

# **Vers l'égalité des territoires**

*Dynamiques, mesures,  
politiques*

**Dirigé par Éloi LAURENT**

# S o m m a i r e

<b>Vers l'égalité des territoires : une introduction</b> Éloi LAURENT	<b>6</b>
<b>Partie 1. Continuité et ruptures territoriales</b>	<b>25</b>
<b>1. France, une société urbaine</b> <i>Jacques Lévy</i> Regard d'élus : Jean-Pierre Bel	<b>26</b> <b>40</b>
<b>2. Emploi et territoires : repérer et réparer les ruptures</b> <i>Yannick L'Horty</i> Regard d'élus : André Chassaigne	<b>46</b> <b>59</b>
<b>3. Espaces ruraux et ruptures territoriales</b> <i>Mohamed Hilal,</i> <i>Yves Schaeffer, Cécile Détang-Dessendre</i> Regard d'élus : Pierre Morel-à-l'Huissier	<b>62</b> <b>78</b>
<b>4. Les Outre-mer au sein du territoire national, entre « rattrapage » et particularités</b> <i>Françoise Rivière</i> Regard d'élus : Marcellin Nadeau	<b>84</b> <b>95</b>
<b>Partie 2. Prendre la mesure des nouvelles inégalités territoriales</b>	<b>102</b>
<i>A. Mesurer les nouvelles inégalités territoriales</i>	<b>103</b>
<b>Les inégalités de développement humain</b>	<b>104</b>
<b>1. Les inégalités territoriales de santé</b> <i>Stéphane Rican, Éric Jouglu,</i> <i>Zoé Vaillant, Gérard Salem</i> Regard d'élus : Hervé Maurey	<b>106</b> <b>123</b>
<b>2. Les inégalités territoriales d'éducation secondaire</b> <i>Sylvain Broccolichi, Choukri Ben-Ayed, Danièle Trancart</i> Regard d'élus : Françoise Cartron	<b>126</b> <b>141</b>
<b>3. Les inégalités territoriales d'éducation supérieure et de recherche</b> <i>Catherine Soldano, Daniel Filâtre</i> Regard d'élus : Marthe Corpet	<b>146</b> <b>155</b>

<b>Méthodes et instruments</b>	<b>160</b>
<b>4. Les enjeux de l'observation sociale locale</b> <i>Hervé Guéry</i>	<b>162</b>
<b>Regard d'élus : Patrick Kanner</b>	<b>176</b>
<b>5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales</b>	
<i>Jean-Christophe François</i>	<b>180</b>
<b>Regard d'élus : Louis Lévêque</b>	<b>194</b>
<i>B. Le défi des inégalités environnementales</i>	<b>203</b>
<b>1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales</b>	
<i>Guillaume Faburel</i>	<b>204</b>
<b>Regard d'élus : Thierry Burlot</b>	<b>222</b>
<b>2. Caractériser les inégalités environnementales</b> <i>Julien Caudeville</i>	<b>224</b>
<b>Regard d'élus : Hélène Gassin</b>	<b>241</b>
<b>3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation</b> <i>Vincent Viguié, Stéphane Hallegatte</i>	<b>246</b>
<b>Regard d'élus : Marie-Christine Blandin</b>	<b>265</b>
<b>Partie 3. Construire la justice territoriale</b>	<b>270</b>
<i>A. Quels nouveaux indicateurs de développement humain ?</i>	<b>271</b>
<b>1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial</b> <i>Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert</i>	<b>272</b>
<b>Regard d'élus : Françoise Gentil-Haméon</b>	<b>291</b>
<b>2. Attractivité durable et résilience des territoires</b> <i>Anne Musson</i>	<b>298</b>
<b>Regard d'élus : René Souchon</b>	<b>317</b>
<b>3. Développer les capacités territoriales</b> <i>Jean-Christophe Dissart, Benôit Lallau, France Loubet</i>	<b>322</b>
<b>Regard d'élus : Marie-Françoise Pérol-Dumont</b>	<b>335</b>

<i>B. Quelles politiques d'égalité des territoires ?</i>	<b>337</b>
<b>Leviers politiques et contraintes économiques</b>	<b>338</b>
<b>1. Quelle justice pour l'espace français ?</b> <i>Jacques Lévy</i>	<b>340</b>
Regard d'élus : <i>Martine Aubry</i>	<b>359</b>
<b>2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?</b> <i>Jean Cavailhès, Jacques-François Thisse</i>	<b>364</b>
Regard d'élus : <i>Yves Krattinger</i>	<b>381</b>
<b>3. Les territoires face à la crise</b> <i>Laurent Davezies</i>	<b>384</b>
Regard d'élus : <i>Pierre-Yves Collombat</i>	<b>390</b>
Zonage et péréquation	<b>397</b>
<b>4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?</b> <i>Daniel Behar</i>	<b>398</b>
Regard d'élus : <i>Valérie Létard</i>	<b>413</b>
<b>5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme</b> <i>Guy Gilbert, Thierry Madiès</i>	<b>418</b>
Regard d'élus : <i>Alain Calmette</i>	<b>435</b>
Développement soutenable et transition énergétique	<b>439</b>
<b>6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable</b> <i>Jacques Theys</i>	<b>440</b>
Regard d'élus : <i>Sékolène Royal</i>	<b>468</b>
<b>7. Transition énergétique et égalité des territoires</b> <i>Gérard Magnin</i>	<b>482</b>
Regard d'élus : <i>Martin Malvy</i>	<b>497</b>
<b>8. Quelles politiques social-écologiques pour les villes françaises ?</b> <i>Stéphane Hallegatte, Éloi Laurent</i>	<b>502</b>
Regard d'élus : <i>Jean-Paul Chanteguet</i>	<b>529</b>



# Vers l'égalité des territoires : une introduction<sup>1</sup>

Éloi Laurent<sup>2</sup> (OFCE/Sciences Po, Stanford University)

## L'auteur



**Éloi Laurent** est économiste senior et conseiller scientifique à l'OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences Po). Macro-économiste de formation, ses travaux portent actuellement sur la soutenabilité environnementale et le bien-être individuel et social. Il est l'auteur ou l'éditeur d'une dizaine d'ouvrages (dont trois traduits en plusieurs langues) et d'une centaine d'articles publiés dans les revues françaises et internationales. Attaché parlementaire à l'Assemblée nationale (1999-2000), puis collaborateur au cabinet du Premier ministre (2000-2002), il a été chercheur invité à New York University, Columbia University et Harvard University ainsi que professeur invité à l'université de Montréal. Il enseigne aujourd'hui à Stanford University, Sciences Po et au Collège des hautes études européennes.

**Publications :** <http://www.ofce.sciences-po.fr/pages-chercheurs/laurent.htm>

*À l'égard de l'égalité, il ne faut pas entendre par ce mot que les degrés de puissance et de richesse soient absolument les mêmes, mais que, quant à la puissance, elle soit au-dessous de toute violence et ne s'exerce jamais qu'en vertu du rang et des lois, et, quant à la richesse, que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre, et nul assez pauvre pour être contraint de se vendre, ce qui suppose, du côté des grands, modération de biens et de crédit, et du côté des petits, modération d'avarice et de convoitise. Cette égalité, disent-ils, est une chimère de spéculation qui ne peut exister dans la pratique. Mais si l'abus est inévitable, s'ensuit-il qu'il ne faille pas au moins le régler ? C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité, que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir.*

**Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social ou des principes du droit politique,  
Livre II, chapitre XI « Des divers systèmes de législation »**

1. Cette introduction constitue une lecture possible de l'ensemble formé par les contributions rassemblées dans ce rapport, mais ce n'est pas la seule. Tout en prenant appui sur leurs analyses et propositions, elle n'engage pas les expert(e)s et responsables politiques qui ont accepté d'y participer. Afin de favoriser la pluralité des points de vue et d'encourager la liberté de ton, ce rapport a en effet été conçu dès l'origine comme un ouvrage collectif : chaque contribution est signée pas son/ses auteur(e)s et possède sa cohérence propre. Je remercie chaleureusement chacune et chacun des 60 contributeurs/trices pour la diligence de son travail et la qualité de son apport au débat public.

2. Je suis particulièrement reconnaissant à Madame la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, Cécile Duflot, de m'avoir accordé sa confiance et je tiens à la remercier ici pour son engagement personnel dans cette aventure collective placée sous le signe de l'indépendance. Je remercie également Manuel Flam pour son soutien constant, bienveillant et déterminé, la liberté totale dont il m'a permis de bénéficier dans la conception et la conduite de ce rapport et les échanges éclairants que nous avons pu avoir, y compris avec ses étudiant(e)s, sur nombre de questions abordées dans cette introduction et dans les contributions.

*On conçoit comment les terres des particuliers réunies et contiguës deviennent le territoire public, et comment le droit de souveraineté s'étendant des sujets au terrain qu'ils occupent devient à la fois réel et personnel ; ce qui met les possesseurs dans une plus grande dépendance et fait de leurs forces mêmes les garants de leur fidélité. Avantage qui ne paraît pas avoir été bien senti des anciens monarques, qui ne s'appelaient que rois des Perses, des Scythes, des Macédoniens, semblaient se regarder comme les chefs des hommes plutôt que comme les maîtres du pays. Ceux d'aujourd'hui s'appellent plus habilement rois de France, d'Espagne, d'Angleterre, etc. En tenant ainsi le terrain, ils sont bien sûrs d'en tenir les habitants.*

**Jean-Jacques Rousseau, Du contrat social ou des principes du droit politique, Livre I, chapitre IX « Du domaine réel »**

Un territoire est le produit d'un espace et d'un pouvoir. Périmètre physique délimité par l'exercice d'une autorité légale émanant d'une communauté humaine, il représente le point de contact entre des flux économiques et des frontières politiques. En tant qu'espace, le territoire se trouve soumis aux forces des marchés, aux flux de capitaux, de biens, de services et de personnes. En tant que pouvoir, il dispose, en prise avec ces flux, d'un degré d'autonomie dans ses décisions politiques, dans une relation verticale et horizontale avec les autres territoires.

« Égal » est, en France, le nom idéal donné au juste. Si la justice est le moyen dont le juste est le résultat, l'égalité fait figure depuis 1792 d'horizon de la République. Prôner « l'égalité des territoires », c'est placer au plus haut, dans l'ordre des mots, l'idéal de justice territoriale, ce qui peut être alternativement considéré, au regard de la réalité, comme ambitieux, irréaliste ou périlleux.

Autant dissiper d'emblée un malentendu à ce sujet : personne dans les pages qui suivent ne réclame ni même ne souhaite l'identité, l'uniformité ou l'homogénéité des territoires français. En revanche, nombre de raisons, qui trouvent ici un éclairage puissant, portent à penser que les inégalités territoriales affectent le bien-être des Français(es) et minent la cohésion nationale – économique, sociale, environnementale – et que la justice territoriale constitue de ce fait une nouvelle frontière du pacte républicain. Notons à ce sujet un paradoxe : « la France, nous dit Tocqueville, nourrit la passion de l'égalité », ce que confirment de nombreuses études et enquêtes. Mais elle est aussi animée par la passion des territoires : elle est, pourrait-on dire, le pays des territoires, en particulier au plan municipal<sup>1</sup>. Et elle fait à ce titre figure d'exception parmi ses voisins européens, elle qui compte 36 700 communes, 101 départements et 27 régions<sup>2</sup> auxquels s'ajoutent 2 600 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, 4 000 cantons et 370 « pays »<sup>3</sup>.

Or, une contradiction peut s'insinuer entre ces deux passions, entre la fragmentation territoriale de l'égalité et la nécessaire préservation de sa substance par homothétie locale. Comment réconcilier les passions françaises pour l'égalité et pour les territoires au bénéfice des citoyen(ne)s ? Telle pourrait être la problématique générale de ce rapport.

Car l'égalité des territoires n'est ni innée ni spontanée. Les territoires sont par nature inégaux et le jeu du marché, combiné à celui des politiques publiques, tend à les rendre plus inégaux encore.

Un premier contraire, intuitif, de la justice territoriale est donc l'inégalité des territoires, ou plutôt les inégalités des territoires, tant l'inégalité est en la matière plurielle et les inégalités souvent cumulatives. Il importe de les connaître si on veut les combattre, de les comprendre si on entend les contenir. Car

1. On dénombre au total un demi-million d'élus locaux en France, dont 90 % sont des conseillers municipaux.

2. Certains de ces chiffres sont arrondis. À titre de comparaison, selon le dernier inventaire du Conseil des Communes et régions d'Europe (CCRE), l'Allemagne compte 11 481 municipalités et villes, 295 comtés et 16 régions et l'Italie 8 094 municipalités, 110 provinces et 20 régions.

3. Le morcellement territorial français est double, à la fois vertical (par le nombre d'échelons territoriaux) et horizontal (par le nombre de juridictions que compte chaque échelon).

ces inégalités entre territoires se traduisent par des inégalités de destin entre citoyen(ne)s, des inégalités sociales persistantes **du fait** du territoire. Il apparaît tout simplement contraire à l'esprit républicain qu'en France, le lieu (de naissance, de résidence, de travail) détermine le destin ou, pour le dire autrement, que la géographie physique enferme l'histoire sociale.

Un second contraire de la justice territoriale prend la forme de la concurrence entre les territoires, par laquelle les territoires se font justice eux-mêmes : on désigne par là l'effet des forces de marché et des décisions publiques qui conduisent à mettre en concurrence fiscale, sociale, économique et environnementale les territoires et à les précipiter dans une course à la captation et à la répulsion des flux économiques. La concurrence des territoires n'est en effet pas que d'attraction : il s'agit aussi de repousser vers d'autres collectivités humaines les flux économiques que l'on juge indésirables pour soi. Cette concurrence que se livrent les territoires pour les richesses du marché, émulative en théorie mais souvent dommageable en pratique, se double d'une concurrence pour les ressources publiques : les habitant(e)s des territoires entrent ici en rivalité à la fois pour les moyens et la reconnaissance publics, dans une compétition matérielle autant que symbolique. La « force des choses [qui] tend toujours à détruire l'égalité » évoquée par Rousseau n'est pas seulement économique, elle est aussi politique.

La concurrence des territoires est d'ailleurs parfois aiguillonnée par l'État, qui a pu l'ériger dans un passé récent en politique publique. Relevons ici un contresens fréquent sur les ambitions voisines de « compétitivité » et « d'attractivité » territoriales lorsqu'elles sont comprises dans un sens étroitement économiste : la valeur et la force d'attraction des territoires français dépendent de manière capitale, matricielle, de la qualité de leurs infrastructures et de leurs services publics, capital institutionnel qui fait une part essentielle de la « compétitivité » nationale au plan mondial.

Pas plus qu'elle n'est innée ou spontanée dans l'ordre du réel, l'égalité des territoires n'est, en tant qu'idéal politique, donnée ou univoque. Il est nécessaire de préciser au moyen de quelle conception de la justice entre personnes on entend promouvoir et construire l'égalité des territoires.

On peut difficilement viser l'égalisation des espaces français : les conditions naturelles, les préférences collectives des habitant(e)s, la liberté de se déplacer, la spécialisation territoriale, les stratégies différenciées de développement local, l'intégration européenne, l'insertion mondiale relèvent de contraintes et de choix sur lesquels il est à la fois très complexe et peu légitime de vouloir agir. Les ressources de la puissance publique étant aujourd'hui particulièrement rares et précieuses, mieux vaut ne pas perdre son temps ni dilapider ses moyens à poursuivre la chimère d'une maîtrise illusoire, d'en haut, sur les territoires que les personnes auront tôt fait de déjouer, par en bas.

Mais l'égalité des territoires a bien un sens en France : en langage administratif, elle s'apparente à la continuité territoriale de la République, à commencer par celle du service public, promise à chaque citoyen(ne) par la Constitution. Dans la langue des théories modernes de la justice, elle pourrait signifier, au moyen d'une égalité plurielle et d'une justice dynamique, la promotion du développement humain et des capacités de toutes et tous, quel que soit sa position dans l'espace physique et social<sup>4</sup>.

Précisons brièvement ces notions, au cœur de la trame que forment les contributions de ce rapport. **Égalité plurielle**, car les inégalités réelles prospèrent à l'ombre d'une mythologie républicaine qui voudrait abolir toutes les différences tandis que le « détour territorial » des politiques d'égalité apparaît souvent comme une fuite devant les métamorphoses de la question sociale. **Développement humain** : celui-ci vise (depuis plus de vingt ans) à dépasser l'impérialisme social de l'approche économique standard pour mettre sur un pied d'égalité les éléments constitutifs du bien-être, à commencer par la santé et l'éducation. **Justice dynamique**, car il est trop réducteur d'évaluer de manière statique la position des territoires par leur « écart à la moyenne » sans considérer leurs trajectoires de développement (ou de décrochage). Il est, qui plus est, devenu impensable d'envisager ces sentiers de développement territorial hors des équilibres écologiques et de l'enjeu de la soutenabilité environnementale. **Capacités**, enfin, car

4. Un chiffre permet de prendre immédiatement la mesure de l'enjeu démocratique attaché à la divergence territoriale : deux tiers des dépenses publiques d'investissement – c'est-à-dire des dépenses publiques qui circonscrivent l'espace social des personnes – sont aujourd'hui assurées par les collectivités territoriales en France. Autrement dit, deux tiers des dépenses d'avenir sont de fait différenciées spatialement sur le territoire national.

les institutions que sont les territoires doivent être mises au service des capacités de leurs habitant(e)s, c'est-à-dire de leur droit à une liberté substantielle d'être et d'agir.

C'est selon ces voies, analytiques et pratiques, que ce rapport propose de progresser vers l'égalité des territoires. Il est organisé en trois temps : il importe d'abord de pouvoir envisager les continuités et les ruptures contemporaines de l'espace national, puis de prendre la mesure des nouvelles inégalités territoriales qui affectent le bien-être des Français(e)s pour enfin tenter de constituer ces inégalités en injustices dans le but de les atténuer par l'action publique, à différents niveaux de gouvernement. Combinant analyses, méthodes et instruments empiriques, ce rapport peut servir de feuilles de route comme de boîte à outils aux pouvoirs publics. Croisant regards d'expert(e)s et de responsables politiques afin d'enrichir l'analyse par l'engagement, il se veut une première étape, forcément lacunaire<sup>5</sup>, d'un débat démocratique devenu nécessaire, débat dont doivent s'emparer les habitant(e)s des territoires pour le faire vivre. C'est pourquoi ce rapport est présenté sous une forme accessible et interactive.

Cette introduction, en prélude aux développements thématiques des expert(e)s et aux regards engagés des responsables politiques, adresse trois « questions préalables » à l'ambition d'égalité des territoires : celle de sa légitimité, de sa nécessité et de sa possibilité. S'inspirant librement des textes rassemblés plus loin, elle avance des propositions de politique publique aussi précises que possible, ordonnées selon un principe de subsidiarité qui remonte du local vers le national et l'europpéen.

On verra, chemin faisant, que l'égalité des territoires ne se limite pas à l'égalité entre les territoires. C'est plus justement l'égalité dans les territoires. L'égalité permise ou contrainte par les territoires, l'égalité portée par les territoires. L'égalité située des Français(es), dont les territoires peuvent être les entraves ou les vecteurs.

## **A. Est-il légitime de vouloir progresser vers l'égalité territoriale en France ?**

### **Est-ce fondé en droit ? Est-ce fondé en raison ?**

Un territoire, précisons-le à nouveau, est un espace politisé, un domaine défini par l'autorité légale sous laquelle il se trouve placé par une communauté humaine. Le territoire est donc par nature un lieu de justice entre personnes, un domaine régi par le droit. Est-ce pour autant, en droit, un objet de justice ? Trouve-t-on trace, dans le droit français et européen, d'un principe d'égalité des territoires ?

La réponse, qui peut surprendre, paraît affirmative dans le cas national. Et c'est même dans l'ordre constitutionnel que le principe se fait jour. Non seulement la Constitution du 27 octobre 1946 reconnaît « les territoires de la République », mais celle du 4 octobre 1958 va jusqu'à consacrer trois formes d'égalité : entre les citoyens, entre les hommes et les femmes et entre les collectivités territoriales. Fruit de la révision introduite par la loi constitutionnelle du 29 octobre 2002, l'alinéa 5 de l'article 72-2 évoque en effet l'ambition de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Ce principe constitutionnel est de surcroît un principe actif : sous le nom de « principe d'égalité entre collectivités locales » ou entre « collectivités territoriales », il est bel et bien mis en application par le juge constitutionnel, quoique, semble-t-il, de manière « clandestine »<sup>6</sup>. Car il y a bien un problème, que nous retrouverons plus loin dans l'ordre économique et social, à reconnaître des droits fondamentaux à des personnes morales, fussent-elles de droit public.

5. Des thèmes importants ne sont pas ou trop partiellement traités dans ce rapport, notamment la question des transports, des mobilisations citoyennes au niveau territorial ou encore la dimension européenne des stratégies territoriales françaises. J'en porte seul la responsabilité, qui découle d'un mélange de choix et de contraintes.

6. Voir la thèse et l'ouvrage d'Anne-Sophie Gorge, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, 2011.

L'égalité des collectivités territoriales, qui ne connaît pas de définition juridique précise, repose en fait sur l'idée d'une « égalité médiata », d'une égalité dans la protection des libertés des personnes sur l'ensemble des territoires de la République qui suppose à l'égard des collectivités territoriales à la fois « uniformité du statut » et « respect (ou prise en compte) des différences »<sup>7</sup>. Le principe d'égalité des collectivités territoriales se justifie par le « souci de préserver une application uniforme des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire national »<sup>8</sup>. Il est intéressant de remarquer, comme le fait un récent rapport d'information du Sénat, que ce principe « ne **constitue ni un commandement d'uniformité ni un obstacle à l'adaptation des statuts aux spécificités locales**. Selon la formule employée par le Conseil constitutionnel, il ne s'oppose "ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit" »<sup>9</sup>.

Cette problématique est essentielle : réfléchir à l'égalité des territoires suppose de penser l'articulation entre justice sociale et justice spatiale, entre égalité des personnes et égalité des territoires. C'est d'ailleurs le sens de la reprise et de l'élargissement de ce principe par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002 lorsqu'il affirme : « De son côté, l'État, a la responsabilité de la cohésion nationale à laquelle participe la réduction des inégalités territoriales » et plus loin : « L'État doit corriger les inégalités d'avantages entre les territoires ». Nous y reviendrons en détail. Notons pour finir que la problématique des inégalités territoriales a été récemment reconnue par la plus haute juridiction financière, un rapport de la Cour des comptes d'avril 2012 adoptant explicitement cet angle spécifique pour évaluer l'équité des politiques d'éducation.

On trouve donc sans trop de peine un fondement juridique à l'idée d'égalité des territoires, fondement qui repose lui-même sur les principes bien établis de continuité de la République et de cohésion nationale. Ce fondement juridique apparaît toutefois moins solide dans l'ordre européen. Le traité de Rome évoque bien la nécessité pour les États membres « de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées ». Mais il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour voir émerger dans la littérature communautaire l'objectif de « cohésion territoriale », intégré au traité d'Amsterdam. C'est surtout avec le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) de 1999 qu'il s'affirme, l'Agenda territorial de l'Union européenne (UE) le prolongeant. S'il fallait traduire « égalité des territoires » en européen, on parlerait donc plutôt aujourd'hui de « cohésion territoriale ».

En tout état de cause, si l'égalité des territoires est appelée à devenir une nouvelle politique publique en France, elle pourra s'appuyer sur un socle juridique robuste. Cette ambition apparaît également fondée politiquement et même philosophiquement, reliée qu'elle est à la tradition d'aménagement du territoire « à la française » d'après-guerre.

L'égalité des territoires peut en effet s'interpréter comme l'explicitation du fondement éthique du projet d'aménagement du territoire tel que défini par Claudius-Petit : « La recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population. »<sup>10</sup>. C'est bien un principe de justice (et de bien-être) qui est réaffirmé comme supérieur (« bien davantage ») au seul principe d'efficacité territoriale ou d'optimisation économique de l'espace français.

7. Voir Anne-Sophie Gorge, *op.cit.*

8. Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Le principe d'égalité entre collectivités locales », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 12, mai 2002.

9. Rapport d'information n° 264 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission Collectivités territoriales, déposé le 11 mars 2009.

10. Eugène Claudius-Petit, « Pour un plan national d'aménagement du territoire », Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (1950).

De même que le principe d'égalité entre collectivités territoriales s'est frayé un chemin clandestin dans le droit français, il y a donc un enjeu de justice caché dans les plis de la « géographie volontaire » qu'est l'aménagement du territoire, et il entre dans le propos de ce rapport de le mettre en lumière. Entrons à présent dans le détail de ses principes théoriques.

Le fait social majeur de ces trente dernières années dans le monde développé et le monde en développement est la montée en puissance des inégalités<sup>11</sup>, il n'y donc *a priori* aucune raison que celle-ci n'affecte pas d'une manière ou d'une autre la question territoriale. Mais c'est précisément la manière dont il faut considérer la problématique de la justice territoriale qui est essentielle. À la question de savoir si les inégalités territoriales augmentent ou se réduisent en France, la seule réponse sensée se formule de manière triviale : cela dépend. Cela dépend en particulier de l'échelle et du critère considérés. On pourrait même affirmer qu'en matière de justice territoriale, le commandement premier consiste à ne se tromper ni d'échelle ni de critère.

Une inégalité se définit à mi-chemin de deux termes, la disparité et l'injustice : le premier tient au constat positif d'une différence, le second constitue la dénonciation normative d'un état que l'on juge inacceptable. Pour constituer une disparité en inégalité, il faut mettre en place un dispositif empirique. Pour constituer une inégalité en injustice, on ne peut pas faire l'économie d'une conception de la justice. Concentrons-nous sur cette dernière question (on reviendra plus loin sur les enjeux empiriques) : peut-on concevoir un fondement théorique solide susceptible de supporter l'idée d'égalité des territoires, dès lors que les théories de la justice, comme le droit positif, concernent les personnes (physiques) et pas les institutions ?

On peut vouloir partir de l'ordre symbolique. « La France est une personne », nous dit Michelet (auquel Fernand Braudel a fait écho), car un pays doit posséder la conscience historique de soi pour pouvoir se projeter dans l'avenir. De manière plus opératoire, Vidal de La Blache évoque dans son *Tableau géographique de la France* (1908) la « personnalité » du territoire français et nous met du même coup sur la voie de notre modernité : « une individualité géographique ne résulte pas de simples considérations de géologie et de climat. Ce n'est pas une chose donnée d'avance par la nature. Il faut partir de cette idée qu'une contrée est un réservoir où dorment des énergies dont la nature a déposé le germe, mais dont l'emploi dépend de l'homme. C'est lui qui, en le pliant à son usage, met en lumière son individualité ». Chaque territoire, autrement dit, est un terroir humain.

L'intuition vidalienne – les hommes façonnent les territoires à leur image et révèlent leur personnalité – résonne particulièrement dans notre monde, qui se caractérise par des inégalités territoriales humaines bien plus redoutables que celles qui résultent de la géographie naturelle. Les sciences sociales contemporaines donnent à ces inégalités de géographie humaine le nom d'« inégalités de seconde nature »<sup>12</sup> : elles résultent non pas des conditions naturelles (relief, climat, enclavement, etc.) mais de la division du travail, de l'intégration commerciale et financière et de la diffusion du progrès technique, c'est-à-dire de l'échange et des institutions, causes profondes du développement. L'environnement planétaire, soumis de manière intensive depuis la révolution industrielle à une humanisation forcenée, se confond désormais avec cette « seconde nature ». Si l'on voit bien, de jour, les inégalités de « première nature » entre les territoires, c'est la nuit, sous la forme des taches de lumière que forment les espaces urbains à la surface du globe, que l'on mesure le mieux ces inégalités de « seconde nature »<sup>13</sup>.

11. Montée qui s'opère selon des dynamiques complexes entre inégalités internes et inégalités internationales, voir sur ce point les travaux de François Bourguignon. Voir aussi, sur les profils contrastés d'inégalités des différents pays développés, Hoeller, P. et al. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality across the OECD », *OECD Economics Department Working Papers*, N° 924, OECD Publishing.

12. William Cronon "Introduction: in Search of Nature". In *Uncommon Ground: toward Reinventing Nature*, pp. 23-68. New York: W.W. Norton & Company, 1995. Voir aussi Paul R. Krugman, 1991. « First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location », *NBER Working Papers* 3740, National Bureau of Economic Research.

13. Les images récemment produites et diffusées par la NASA sont particulièrement éloquentes à cet égard (voir les photos satellite). Un survol de nuit de la France en avion donne également une vision très nette de ces disparités spatiales et même, à plus basse altitude en phase d'atterrissage, des flux de déplacement entre les pôles d'activité (symbolisés par les phares des automobiles).

### Le monde, de nuit



Source : NASA.

### France de jour, France de nuit



Source : NASA et Google Earth.

Et l'observation de ces inégalités conduit à penser que notre mondialisation a produit un singulier paradoxe : à la « mort de la distance » induite par les révolutions technologiques, les progrès des moyens de transport et le faible coût de l'énergie, s'est adjointe une hyperconcentration des richesses économiques à l'échelle du globe et à l'intérieur de chaque pays dictée par les bénéfices économiques et sociaux de l'agglomération. La mort de la distance voisine donc avec le triomphe de la proximité. Comment penser que des inégalités territoriales d'une telle ampleur ne seraient d'aucun effet sur les inégalités entre les personnes ?

Pour se convaincre que les territoires pèsent bel et bien sur l'égalité des personnes, il importe de se figurer le territoire comme une institution, c'est-à-dire comme « une contrainte humainement formée qui structure les interactions sociales », selon la définition du cliomètre Douglas North. C'est parce que les inégalités de seconde nature sont la marque de notre modernité et que le territoire est une institution

qu'il est légitime aujourd'hui de vouloir agir sur lui – par lui – pour agir sur les inégalités sociales. Le territoire, en tant qu'institution, conditionne les possibilités d'existence de ses habitant(e)s. L'égalité des territoires est, comme le principe constitutionnel correspondant, une égalité médiate, l'égalité des personnes dont la liberté est en partie bornée par le cadre institutionnel défini par le territoire.

On peut percevoir intuitivement ce point en réalisant que le niveau de vie s'apprécie en fonction du territoire que l'on habite : 100 euros en France ne sont pas 100 euros en Inde, 100 euros à Paris ne sont pas 100 euros ailleurs en France. Le territoire détermine dans cet exemple la valeur réelle de la monnaie, c'est dire son importance. Insistons bien, avant de détailler le cadre théorique qui permet le mieux selon nous de penser l'égalité des territoires, sur le fait que le territoire compte dans l'égalité des personnes, qu'il structure les inégalités sociales autant qu'il les reflète. L'espace n'est pas seulement, selon la formule d'Henri Lefebvre, « la projection sur le sol des rapports sociaux ». Il contribue en outre à structurer leur projection dans le temps, leur dynamique. L'espace, en somme, compte durablement pour les personnes qui l'occupent. La géographie (physique) peut cristalliser l'histoire (sociale). Au-delà de l'opposition entre des « effets de lieu » et des « effets de classe », c'est donc une véritable dialectique entre justice sociale et justice spatiale qu'il convient d'explorer : l'injustice sociale se traduit dans l'espace (inscription spatiale de l'inégalité sociale) ; l'organisation spatiale produit de l'injustice (création spatiale d'inégalités sociales) ; les rapports sociaux, notamment les inégalités, produisent de l'espace (création sociale de l'espace).

La théorie économique fait deux objections principales à l'ambition de corriger les inégalités territoriales au bénéfice de l'égalité entre personnes. La première tient à l'efficacité économique dont procède l'agglomération des richesses sur la carte du monde et des pays (qui prend par exemple la forme du processus de métropolisation) : ce sont pour de bonnes raisons économiques que les territoires sont inégaux et il peut être contre-productif pour le développement des nations de rechercher l'égalité de leurs territoires. En outre, les inégalités territoriales procèdent en partie des choix résidentiels de personnes volontairement mobiles, il n'y a donc pas de fondement éthique à vouloir contrevvenir à la liberté individuelle et à sa traduction spatiale.

Mais ces objections soulèvent à leur tour des problèmes bien connus et bien documentés : les phénomènes d'agglomération et de concentration sont-ils toujours efficaces ou peuvent-ils eux-mêmes devenir contre-productifs (du fait de la congestion ou de la surutilisation des infrastructures) ? Les choix résidentiels des ménages n'impliquent-ils pas pour la collectivité un coût social (sous la forme de la ségrégation) et écologique (sous la forme des pollutions et de l'artificialisation des espaces) qu'il appartient à la puissance publique de réduire ? La mobilité des personnes est-elle vraiment possible, est-elle toujours choisie ?

Ces questions peuvent être résumées sous la problématique générale du coût social de l'aménagement du territoire par le marché. Car le territoire est toujours aménagé : il l'est soit par les forces économiques, soit par les puissances publiques, le plus souvent par les deux. La nature « privée » des choix ne s'oppose d'ailleurs pas à la qualité « publique » mais à l'idée de collectivité : un choix privé peut être le résultat d'une décision publique « d'attractivité » prise sans considération quant à ses effets pour la collectivité formée par les territoires environnants (c'est le cas si, par exemple, la décision d'une entreprise de délocaliser sa production vers un territoire voisin pour des motifs fiscaux déclenche une concurrence fiscale dommageable entre territoires). Il se peut alors que l'aménagement du territoire par le marché, l'aménagement privé du territoire, se révèle inefficace, insoutenable ou injuste et qu'un aménagement collectif ce que Rousseau nomme dans *Le Contrat social* le « territoire public », lui soit préférable<sup>14</sup>. Mais comment apprécier le degré de justice d'un aménagement territorial ? Il nous manque toujours une conception de la justice capable de sous-tendre de manière robuste l'idée d'égalité des territoires. Que faut-il donc entendre par justice territoriale<sup>15</sup> ?

Il existe, de manière schématique, quatre grandes théories contemporaines de la justice, que l'on choisit ici de classer partialement par ordre croissant d'exigence. La première est l'École libertarienne<sup>16</sup>, qui ne

14. Réciproquement, une politique d'égalité des territoires ne peut pas ignorer les arbitrages économiques auxquels elle doit faire face : arbitrage entre égalité des territoires et développement économique, arbitrage entre égalité des lieux et des personnes, arbitrage entre équirépartition et qualité des services publics.

15. Les sciences sociales se sont emparées de la question de la justice territoriale dès les années 1920 et 1930, au sein du courant dit de « l'écologie urbaine » développée par l'école sociologique de Chicago, qui s'est notamment préoccupée de l'influence des facteurs spatiaux sur les phénomènes sociaux. La première occurrence du concept de « justice territoriale » dans la littérature académique remonte exactement à quatre décennies (David Harvey, *Social Justice and the City*, 1973).

16. Dont le représentant le plus éminent fut Robert Nozick, disparu en 2002, la même année que John Rawls.

reconnaît comme justes ou injustes que les procédures d'attribution des ressources et pas les résultats de ces procédures (on parlera d'une justice procédurale sans considération pour les aspects distributifs). Une politique territoriale fondée sur une telle conception de la justice pourrait s'accommoder d'inégalités territoriales si fortes qu'elles se traduiraient par une considérable inefficacité économique (c'est le cas des coûts vertigineux engendrés aujourd'hui par la congestion et la pollution des grandes métropoles chinoises et par les rejets toxiques du secteur « industriel rural » dans les campagnes du pays). Le modèle utilitariste, conçu à l'origine par Jeremy Bentham, vise quant à lui la maximisation du bien-être collectif considéré en moyenne, il peut donc tolérer de fortes inégalités, si le niveau de vie moyen se trouve augmenté par l'agglomération physique des ressources économiques. Pour se faire une idée plus nette de la traduction territoriale de ces deux approches, on notera que la position défendue par la Banque mondiale dans un récent rapport consacré aux questions géographiques<sup>17</sup> oscille peu ou prou entre les conceptions libertarienne et utilitariste de la justice territoriale.

Les approches développées dans les années 1970 et 1980 par John Rawls et Amartya Sen ont en commun d'être bien plus exigeantes. Elles se fondent respectivement sur les droits des individus et les inégalités réelles dont ils souffrent. Le modèle rawlsien entend doter les sociétés humaines d'institutions justes reconnaissant à chacun(e) des libertés de base (sous la forme de « biens premiers ») et aux plus faibles des ruptures d'égalité consenties par tous. Dans l'ordre territorial, on pourrait ainsi identifier les préceptes rawlsiens à la combinaison d'un droit universel à la mobilité et d'une géographie prioritaire qui ciblerait les territoires les plus en difficulté sociale.

Amartya Sen, au fondement de la quatrième et dernière école de justice, dépasse Rawls de deux manières. Sen, contrairement à Rawls, s'intéresse aux situations concrètes de l'inégalité, aux injustices situées et pas seulement aux conditions de possibilité et aux propriétés des institutions justes. En outre, il reconnaît comme objet de justice, non pas les « moyens d'existence » (comme le revenu) mais « les possibilités réelles de vivre »<sup>18</sup> qu'il nomme les capacités<sup>19</sup>. Un exemple fréquemment utilisé par Sen pour illustrer sa pensée consiste à considérer une personne qui disposerait d'un revenu élevé mais souffrirait d'un handicap physique grave et ne pourrait pas nécessairement, de ce fait, convertir son revenu en liberté réelle pour mener une existence par lui jugée satisfaisante.

L'approche par les capacités, en d'autres termes, ne se limite pas à considérer ce qu'une personne finit par réaliser mais se soucie de ce qu'elle est en mesure de faire, des libertés substantielles auxquelles elle peut avoir accès, si elle le choisit. Sen nous donne donc un nouveau cadre théorique pour penser la liberté et l'égalité en même temps qu'il met à notre disposition de nouveaux instruments de mesure et d'action (le développement humain<sup>20</sup> et les capacités).

Si on voulait résumer à grands traits l'histoire de l'aménagement du territoire depuis l'instruction que **Colbert** adressa aux intendants des provinces en 1663, et dont on fête donc en 2013 le 350<sup>e</sup> anniversaire, on pourrait dire que la France a évolué d'une conception libertarienne puis utilitariste de sa politique territoriale à une conception rawlsienne de celle-ci<sup>21</sup> (à partir de l'après-guerre). On propose ici, sous la forme de l'égalité des territoires, qu'elle franchisse une nouvelle étape, vers une conception sénienne de sa politique territoriale.

17. Banque Mondiale (2008), *Rapport sur le développement dans le Monde 2009. Repenser la géographie économique*, Washington.

18. Voir notamment Amartya Sen, *L'idée de justice*, traduit de l'anglais par Paul Chemla, avec la collaboration d'Éloi Laurent, Flammarion, 2011.

19. Le terme anglais « capabilities » se traduit aussi par « capabilités ». Ce courant de pensée doit beaucoup, outre Sen, aux travaux de Martha Nussbaum, et, dans un registre davantage centré sur les capacités personnelles, à James Heckman.

20. Pour Mahbub ul Haq (1934-1998), fondateur du *Rapport mondial sur le développement humain* dans le cadre des Nations unies en 1990 : « Le principal objectif du développement est d'élargir les choix qui s'offrent aux gens. En principe, ces choix peuvent être infinis et peuvent varier dans le temps. Les gens attachent souvent de la valeur aux réussites qui ne transparaissent pas du tout, ou pas immédiatement, dans les chiffres relatifs aux revenus ou à la croissance économique : un meilleur accès aux connaissances, une meilleure nutrition et de meilleurs services de santé, des moyens d'existence plus sûrs, une certaine sécurité contre la criminalité et la violence physique, du temps libre bien rempli, des libertés politiques et culturelles et un sentiment de participation aux activités de la communauté. L'objectif du développement est de créer un environnement favorisant l'épanouissement pour que les gens puissent jouir d'une vie longue, saine et créative » ; Pour Amartya Sen, co-inventeur avec **Mahbub ul Haq** de l'indice de développement humain (IDH) : « Le développement humain, en tant qu'approche... [consiste à] faire progresser la richesse de la vie humaine, plutôt que la richesse de l'économie dans laquelle les êtres humains vivent, ce qui n'en représente qu'une partie ».

21. On est loin, comme on le verra bien dans certaines contributions à ce rapport, d'avoir épuisé en France toute la richesse de la conception rawlsienne de la justice territoriale.

Cette approche par les capacités de la question de l'égalité des territoires n'est d'ailleurs pas complètement étrangère à l'histoire politique nationale. Georges Pompidou, dans son discours à l'Assemblée nationale du 26 novembre 1963, quelques mois après la création de la DATAR (qui célèbre en 2013 son demi-siècle d'existence) commençait par déplorer « l'inégalité entre régions » et la nécessité d'une « action de justice distributive dans la répartition des activités [entre elles] » avant de donner au gouvernement le « but de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes » de ses territoires. Deux questionnements spécifiques se font jour dans le cadre théorique général que nous venons de brosser à grands traits et dont les contributions préciseront plus avant la substance :

- Les inégalités territoriales sont-elles justes ou injustes ?

La justice territoriale, comme la justice en général, vise à départager les inégalités justes des inégalités injustes. Il importe notamment de distinguer les situations choisies (qui résultent de préférences) des situations subies (qui dépendent des ressources). Parce qu'elle met en jeu une interaction complexe entre responsabilité individuelle et contexte social, la justice territoriale est un point d'application privilégié des débats les plus contemporains en matière de justice.

- Égalité de quoi et entre qui ?

« Égalité de quoi ? » : c'est la question du critère de justice qu'il convient de retenir pour penser l'égalité des territoires mais aussi des indicateurs empiriques qu'il importe de mobiliser ou de construire pour prendre la mesure des inégalités territoriales. L'inégalité ne peut s'apprécier justement que de manière plurielle, ce qui ouvre une double complexité : il existe plusieurs indicateurs pour chaque type d'inégalité (chaque mesure en donne une représentation distincte des autres) et de multiples facettes aux inégalités au-delà des seuls critères économiques. « Égalité entre qui ? » : c'est la question du rapport entre l'égalité des personnes et l'égalité des territoires, autrement dit de l'exploration, déjà évoquée, de la dialectique entre justice spatiale et justice sociale ; c'est aussi l'enjeu de l'échelle pertinente des dynamiques et inégalités territoriales françaises.

Au terme de ce premier mouvement, la réponse à la question de la légitimité juridique et théorique de l'ambition d'égalité des territoires nous apparaît devoir être positive. Qu'en est-il de sa nécessité dans la France contemporaine ? Répondre à cette question suppose d'entrer dans le détail des contributions rassemblées dans ce rapport.

## **B. Est-il nécessaire de rechercher l'égalité territoriale en France ?**

**Est-ce nécessaire compte tenu des dynamiques contemporaines des territoires français ? Du développement des nouvelles inégalités territoriales ? De la concurrence entre les territoires ? De la crise que traversent aujourd'hui certains territoires ?**

**...Oui, car la nouvelle continuité urbaine française laisse apparaître d'importantes ruptures ...**

D'abord, voir la France telle qu'elle est devenue, parvenue au quasi-terme d'un processus d'urbanisation qui s'est accéléré au cours des deux dernières décennies (**Jacques Lévy**). L'anamorphose de l'espace,

qui abolit la « dictature de l'espace vide », corrige l'inégalité de représentation des territoires induite par la métrique euclidienne et autorise la déclinaison des différentes dimensions de la « société urbaine » française. Le « gradient d'urbanité » met bien en lumière la dialectique de la continuité et des ruptures urbaines. Ces ruptures rendent compte en particulier du choc géographique qui marque l'espace civique français depuis deux décennies, sous l'effet de la périurbanisation : périphérie spatiale et décentrement démocratique fonctionnent comme des calques.

La rupture est démocratique, elle est aussi sociale : les disparités territoriales d'exposition au chômage sont fortes en France à différentes échelles spatiales d'observations (quartiers, communes, et même départements ou régions) et elles sont persistantes (**Yannick L'Horty**). L'espace pèse fortement et durablement sur les trajectoires d'intégration sociale, appelant le développement d'un réflexe territorial, encore trop peu présent, dans l'approche des questions d'emploi.

Les ruptures territoriales spécifiques dont souffrent les espaces ruraux, divers et pluriels, se confondent quant à elles avec la possibilité d'accès de leur(e)s habitant(e)s aux mailles de l'armature urbaine, c'est-à-dire aux villes et aux bourgs offrant les avantages (emplois, commerces, services...) essentiels à la vie moderne (**Mohamed Hilal, Yves Schaeffer, Cécile Détang-Dessendre**). Opposer les villes aux campagnes est donc obsolète : il faut ici aussi réparer les ruptures et construire une nouvelle continuité républicaine.

Enfin, la très grande périphérie de l'espace français, les outre-mers, eux aussi pluriels, pose des questions encore particulières sur fond de rattrapage et d'intégration à un espace plus riche que l'espace national (**Françoise Rivière**).

Contrairement aux hypothèses standards de l'économie urbaine, ces ruptures ne sont pas compensées par les déplacements volontaires des Français(es), dont la mobilité résidentielle et interterritoriale demeure faible.

Le taux annuel de mobilité résidentielle des ménages en France (dans la moyenne du Royaume-Uni ou de l'Allemagne) se situe au voisinage de 12 % (il n'a que très légèrement augmenté depuis les années 1960 où il se situait autour de 10 %). La mobilité résidentielle interterritoriale est cependant bien plus faible encore : de l'ordre de 6 % pour la mobilité intercommunale, 2 % pour la mobilité interdépartementale et 1 % pour la mobilité interrégionale (avec là aussi de faibles variations depuis les années 1960, à l'exception de la mobilité intercommunale)<sup>22</sup>.

À l'inverse, la mobilité professionnelle intraterritoriale, dite « pendulaire », s'est considérablement renforcée et s'affirme comme la nouvelle mobilité française, mais c'est une mobilité problématique : la mobilité intraterritoriale est contrainte et son coût social-écologique est considérable (**Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent**).

L'existence de ces ruptures territoriales impliquerait à elle seule une politique visant la justice territoriale des personnes selon les modalités que nous avons évoquées plus haut. Celle-ci se justifie d'autant plus du fait du développement contemporain de nouvelles inégalités territoriales.

### ...une dynamique complexe des inégalités territoriales économiques...

La dynamique des inégalités territoriales, que l'on aborde pour commencer sous le seul angle de la mesure économique, est déjà fort complexe à apprécier, pour différentes raisons :

- d'abord car bon nombre de ces inégalités sont « nécessaires » : elles ne sont pas contingentes et elles sont « utiles » tant du point de vue productif que résidentiel. Elles ne sont donc pas forcément injustes. Ces inégalités « de seconde nature » épousent la dynamique urbaine française : aux inégalités productives (qui conduisent à la métropolisation) s'articulent les inégalités résidentielles (qui conduisent à la périurbanisation), le tout aboutissant à des structures polycentriques qui sont autant la résultante de logiques de développement productif que de choix sociaux (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**) ;

22. Voir les travaux en la matière de Brigitte Baccaïni et Anne Laferrère.

- ensuite, l'évolution des inégalités économiques est complexe à apprécier, car la convergence voisine avec la divergence. Selon l'échelle territoriale retenue, la perspective change. Le constat d'une convergence des territoires selon le revenu à la petite échelle (région, département, zone d'emploi, agglomération) se combine au constat d'une divergence à la grande échelle (îlot, quartier, voire pâté de maisons). Il semble donc que les logiques productives et les politiques territoriales aient favorisé la convergence à la petite échelle tandis que les logiques résidentielles et ségréatives favorisent la divergence à la grande échelle. Un détour par la théorie est ici nécessaire : la courbe de Williamson (1965)<sup>23</sup> décrit une relation « en U inversé » entre niveau de développement économique national et disparités régionales. Sur le temps long, la France a bien suivi une courbe de Williamson à la petite échelle : les inégalités régionales ont augmenté puis décliné (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**). Elle se distingue à cet égard par exemple des nouveaux États membres de l'Union européenne, qui sont à la fois moins développés et plus dispersés régionalement qu'elle et se trouvent donc, pour la plupart, sur le segment ascendant de la courbe de Williamson<sup>24</sup>. Cette évolution s'explique, selon Williamson, par les mouvements de facteurs de production et les politiques publiques qui jouent d'abord en faveur des grandes agglomérations (urbaines), dont la croissance creuse l'écart avec les régions périphériques (rurales). Cette divergence s'atténue puis se retourne du fait des effets de congestion (des économies d'échelle) et de diffusion technologique. Il y a tout lieu de penser que ces facteurs ont joué dans la convergence macroterritoriale française, convergence encore accentuée par l'efficacité des politiques publiques de redistribution, explicites et implicites.

Les travaux de l'INSEE confirment bien ce que l'on pourrait nommer une « divergence territoriale descendante » en France et font état dans la période récente d'un rééquilibrage entre macroterritoires (entre régions, départements, zones d'emploi et même territoires urbains et ruraux) mais ils signalent également un creusement des disparités au sein des pôles urbains.

Apparaît alors comme un enjeu essentiel la question de la ségrégation urbaine qui, ayant fait et faisant l'objet de très nombreux travaux, n'est pas directement développée ici<sup>25</sup>. On peut en évoquer deux dimensions déterminantes : la ségrégation des classes supérieures (éclairée par les travaux d'Edmond Préteceille<sup>26</sup>) et le visage ethnique de la ségrégation urbaine française, dont l'évolution contemporaine est bien mise en lumière par les travaux de Jean-Louis Pan Ké Shon d'une part et Mirna Safi d'autre part<sup>27</sup>.

- Élément supplémentaire de complexité : la crise aggrave certes les différentiels territoriaux fins (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**), mais elle remet aussi en scène une nouvelle différenciation macroterritoriale (**Laurent Davezies**).
- Le croisement des inégalités économiques sociales et spatiales complique encore ce tableau. Les données rassemblées dans un rapport récent de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)<sup>28</sup> permettent de prendre partiellement la mesure de cet enjeu (tableau).

23. Williamson J. G., 1965, « Regional Inequality and the Process of National Development : a Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, 13, 2.

24. On peut se référer sur ce point aux données d'Eurostat.

25. Outre les très éclairants rapports annuels de l'ONZUS (*Observatoire national des zones urbaines sensibles*), on pourra notamment se référer à J.-P. Fitoussi, É. Laurent, J. Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Conseil d'analyse économique, 2003.

26. Edmond Préteceille, *La Division sociale de l'espace francilien. Typologie socioprofessionnelle 1999 et transformations de l'espace résidentiel 1990-99*, Paris, Observatoire sociologique du changement, 2003.

27. Jean-Louis Pan Ké Shon, « La ségrégation des immigrés en France : état des lieux », *Population et Sociétés*, n°477, avril 2011 ; Mirna Safi, « La dimension spatiale de l'intégration des populations immigrées (1968-1999) », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n°3, 2009, p. 521-555.

28. Le rapport prend en compte 212 « agglomérations » (communauté d'agglomération, communautés urbaines ou syndicats d'agglomération nouvelle) et mesure les inégalités spatiales par les inégalités intercommunales de revenu médian par unité de consommation internes aux agglomérations et les inégalités sociales par les inégalités de revenu médian par unité de consommation.

### Inégalités sociales et spatiales dans les agglomérations françaises

	Fortes inégalités spatiales	Faibles inégalités spatiales
Fortes inégalités sociales	50 (25,8 %)	43 (22,2 %)
Faibles inégalités sociales	28 (14,4 %)	73 (37,6 %)

Source des données : Assemblée des Communautés de France (AdCF), *Les Agglomérations et leur territoire – Dix ans de dynamiques socio-économiques, Septembre 2011.*

On peut formuler deux remarques générales à la lecture de ces données, partielles, répétons-le : d'une part, l'efficacité des politiques sociale et spatiale paraît corrélée puisque deux tiers des agglomérations françaises parviennent soit à contenir simultanément les écarts de revenu entre les personnes et les territoires, soit à ne contenir ni les unes ni les autres. Mais d'autre part, en dynamique, égalité sociale et égalité spatiale évoluent en sens inverse : le niveau d'inégalités sociales des agglomérations a eu plutôt tendance à s'accroître entre 2001 et 2008 (comme l'indice de Gini au niveau national, qui est passé, pour la France entière, de 0,286 en 2000 à 0,290 en 2009), seules 18 agglomérations ayant bénéficié d'une diminution des inégalités sur cette période. À l'inverse, les inégalités spatiales des agglomérations françaises ont plutôt eu tendance à diminuer entre 2001 et 2008 : 117 agglomérations sur 203 (soit 57 %) ont effectivement enregistré une réduction de leur niveau d'inégalités spatiales durant cette période.

- Enfin, dernier élément de complexité, selon le critère économique retenu, la perspective change. Si les disparités régionales mesurées par le revenu s'affaiblissent, les écarts dans les contributions au PIB s'accroissent : les lieux de création de richesses sont de moins en moins les lieux de la distribution du revenu et de la consommation (**Laurent Davezies**). On peut adopter une vision optimiste de cette dynamique : les inégalités de seconde nature résultant des dynamiques économiques de l'espace français parviennent semble-t-il à être corrigées, mais la crise actuelle menace ce rééquilibrage.

La nécessité d'adopter une perspective plurielle dans l'approche de l'égalité des territoires ne devient que plus évidente à la lumière de cette dernière évolution.

### ...et de nouvelles inégalités territoriales

On l'a dit, le territoire est un espace politique, c'est donc un espace social et en tant que tel sa compréhension réelle – son intelligence – appelle au dépassement des seuls critères du revenu ou du PIB par habitant pour faire notamment droit aux enjeux touchant l'emploi (**Yannick L'Horty**), la pauvreté et les besoins sociaux (**Hervé Guéry**). C'est vers une approche encore plus large, en termes de développement humain, qu'il convient de progresser pour prendre toute la mesure des nouvelles inégalités territoriales qui affectent le bien-être des Français(e)s : inégalités territoriales de santé (**Stéphane Riccan, Éric Jouglu, Zoé Vaillant, Gérard Salem**), inégalité d'éducation, au niveau secondaire (**Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed, Danièle Trancart**), mais aussi inégalités d'éducation supérieure et de recherche (**Catherine Soldano et Daniel Filâtre**). Enfin, il faut développer une approche des inégalités territoriales par les capacités (**Jean-Christophe Dissart, Benoît Lallau, France Loubet**).

Les inégalités de développement humain et de capacités sont des inégalités particulièrement néfastes au bien-être et préjudiciables à la cohésion nationale, car ce sont des inégalités dynamiques dotées d'une force d'inertie et de reproduction susceptibles de séparer durablement les habitant(e)s des territoires. À force de vivre dans des espaces divergents, le risque est grand de ne plus partager la même époque. La crise actuelle aggrave encore cette emprise de l'espace sur le social (**Laurent Davezies**).

Enfin, il faut absolument que la France adopte le prisme des inégalités environnementales, car il ne fait aucun doute qu'elles déterminent et vont déterminer encore davantage dans un avenir proche, les trajectoires d'existence des personnes. Il importe pour cela de progresser dans l'analyse de ces inégalités

de nature particulière (**Guillaume Faburel**) mais aussi de développer et d'intégrer les dispositifs empiriques qui permettent d'en prendre la mesure et de les caractériser (**Julien Caudeville**). Deux questions particulières et connexes doivent faire l'objet d'une attention forte : la question climatique (**Vincent Vigié et Stéphane Hallegatte**) et la question énergétique (**Gérard Magnin**).

Au regard des contributions rassemblées dans ce rapport, apparaît donc clairement la nécessité de rechercher l'égalité des territoires en France, mais comment la construire : à quelles conditions, selon quelles orientations ?

## C. Est-il possible de construire la justice territoriale en France ?

### Disposons-nous du bon imaginaire territorial ? Des bonnes institutions ? Des bons outils de mesure ? Des bons instruments d'action ?

#### Oui, mais à condition de sortir d'une certaine mythologie territoriale française...

Renouveler la politique territoriale en France, c'est d'abord renouveler la philosophie territoriale française, c'est-à-dire libérer l'imaginaire des territoires des emprises jumelles jacobine et girondine (**Jacques Lévy**). C'est aussi révéler les insuffisances de l'architecture actuelle des pouvoirs territoriaux.

#### ...de développer de nouveaux outils de mesure...

La nécessité est forte de comprendre les ruptures désormais fines de l'espace français. Pour cela la pleine potentialité des outils cartographiques doit être activée (**Jean-Christophe François**), tant les cartes à la petite échelle nous en apprennent peu sur les dynamiques réellement à l'œuvre.

Comme l'a bien montré le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, mesurer c'est gouverner : changer les politiques suppose de changer les indicateurs, les instruments de mesure. Les nouveaux indicateurs de développement humain doivent donc être mobilisés dans les stratégies territoriales, mais ils doivent aussi être explicités du point de vue de leurs finalités (**Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert**). La problématique de l'attractivité durable et de la résilience des territoires doit, enfin, être développée (**Anne Musson**) et, plus généralement, l'intégration des problématiques sociale et écologique doit permettre d'inscrire les territoires français sur des trajectoires de soutenabilité (**Jacques Theys**).

#### ...et de réformer les instruments d'action de l'État

La mythologie territoriale française est aussi celle de la maîtrise du territoire par découpage et maillage. Le zonage, apparu comme un instrument public contribuant à garantir l'égalité des places entre les territoires, est devenu la modalité privilégiée d'intervention de l'État dans le contexte de la décentralisation marqué par un basculement vers l'égalité des chances. (**Daniel Béhar**). Mais non seulement cet instrument démontre des limites certaines, mais la critique qu'on lui oppose est elle-même pétrie de contradictions : l'approche en termes de handicaps qui le fonde se voit accusée de produire de la stigmatisation sans garantir d'effets de remise à niveau, mais on propose pour y échapper de réinscrire le zonage dans le modèle de droit commun de l'égalité des chances méritocratique qui lui-même engendre le processus de décrochage dont il se veut le correctif. Il importe donc de sortir cet instrument à la fois de ses apories et de ses contradictions.

Les mécanismes de péréquation financière, enfin, appellent également des réformes importantes. Le contexte français, fait d'émiettement territorial, de fortes disparités entre collectivités, de contrainte

budgétaire « durcie » et de marges de manœuvre budgétaires encore considérables (même si elles sont en voie de réduction), peut engendrer des comportements concurrentiels dommageables, voire prédateurs (**Guy Gilbert et Thierry Madiès**). Ces comportements sont restés, sur le plan fiscal, jusqu'à présent relativement modérés, mais il importe de s'assurer qu'il en aille ainsi à l'avenir. La péréquation financière apparaît à cet égard comme un instrument de stimulation de la « bonne concurrence » par la disparition des « rentes de situation », mais il faut là aussi, l'extraire du halo de confusion qui l'entoure et lui conférer une véritable transparence pour maintenir sa relative efficacité et accroître sa légitimité. Notons pour finir sur cette exigence de transparence l'existence d'un véritable chiasme territorial des politiques publiques en France : si les politiques sociales produisent des effets spatiaux très importants mais tabous dans le débat public, les politiques spatiales produisent des effets sociaux eux aussi importants, dont les migrations résidentielles portent témoignage<sup>29</sup>. Il serait bon de révéler ce chiasme dans le but d'améliorer l'efficacité et la légitimité des instruments de péréquation dont dispose l'État. Il est temps pour conclure d'avancer des propositions de politique publique, dont on espère qu'elles seront à la hauteur des problématiques et des enjeux que nous venons trop brièvement de passer en revue.

## Recommandations

On peut imaginer trois grands types de politiques publiques susceptibles de concourir à l'égalité des territoires, qui se distinguent par leur but et leur niveau de gouvernement, selon un principe de subsidiarité qui est aussi un principe d'efficacité territoriale : ce qui peut être fait à l'échelle des territoires doit de préférence l'être. Pour constituer chacun de ces axes politiques, on a agrégé à la fois des orientations (idées directrices) et des propositions (politiques ou réformes spécifiques). Chaque fois que cela a été possible, propositions d'expert(s) et de responsables politiques se complètent.

*1. Investir dans l'intelligence des territoires [Entre l'observation descriptive et la prospective au long cours, doit se développer une intelligence territoriale en temps réel, susceptible d'informer les stratégies locales de développement ; la valorisation des territoires doit quant à elle permettre de redéfinir les critères de la valeur collective pour donner à chaque territoire sa place dans le projet national et lui permettre de mieux assurer sa trajectoire de développement].*

### Connaissance

- Développer l'intelligence sociale territoriale (**Hervé Guéry**) : les transferts de compétences hérités des vagues de décentralisation ne se sont pas suffisamment accompagnés d'outils de pilotage et de connaissance des dynamiques locales, en particulier sociales. Les inégalités territoriales sont aussi des inégalités de connaissance territoriale, il importe d'y remédier en mutualisant le savoir territorial dans des unités statistiques spécialisées non seulement dans la collecte, mais surtout le traitement des données territoriales sociales et leur restitution aux collectivités ;
- Diffuser des outils cartographiques fins (**Jean-Christophe François**) : il faut armer les puissances publiques nationales et locales d'un « laser territorial » qui permette de saisir les ruptures socioterritoriales fines, en mobilisant les ressources cartographiques développées par la recherche et en développant des outils cartographiques statiques et interactifs informatisés facilement utilisables par les collectivités territoriales ;
- Construire l'intelligence social-écologique territoriale (**Jacques Theys, Guillaume Faburel, Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent**) : il importe d'intégrer systématiquement les enjeux

29. **Daniel Béhar** remarque au sujet de la Seine St Denis « que les trajectoires de mobilité résidentielle et de promotion sociale, notamment inter générationnelles, demeurent et se renouvellent, sans qu'on puisse identifier la part imputable à la politique de la ville... Simultanément la situation des quartiers tend à se dégrader de façon continue puisqu'ils accueillent de nouvelles populations davantage paupérisées »

sociaux et environnementaux dans les stratégies de développement territorial ; il faudrait aussi à cet effet créer un centre d'analyse et de prévention des inégalités environnementales rassemblant les compétences en la matière pour les mettre au service des territoires (**Julien Caudeville**).

### Valorisation

- Populariser les indicateurs de développement humain (**Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert**) : ces nouveaux indicateurs peuvent être à la fois des indicateurs de sensibilité et de communication comme de véritables outils de pilotage des politiques publiques, à la construction et l'interprétation desquelles il faut associer les citoyens afin d'en renforcer la légitimité et d'en favoriser les usages opérationnels ; la valeur d'un territoire doit dépendre des valeurs de ses habitant(e)s ;
- Généraliser les indicateurs d'attractivité soutenable et de résilience des territoires (**Anne Musson**) : il importe de dépasser conceptuellement la seule attractivité économique et la seule compétitivité-coût pour donner de la profondeur et de la pérennité aux stratégies de développement territorial.

*2. Cultiver les capacités territoriales [Les seules ambitions d'« attractivité » et de « compétitivité » économiques ne suffisent pas à définir des stratégies de développement territorial soutenables et justes, il importe de repenser ces stratégies en partant du développement humain et des capacités des personnes ; il convient également de projeter de manière dynamique le bien-être des habitant(e)s sur des trajectoires de soutenabilité écologique, climatique et énergétique].*

### Développement humain et capacités

- Développer l'approche par les capacités de la question territoriale (**Jean-Christophe Dissart, Benoît Lallau, France Loubet**) : celle-ci permet de mieux comprendre quelles sont les opportunités qui sont accessibles aux individus sur un territoire donné, et en retour comment les capacités individuelles contribuent aux dynamiques territoriales, elle ouvre aussi sur les enjeux de résilience et de soutenabilité ;
- Mettre en œuvre une nouvelle politique urbaine de capital humain (**Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse**) : la compétence et la mobilité doivent être les deux axes d'une telle politique. Il importe de développer l'incitation des jeunes citoyens à acquérir du capital humain en développant leurs opportunités de logement dans des quartiers où les emplois existent et où la qualité des services publics est bonne, ce qui pourrait prendre la forme de bonus octroyés aux jeunes acceptant de changer de résidence (comme cela se fait aux États-Unis) ;
- Mieux mesurer et réduire les inégalités territoriales de santé (**Stéphane Riccan, Éric Jouglu, Zoé Vaillant, Gérard Salem**) : il importe de mieux articuler les questions d'aménagement, de gestion ou d'organisation du territoire à celles des enjeux de santé publique pour mettre en lumière le rôle de l'organisation territoriale et des combinaisons locales, à différentes échelles, des déterminants sociaux, économiques, politiques et sanitaires stricto sensu autant qu'individuels, dans la construction et l'aggravation des inégalités face à la santé ; l'identification de ces mécanismes permettrait de mieux orienter les choix de politiques publiques en insistant notamment sur les indicateurs à développer et à suivre, les échelons pertinents d'intervention et les modalités d'interventions dans le cadre d'un développement plus égalitaire des territoires ; il convient aussi de développer de manière systématique les contrats locaux de santé que la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » encourage les agences régionales de santé à conclure avec les collectivités territoriales (**Hervé Maurey**) ;
- Mieux mesurer et réduire les inégalités territoriales d'éducation secondaire (**Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed, Danièle Trancart**) : en limitant la concurrence et la hiérarchisation des établissements scolaires et en luttant contre les processus de décrochage scolaire par le

développement de structures d'accueil proposant un accompagnement à la scolarité de qualité dans les territoires les plus en difficulté ; c'est à l'échelle urbaine, et non à celle de l'établissement, que se joue l'efficacité de ces politiques scolaires territoriales ; de manière générale, il apparaît souhaitable de faire de la mixité sociale et scolaire un objectif à part entière de la politique d'éducation nationale (**Françoise Cartron**).

- Atténuer les inégalités territoriales d'éducation secondaire et de recherche (**Catherine Soldano et Daniel Filâtre**), selon quatre principes : procéder à une analyse lectures géolocalisée de l'ensemble des activités scientifiques, de formation et de transfert aux différentes échelles du territoire pour aborder les dynamiques propres des sites universitaires, intégrer dans une stratégie nationale des politiques différenciées par territoire selon des compositions propres aux quatre vecteurs du développement scientifique (la formation, la vie étudiante, la recherche, le transfert et l'innovation), intégrer le développement des systèmes scientifiques locaux dans une analyse régionale, définir de manière contractuelle les relations entre les différents partenaires publics et sectoriels afin de construire, au niveau des territoires, des communautés scientifiques pertinentes capables de revendiquer un rôle culturel, social et économique majeur pour l'université ; l'égalité territoriale en matière d'enseignement supérieur doit aussi s'apprécier en fonction de l'organisation des services de vie aux étudiants (transport, logement...) qui permettent de compenser en partie les difficultés d'accès à un site d'enseignement supérieur (**Marthe Corpet**).
- Construire une nouvelle politique de désenclavement rural (**Mohamed Hilal, Yves Schaeffer, Cécile Détang-Dessendre**) : Une telle politique viserait la réduction des disparités territoriales d'accès aux mailles urbaines et pourrait notamment prendre la forme de nouveaux investissements dans les infrastructures et systèmes de transport routier et ferroviaire, mais aussi de soutiens ciblés sur les bourgs et petites villes à même d'animer les territoires les plus enclavés. Pour aider à la conception d'une telle politique, une réflexion éthique devrait être engagée et pourrait s'articuler autour de trois valeurs sociales : la responsabilité, l'efficacité et le besoin. C'est, plus largement, à un nouveau contrat de développement partagé entre espaces urbains et ruraux qu'il importe de réfléchir (voir plus loin **Coopération**).

### **Soutenabilité et résilience**

- Inscrire la transition énergétique au cœur des sentiers de développement des territoires (**Gérard Magnin**) : Fournir à tous les petits et moyens consommateurs un service de proximité qui leur apporte l'assistance technique et financière à l'amélioration de la qualité thermique de leurs logements et de la performance de leurs équipements ; alimenter l'économie du territoire en permettant aux collectivités et aux acteurs locaux d'investir pour exploiter les potentiels énergétiques de leurs territoires, en économie d'énergie comme en ressources renouvelables ; la rénovation thermique des bâtiments est aujourd'hui la meilleure politique d'égalité énergétique des territoires.
- Anticiper activement le changement climatique (**Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte**) : généraliser la promotion d'une approche intégrée du développement des territoires, combinant développement économique et enjeux climatiques et environnementaux et plus spécifiquement la mise en place de plans d'action visant dès à présent à prendre en compte les contraintes climatiques (adaptation et atténuation) et les politiques de compensations associées lors des décisions stratégiques affectant le devenir du territoire ; il faudrait qu'une partie des fonds structurels européens viennent appuyer ces stratégies locales d'adaptation (**Marie-Christine Blandin**) ;

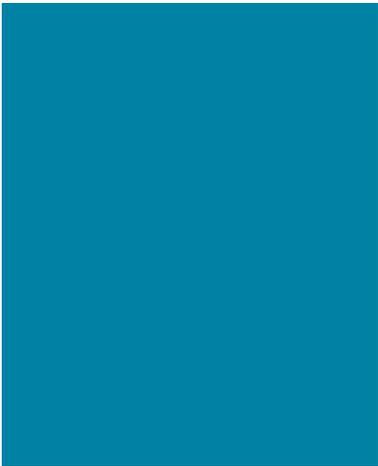
**3. Consolider la solidarité des territoires [Il convient de réformer en profondeur l'architecture des pouvoirs territoriaux en s'inspirant d'une nouvelle philosophie territoriale ; la mobilité n'est pas un substitut à l'aménagement du territoire : il faut aménager la mobilité pendulaire au sein des espaces urbains français ; la solidarité entre territoires par zonage et péréquation ne peut pas se réduire à une géographie prioritaire et une redistribution statiques, elle doit être refondée à partir d'une approche dynamique et transparente de la justice territoriale].**

### Coopération

- Concevoir et mettre en mouvement une nouvelle architecture des pouvoirs territoriaux (**Jacques Lévy**) : par le lancement d'un large débat sur l'architecture des territoires, l'engagement d'un processus de déverrouillage constitutionnel et institutionnel, la construction d'une nouvelle architecture des territoires politiques, la définition des équilibres financiers entre entités et la mise en place d'un contrat géographique entre les différents acteurs territoriaux ; il importe également de réfléchir à la mise en œuvre d'un « pacte de gouvernance territorial » dans lequel la région, les départements, les intercommunalités s'organiseraient, au sein de l'espace régional, pour mettre au point un cadre contractuel des politiques publiques (**Jean-Pierre Bel**) ;
- À cet égard, la prochaine loi de décentralisation devrait préciser la répartition des missions et, par déduction, des compétences, entre les niveaux de collectivités. La région devrait ainsi être en charge de préparer l'avenir des hommes, des entreprises et du territoire ; le département se verrait confier la mission d'assurer les solidarités sociales et territoriales ; les communes et intercommunalités devraient assurer le maintien et le renforcement du lien social et le fonctionnement des services publics de proximité immédiate (**Yves Krattinger**) ;
- Aménager l'étalement urbain et la mobilité pendulaire (**Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent**) : en modulant le coût du transport individuel par les péages urbains et la fiscalité du carbone (**Jean-Paul Chanteguet**) ; en encourageant la fiscalisation de la densité ; en améliorant la qualité de vie dans les centres-villes et les zones denses par le développement des services écosystémiques urbains ;
- Inventer une véritable « économie circulaire territoriale » (**Hélène Gassin**) : favoriser la mise au jour des liaisons écologiques entre territoires urbains et ruraux et inventer une nouvelle forme de partenariat entre les territoires permettant tout à la fois de reconnaître ces interactions mais aussi de créer de concert les conditions de la prévention, de la réduction des difficultés et de la mutualisation des aménités. La France, contrairement à d'autres pays (Allemagne, Japon, Chine), ne dispose toujours pas d'une loi visant à développer l'économie circulaire.

### Cohésion

- Développer, en matière d'emploi, des politiques spatiales combinées (**Yannick L'Horty**) : ces politiques doivent privilégier des instruments doublement ciblés, à la fois sur des publics fragiles et dans les territoires les plus vulnérables, tout en agissant sur plusieurs leviers à la fois de façon à constituer une véritable *policy mix* spatial ;
- Évoluer, en matière de zonage, d'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée (**Daniel Béhar**), selon quatre exigences : agir sur les inégalités territoriales en tant que telles et non plus au moyen d'un « détour territorial », dépasser l'alternative lieux/personnes pour prendre la mesure des interactions entre offre territoriale et demande sociale, abandonner les mesures fondées sur un « écart à la moyenne » pour identifier des « sentiers de décrochage » des territoires, inscrire dans la durée les politiques relatives aux inégalités entre les territoires ;
- Renforcer la légitimité de la péréquation financière (**Guy Gilbert et Thierry Madiès**) : la péréquation financière doit pouvoir s'appuyer sur un cadre institutionnel pérenne et substantiel ainsi que sur des concepts compris et partagés. La péréquation, en particulier, doit être transparente. Si la péréquation est horizontale, elle doit être présentée comme telle et non masquée par une apparente verticalité. Si elle est verticale, la source du financement doit apparaître clairement déconnectée de ressources locales supprimées. La péréquation doit en outre faire l'objet d'une évaluation fréquente et publicisée.



**Partie 1.**

**Continuité  
et ruptures territoriales**

# 1. France, une société urbaine

Jacques Lévy

## Synthèse

### France, une société urbaine

L'urbanisation absolue, définie comme le passage quantitatif du monde rural au monde urbain, est achevée en France. La différence principale au sein de ce vaste continuum porte sur l'intensité du mélange densité + diversité, donc du niveau d'urbanité. La prédiction selon laquelle le modèle de la ville étalée allait s'imposer à l'ensemble du territoire apparaît aujourd'hui peu crédible. Les sondages montrent que l'idéal pavillonnaire reste majoritaire mais qu'il est grignoté par différents angles et a perdu une grande part de sa légitimité, notamment face à la composante pro-urbaine de la conscience écologique. Inversement, en France comme dans le reste de l'Europe, la minorité des « urbaphiles » s'affirme et s'étoffe. Le rôle cardinal des réseaux s'est trouvé renforcé à la fois par la relativisation du niveau national et par l'émergence de l'acteur spatial individuel. Les cent aires urbaines les plus peuplées présentent des ressemblances frappantes, avec des différences bien plus liées à leur taille qu'à leur appartenance à telle ou telle région historique.

## L'auteur



**Jacques Lévy** a été élève à l'École normale supérieure de Cachan (F). Il est professeur de géographie et d'urbanisme à l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Il y dirige le Laboratoire Chôros. Ses centres d'intérêt principaux sont la théorie de l'espace des sociétés, notamment au travers de la géographie du politique, des villes et de l'urbanité, de l'Europe et de la mondialisation. Il s'intéresse à l'épistémologie et aux méthodes des sciences sociales, avec une attention particulière pour la cartographie et la modélisation. Dans son activité professionnelle, il s'emploie à relier et à associer la recherche fondamentale aux pratiques de l'urbanisme et du développement spatial. Il a à son actif plus de six cents publications, dont de nombreux ouvrages. Il est codirecteur de la revue *EspacesTemps.net*. Il est conseiller scientifique de la revue *Pouvoirs Locaux*.

Page à l'École polytechnique fédérale de Lausanne: <http://people.epfl.ch/jacques.levy>

*Les données disponibles confirment un fait simple et implacable : l'urbanisation de la France est, sauf exceptions minimales, achevée. Le phénomène urbain organise l'espace français comme celui de l'Europe et, chaque jour davantage, de l'ensemble de la planète. De même que la ville était une figure particulière des sociétés rurales dans le monde médiéval, de même, aujourd'hui, les campagnes sont des figures particulières de l'univers urbain, se différenciant par certains aspects de la ville proprement dite, mais leur devenant comparables par les modes de vie de leurs habitants. Ceux-ci, et c'est là une différence majeure avec le passé, ont fait, moyennant des arbitrages complexes, parfois douloureux, le choix d'habiter là où ils habitent. Ils optent, au sein d'un continuum de lieux possibles, pour ceux qui leur semblent le mieux correspondre à l'horizon stratégique que, comme acteurs partiels de leur biographie, ils cherchent à dessiner. Ces lieux se distinguent par leur niveau d'intensité urbaine, par leurs gradients d'urbanité.*

## L'urbanisation de la France est achevée

Le tableau ci-dessous donne une idée de l'état d'urbanisation de la France, à partir des données parfois difficilement utilisables ou mal dénommées que fournit l'INSEE, par totalisations, par dissociations, parfois par approximations, lorsque les données ne sont pas disponibles. Au bout du compte, cependant, le constat qui s'impose est assez simple : l'urbanisation absolue, définie comme le passage quantitatif du monde rural au monde urbain est achevée en France.

Il existe un *continuum civilisationnel* entre les centres-villes et les marges hypo-urbaines. Seule une infime partie de la population (la colonne F du tableau, soit moins de 4% de la population si l'on suit les découpages de l'INSEE, probablement moins encore dans la réalité d'aujourd'hui) peut être considérée comme relativement extérieure au monde urbain. Encore faut-il prendre en compte le fait que, pour une partie de ces habitants – retraités, touristes de longue durée, actifs en situation de marginalité provisoire –, cette localisation de leur habitat n'occupe qu'une partie, parfois minoritaire, de leur vie quotidienne.

### Gradients d'urbanité

Si l'on regarde l'ensemble du paysage, la différence principale au sein de ce vaste continuum porte sur l'intensité du mélange densité + diversité, donc du niveau d'urbanité. Le principe même de la ville consiste en effet en une concentration d'un maximum de réalités sociales dans le minimum d'étendue. L'urbanité – ce qui fait d'une ville une ville – sera donc d'autant plus élevée que la densité d'habitants et d'activités sera forte. Cette diversité dense porte donc sur tout ce qui peut faire hétérogénéité : les catégories sociales, les générations, les pratiques sociales, les fonctions, le patrimoine bâti, la mémoire... Depuis 1990, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a mis au point une nouvelle nomenclature, celle des « aires urbaines », pour prendre en compte le fait que le phénomène urbain n'est pas seulement morphologique : il existe aussi des zones disjointes de l'agglomération mais qui, par la mobilité, entretiennent des relations fortes avec la ville. C'est ce qu'on appelle le périurbain. De l'espace citadin à l'infra-urbain en passant par le péri- et l'hypo-urbain, on perd en urbanité à la fois directement par les caractéristiques du lieu et par la distance à parcourir pour accéder aux niveaux supérieurs. Par exemple, un lotissement périurbain se trouvant en périphérie d'une aire urbaine de 500 000 habitants connaît un faible niveau de mixité sociale, un faible niveau de diversité fonctionnelle, une absence très marquée d'espaces publics fixes et mobiles et, en outre, il se trouve à plus d'une demi-heure, parfois plus d'une heure du centre multifonctionnel, bien doté en espaces publics de cette aire urbaine. On peut observer différentes variantes d'augmentation ou de réduction, la densité et la diversité allant en général de pair mais pouvant aussi s'écarter l'une de l'autre jusqu'à un certain point : ainsi les bassins industriels créés au XIX<sup>e</sup> siècle ou les stations touristiques à monoactivité peuvent

Figure 1. Le monde urbain français et ses gradients

<b>Gradients d'urbanité</b>	<b>Villes (centres + banlieues)</b>	<b>Périurbain</b>	<b>Aires urbaines*</b>	<b>Hypo-urbain**</b>	<b>Espaces urbains</b>	<b>Infra-urbain***</b>	<b>Tous gradients</b>
<b>Milliers de résidents</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C (= A + B)</b>	<b>D</b>	<b>E (= C + D)</b>	<b>F</b>	<b>G (= E + F)</b>
<b>Découpages administratifs</b>							
1. Île-de-France	10 355	1 734	12 089				
2. Autres « Grandes aires urbaines »	27 481	9 946	37 427	3 296	52 812		52 812
3. « Moyennes aires urbaines »	1 924	350	2 274				
4. « Petites aires urbaines »	2 364	167	2 531	3 338	8 143		8 143
5. « Unités urbaines » hors « aires urbaines »	481		481		481		481
6. « Communes isolées » hors « unités urbaines »						2 527	2 527
7. Total France (%)	42 605 (66,61)	12 197 (19,07)	54 802 (85,68)	6 634 (10,37)	61 435 (96,05)	2 527 (3,95)	63 962 (100)

©Jacques Lévy, ChôrosIÉPFL. Source : Insee. Population 2008, France entière.

\* Ici la notion d'aire urbaine a une signification légèrement différente de celle de l'INSEE puisqu'elle inclut aussi celles dont les « pôles urbains » sont inférieurs au seuil de 1500 emplois mais dépassent les 2000 habitants agglomérés. Ces petites unités urbaines sont considérées, faute de données, comme n'ayant pas de couronne périurbaine. Cela aboutit probablement à sous-estimer celles-ci d'environ 15 000 habitants et à surestimer d'autant le poids des « communes isolées ».

\*\*On a repris les données de l'INSEE portant sur les « communes multipolarisées », qui représentent une approximation acceptable du concept d'hypo-urbain : il s'agit d'un « urbain diffus externe », c'est-à-dire des zones encore plus distantes des villes que le périurbain et qui, en conséquence, ont souvent des liens avec plusieurs aires urbaines.

\*\*\*On a considéré que les 84% des « communes isolées » qui, selon l'INSEE, n'appartiennent pas à une unité urbaine constituaient une approximation acceptable de l'infra-urbain, c'est-à-dire des zones mal connectées aux villes. Cette catégorie est sans doute surestimée par le seuil requis (40% des actifs travaillant dans une ou plusieurs aires urbaines) pour qu'une commune soit considérée comme « périurbaine » ou « multipolarisée ». Les modes de vie urbains passent aujourd'hui par bien d'autres choses que le seul rapport à l'emploi.

générer une densité peu diverse, tandis que, inversement, une petite ville très généraliste peut offrir une diversité peu dense.

Dans l'ensemble, la période récente<sup>1</sup> se caractérise par une reprise de la croissance démographique dans les communes-centres (+0,3%/an entre 1999 et 2006) après une longue période de stagnation depuis 1982. C'est aussi le cas si on prend en compte les agglomérations : +0,5 contre +0,3%/an entre 1982 et 1999. L'autre phénomène majeur reste cependant la belle croissance des espaces à faible gradient d'urbanité, avec un maintien à un taux élevé (1,3%/an) du périurbain proprement dit. La diffusion de l'urbanisation vers les zones naguère encore infra-urbaines fait partie du phénomène. Elle se traduit par le fait que les communes « rurales » (celles qui ne faisaient pas partie des « espaces à dominante urbaine » en 1999) connaissent elles aussi une croissance.

La rétrospective depuis les années 1960<sup>2</sup> montre que le plus fort moment de périurbanisation se situe au début des années 1970 en Île-de-France, tandis que pour les autres régions, le pic se situe plus tard, entre 1980 (dans le Sud-Est) et aujourd'hui (Midi-Pyrénées). Les taux supérieurs à 2,5%/an (parfois plus de 4%/an) qu'on pouvait rencontrer dans cinq régions (notamment Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes) entre 1975 et 1990 ont disparu et seuls Midi-Pyrénées et la Corse ont dépassé les 2% durant la dernière période.

Ce qui change durant la dernière décennie est que désormais les deux grands modèles mondiaux d'urbanité (Lévy, 1999 ; 2009), celui qui assume la densité dans la diversité (« modèle d'Amsterdam ») et celui qui tend plutôt à la dispersion et à la fragmentation (« modèle de Johannesburg ») connaissent tous les deux du succès auprès des Français. La prédiction selon laquelle le modèle de la ville étalée allait s'imposer à l'ensemble du territoire apparaît aujourd'hui peu crédible. Les sondages montrent que l'idéal pavillonnaire reste majoritaire mais qu'il est grignoté par différents angles et a perdu une grande part de sa légitimité, notamment face à la composante pro-urbaine de la conscience écologique. Inversement, en France comme dans le reste de l'Europe, la minorité des « urbaphiles » s'affirme et s'étoffe.

Dans cette dynamique, l'Île-de-France apparaît alors comme originale et, jusqu'à un certain point, préfiguratrice des évolutions à venir du reste de la France. En effet, la redensification de l'agglomération morphologique de Paris est nette<sup>3</sup>. La croissance du périurbain a été de 2,6% par an entre 1962 et 1982, de 1,6% par an entre 1982 et 1999 et de 0,9% par an de 1999 à 2006, inférieure désormais à celle des communes de la Petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne : 1,0%) et, plus nettement encore, à celle des communes limitrophes de Paris (1,3%/an), alors même que la croissance démographique de la France a été dans cette période de 0,7%/an.

Dans la plus grande aire urbaine française, la ville commence à prendre le pas sur l'urbain non citadin. Cela signifie aussi que le « modèle d'Amsterdam » ne se trouve plus dans une logique défensive, mais offensive en Île-de-France : on peut dire que, sans empêcher la poursuite du développement du périurbain, notamment dans ses marges géographiques lointaines et dans ses périphéries sociologiques, l'attente d'une urbanité plus assumée concerne et attire de plus en plus Franciliens.

Cette inversion de tendance se manifeste dans les quatre autres agglomérations millionnaires (Lyon, Marseille, Lille, Nice). Dans l'ensemble de la France, le frémissement est peu spectaculaire en masse (+53 000 habitants en plus dans les communes-centres, +124 000 dans les banlieues entre 1999 et 2006), mais l'essentiel est sans doute dans l'inflexion des courbes. Après deux décennies de stagnation, les villes qui s'assument comme villes ont recommencé à attirer des habitants.

On comprend donc bien la forte relation qui se noue entre gradients d'urbanité et modèles d'urbanité. À l'échelle mondiale, la prévalence respective des modèles d'« Amsterdam » et de « Johannesburg » peut être différenciée selon trois plans d'opposition, qui sont aussi trois échelles : par continent, par taille de ville, par gradient d'urbanité dans une ville donnée. Ainsi, l'Europe et l'Asie, les grandes

1. Lagalier, Jean & Vienne, Dalila, 2009. « Recensement de la population de 2006 : la croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes », *Insee Première*, n°1218, janvier 2009.

2. Baccaïni, Brigitte & Sémécurbe, François, 2009. « La croissance périurbaine depuis 45 ans : extension et densification », *Insee Première*, n°1240, juin 2009.

3. Mary-Portas, France-Line, 2009. « Recensement de la population de 2006 : retour de la croissance démographique au centre de l'agglomération parisienne », *Île-de-France à la page*, n°311, janvier 2009.

agglomérations, les centres-villes penchent plutôt vers la ville rassemblée tandis que l'Amérique du Nord et l'Afrique, les périphéries et les petites villes ont plutôt adopté le modèle de l'urbain étalé et fragmenté. Ces réalités sont en mouvement, le « modèle d'Amsterdam » reprenant de la force, comme c'est le cas en France, mais aussi depuis vingt ans en Amérique du Nord. Les zones intermédiaires, hésitantes, deviennent les plus passionnantes à analyser. Dans le cas français, ce sont les banlieues lointaines et le périurbain proche ainsi que les villes moyennes qui méritent l'attention la plus précise car c'est sans doute là que, dans un sens ou dans l'autre, les signaux faibles les plus significatifs peuvent se manifester.

## Une société en archipel

Les sept cartes qui suivent expriment cette idée simple et forte : la meilleure manière de se représenter l'espace français d'aujourd'hui est de le considérer comme un ensemble d'entités urbaines autonomes reproduisant la même configuration interne. L'idée d'un espace-archipel, à dominante réticulaire, a été proposée par Jean Viard<sup>4</sup> et Pierre Veltz<sup>5</sup>.

Le rôle cardinal des réseaux s'est trouvé renforcé à la fois par la relativisation du niveau national et par l'émergence de l'acteur spatial individuel. Les *spatialités*, c'est-à-dire les actions et les schèmes d'action portés par ces acteurs, concourent à agencer l'*espace*, celui qui s'impose à eux mais qui est fabriqué par eux. Les acteurs « font avec l'espace » préexistant<sup>6</sup>, mais, ce faisant, ils le transforment et le modèlent. Cela ne passe pas seulement par l'action politique instituée. Construire une maison en marge des villes, opter pour un style de mobilité, flâner dans l'espace public sont autant d'actes apparemment individuels qui influent fortement, surtout bien sûr si beaucoup agissent dans le même sens, sur l'agencement général de l'environnement spatial.

Les individus possèdent un *capital spatial* de plus en plus consistant, c'est-à-dire un dispositif de maîtrise des lieux et des distances fait de leur expérience et de leur compétence qui leur permet de s'approprier de nouveaux lieux et de nouvelles pratiques. Ces individus ne sont nullement, comme certains l'ont cru un temps, la plus petite échelle de l'humanité. Les objets ou les environnements fixes peuvent être rangés selon leur taille, mais l'individu, acteur mobile, qui parcourt le Monde en modifiant son identité à la marge et sans perdre son intégrité, n'est pas assignable à un échelon donné. Par ses rhizomes, ces réseaux aux limites floues, il embrasse de vastes espaces, du local au mondial. On a découvert récemment que les « réseaux sociaux » de l'Internet permettent aux individus d'accéder à une multitude de personnes situées dans de nombreux lieux, distants selon d'autres métriques. Ces « bulles » d'apparence fragile dont parle Peter Sloterdijk<sup>7</sup> peuvent créer des coalescences massives. Il existe des inégalités spatiales entre les individus, mais celles-ci ont changé de nature depuis que le coût du transport a massivement diminué, depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle. L'échelle et la vitesse nominale cessent d'être discriminantes, c'est plutôt la maîtrise des métriques, la *métrise*, qui se révèle décisive. Elle distingue ceux qui peuvent passer d'un lieu à un autre, d'une mobilité à une autre, d'un style spatial à un autre tout en trouvant à chaque fois la posture qui valorise leurs autres capitaux sociaux : appropriation des ressources du lieu, capacité à se repérer dans un monde inconnu, faculté d'activer des ressources et des pratiques spatiales imprévues quand la situation l'exige.

Notons que les lieux, ce qu'on appelle couramment les « territoires » dans le vocabulaire politique français, peuvent aussi posséder un capital spatial. Celui-ci comprend des éléments objectifs (leur localisation, leurs liens avec d'autres lieux, les réalités qu'ils contiennent), mais aussi plus subjectifs : leur image sur place ou à l'extérieur, l'identité spatiale de leurs habitants, leur capacité de mobilisation de la société sur un projet. Comme pour les individus, on peut parler d'expérience accumulée et de compétence à gérer ce patrimoine. Comme pour les individus, le capital spatial peut être échangé contre d'autres capitaux sociaux, économique ou politique, par exemple.

4. Viard, Jean, 1994. *La société d'archipel, ou les territoires du village global*, La Tour d'Aygues : L'Aube.

5. Veltz, Pierre, 1996. *Mondialisation, villes et territoire : une économie d'archipel*, Paris : PUF.

6. Lussault, Michel, 2007. *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris : Seuil.

7. Sloterdijk, Peter, 2005. *Écumes (Sphères 3)*, Paris : Marin Sell.

Le développement relatif de l'acteur spatial individuel et celui, plus général, de l'ensemble des acteurs non étatiques (entreprises, collectifs, communautés...) change à son tour le rapport des lieux entre eux. Le renforcement concomitant de la mobilité à toutes les échelles, de la télécommunication à travers le téléphone mobile et l'Internet et de la ville par la généralisation de l'urbanisation montre que ces trois grandes modalités de gestion de la distance sont à la fois concurrentes et complémentaires. Dans le cadre de cette *coopétition*, la ville ne souffre donc pas du développement des deux autres modalités (mobilité et télécommunication) mais joue sa partie grâce à sa capacité spécifique, faite de concentration en son sein d'altérités et de frottements productifs, à développer les activités créatives cruciales pour le développement tel qu'il se joue aujourd'hui.

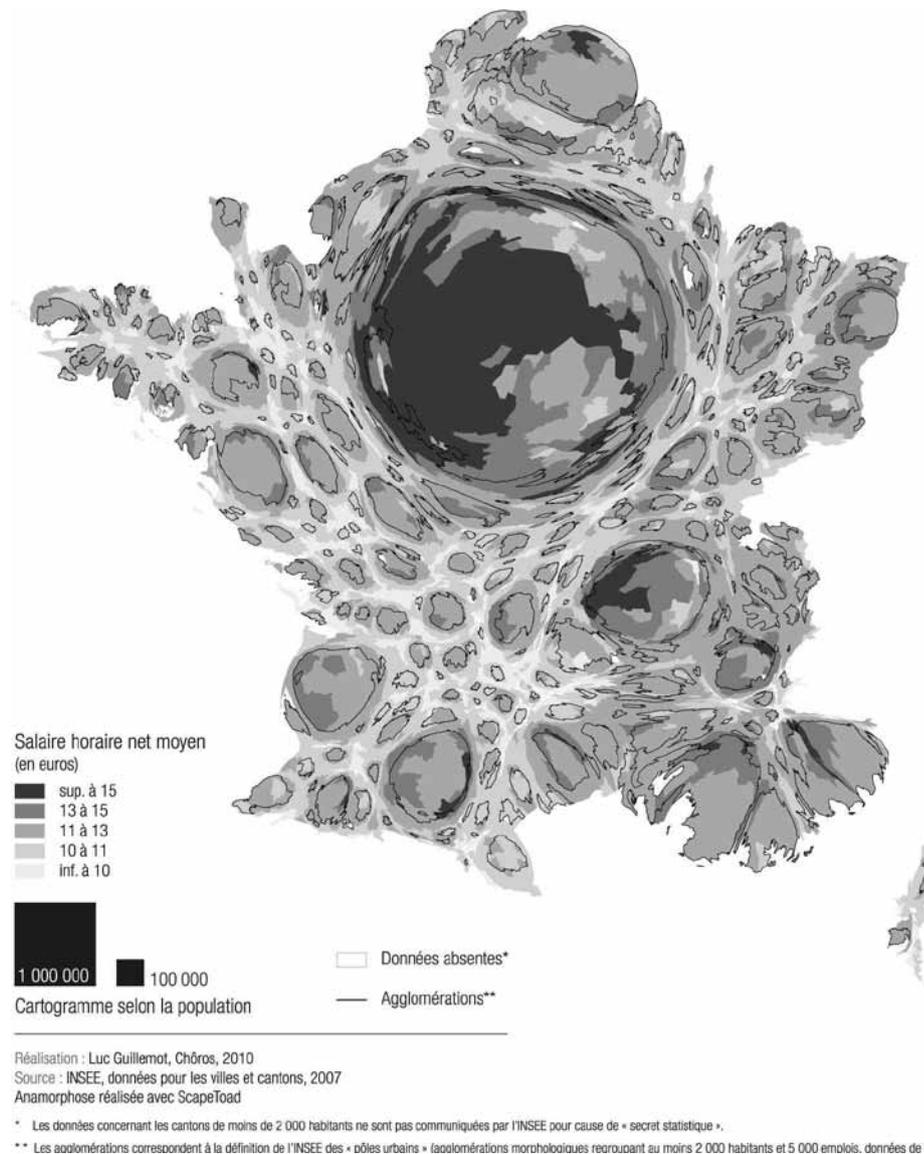
Ce constat, incontestable à l'échelle mondiale, s'applique clairement à la France. Grâce à la technique du cartogramme, ici calé sur la population des communes, on découvre que ces entités, en gros les cent aires urbaines les plus peuplées, présentent des ressemblances frappantes, avec des différences bien plus liées à leur taille qu'à leur appartenance à telle ou telle région historique.

Cette première carte (figure 2) montre que la répartition des revenus est fortement corrélée avec la position dans l'espace urbain. Comme cela avait déjà été montré avec les données fiscales de 2004<sup>8</sup>, le rapport centre/périphérie est visible dans toutes les villes, avec deux spécificités pour les plus grandes. D'une part, par la présence perturbatrice des secteurs angulaires ouest des aires urbaines de Paris, Lyon ou Bordeaux, par exemple. D'autre part, en raison d'un phénomène que nous avons alors nommé l'« Anneau des seigneurs », qui correspond à une ceinture de richesse au début de la zone périurbaine : c'est particulièrement net à Toulouse, Montpellier, Grenoble ou Strasbourg. Cet anneau peut être interprété comme la bande la plus désirée de la zone étalée-fragmentée des aires urbaines. Il se trouve logiquement à un endroit où les distances d'accès à la ville dense sont les plus faibles : c'est là que l'approche « prédatrice » de l'urbain (accès aux avantages de la concentration sans avoir à s'exposer à l'altérité) s'incarne le mieux. Au fur et à mesure qu'on s'éloigne du centre, la périurbanisation touche des ménages moins aisés, jusqu'aux gradients les plus faibles. Cette carte montre qu'il est faux d'associer le périurbain à la pauvreté. D'abord, ces zones sont hétérogènes du point de vue des revenus, ensuite, elles ne sont pas dans leur ensemble peuplées de personnes économiquement démunies car elles regroupent pour l'essentiel des propriétaires, c'est-à-dire des ménages qui soit ont versé un apport personnel important au moment de l'achat, soit doivent payer des mensualités significatives pour rembourser leur emprunt. Il s'agit donc d'un effort plus important que s'ils étaient locataires, le coût plus faible du foncier étant utilisé pour accroître la taille du logement. En outre, ces ménages sont le plus souvent multimotorisés et, faute de transports publics, dépensent beaucoup plus que les habitants des zones centrales pour leur mobilité quotidienne. Au total, si l'on cumule les coûts du logement et des transports, on obtient des résultats tout à fait comparables dans les zones centrales et dans le périurbain. Cette ressemblance s'exprime aussi, logiquement, par un niveau de revenus comparable lui aussi entre centres et zones périurbaines, avec toutefois, dans ce dernier cas, une présence plus faible des personnes les plus pauvres, qui, grâce à la diversité de l'offre de logement et à la modicité du coût de la mobilité, peuvent plus facilement survivre en ville.

Il est donc inexact de présenter les zones périurbaines comme « délaissées » ou « abandonnées ». Les infrastructures routières et l'équipement des terrains constituent un bon exemple de l'effort consenti pour la viabilisation de ces périphéries. Les zones périurbaines ne constituent nullement des poches de pauvreté. Comme le montre la carte, les zones périurbaines sont surtout peuplées par des personnes à revenus moyens ou même élevés. C'est logique : être propriétaire d'une maison, même de qualité médiocre, et de deux voitures suppose un certain pouvoir d'achat et correspond à l'acquisition d'un patrimoine important, surtout si on compare cette situation avec celle d'un locataire d'un appartement aidé dans un quartier de banlieue.

8. Andrieu, Dominique & Lévy, Jacques, 2007. « L'archipel français », *EspacesTemps.net*, juillet 2007, <http://www.espacestemp.net/document2861.html>

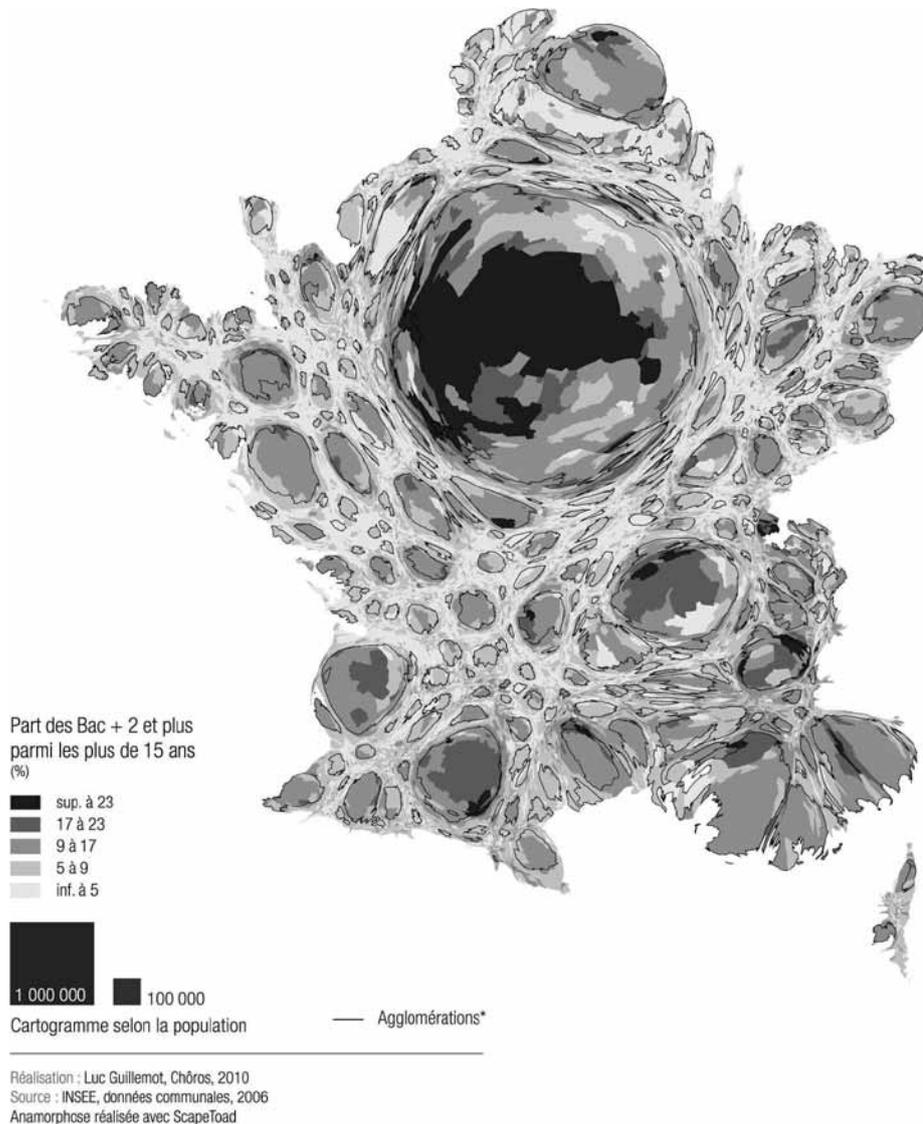
Figure 2. La richesse des Français.



La pauvreté des marges urbaines est cependant bien réelle. Elle devient visible sur les cartes (tout en demeurant largement cachée dans les paysages) quand on se déplace vers les franges extérieures des aires urbaines (hypo-urbain) ou vers les zones les plus éloignées des grandes villes (infra-urbain). C'est ce qu'on appelait naguère le « rural profond » et qui n'est plus vraiment rural ni vraiment profond car les situations sociales qu'on y rencontre n'ont plus grand-chose à voir avec les sociétés rurales d'autrefois et les distances se sont raccourcies significativement là comme ailleurs.

La carte des diplômés (figure 3) ressemble à la précédente, avec des gradients centre/périphérie un peu plus homogènes. Elle nous donne l'occasion de faire le lien avec les cartes « régionales » traditionnelles qui montraient une France coupée en deux par une ligne Bordeaux-Genève. Au Nord, un faible niveau de scolarisation car les jeunes garçons partaient rapidement travailler dans l'industrie tandis que seule une partie des filles restait à l'école. Au Sud, les garçons demeuraient plus longtemps dans le milieu scolaire pour obtenir un poste dans l'administration ou les services. On voit qu'il reste peu de chose de cette configuration.

Figure 3. La France des diplômés.



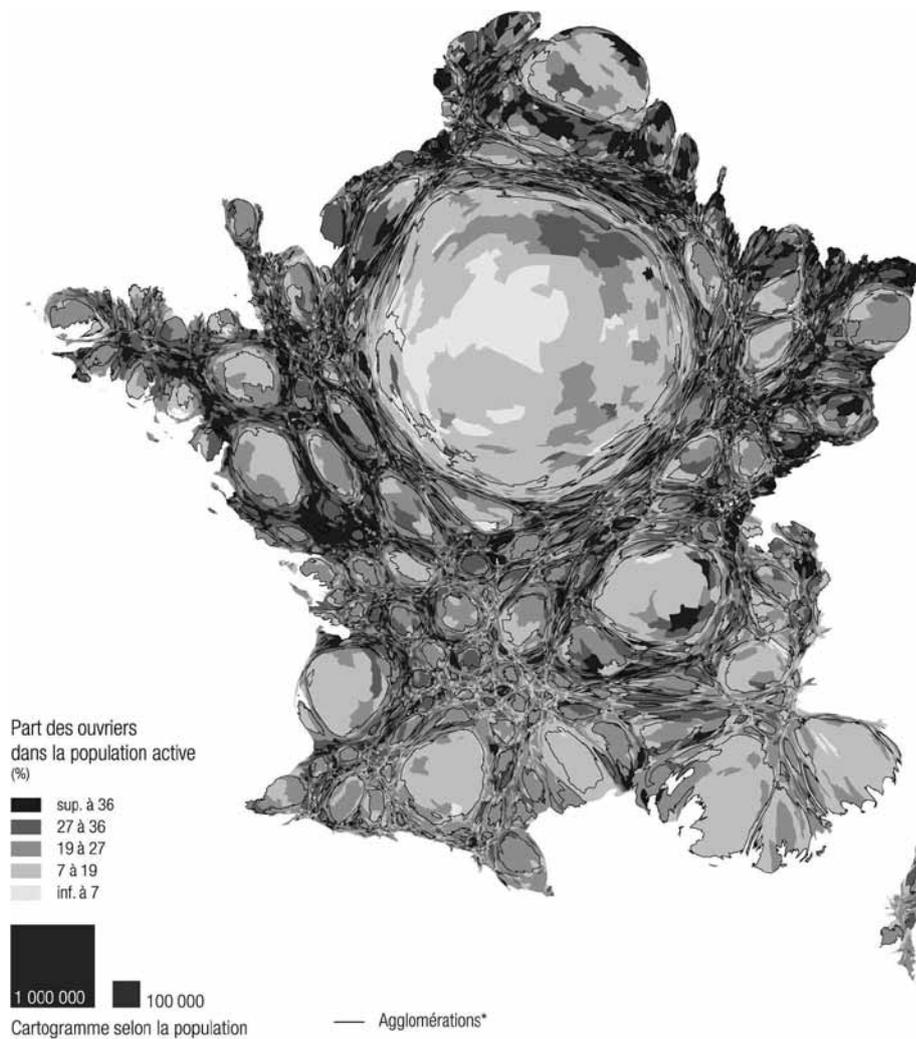
\* Les agglomérations correspondent à la définition de l'INSEE des « pôles urbains » (agglomérations morphologiques recouvrant au moins 2 000 habitants et 5 000 emplois, données de 1999)

Les espaces interstitiels sont un petit peu plus clairs dans le Nord tandis que des villes relativement petites comme Nîmes ou Pau atteignent de bons résultats. Mais c'est aussi le cas d'Amiens ou d'Angers. Les exceptions les plus nettes ne sont plus, en positif, les petites régions à l'enseignement catholique dynamique comme dans le sud-est du Massif central ou dans le Léon, ce sont plutôt celles, en négatif, des grands bassins industriels en crise du Nord et de l'Est, tandis que les villes généralistes de ces régions sont dans la moyenne des agglomérations de leur taille. Ainsi la carte classique, sans complètement disparaître, est devenue une nuance dans une situation spatiale désormais structurée par l'urbain.

La carte des ouvriers (figure 4) est encore plus spectaculaire que les précédentes et elle montre à quel point l'histoire de la ville et celle de l'industrie ont divergé. Le monde ouvrier est désormais un univers sociologique lié aux faibles gradients d'urbanité : petites villes relativement isolées, périurbain, hypo-urbain, ou même infra-urbain. Les villes, surtout si elles sont grandes, n'ont presque plus d'ouvriers, y compris, c'est une surprise, les banlieues. Celles-ci affichent un poids du monde ouvrier limité, sauf dans quelques reliquats des anciennes « ceintures rouges », réduites comme peau de chagrin à quelques

concentrations de cités, souvent en crise. Le fait que les villes (= centres + banlieues) apparaissent assez nettement homogènes selon cette variable est significatif de ce changement d'époque. Il signifie aussi que, contrairement aux idées courantes, les centres-villes ne sont pas si embourgeoisés (« gentrifiés ») : ils sont le lieu d'une mixité résistante, si l'on prend comme référent le poids relatif des groupes sociaux de l'aire urbaine concernée.

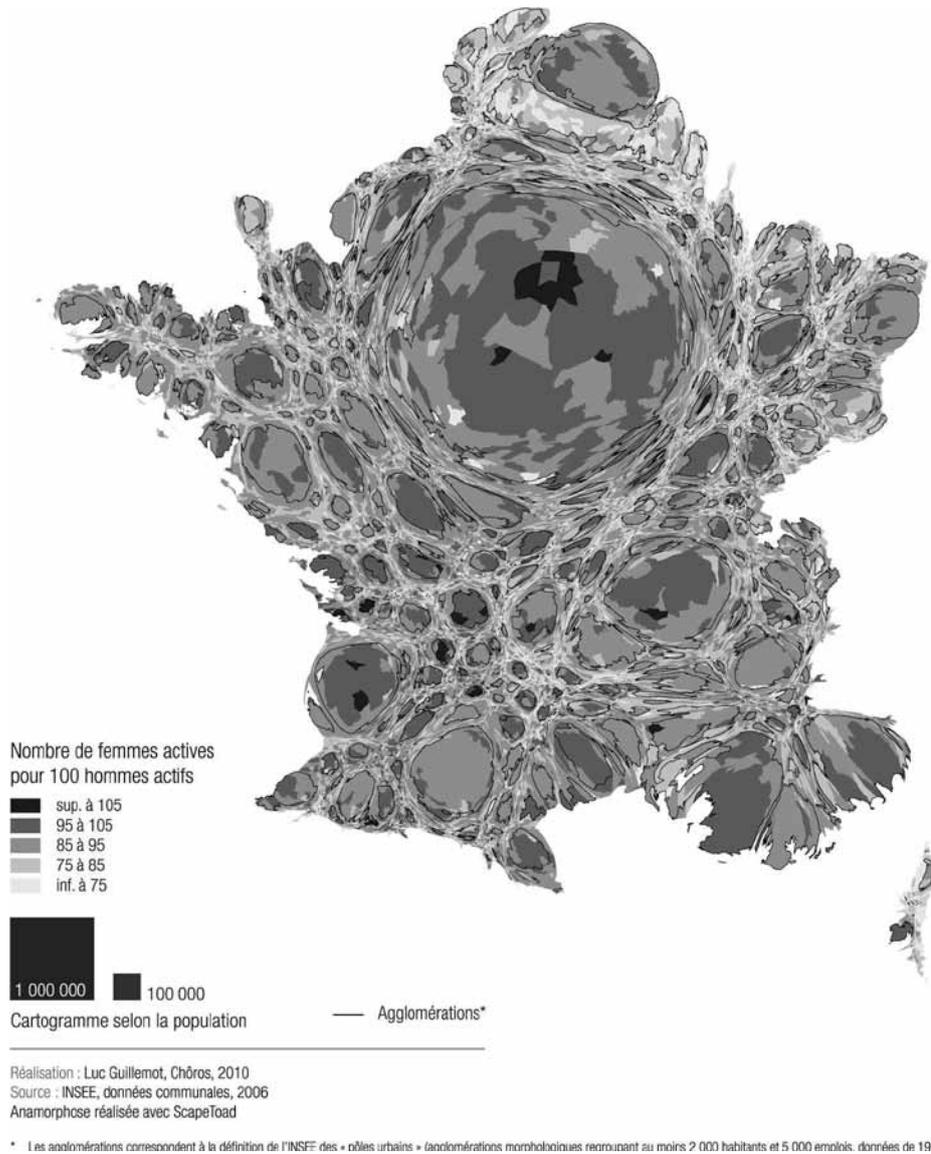
Figure 4. La France ouvrière.



Réalisation : Luc Guillemot, Chôros, 2010  
 Source : INSEE, données communales, 2006  
 Anamorphose réalisée avec ScapeToad

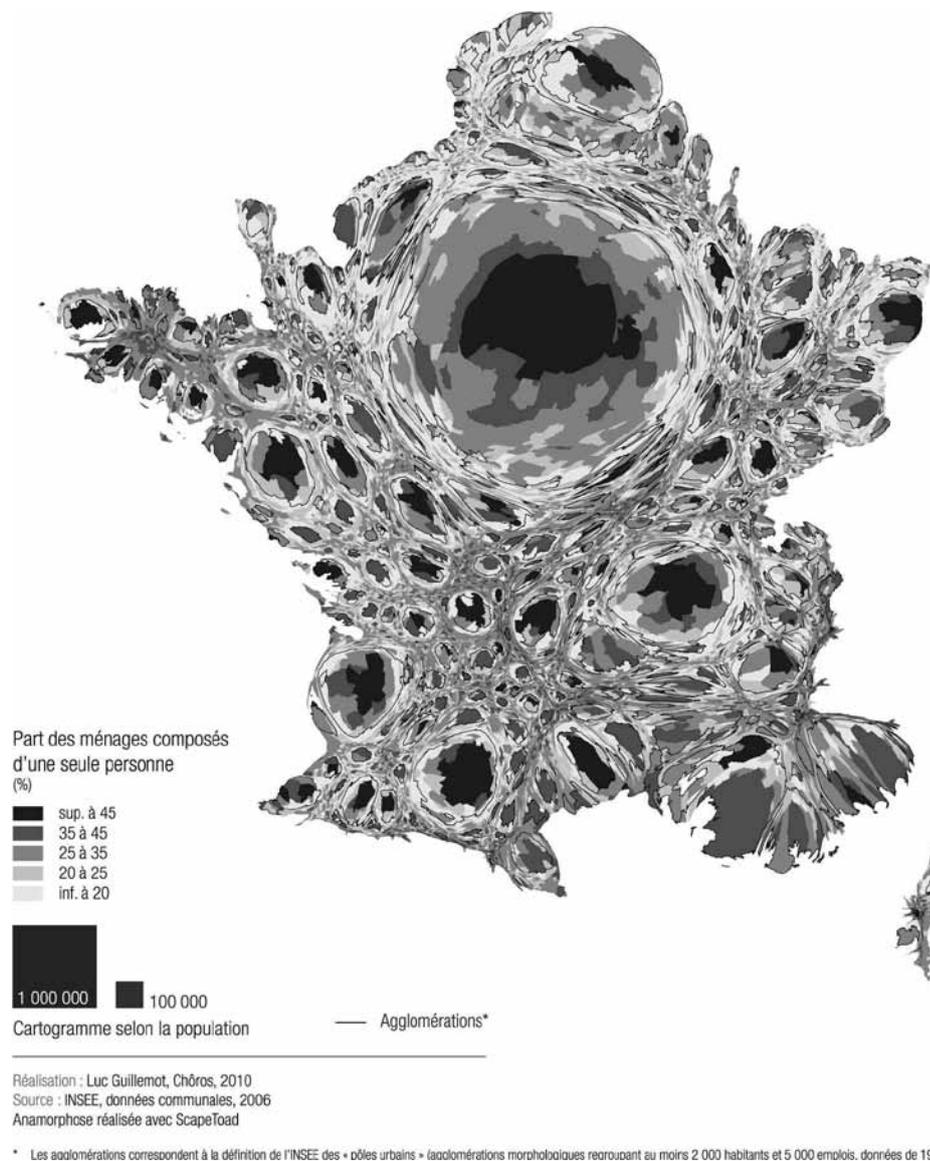
\* Les agglomérations correspondent à la définition de l'INSEE des « pôles urbains » (agglomérations morphologiques regroupant au moins 2 000 habitants et 5 000 emplois, données de 1999)

Figure 5. La France de la parité.



La carte de la « parité » (figure 5), c'est-à-dire celle de l'égalité hommes-femmes pour l'accès à l'emploi, identifie une fois de plus l'opposition entre les gradients citadins (ville + banlieue) et les autres. La taille des villes module cette configuration. À Paris *intra-muros*, le taux d'emploi des femmes peut localement atteindre voire dépasser celui des hommes. Cela devient improbable dans les villes plus petites, sauf lorsque des industries à main-d'œuvre traditionnellement féminine dominent l'espace local. Dans l'ensemble, les femmes résident plus particulièrement dans les zones péri-centrales ou de proche banlieue : c'est le monde des employées et des professions intermédiaires, qui peuvent difficilement se permettre d'accéder au centre historique en raison du prix du foncier, mais dont la vie professionnelle et, plus généralement, le style de vie les conduit dans le cœur des villes.

Figure 6. La France des célibataires.



Enfin, la carte des ménages d'une personne (figure 6) différencie très clairement les gradients centraux de tous les autres. On note aussi, *a contrario*, que le choix périurbain est indissociable d'une stratégie familiale : au lieu de dire, ce qui serait discutable, que les familles sont « contraintes » de déménager vers le périurbain, il faudrait plutôt dire que les personnes seules ne choisissent que très rarement ce mode de vie. C'est que, pour beaucoup, la constitution d'un patrimoine immobilier, et la privatisation de l'espace pavillon-jardin-voiture, va de pair avec un projet de transmission sur la base d'une filiation biologique. Les ménages d'une seule personne représentent l'exact inverse de la population périurbaine : locataires, usagers des transports publics, valorisant la position dans la ville et les pratiques culturelles plutôt que la possession de biens immobiliers. Ce groupe ne se confond pas avec celui des personnes isolées : il existe plusieurs millions de couples dont chacun des deux membres dispose d'un appartement et apparaît donc comme ménage d'une seule personne. En tant qu'innovation sociale émergente (8 millions de personnes en 2008) liée à la montée en puissance de l'individu comme groupe social autonome, ce choix de vie est, typiquement, un phénomène de diffusion des grandes villes vers les plus petites.

On retrouverait une géographie comparable dans d'autres transformations des modes de vie, comme les naissances hors mariage, désormais majoritaires en France après l'avoir longtemps été dans Paris. Quelles que soient les variables choisies, quel que soit le registre socio-économique ou socioculturel auquel elles renvoient, le résultat est convergent : les aires urbaines se ressemblent entre elles et se différencient de leurs périphéries. Plus précisément, chaque gradient d'urbanité constitue un type idéal aisément prévisible. C'est d'autant plus remarquable que ces différentes cartes sont loin d'être identiques. Leur incontestable point commun est que, dans chaque cas, les gradients d'urbanité différencient et organisent l'espace.

Dans le cadre du paysage français tel qu'il vient d'être esquissé, il apparaît donc logique de penser que ce sont la centaine d'aires urbaines qui organisent le territoire français, qui constituent le *grain* de base de toute construction orientée vers le développement. La région devient alors un ensemble géographique, aussi connecté que possible à lui-même et au monde extérieur, disposant de gradients d'urbanité aussi élevés que possible, en sorte de permettre à chaque habitant de jouir dans la proximité identitaire la plus forte de ressources suffisantes pour organiser ses projets d'échelle biographique<sup>9</sup>. La construction des régions devient à la fois plus simple dans son principe et plus complexe : les ressources créatives des individus sont d'abord à chercher dans les environnements favorables à la création, donc dans les villes, mais l'identité, pour peu qu'elle soit en interaction avec la dynamique de ceux (acteurs et environnements) qui la portent, peut aussi être considérée comme une ressource. La délimitation des régions n'est plus alors un choix technocratique, mais un point d'équilibre entre le possible et le désirable. La ressource de disposer dans une proximité suffisante d'une grande ou d'une très grande ville est incontestable mais il ne sert à rien de « mettre ensemble » des habitants qui ne se sentent pas chez eux dans un espace. C'est, jusqu'ici le problème du Bassin parisien qui, en dépit de ses atouts et de ses logiques, peine à devenir *vraiment* la région de Paris.

L'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais ou la Bretagne (avec une extension possible à Nantes et ses alentours) sont des régions solides parce qu'elles possèdent ce point d'équilibre. La constitution d'une région corse, dissociée de Provence-Alpes-Côte d'Azur, fut justifiée, à ceci près que cela supposait que la Corse compense ce manque de ressource par une mobilisation de son identité dans un sens productif. Le tourisme aurait pu se développer sur la base d'un modèle à la fois économiquement performant, innovant dans sa relation à la société régionale et respectueux de l'environnement naturel. L'Université de Corte aurait pu devenir un pôle d'excellence se spécialisant dans quelques domaines d'excellence et être attractive à l'échelle européenne. C'est plutôt le contraire qui s'est produit et la Corse dépend toujours très fortement de l'aide du reste de la France. Le couple identité/ressource se révèle donc à la fois prometteur et exigeant pour les habitants qui, d'une manière ou d'une autre, décident des frontières de leur région.

### Choix politiques, choix géographiques

Depuis 1992, on peut observer, en France, qu'indépendamment des colorations régionales, il existe une corrélation massive entre la position des électeurs au sein des aires urbaines et leur choix en faveur des partis protestataires. C'est particulièrement visible dans la géographie des référendums sur l'Europe (1992 et 2005) et dans celle du Front national depuis 1984.

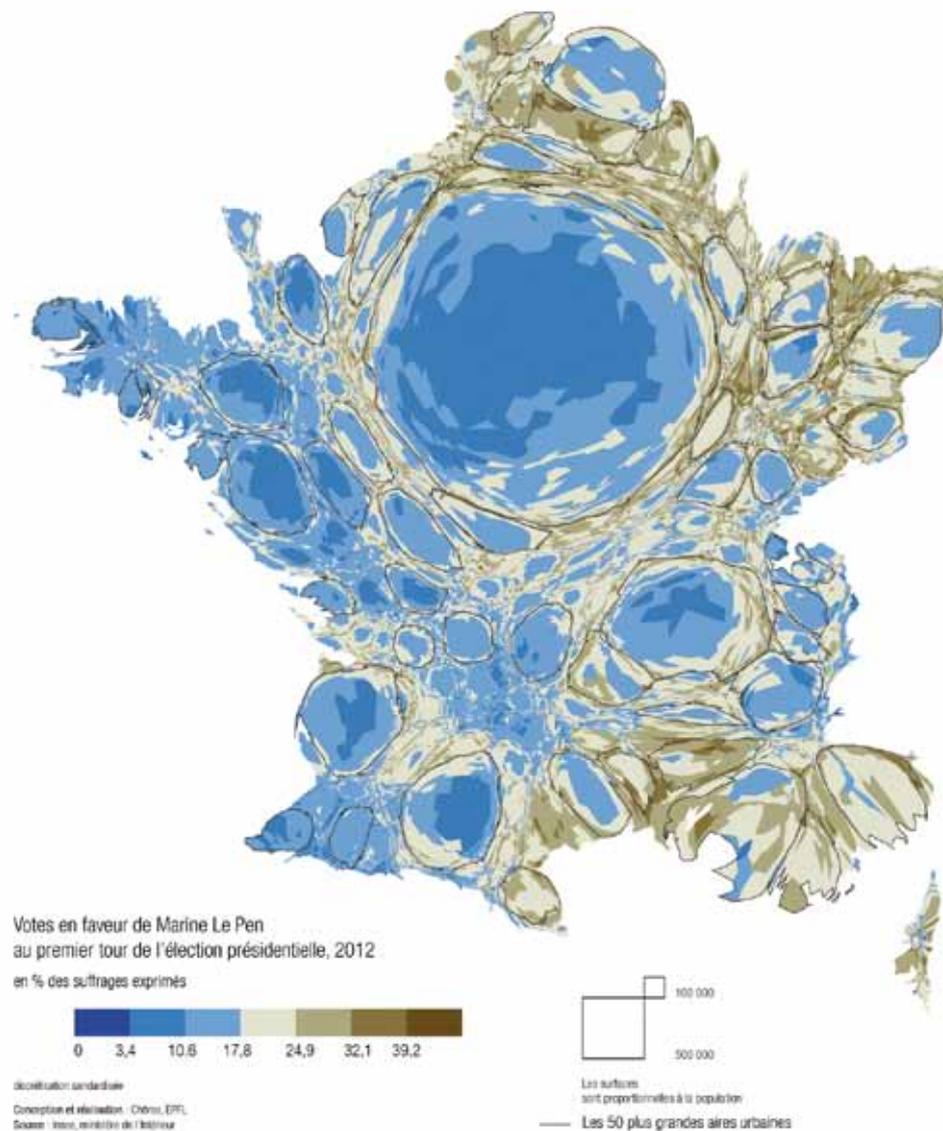
Il ne s'agit pas d'un phénomène typiquement français. Chaque fois qu'il était question d'ouverture sur l'altérité, sur des sujets aussi différents que l'Europe, les pratiques sexuelles ou la place des étrangers, on retrouvait cette même répartition. La votation suisse de décembre 1992 sur l'Espace économique européen présentait une géographie très proche de celle du référendum sur le traité de Maastricht, tenu en France deux mois et demi plus tôt. Le référendum qui, en novembre 1994, marqua le refus des électeurs norvégiens d'entrer dans l'Union européenne présentait une configuration associant deux rapports centre/périphérie, entre villes et campagnes et entre régions autonomes et régions assistées. Une approbation massive dans le centre d'Oslo, un rejet tout aussi massif dans les marges nordiques. En 2008 comme en 2012, l'élection présidentielle américaine a montré un espace tout aussi contrasté : Barack Obama a obtenu des scores impressionnants, parfois supérieurs à 80%, dans les zones centrales

9. Lévy, Jacques, 1999. *Le tournant géographique*, Paris : Belin.

des métropoles tandis qu'il est tombé très bas dans les parties les moins urbanisées du pays. La carte des Républicains est territoriale (grande nappe des espaces diffus intérieurs), celle des Démocrates est réticulaire (centre des grandes villes et littoraux). Avec ses votations régulières, la Suisse offre quant à elle une vérification régulière de ce « théorème » géographique. On souligne souvent la différence d'attitude politique entre la Romandie francophone et la Suisse alémanique, mais ce *Röstigraben* [fossé du rösti] n'est qu'un aspect, et pas le plus important, de la géographie politique suisse : c'est plutôt l'opposition entre villes et campagnes, et plus précisément entre types de localisations au sein de l'espace urbain, qui apparaît décisive.

En France, l'élection présidentielle de 2012 a encore amplifié cette opposition en ce qui concerne l'extrême droite : Marine Le Pen a obtenu un excellent score dans les périphéries lointaines, mais subi un échec cinglant dans les agglomérations, et d'autant plus qu'on s'approchait des centres. Le vote protestataire est de plus en plus massivement un vote périurbain.

Figure 7. Le vote d'extrême droite au premier tour de l'élection présidentielle de 2012.



Depuis les années 1950, l'augmentation du niveau de vie des Européens de l'Ouest a permis à la majorité d'entre eux de faire entrer les choix d'habitat dans un domaine de la vie individuelle où l'arbitrage devient possible. Cet événement a eu une conséquence mécanique : une part croissante des habitants réside là où elle a, au moins pour partie, décidé de le faire. Ce sont des choix d'autant plus chargés de sens qu'ils ont été, notamment pour les ménages les moins aisés, assortis de sacrifices importants. Ces décisions stratégiques portant sur les manettes et les curseurs de l'habiter : centre/banlieue/périurbain/hypo-urbain/infra-urbain, appartement/pavillon, logement social/marché libre, locataire/propriétaire, mobilité publique/privée, ménage d'une personne/couple/famille... correspondent à des options fondamentales en matière de modes de vie, sous-tendues par des valeurs et des attitudes organisant le rapport des individus à la société. Voilà un domaine où on peut en partie choisir, mais ces choix sont lourds de conséquences sur une partie importante de la vie. Ces choix ne sont donc pas faits à la légère. Si on se tourne maintenant vers les orientations politiques, on constate qu'elles sont aussi, à leur manière, stratégiques. Elles le sont devenues davantage car les anciennes affiliations mécaniques proto-démocratiques fondées sur des appartenances communautaires (classe, religion, ethnie, territoire...) ont reculé. On ne peut donc s'étonner qu'il y ait un lien entre ces deux types de choix, qui s'épaulent mutuellement : on décide d'aller habiter quelque part où l'on retrouve des gens qui ont fait des choix similaires et avec qui on peut construire une couleur politique du lieu qui va jouer de multiples manières dans le sens du renforcement de son attractivité pour de nouvelles personnes de même profil. La carte (figure 7) montre la très forte corrélation entre vote d'extrême droite et gradient d'urbanité en France à l'élection présidentielle de 2012.

**Une part importante de ce texte est reprise de l'ouvrage de Jacques Lévy, *Réinventer la France*, à paraître chez Fayard en février 2013. Cette contribution est donc publiée avec l'aimable autorisation des éditions Arthème Fayard.**



## **Jean-Pierre BEL, président du Sénat de la République française**

Jean-Pierre Bel est né le 30 décembre 1951 à Lavaur (Tarn), dans une famille marquée par les idéaux de la Résistance et par l'héritage de Jean Jaurès, figure historique du socialisme français. Il grandit à Toulouse, dans le quartier populaire de la cité Empalot-Daste, et suit des études de droit à l'université de Toulouse. Après avoir enseigné le droit, il s'installe en 1978 dans un petit village des Pyrénées, Mijanès.

Il est élu en 1983 maire de cette commune. Il gravit tous les échelons de la vie politique locale : conseiller régional de Midi-Pyrénées de 1992 à 1998, conseiller général de 1998 à 2001, maire de la petite ville de Lavelanet de 2001 à 2008.

Membre du Parti socialiste, il devient premier secrétaire de la fédération de l'Ariège. Proche de l'ancien Premier ministre Lionel Jospin, il intègre la direction nationale du PS de 1994 à 2000.

Il est secrétaire national aux élections de 1997 à 2000. C'est à cette époque qu'il se lie d'amitié avec François Hollande, candidat à la présidence de la République.

Sénateur de l'Ariège depuis 1998, Jean-Pierre Bel devient membre du bureau du Sénat en 2001. Il est élu président du groupe socialiste en 2004. Il mène la campagne qui conduit la gauche à devenir majoritaire au Sénat pour la première fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, lors des élections du 25 septembre 2011.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2011, il est élu président du Sénat. Il se fixe comme objectifs prioritaires la rénovation du Sénat, sous le signe d'une présidence modeste, et le lancement d'une nouvelle vague de décentralisation. Son parcours, depuis la mairie d'une commune rurale de moins de cent habitants jusqu'à la présidence de la Haute Assemblée, l'a convaincu de l'importance de la démocratie locale dans la rénovation des institutions.

## « Vers l'égalité des territoires » Dynamiques, mesures, politiques

Demander au sénateur de l'Ariège, ancien maire de Mijanès (90 h.) et de Lavelanet (6 700 h.) de porter un regard sur la France urbaine pourrait paraître à première vue incongru. Ce serait oublier que l'engagement pour le développement des territoires ruraux exige une grande attention aux évolutions qui, dans un monde globalisé, ont un impact sur notre quotidien et nos décisions.

Dans l'exercice de tous mes mandats, il m'a paru indispensable de mieux appréhender ces transformations. Peser sur le cours des choses est le but même de l'action politique afin de corriger ce qui paraît aller dans le mauvais sens ou, au contraire, conforter, accentuer ce qui est bénéfique pour nos concitoyens. Ces réflexions se nourrissent du débat collectif qui se tient en permanence dans les assemblées locales et nationales, dans les échanges entre élus et citoyens, mais aussi dans l'apport indispensable des chercheurs et des experts. Leurs travaux permettent d'analyser en profondeur les mutations en cours, d'en dégager les lignes de force et d'en tirer des programmes d'action plus pertinents.

Le Sénat se doit d'être à l'initiative de ce dialogue entre élus et scientifiques lorsque des travaux de contrôle ou les colloques qu'il organise régulièrement éclairent, par des contributions de haut niveau, le travail législatif.

Il incombe à la Haute Assemblée, qui assume la responsabilité constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales, de penser l'organisation de ces collectivités et leur rôle au sein de la République, en tenant compte des dynamiques qui les transforment.

Le Sénat s'acquitte de cette mission essentielle en menant des études approfondies comme, en décembre dernier, le colloque organisé par la Commission du développement durable sur les « Représentations et transformations sociales des mondes ruraux et périurbains », ou le rapport d'information, établi en juin 2011, par Jean-Pierre Sueur au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les villes du futur. Au-delà de la nécessité de mieux comprendre le monde pour mieux le transformer, affronter la crise économique et sociale qui affecte de manière différenciée nos territoires implique d'inventer et de mettre en œuvre de nouvelles réponses au plus près des territoires afin d'éviter le creusement des inégalités qui menacent la cohésion de notre société.

oOo

### La ville comme solution à la crise ?

Le constat que fait Jacques Lévy sur l'achèvement de l'urbanisation de la France n'est guère contestable. Les données des recensements établissent en effet que désormais la grande majorité de nos concitoyens réside et travaille dans une agglomération urbaine. Notre pays suit en cela un phénomène européen et mondial. Il n'est toutefois pas certain que cette réalité soit encore bien perçue par tous les acteurs politiques, tant les questions urbaines ne constituent pas le cœur des débats lors des échéances politiques majeures que sont l'élection présidentielle ou les élections législatives. Cependant, les associations d'élus des grandes agglomérations urbaines, l'Association des communautés urbaines de France, l'Association des maires des grandes villes de France, l'Association des communautés de France militent depuis plusieurs années pour une meilleure prise en compte du fait métropolitain et urbain dans les politiques publiques et pour que des responsabilités plus importantes soient confiées à ces grandes entités urbaines. Elles ont pu exprimer avec force cette position dans les débats sur l'avenir des territoires lors des États généraux de la démocratie territoriale que le Sénat a organisés en octobre 2012.

À n'en pas douter, les problèmes posés par la concentration urbaine sont immenses : accès au logement et parcours résidentiel choisi, accès à l'emploi et à la mobilité, problèmes de pollution, de nuisances, de bruit, de gouvernance de ces ensembles de plus en plus étendus, ...

Néanmoins, et cela peut sembler paradoxal, l'idée que la ville n'est peut-être pas d'abord un problème, mais plutôt une solution tend à progresser dans les esprits. Là aussi, la crise que nous connaissons appelle de profonds renouvellements de notre façon de voir et d'agir.

La création d'emplois et, par conséquent, le développement des activités économiques sont la première préoccupation des Français. La nature et la localisation de ces activités changent à un rythme accéléré sous l'effet de la crise et de la poursuite de la mondialisation. Les territoires ne connaissent pas des situations identiques : les activités productives modernes, situées principalement dans les métropoles progressent encore, ou résistent mieux, alors que les anciens tissus industriels subissent de plein fouet les délocalisations et les fins d'activités.

Les mécanismes de solidarité nationale, dont le financement devient problématique dans le contexte marqué par le poids des déficits publics, peinent à atténuer les inégalités territoriales qui en résultent. Faut-il dès lors modifier les stratégies, en s'appuyant d'abord sur la capacité productive des territoires ? C'est l'hypothèse que soutient Laurent Davezies, à la suite de Paul Krugman, tous deux affirmant que la prospérité de l'économie locale conditionne la croissance nationale.

Mais surtout, toutes les études montrent que les entreprises s'implantent majoritairement là où les habitants se sentent bien et ont envie de vivre.

Les métropoles qui « marchent » sont celles où les talents peuvent s'exprimer. « L'air de la ville rend créatif », disait François Ascher en s'inspirant de l'adage du Moyen Âge, repris et développé par Max Weber, qui affirmait que « l'air de la ville rend libre ». Cette aptitude au changement, à l'innovation, à l'invention est favorisée par la vie urbaine car les citadins ont sans cesse à faire face à l'altérité, à la diversité à l'inédit et à l'imprévu. Mais pour faire venir les talents et notamment les jeunes les plus qualifiés, il faut que les villes soient attractives, qu'elles offrent une réelle qualité pour leurs habitants. Jacques Lévy montre combien les individus, dans notre société de relative abondance et de fortes inégalités, ont beaucoup plus de possibilités de choix dans leur lieu de résidence, fût-ce au prix de sacrifices importants pour les ménages les plus modestes. Dès lors, il est difficile pour les entreprises d'attirer des salariés là où les dysfonctionnements urbains sont trop lourds et rendent la vie difficile.

On le voit, la ville, son attractivité, son image deviennent un enjeu fort de développement. Les politiques culturelles mises en place dans toutes les agglomérations, en rassemblant publics avertis prescripteurs et publics populaires, participent de cet essor et renforcent la fierté qu'ont les habitants de leur cité. Elles contribuent également à forger l'identité des villes et jouent sur la différenciation quand beaucoup de facteurs poussent plutôt à l'uniformisation.

Faire des villes et des territoires un des moteurs de la croissance doit devenir un objectif partagé et s'inscrire dans les stratégies de sortie de la crise. C'est la grande justification de la nouvelle étape de décentralisation annoncée par le président de la République pour libérer le capital d'innovation, de créativité, d'invention que recèlent nos régions.

## **Favoriser les mobilités et diversifier les parcours résidentiels**

La seconde préoccupation des Français est le logement. Jacques Lévy souligne que les choix du lieu de résidence, parce qu'ils sont lourds de conséquences sur la vie quotidienne, sont porteurs de sens sur les modes de vie qu'ils impliquent comme sur les valeurs et les attitudes qui les sous-tendent. Beaucoup plus qu'auparavant, on a la possibilité de choisir ses voisins et on choisit bien souvent qui nous ressemble. Ce phénomène déjà bien visible aux États-Unis, gagne l'Europe et notre pays au risque d'une aggravation de la ségrégation sociale et spatiale.

En effet, dans le même temps, trop de nos compatriotes ne disposent pas de cette possibilité de choix. La Fondation Abbé Pierre estime, en 2012, que 685 000 personnes sont privées de domicile personnel, que 3,6 millions sont très mal logées (privation de confort, hébergement chez des tiers) et que 5,2 millions sont en situation de fragilité par rapport au logement (impayés de loyers, copropriété dégradée, suroccupation...).

Cette situation intolérable appelle un vigoureux effort de construction de nouveaux logements dont une part significative doit être consacrée au logement social et très social et de remise aux normes des logements anciens, notamment leur rénovation thermique.

Les élus locaux, les acteurs du logement social, les associations de mal-logés affirment avec force que rien de déterminant ne pourra intervenir dans la production de nouveaux logements sans la capacité pour la puissance publique de mieux s'assurer de la maîtrise du foncier. Il faudra sans doute renforcer les outils qui permettent une intervention plus efficace des acteurs publics comme les établissements publics fonciers, et assurer la mise au point de dispositifs de régulation du marché foncier et des loyers. Ces orientations sont désormais celles du Gouvernement et devraient trouver une traduction concrète dans le courant de cette année après les premières mesures engagées dès l'automne 2012 pour la libération du foncier.

C'est la condition première pour assurer plus de mixité sociale, en densifiant la ville, en réintroduisant de la pluralité fonctionnelle afin de réduire les fractures sociales et territoriales et contenir l'étalement urbain qui est devenu un problème à la fois écologique et social.

C'est un enjeu essentiel, notamment si le coût de l'énergie connaît, comme c'est probable, de nouvelles hausses : les ménages qui n'ont pu accéder au logement qu'aux périphéries les plus éloignées, souvent contraints à l'acquisition d'un deuxième véhicule, verraient leur budget, déjà extrêmement serré, exploser sous le coup du renchérissement de l'énergie.

L'amélioration des réseaux de transports en commun, leur extension, qui pourrait constituer la meilleure solution aux besoins de mobilité dans les périphéries et les zones les moins denses, se heurtent par ailleurs aux lourds problèmes de financements que rencontrent les acteurs publics, sans que le recours aux partenariats public/privé constitue une solution satisfaisante. Ces difficultés conduisent à l'abandon des projets ou à leur étalement dans le temps comme on le constate pour le réseau du Grand Paris.

Faire confiance à l'intelligence des territoires

La maîtrise des phénomènes urbains pose la question de la gouvernance des aires métropolitaines et de l'intervention des citoyens.

Nous sommes à l'aube d'un nouvel acte de décentralisation qui va redéfinir l'organisation de l'action publique de l'État et des collectivités et des collectivités entre elles. Cette nouvelle étape ne peut ignorer le fait urbain et la fragilisation des espaces périphériques et ruraux.

La reconnaissance du fait urbain passe par un nouveau statut pour les grandes métropoles afin qu'elles puissent exercer des compétences adaptées à leurs caractéristiques propres : concentrer des fonctions stratégiques, publiques et privées, des bassins d'emplois et des sièges sociaux de grandes entreprises, se situer au cœur des réseaux, jouer un rôle d'entraînement du territoire, dégager des ressources pouvant être réparties grâce à des mécanismes de solidarité.

Les compétences nouvelles qui devraient leur être dévolues en matière économique, d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, en matière de planification urbaine, de développement durable, de transports, d'habitat, devront leur permettre d'atteindre le niveau requis pour relever le défi de la compétition européenne et mondiale. Il est indispensable, pour ce faire, de mettre à leur disposition les leviers politiques, juridiques et financiers nécessaires.

Il en va de même pour les grandes agglomérations qui rayonnent dans l'espace régional et constituent les pôles de développement qui doivent être également confortés.

La nouvelle avancée de la décentralisation ne saurait privilégier uniquement les pôles d'excellence. Il faut abandonner la pure logique de compétitivité qui prévalait ces dernières années et favoriser une organisation des coopérations et des solidarités qui apportera plus d'efficacité à l'action publique et plus de justice entre les territoires.

J'ai avancé l'idée d'un pacte de gouvernance territorial dans lequel la région, les départements, les intercommunalités s'organiseraient, au sein de l'espace régional, pour mettre au point un cadre contractuel des politiques publiques. Ce pacte territorial, fondé sur un projet de territoire élaboré conjointement,

préciserait les interventions respectives de chacun, désignerait les chefs de file des projets communs, arrêterait les délégations de compétences, mettrait en place les guichets uniques pour faciliter l'instruction des projets et organiserait les mutualisations de ressources. Bien évidemment, le dialogue avec l'État devra s'organiser au niveau national et local pour définir l'organisation des services publics la plus appropriée selon les territoires, leur identité et leur histoire.

Cette confiance dans l'intelligence des territoires qui doit l'emporter sur les illusions technocratiques d'une nouvelle redistribution des compétences ou de la suppression d'un échelon de collectivité. Face à la complexité croissante de nos sociétés où de nombreux facteurs interagissent, il faut redonner aux acteurs locaux la liberté de redéfinir leurs politiques publiques, de clarifier leurs méthodes et d'expérimenter de nouvelles réponses adaptées à leurs spécificités territoriales.

Cette nouvelle façon d'aborder de manière systémique les territoires, en y associant tous les acteurs, devrait faciliter la résolution des questions cruciales qui se posent ou se poseront à court et moyen termes : contenir l'étalement urbain, définir les « limites » de la ville et redonner une place aux autres usages de la terre, à l'agriculture en premier lieu, assurer la transition énergétique dans l'urbanisme, l'habitat ou les transports.

Je porte naturellement une attention toute particulière aux territoires ruraux. Loin d'être les laissés-pour-compte de cette concentration urbaine, ils doivent voir leurs spécificités reconnues et mises en valeur.

Or, ces territoires ont été meurtris par le retrait des services publics imposé par la RGPP, aujourd'hui heureusement abandonnée. Les habitants de ces espaces doivent pouvoir bénéficier d'un éventail de services de proximité et d'une mobilité qui leur permettent un accès aisé aux fonctions de niveau métropolitain non seulement par les moyens de transport, mais aussi par le réseau à très haut débit. L'État mais aussi les collectivités territoriales entre elles doivent construire une culture commune qui dépasse les périmètres institutionnels pour promouvoir et mettre en œuvre un projet partagé de développement, avec des objectifs de cohésion sociale et territoriale.

La ville et la campagne ne doivent plus être perçues comme opposées : leurs différences doivent se muer en complémentarités.

Si l'État doit demeurer le garant de la cohésion nationale et sociale et prendre une part active dans la répartition des ressources, les solidarités entre territoires doivent monter en puissance, notamment grâce à des mécanismes de péréquation financière dont la contribution peut faire vivre partout un réseau de services adapté aux besoins de la population.

C'est enfin un enjeu démocratique. On ne peut se satisfaire d'une forte concentration du vote protestataire dans des territoires qui se sentent à l'abandon, oubliés de la République et loin de l'urbanité, comme le relève Jacques Lévy.

Il est indispensable que les citoyens prennent part aux orientations de ces grandes intercommunalités en désignant leurs représentants, puis en étant associés à toutes les étapes de mise en œuvre des grands projets. Les ressources offertes par les nouveaux moyens de communication autorisent certainement un développement de ces échanges qui ne peuvent que renforcer l'exercice de la démocratie locale.

Le territoire n'est rien sans le projet partagé qui lui donne son sens et sans les solidarités humaines qui font de la mixité un bien commun.



## 2. Emploi et territoires : repérer et réparer les ruptures

Yannick L'HORTY<sup>1\*</sup>

### Synthèse

Les disparités territoriales d'exposition au chômage sont fortes en France à différentes échelles spatiales d'observation, entre quartiers, entre communes, et même entre départements ou entre régions. Ces inégalités sont plutôt stables dans le temps, témoignant de la persistance des effets de territoire sur le marché du travail, et elles ont fortement été creusées par la crise. Dans ce travail de synthèse, nous survolons les études statistiques appliquées sur ces questions, avant de discuter les politiques publiques qui peuvent être mises en œuvre pour réduire les fractures spatiales en matière d'emploi et de chômage. Ces politiques doivent privilégier des instruments doublement ciblés, à la fois sur des publics fragiles et dans les territoires les plus vulnérables, tout en agissant sur plusieurs leviers à la fois de façon à constituer un véritable *policy mix* spatial.

### L'auteur



**Yannick L'Horty** est professeur d'économie à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et directeur de la fédération de recherche du CNRS « Travail, Emploi et Politiques Publiques » qui regroupe 6 laboratoires de recherche et 150 chercheurs en Économie et en Sociologie. Il est membre de l'ERUDITE dont il codirige l'axe « Territoires, Emploi, Santé ». Il est l'auteur de 200 publications, dont 70 articles dans des revues scientifiques référencées par le CNRS. Ses domaines de recherche portent sur l'économie du travail, l'économie de la protection sociale et l'évaluation des politiques publiques. Il est membre du conseil scientifique du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, du comité national d'évaluation du RSA et de la Commission des comptes de la Santé.

**Publications :** <http://www.erudite.univ-paris-est.fr/lequipe/enseignants-chercheurs/lhorty-yannick/>

1. Yannick L'HORTY, Université Paris-Est, ERUDITE, UPEMLV, UPEC et TEPP (FR CNRS n°3435), 5, boulevard Descartes, Champs-sur-Marne 77454 Marne-la-Vallée cedex 2, Yannick.lhorty@univ-mlv.fr

*Les disparités territoriales d'exposition au chômage sont fortes en France à différentes échelles spatiales d'observations, entre quartiers, entre communes, et même entre départements ou entre régions. Ces inégalités sont plutôt stables dans le temps, témoignant de la persistance des effets de territoire sur le marché du travail, et elles ont fortement été creusées par la crise. Dans ce travail de synthèse, nous survolons les études statistiques appliquées sur ces questions, avant de discuter les politiques publiques qui peuvent être mises en œuvre pour réduire les fractures spatiales en matière d'emploi et de chômage. Ces politiques doivent privilégier des instruments doublement ciblés, à la fois sur des publics fragiles et dans les territoires les plus vulnérables, tout en agissant sur plusieurs leviers à la fois de façon à constituer un véritable policy mix spatial.*

## Introduction

Il existe une relation étroite entre l'emploi et les territoires ayant force d'évidence pour l'ensemble des acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés. C'est dans les territoires que la question de l'emploi se pose et c'est aux territoires d'apporter des réponses. La crise a rendu ce lien plus évident encore. La montée du chômage n'est pas uniforme dans l'espace, elle est plus ou moins marquée selon les contextes locaux. Les plans sociaux et les défaillances d'entreprise sont une affaire de sites qu'il faut revitaliser, de repreneurs d'activité à rechercher pour des projets précis, de personnes à reclasser ou à accompagner dans des territoires déterminés.

Le lien est moins immédiat du point de vue des sciences sociales en général et de l'économie en particulier, pour laquelle la question de l'emploi et celle des territoires ont des statuts très inégaux. D'un côté, l'emploi est un objet aux contours construits dont la définition est standardisée, dont la mesure est harmonisée au niveau international, qui fait l'objet d'analyses détaillées et d'un suivi conjoncturel par la statistique publique. Pour les économistes, c'est aussi l'un des thèmes de recherche les plus fédérateurs, qui occupe une place centrale tant en macroéconomie qu'en microéconomie, comme dans de nombreuses autres sciences sociales.

D'un autre côté, les territoires présentent des caractéristiques presque inversées. Ils forment un objet assez marginal qui n'est pas scientifiquement construit, dont les contours et la mesure sont indéfinis. S'il existe une économie et une économétrie spatiale, une économie et même une nouvelle économie géographique, il n'existe pas d'économie des territoires<sup>1</sup>. La notion est utilisée par les géographes et par quelques sociologues, mais son usage est rarement central.

C'est peut-être pourquoi le croisement des deux notions forme un ensemble assez vide. Les économistes qui s'intéressent au marché du travail accordent une place restreinte aux contextes locaux, aux disparités spatiales d'emploi et de chômage ou encore, à l'évaluation de politiques territoriales<sup>2</sup>. Ceux qui s'intéressent au spatial, à l'économie géographique, au transport ou à l'aménagement, ne se préoccupent pas à titre principal de l'emploi. Il en va de même dans les autres sciences humaines et sociales où la préoccupation pour l'emploi et le travail coïncide rarement avec celle pour le spatial et le territorial.

1. La classification du *Journal Economic Literature*, mondialement acceptée dans la discipline, illustre assez bien le déséquilibre entre les deux notions. Il existe 7 codes différents pour aborder les questions d'emploi qui appartiennent à 4 familles de rubriques différentes (E24, J21, J23, J64, J65, M51, Q52). Il n'existe qu'une seule entrée pour aborder le local, la rubrique R-Urban, rural and Regional Economics qui comprend une seule sous-rubrique en lien avec l'emploi, R23 *Regional Labor Market*. Il existe des travaux qui se revendiquent de l'économie des territoires, mais ils sont le fait essentiellement de géographes et entendent le mot économie au sens « organisation économique » et non au sens « analyse économique ».

2. Plus précisément, notre point de vue est qu'au sein des économistes du travail, ceux dont les recherches intègrent une dimension spatiale représentent une petite minorité, ce qui n'enlève rien aux qualités des uns comme des autres. Cette proposition mériterait d'être vérifiée par un comptage précis utilisant par exemple des moteurs de recherches internationaux de type REPEC.

Mais qu'entendons-nous au juste par « territoire » ? La question est attendue et il importe d'y répondre clairement, tant les usages et les définitions sont variés d'un domaine ou d'un auteur à l'autre. Un territoire n'est certes pas un espace géographique délimité. D'ailleurs, il ne se laisse pas enfermer dans des frontières trop circonscrites. Nous insistons sur cette résistance à la délimitation car elle illustre l'aspect qui nous intéresse. Le territoire est un espace qui s'annonce comme physique mais qui est en réalité un espace politique. C'est de l'espace avec du pouvoir en plus, c'est un espace de pouvoir (et aussi, mais c'est une autre question, un pouvoir sur l'espace). L'unité du pouvoir local circonscrit le territoire, qui est l'espace où se déploient des politiques locales.

Que gagne-t-on à considérer ensemble l'emploi et le territoire ainsi définis ? Du point de vue le plus répandu chez les économistes, c'est un peu mettre dans le même magasin l'éléphant et la souris, qui ne vont sans doute pas faire bon ménage. La diversité des territoires, surtout s'ils sont entendus de façon floue, ne va pas éclairer les déterminants de l'emploi. Le chômage est avant tout une réalité macroéconomique et l'on ne gagnerait rien à se disperser en considérant les microcosmes dunkerquois, costo-armoricains ou lyonnais, parmi tant d'autres ...

Notre perspective est différente. Nous pensons, avec beaucoup d'autres chercheurs, économistes ou non, qu'il est intéressant de rapprocher les deux objets, qu'un échange mutuellement avantageux peut s'organiser. Les experts des territoires en conviendront de façon assez unanime, la compréhension du local est partielle si l'on ne considère pas la dynamique de l'emploi et l'état du marché du travail local. Surtout, et cela est moins évident pour beaucoup d'analystes du marché du travail, la recherche sur l'emploi et sur le chômage reste abstraite, voire même assez éthérée, si elle passe à côté de l'inscription territoriale de son objet.

Il ne s'agit pas seulement d'avancer dans la connaissance de l'emploi et du chômage, il s'agit aussi de progresser dans l'analyse de l'efficacité des politiques publiques à la fois locales et nationales. En France, les domaines de compétences de chaque strate de collectivités territoriales, régions, départements, EPCI, communes, sont légalement établis mais peuvent aussi, à titre facultatif, déborder du cadre légal, parfois assez largement. C'est le cas dans le domaine de l'emploi qui relève à la fois de politiques nationales et légales, différenciées ou non dans l'espace, et d'une action publique locale, légale ou extralégale, nécessairement différenciée spatialement, à tous les échelons d'intervention.

S'intéresser aux relations entre territoires et emploi, c'est poser la question de l'efficacité de ces politiques locales de l'emploi, c'est-à-dire s'interroger sur la capacité du local à infléchir les déterminants macroéconomiques de l'emploi et du chômage. Cette question est aussi celle de la cohérence de l'action publique au niveau local dans le domaine de l'accès à l'emploi. Il ne s'agit pas d'un sujet « tête d'épingle », mais bien d'une question majeure. En période de crise de l'emploi, où des groupes sociaux vulnérables sont durement touchés dans des espaces déterminés, des solutions locales, ciblées à la fois sur des publics et des territoires prioritaires, doivent être recherchées. Ces solutions sont inatteignables par les politiques nationales qui sont indifférenciées dans l'espace, sauf à un coût prohibitif. En forçant le trait, on aimerait soutenir que la crise de l'emploi a contribué à renverser la relation de subsidiarité entre les macropolitiques d'État et les micropolitiques des acteurs locaux (le sens habituel de la relation consiste à penser qu'il revient aux politiques nationales d'agir là où les politiques locales rencontrent leurs limites). Il importe surtout de construire des cadres pour que l'ensemble des acteurs partagent leurs objectifs et agissent dans la même direction.

Dans un tel contexte, l'égalité des territoires ne doit pas viser l'égalité des situations des territoires. Bien au contraire, la réalité est celle d'une grande diversité des contextes locaux et il existe de nombreuses bonnes raisons de préserver ces différences, notamment des arguments purement économiques de spécialisation des activités, d'économie d'agglomération et d'aménagement des territoires dont les usages humains sont pluriels<sup>3</sup>. Mais du seul point de vue de l'emploi, on peut néanmoins se demander si une certaine égalité ne doit pas être recherchée. L'inégale exposition des territoires au risque de chômage est contraire à l'idée d'égalité des possibles pour les personnes, d'un territoire à l'autre. Cette forme de diversité engendre des externalités négatives et s'avère socialement coûteuse en termes de bien-être.

3. Voir, dans ce rapport, la contribution de Thisse et Cavailhès.

Le rôle premier d'un Ministère de l'égalité des territoires devrait être de lutter contre ce type d'inégalité. Cela passe par la préservation et le renforcement de la capacité de chaque territoire à construire des politiques adaptées. Rechercher l'égalité des territoires revient dans cette perspective à fixer un cadre centralisé et national permettant à des actions décentralisées de se développer dans les directions les plus appropriées à chaque réalité locale.

En vue de développer cette problématique, nous proposons dans un premier temps de prendre la mesure de la diversité des situations des territoires en matière d'emploi et de chômage. Une fois cette géographie des problèmes bien établie, nous abordons la géographie des solutions en nous interrogeant sur ce que peuvent faire les politiques publiques pour répondre à la nouvelle donne locale.

## I. Géographie des problèmes d'emploi

L'analyse des marchés du travail repose le plus souvent sur des indicateurs de stock qui sont informatifs, mais qui ne sont pas suffisants pour porter un diagnostic complet sur la nature et les causes des problèmes. Ils méritent d'être complétés par des indicateurs de flux sur le marché du travail, tels que des taux d'entrée et de sortie du chômage, la durée moyenne du chômage, etc. Ces indicateurs sont les seuls qui renseignent sur les trajectoires individuelles, sur les chances du retour à l'emploi pour les chômeurs. Un marché local du travail très dynamique, où l'on retrouve rapidement un emploi et où les employeurs pourvoient rapidement leurs offres, peut présenter un taux de chômage élevé, si les taux d'entrée en chômage sont importants relativement aux taux de sortie. Inversement, un marché du travail peu dynamique, avec des taux de sortie faibles, peut présenter un taux de chômage faible si les taux d'entrée en chômage sont eux-mêmes très faibles.

Dans le souci de multiplier les angles de vue sur le marché du travail, nous avons recours à deux approches différentes. Dans un premier temps, nous utilisons les résultats d'analyse à partir d'indices de flux, calculés avec les données de gestion de Pôle Emploi, qui vont nous permettre d'évaluer la diversité locale des marchés du travail au niveau communal. Puis, nous les complétons avec des indices de stocks, à partir de données du recensement, qui vont nous permettre d'étudier en longue période l'évolution des disparités locales, à un niveau plus agrégé, celui des zones d'emploi. Dans une troisième section, nous discutons les effets de la crise, pour la période la plus récente.

### Des fractures spatiales de grande ampleur

Nous avons développé une méthode originale pour prendre la mesure des disparités locales sur le marché du travail à partir d'indices de flux calculés sur des sources administratives, dans le cadre d'un programme de recherche baptisé SOLSTICE (pour Système d'Observation Localisé et de Simulation des Trajectoires d'Insertion de Chômage et d'Emploi). Nous avons appliqué cette méthode sur les données de Pôle Emploi et sur celles de la CNAF, qui permettent d'étudier les sorties du RMI et depuis 2009, celles du RSA. Cela nous a permis de porter un premier diagnostic sur l'ampleur des disparités locales à l'échelle nationale<sup>4</sup>. Puis, nous avons décliné ce diagnostic dans chacune des 22 régions en tentant de mettre en évidence des invariants dans l'organisation spatiale des disparités locales des marchés du travail<sup>5</sup>. Nous avons réalisé des études plus approfondies dans un petit nombre de régions : l'Île-de-France<sup>6</sup>,

4. Duguet Emmanuel, Goujard Antoine, L'Horty Yannick (2009), « Les inégalités territoriales d'accès à l'emploi : une exploration à partir de sources administratives exhaustives », *Economie et Statistique*, n°415-416, p. 17-44.

5. Bougard Jonathan, Duguet Emmanuel, L'Horty Yannick, Sari Florent (2009), « Les disparités locales de sorties des listes de l'ANPE : l'apport des 22 études régionales », *Premières informations et Premières synthèses, Dares*, n°37-1, septembre, 8 p.

6. Duguet Emmanuel, L'Horty Yannick, Sari Florent (2009), « Sortir du chômage en Île-de-France, Disparités territoriales, *spatial mismatch* et ségrégation résidentielle », *Revue économique*, volume 60, no 4, juillet, p. 979-1010.

### Encadré : Mesurer les chances de sortir du chômage à un niveau spatial fin

Pour mesurer les chances de sortie du chômage, il est pertinent de multiplier les définitions. Les sorties du chômage, plus encore que les entrées, posent en effet un problème d'observation. Le fichier historique statistique (FHS) de Pôle Emploi qui est la source de référence dans ce domaine est une source administrative. Il permet de suivre les parcours individuels des demandeurs d'emploi en enregistrant tous les événements successifs depuis leur première inscription à Pôle Emploi, mais il ne couvre pas les parcours des demandeurs une fois qu'ils ont repris un emploi ou lorsqu'ils n'y sont plus inscrits. Or, si le retour à un emploi implique très généralement une sortie des fichiers de Pôle Emploi, toutes les sorties du fichier ne sont pas des retours à l'emploi. C'est pourquoi il convient de considérer deux définitions administratives des fins d'épisodes de chômage : les « sorties des listes » qui sont une approche extensive, et les « reprises d'emploi déclarées » qui sont plus restrictives.

Afin de pouvoir suivre les demandeurs d'emploi dans le temps sur une durée suffisamment longue, nous considérons des cohortes annuelles de demandeurs d'emploi. Nos premières études ont porté sur les personnes qui se sont inscrites entre le 1<sup>er</sup> juillet 2001 et le 30 juin 2002. La date du 1<sup>er</sup> juillet 2001 a été retenue car elle correspond à l'entrée en vigueur d'un nouveau système d'indemnisation du chômage. Ainsi, on étudie une période homogène du point de vue de l'indemnisation. Le fichier utilisé est la version du FHS mis à jour jusqu'au 31 mars 2006. Nous suivions donc cette cohorte de chômeurs sur près de cinq ans. Par la suite, nous avons suivi les demandeurs entrés entre juillet 2003 et juin 2004. Nous travaillons également sur la cohorte des demandeurs d'emploi entrés en 2008 de façon à analyser les effets de la crise. Les taux de sortie sont calculés en estimant des modèles de durées sur les données individuelles des fichiers administratifs. Les premières spécifications étaient des modèles de Weibull qui sont l'approche paramétrique la plus utilisée dans les travaux appliqués. Le taux de sortie du chômage est une fonction du temps passé au chômage et dépend aussi des caractéristiques de l'individu, telles que l'âge, le sexe, ou le niveau de diplôme. L'ajout d'un effet fixe local permet d'évaluer le taux de sortie dans la localité en prenant en compte ou non les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi. On peut calculer de la sorte un taux de sortie toutes choses égales par ailleurs, en neutralisant les effets de composition qui sont liés aux effets des caractéristiques des demandeurs d'emploi.

Le recours à des fichiers administratifs pose la question de la mesure de la sortie du chômage. En croisant les deux définitions des sorties du chômage, *sortie des listes* et *reprise d'emploi déclarée*, et deux mesures de la durabilité des sorties, *d'au moins un mois* et *de six mois et plus*, on obtient quatre définitions de la sortie du chômage. Le choix de l'une ou l'autre de ces définitions a une influence assez nette sur le nombre de sorties. En limitant l'observation aux reprises d'emploi déclarées, le nombre de sorties est beaucoup plus faible.

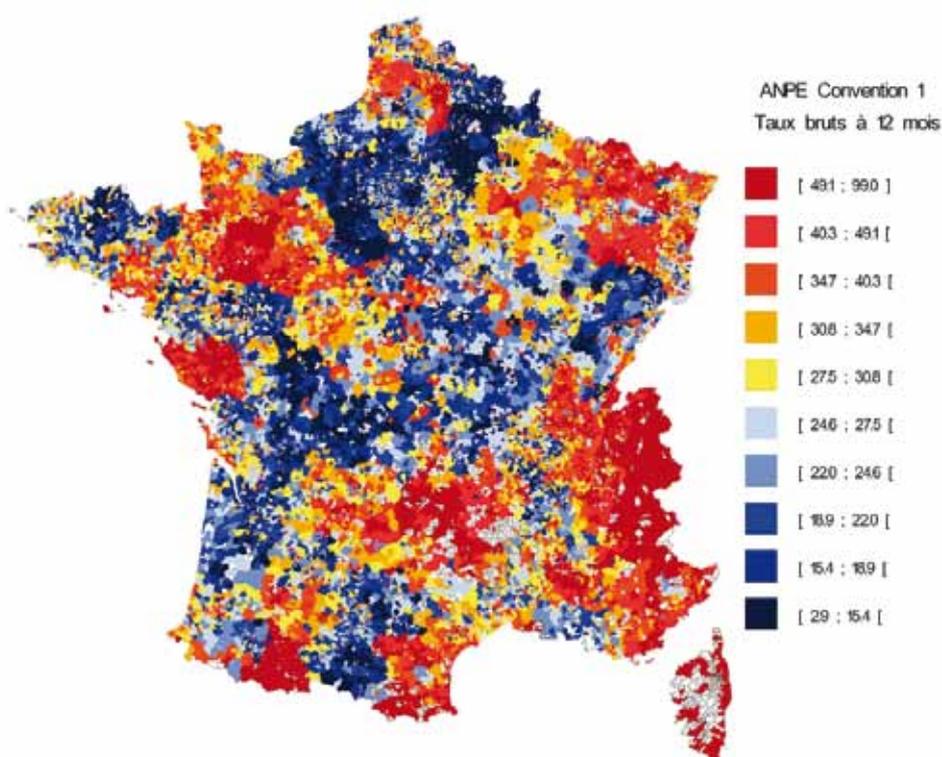
le Languedoc-Roussillon<sup>7</sup>, Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>8</sup>. Nous présentons ici quelques enseignements issus de ces travaux.

Plusieurs constats récurrents ont été effectués dans l'ensemble des études qui ont été menées dans le cadre du programme SOLSTICE. Premier constat, les différences dans les chances de sortir du chômage sont très marquées d'une localité à l'autre. Selon les indicateurs considérés, les taux de sortie peuvent varier dans un facteur de 1 à 3 entre les 10 % des localités les plus favorables et les 10 % les moins favorables. La carte des durées de chômage témoigne ainsi de fortes différences des conditions du retour à l'emploi des chômeurs (Carte 1). Quelle que soit la définition des sorties du chômage, il n'est pas rare de constater que deux localités contiguës ont des durées de chômage qui les situent dans des

7. Duguet Emmanuel, Goujard Antoine, L'Horty Yannick et Florent Sari (2010), « Sortir du chômage, sortir du RMI : deux géographies », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, no 1, pp 135-156.

8. Bougard Jonathan, Duguet Emmanuel, Goupil Luc, L'Horty Yannick et Sari Florent (2008), « Mesurer les disparités locales du retour à l'emploi : une exploration en Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Région et développement*, n°27-2008.

Carte 1. Taux de sortie du chômage



déciles opposés de la distribution des durées de chômage. Le lieu de résidence du demandeur d'emploi exerce ainsi un effet majeur sur ses chances de retrouver un emploi.

*Lecture : taux de sortie des listes du chômage, cohorte 2001-2002, sans corrections par les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi et sans prise en compte de la récurrence des épisodes de chômage. Les communes sont regroupées par déciles des taux de sortie.*

*Source : Solstice, Duguet et alii (2009).*

Ces deux constats, fortes disparités spatiales et régularité dans l'organisation spatiale de ces disparités, sont valables pour toutes les cohortes de demandeurs d'emploi sur lesquelles nous avons estimé des durées de chômage, dans toutes les régions, et pour toutes les définitions des sorties, que l'on observe les sorties des listes ou les reprises d'emploi déclarées, avec ou sans prise en compte des problèmes de récurrence, en contrôlant ou non par les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi. Les régularités spatiales dans la distribution des durées de chômage ont donc un caractère structurel et permanent, et elles ne s'expliquent pas par les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi. Cela signifie qu'il existe bel et bien de puissants effets de territoire (ou « effets de lieu ») qui exercent un effet déterminant sur les trajectoires individuelles des demandeurs d'emploi, indépendamment de leurs caractéristiques individuelles, et que ces effets de territoires sont persistants dans le temps.

### Des écarts persistants dans le temps

Une confirmation peut être donnée si nous observons l'évolution d'un indice de stock, en l'occurrence le nombre d'emplois observés à chaque recensement. Entre 1982 et 2007, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi a été au total de 0,7 % dans l'ensemble de la France métropolitaine, soit une hausse cumulée de plus de 19 % en 25 ans. Cette progression d'ensemble n'a pas été régulière sur toute la

période. Elle a été modérée au début, avec un rythme annuel moyen de 0,41 % jusqu'en 1990 puis de 0,36 % de 1990 à 1999. Elle s'est accélérée dans les années 2000, où elle atteint 1,39 % (tableau 1).

**Tableau 1. Taux de croissance de l'emploi selon les zones d'emploi**

	Sous-périodes			Ensemble
	82-90	90-99	99-07	82-07
Taux de croissance annuel moyen	0,41	0,36	1,39	0,70

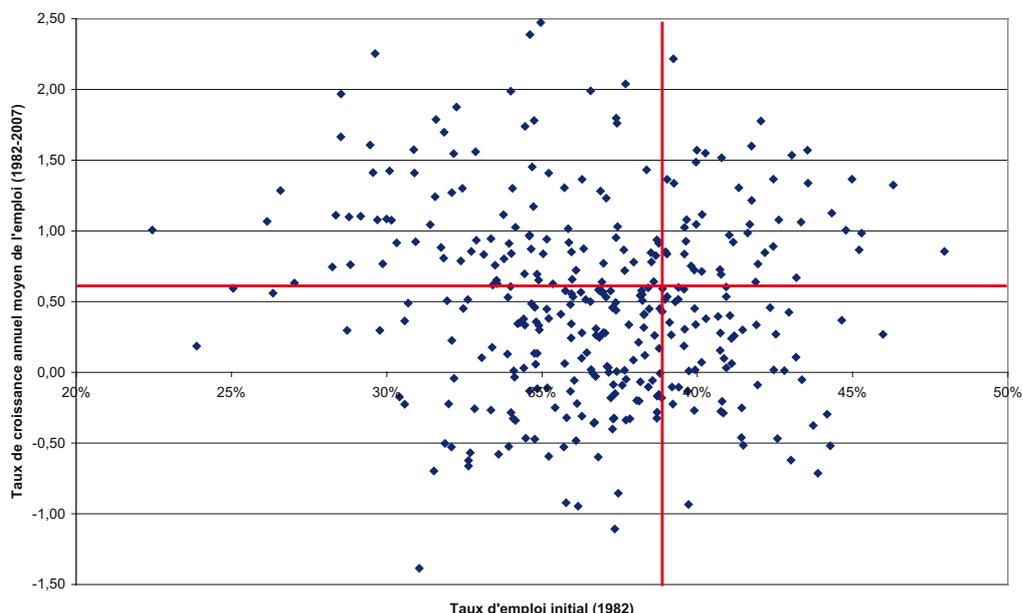
L'essentiel de la progression de l'emploi sur les 25 dernières années a donc été réalisé dans les années 2000. Autour de cette tendance générale, la diversité des trajectoires d'emploi selon les zones d'emploi est très forte. Parmi les 368 zones d'emploi de la nomenclature de 1990, on en dénombre 83 qui ont perdu des emplois sur les 25 dernières années, et 75 zones d'emploi où la progression annuelle moyenne dépasse 1 %. Dans les 10 % des zones d'emploi où l'emploi a le moins augmenté, la progression annuelle moyenne est de -0,33 % (elles sont situées dans la partie basse du graphique 1). Partant d'un indice 100 en 1982, ces zones parviennent à un indice 92, en fin de période, 25 ans plus tard. La zone d'emploi la plus défavorisée (Longwy) connaît un repli annuel moyen de 1,4 %, ce qui représente au total une baisse de 30 % du niveau de l'emploi. Dans le décile le plus favorable, le taux de croissance est de 1,36 % (les zones d'emploi correspondantes sont situées dans la partie supérieure du graphique 1). Sur 25 ans, cela conduit à une augmentation cumulée de 40 %. Deux zones d'emploi ont une progression annuelle moyenne de plus de 5 % (et nous ne les avons pas fait figurer sur le graphique 1). Il s'agit de Lagny-sur-Marne et Roissy-en-France où l'emploi a été multiplié respectivement par 2,4 et 3,7 en 25 ans. Il n'y a pas de relation entre le rythme de progression de l'emploi et le taux d'emploi initial dans la zone. Si cela avait été le cas, on aurait assisté à un mouvement cohérent de convergence ou de divergence des zones d'emploi, selon que la corrélation aurait été négative ou positive. On ne constate pas ce type de mouvement. Nous avons vérifié que la corrélation était non significative également pour chaque sous-période. Au niveau d'agrégation qui est celui des zones d'emploi, il n'y a donc pas de mouvement tendanciel d'aggravation des disparités d'emploi dans l'espace, ni de mouvement en sens inverse. On peut parler alors de persistance des disparités territoriales dans les trajectoires d'emploi. La relation est présentée dans le graphique 1 qui décrit les trajectoires des zones d'emploi sur une période de 25 ans. L'axe horizontal est le niveau initial du taux d'emploi en 1982. L'axe vertical correspond au taux de croissance annuel moyen de l'emploi jusqu'en 2007. On constate effectivement que le nuage de points n'a pas de forme particulière, ce qui suggère une absence de relation entre les deux indicateurs (absence confirmée par un test statistique).

La même analyse a été réalisée en distinguant plusieurs types de zones d'emploi par l'observatoire des territoires de la DATAR dans son rapport triennal<sup>9</sup>. Si, au sein de chaque type de zones, on trouve une progression de l'emploi positive sur l'ensemble de la période 1982-2007 des différences sont observables, les zones métropolitaines sont celles qui ont la progression la plus soutenue avec un taux de croissance annuel moyen de près de 0,9 %, contre 0,7 % pour l'ensemble. Les zones peu denses à vocation industrielle sont en revanche celles où l'emploi est le moins dynamique. La progression y est deux fois moins forte que dans les zones métropolitaines. La progression est également modérée, mais dans une moindre mesure, pour les zones d'activité peu spécialisées et pour le quatrième type de zones, les zones peu denses à orientation touristique ou agricole.

Mais on constate surtout une grande diversité de trajectoires au sein de chaque type de territoire. Il existe des zones de type métropolitain qui ont des trajectoires d'emploi beaucoup moins favorables que certaines des zones peu denses à orientation industrielle. En outre, dans aucun des types de zones d'emploi, on ne constate une forme particulière pour le nuage de points, ce qui signale une absence

9. « La diversité des atouts et trajectoires des territoires », in *Dynamiques, Interdépendance et cohésion des territoires*, rapport de l'Observatoire des Territoires (2011), DATAR.

Graphique I. Les disparités des territoires en matière de trajectoires d'emploi (1982-2007)



Lecture : Chaque point du graphique décrit la trajectoire d'une Zone d'Emploi sur une période de 25 ans, entre 1982 et 2007. L'axe horizontal est le rapport du nombre d'emplois à la population résidant dans la zone en début de période, c'est-à-dire en 1982. L'axe vertical est le taux de croissance annuel moyen de l'emploi de 1982 à 2007. Les traits rouges correspondent aux moyennes sur l'ensemble de la France métropolitaine.

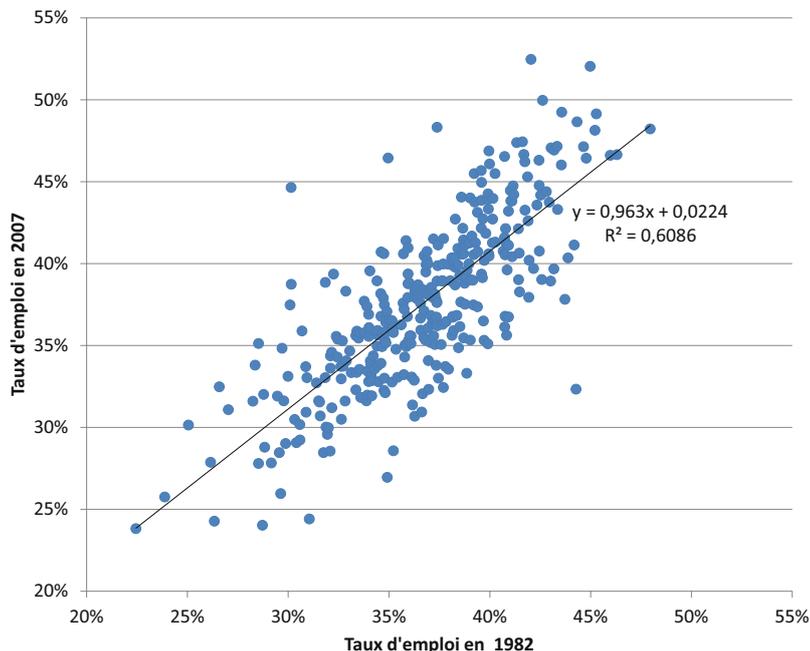
Pour réaliser ce graphique, trois valeurs extrêmes n'ont pas été représentées. Il s'agit des zones d'emploi de Paris, Lagny-sur-Marne et Roissy-en-France. Paris et Roissy-en-France ont un taux d'emploi qui dépasse 80 %. Lagny-sur-Marne et Roissy-en-France ont un taux de croissance annuel moyen de l'emploi de plus de 5 %.

Source : INSEE

de relation entre les deux indicateurs. Puisqu'il n'y a pas de relations apparentes entre le niveau initial d'emploi et la progression effective de l'emploi en longue période, il n'y a ni mouvement de convergence, ni mouvement de divergence dans les situations relatives des zones d'emploi. Les disparités sont persistantes.

L'évolution des territoires est donc caractérisée par une grande permanence des disparités d'emploi. On peut illustrer cette persistance des inégalités en mettant en regard le taux d'emploi de chaque territoire (qui rapporte ici le nombre d'emplois à la population de la zone) en 1982 et celui atteint 25 ans plus tard, en 2007. C'est ce qui est fait dans le graphique 2. À 25 ans d'intervalle, la relation est forte entre les deux indices avec une élasticité proche de l'unité. Le rapport emploi sur population en 1982 est un assez bon prédicteur de ce même rapport 25 ans plus tard.

Graphique 2. Persistance des taux d'emploi



Lecture : Chaque point du graphique correspond au couple des taux d'emploi en 1982 et 2007. L'axe horizontal est le rapport du nombre d'emplois à la population résidant dans la zone en début de période, c'est-à-dire en 1982. L'axe vertical est ce même rapport en fin de période, c'est-à-dire en 2007.

Pour réaliser ce graphique, deux valeurs extrêmes n'ont pas été représentées. Il s'agit des zones d'emploi de Paris et Roissy-en-France, dont les taux d'emploi dépassent 80 %.

Source : INSEE

## L'effet amplificateur de la crise

Ces éléments sur l'ampleur des disparités spatiales d'exposition au chômage et sur la persistance dans le temps de ces disparités ne prennent pas en compte les effets de la crise. Or, il est clair que la montée continue du chômage depuis mi-2008, avec une hausse du nombre de demandeurs de catégorie A, B et C de plus de 55 % (entre juin 2008 et septembre 2012), a pu modifier de façon profonde ces différents constats. Il est encore trop tôt pour prendre la mesure des effets spatiaux de la crise<sup>10</sup> mais on peut risquer quelques conjectures. Premier constat, la crise a provoqué un recul de l'emploi dans tous les secteurs d'activité mais avec une intensité variable selon les secteurs. Le secteur public et les services aux personnes ont été moins affectés que les activités les plus procycliques de l'industrie, par exemple les équipementiers automobiles ou l'industrie des biens d'équipement. Deuxième constat, il existe une forte concentration spatiale de la plupart des secteurs d'activité en particulier les secteurs industriels pour lesquels les économies d'agglomération peuvent être très fortes. Dans toutes les régions on recense des zones spécialisées qui concentrent tel ou tel type d'activité (ici une vallée de la chimie, là un pôle de l'industrie pharmaceutique, ici une zone d'emploi tertiaire, etc.). En combinant ces deux constats, on attend effectivement que les zones dont l'emploi était initialement le plus déprimé, qui sont les zones les plus industrielles, aient vu leur situation relative se dégrader avec la crise. À l'inverse, les zones plus protégées qui concentrent emplois publics et services aux personnes ont été relativement abritées. Ce mécanisme simple qui combine concentration spatiale des activités et exposition différenciée au cycle macroéconomique suggère que la crise a effectivement aggravé les disparités spatiales d'exposition au chômage.

10. Voir dans ce rapport la contribution de Davezies.

On dispose d'ores et déjà de quelques éclairages qui semblent confirmer ce mécanisme. Selon les données de l'INSEE, il y a effectivement eu une aggravation des disparités spatiales de chômage et d'emploi, au moins au niveau des écarts entre régions et entre départements<sup>11</sup>. À un niveau territorial beaucoup plus fin, celui des quartiers de villes, l'ONZUS a relevé dans son dernier rapport que la montée de la pauvreté et du chômage touchait plus particulièrement les quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>12</sup>. L'écart de taux de chômage des personnes d'âge actif entre les quartiers situés en Zones Urbaines Sensibles et les quartiers hors ZUS situés dans les mêmes zones urbaines, qui était de 9,1 points en 2007 atteint 13,3 points en 2011, soit une hausse de plus de 46 %.

D'autres mécanismes spécifiques peuvent contribuer à rendre persistants les nouveaux écarts spatiaux creusés par la crise. Depuis l'entrée en crise, les dynamiques du marché du logement et les mouvements des prix immobiliers, à l'achat ou à la location, les ménages qui résident dans les zones les plus défavorisées ont vu se réduire leurs possibilités de mobilité géographique. Le contexte de persistance d'une forte pression foncière malgré la crise joue ici un rôle aggravant en limitant la capacité de mobilité des ménages pauvres et appartenant à la classe moyenne. D'autres mécanismes mettent en jeu des effets de réseaux sociaux, de plus en plus étudiés. Avec la crise, ce sont l'ensemble des voisins de mon quartier qui sont confrontés à un risque accru de chômage. Comme j'utilise mes réseaux de connaissances pour retrouver un emploi et que la part de chômeurs a augmenté fortement dans mon quartier, j'ai moins de chances de retrouver un emploi. Les effets de voisinage et plus généralement les effets de pairs peuvent ainsi contribuer à faire persister les inégalités spatiales qui ont été creusées par la crise. La crise a donc vraisemblablement contribué à amplifier les fractures spatiales et les mouvements de relégation des ménages pauvres dans les quartiers pauvres. Il devrait en résulter une montée des inégalités spatiales dans les durées de chômage, entre régions, entre départements et même au sein des villes entre quartiers. Nous employons le conditionnel parce que, à nouveau, on ne dispose pas encore du recul suffisant pour établir ces constats de façon fiable. Mais on a assez d'éléments convergents pour craindre que la crise ait pu contribuer effectivement à renforcer fortement les fractures spatiales.

## Géographie des solutions

À nouveau, nous focalisons l'attention sur le marché du travail pour questionner la nécessité d'un redéploiement des politiques de l'emploi dans ce nouveau contexte de fortes fractures spatiales, persistantes et vraisemblablement aggravées par la crise. Mais avant d'aborder la direction dans laquelle pourrait aller l'action publique, il convient d'en discuter l'opportunité même.

### *Pourquoi faut-il agir ?*

Le simple constat de différences d'exposition au chômage entre les différents territoires n'est ni nécessaire, ni suffisant, pour justifier une action publique. Dans le fond, ces différences d'exposition peuvent être le résultat d'un simple tri spatial des chômeurs, par le prisme du marché du logement qui favorise des concentrations spatiales de populations homogènes qui sont en concurrence pour l'occupation des espaces. Le marché du logement organise en effet des enchères de façon à répartir l'espace entre l'ensemble des ménages, qui font des choix d'allocations entre différentes composantes de leur budget (principalement transport et logement). Il peut en résulter une certaine ségrégation spatiale, avec les ménages les plus aisés qui se localisent au centre et/ou à proximité des aménités naturelles ou patrimoniales. Mais cette organisation de l'espace résidentiel ne nécessite pas nécessairement une action publique si elle est le résultat des arbitrages résidentiels et du libre choix des ménages. D'ailleurs, la concentration spatiale des ménages les plus favorisés dans des quartiers, des communes, voire des ensembles de communes bien déterminés, ne s'explique pas nécessairement par des préférences particulières de ces ménages pour une ségrégation forte. Elle peut être le résultat de la croyance, fondée

11. Lacroix Stève (2010). « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions ». *Insee Première* N° 1295 - mai 2010.

12. ONZUS, rapport 2012.

ou non, dans l'existence d'externalités de voisinage, par exemple des externalités dans l'éducation qui pousseraient les ménages aisés et qualifiés à préférer résider à côté de ménages partageant les mêmes caractéristiques. Une vaste littérature existe outre-Atlantique sur les déterminants des processus ségrégatifs, qui met en avant les décisions rationnelles des ménages<sup>13</sup>.

Pour fonder l'intervention publique, il faut montrer qu'effectivement la concentration spatiale du chômage limite le bien-être des populations. Il faut donc quelque chose de plus qu'une simple répartition des personnes dans l'espace. Par exemple, si des externalités positives conditionnent le vivre ensemble des populations aisées, il faut que des externalités négatives opèrent pour diminuer le bien-être des populations défavorisées. Il y a alors matière pour une intervention publique, visant par exemple à redistribuer entre quartiers en taxant plus fortement les ménages aisés pour mieux aménager les zones résidentielles défavorisées ou investir dans les réseaux de transport pour rapprocher leurs habitants du centre.

Il y a effectivement des externalités négatives à la concentration spatiale des ménages les plus défavorisés, des personnes dépourvues d'emploi et des travailleurs peu qualifiés. Tout d'abord, les quartiers dans lesquels se concentrent ces populations sont le plus souvent éloignés des centres d'emploi, ce qui fragilise leurs situations sur le marché du travail et augmente leur difficulté de retrouver un emploi lorsqu'ils rencontrent un épisode de chômage. Des temps de transport élevés augmentent le risque d'absence au travail, réduisent la probabilité d'être embauché et réduisent aussi l'intensité de la recherche d'emploi. Il s'agit là de l'effet dit de *spatial mismatch* selon lequel la distance physique entre lieu de résidence et lieu de travail est un facteur d'exposition au chômage.

Ensuite, une source d'externalité négative existe au travers des effets d'interactions sociales : effets de pairs, modèles sociaux, normes collectives, bouche-à-oreille, ... Tous ces mécanismes font dépendre les chances qu'a une personne de retrouver un emploi de la situation des autres personnes avec lesquelles elle est en contact. Lorsqu'un chômage durable s'installe dans un territoire entier, chaque personne individuellement a davantage de difficultés pour retrouver un emploi, ce qui favorise la persistance locale du chômage.

Un troisième ensemble de mécanismes met en jeu les comportements d'embauche des employeurs. Un territoire défavorisé bénéficie d'un effet de réputation qui peut augmenter les difficultés d'accès à l'emploi des personnes qui y résident. Ce type d'effet relève d'une discrimination à l'embauche en raison du lieu de résidence. Nous avons mis en évidence ce phénomène en réalisant plusieurs campagnes de testing<sup>14</sup>. Compte tenu de ces différents mécanismes, on est bien en présence d'externalités négatives. La concentration de populations défavorisées dans certains territoires est un facteur de persistance du chômage dans ces localités et ces quartiers ce qui réduit effectivement le bien-être des résidents. On pourra toujours objecter : pourquoi ne déménagent-ils pas ? En dépit du contexte de crise, la pression foncière dans toutes les métropoles françaises et à Paris en particulier est demeurée élevée et l'on peut donc répondre que ces ménages n'ont guère de possibilité de changer de logement, d'autant qu'ils sont sans doute dans le même temps confrontés à des contraintes de liquidités et d'accès au crédit. Ces personnes ne peuvent donc nullement être tenues pour responsables de la situation d'un territoire qu'elles n'ont pas la liberté de quitter. L'action publique est donc clairement fondée ici, parce que la responsabilité individuelle n'explique qu'en partie la situation des personnes.

### Que faire ?

Parmi toutes les actions de politiques qui peuvent être envisagées pour remédier aux fractures spatiales en matière de chômage et d'emploi, il est commode de distinguer celles qui reposent sur des instruments

13. Un survol de cette littérature est proposé par Manon Domingues Dos Santos, Yannick L'Horty et Élisabeth Tovar (2010). « Ségrégation urbaine et accès à l'emploi : une introduction », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1, 2010, pp 5-26.

14. Nous avons consacré trois études à la mesure des discriminations en raison du lieu de résidence. Nous avons également discuté les implications de ce type de discriminations pour la politique de la ville dans Yannick L'Horty et Pascale Petit (2013). « Ouvrir l'accès à l'emploi dans les quartiers, par des politiques publiques mieux ciblées », in *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*, Centre d'analyse stratégique/La Documentation française, Chapitre 7. Voir Duguet E., Leandri N., L'Horty Y., et Petit P. (2010), « Are young French jobseekers of ethnic immigrant origin discriminated against? An assessment based on an experiment in the Ile de France Region », *Annales d'Économie et Statistique*, n° 99- 100 ; L'Horty Yannick, Duguet Emmanuel, du Parquet Loïc, Petit Pascale et Sari Florent (2012), « Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : Une expérience contrôlée sur des jeunes qualifiés en Île-de-France », *Économie et Statistique* ; Petit Pascale, Duguet Emmanuel et L'Horty Yannick (2013), « Discrimination résidentielle et origine ethnique : Une étude expérimentale sur les serveurs en Île-de- France », *Économie et Prévision*, à paraître.

## 2. Emploi et territoires : repérer et réparer les ruptures

existants et celles qui nécessitent le déploiement de nouveaux instruments. L'arsenal des dispositifs publics est en effet suffisamment développé en France pour s'interroger en premier lieu sur le meilleur parti à tirer de l'existant. Dans un contexte budgétaire très contraint, l'enjeu est avant tout celui d'une meilleure coordination des instruments existants et d'un meilleur ciblage territorial.

L'objectif poursuivi est de mener à bien une politique inégale sur les territoires de façon à compenser les inégalités de situation selon une logique de discrimination positive. Encore faut-il savoir dans quelle direction agir. La difficulté est qu'il existe une pluralité de déterminants des inégalités spatiales d'emploi et de chômage, ce qui plaide pour actionner plusieurs leviers à la fois. En particulier, il ne s'agit pas uniquement de favoriser les créations et la sauvegarde des emplois locaux, c'est-à-dire le développement économique local, ce qui est déjà une tâche ardue qui implique de combiner des politiques économiques et des politiques de l'emploi locales. Il convient également de s'interroger sur l'adéquation entre les emplois accessibles localement et les caractéristiques des résidents (ou *skill mismatch*), ce qui met en jeu les politiques de formation, et aussi sur les moyens de renforcer l'accessibilité des emplois existants (ou *spatial mismatch*), ce qui met en question les politiques de transport.

Il convient aussi de considérer des problèmes additionnels qui peuvent se superposer à ces problématiques et jouer un rôle dans l'explication des inégalités d'accès à l'emploi : la concentration de certains groupes sociaux homogènes dans l'espace (*social mismatch*) et parfois aussi les comportements discriminatoires envers certains groupes en raison de leur ethnicité (*racial mismatch*), ce qui implique des politiques de mixité sociale et des actions de lutte contre les discriminations.

Pour couvrir toutes ces dimensions à la fois, c'est une véritable politique spatiale combinée (*spatial policy mix*) qu'il convient de construire<sup>15</sup>.

Dans un travail théorique récent, Gravel et *alii*<sup>16</sup> s'intéressent précisément à la meilleure combinaison d'actions publiques permettant de réduire la fracture territoriale dans le cadre d'un modèle d'appariement spatialisé. Ils indiquent que pour réduire le chômage local, il convient de privilégier des politiques territoriales de formation, la baisse des coûts de transport, et aussi, la densification de l'habitat. Mais ces politiques ne sont pas celles qui permettent de réduire les inégalités entre quartiers, dont l'origine se situe dans la concurrence foncière et dans la libre localisation des personnes dans l'espace. Seule une politique de logement social peut véritablement réduire les inégalités spatiales mais ses effets sur le chômage ne sont pas favorables. Il importe donc de combiner toutes ces politiques si l'on souhaite combattre à la fois le chômage et la fracture spatiale, et c'est bien la difficulté de la tâche. Associer la construction de logements sociaux, une politique de formation et une politique sociale de transport permet d'atteindre les objectifs visés, mais il est clair qu'une telle combinaison d'instruments déployés selon un plan d'ensemble au service d'un même territoire implique un niveau élevé de coordination entre acteurs et des ressources budgétaires conséquentes. En outre, ces politiques structurelles ne règlent pas l'urgence de la situation sociale des territoires les plus durement touchés par la crise.

Dans cet ensemble, on peut s'interroger sur la place des instruments désormais classiques que constituent les politiques de zonage de la géographie prioritaire des politiques de la ville<sup>17</sup>. Depuis plus de 15 ans, dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU), des aides fiscales sont proposées aux entreprises qui s'y implantent, en contrepartie d'obligations d'embauche pour des résidents. Mais aucune des évaluations de ces dispositifs ne présente de conclusions encourageantes, ni sur la dynamique de création d'entreprises, ni sur la durée du chômage des ménages<sup>18</sup>. Elles convergent plutôt pour indiquer un effet positif mais limité qui contribuerait surtout à déplacer des entreprises localisées à proximité des zones, sans pour autant soutenir durablement l'activité de celles qui y étaient déjà installées.

15. Notons que les champs d'action que nous évoquons ici dépassent ceux du Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement.

16. Frédéric Gavrel, Nathalie Georges, Yannick L'Horty et Isabelle Lebon (2013). « Inadéquation des qualifications et fracture spatiale », *Économie et Prévision*, à paraître.

17. Voir dans ce rapport la contribution de Béhar.

18. Rathelot Roland et Sillard Patrick (2008), « Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations de établissements ? », *Économie et Statistique*, n° 415-416, p. 81-96 ; Givord Pauline, Rathelot Roland et Sillard Patrick. (2011), « Place-Based Tax Exemptions and Displacement Effects: An Evaluation of the Zones Franches Urbaines Program », Document de travail de la DESE, Insee G2011-13 ; Givord Pauline, Quantin Simon et Trevien Corentin. (2012), « A Long-Term Evaluation of the First Generation of the French Urban Enterprise Zones », Document de travail de la DESE, Insee 26, G2012/01 ; Gobillon Laurent, Magnac Thierry et Selod Harris (2010), « Do Unemployed Workers Benefit from Enterprise Zones? The French Experience », CREST, n°45.

C'est pourquoi il convient de réfléchir à de nouveaux instruments mieux à même de favoriser l'embauche des personnes résidant dans les territoires les plus défavorisés. De ce point de vue, une bonne piste consisterait à lever l'obligation de localisation de l'entreprise en renforçant, à moyens constants, les incitations données à l'embauche de salariés issus des zones prioritaires. Telle est l'idée de départ des « emplois francs », formulée pour la première fois en 2005, dans le cadre du Parlement des banlieues. L'idée a été traduite dans les nouveaux contrats d'avenir lancés par le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Destinés aux secteurs non marchands et financés aux trois quarts par l'État, 150 000 contrats de un à trois ans sont prévus d'ici 2014. Ces nouveaux contrats aidés ont la double caractéristique d'être à la fois ciblés sur des publics prioritaires, les jeunes, qu'ils soient qualifiés ou non, et pour partie sur les territoires les plus vulnérables, les quartiers de la politique de la ville, les zones rurales, les DOM. Il s'agit bien de répondre aux exigences de la crise en se donnant des instruments ciblés à la fois sur certains publics et sur certains territoires, particulièrement touchés par la crise. Ces contrats aidés ont de surcroît l'intérêt de pouvoir exercer des effets rapides sur la situation des personnes, ce qui répond à la situation d'urgence sociale de certains territoires.

Le déploiement de ces nouveaux contrats aidés peut aller de pair avec un meilleur ciblage territorial des instruments existants de la politique de l'emploi, qui ne s'applique pas toujours là où les besoins sont les plus importants. Si l'on examine le détail des dépenses pour l'emploi, il est clair que les dépenses ciblées ont connu une montée en puissance depuis l'entrée en crise (+17 % en euros constants en 2009), alors qu'elles étaient en baisse auparavant. Mais cette réaction traduit surtout l'effet mécanique de la montée des dépenses d'indemnisation du chômage – le plus sensible des « stabilisateurs automatiques » de la conjoncture – qui en constituent plus de la moitié (59 %). Parmi les autres instruments qui ont été actionnés, on peut évoquer la réforme du chômage partiel qui est intervenue dès décembre 2008, et qui permet localement de cibler des entreprises particulières, le développement des conventions de reclassement personnalisé qui constituent un dispositif coûteux mais très ciblé sur les entreprises les plus en difficulté. On peut également évoquer le renforcement des mesures ciblées sur les jeunes avec la mise en œuvre des contrats d'autonomie et des CIVIS. Mais ces mesures ne sont pas nécessairement ciblées sur les territoires les plus vulnérables lorsque l'allocation de ces contrats ne prend pas suffisamment en considération la situation sociale effective de ces territoires.

Des dispositifs tels que les clauses d'insertion, qui sont actionnés par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs marchés publics, constituent à l'inverse un bon exemple de dispositifs qui permettent de cibler de façon précise les publics les plus vulnérables sur des sites bien identifiés (par exemple un chantier pour la construction d'un hôpital dans lequel un volume d'heures de travail prédéterminé pour des entreprises d'insertion est imposé au contractant). Un recours accru à ces dispositifs est une piste à explorer.

Pour être pleinement efficaces, il convient donc que le redéploiement des politiques publiques d'emploi soit territorialisé, c'est-à-dire ciblé dans les faits sur les territoires les plus en difficulté. Cela pose la question des limites des systèmes d'observation et d'analyse de la puissance publique dans le domaine de l'emploi et du chômage et dans celui des diagnostics territoriaux, en particulier lorsque l'on fait le choix d'un maillage spatial fin. Cela pose aussi la question de la contribution des chercheurs qui peuvent effectivement produire des technologies d'observation utiles à l'administration et aux décideurs publics, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres. Les exemples du modèle SOLSTICE qui permet d'étudier la géographie des durées de chômage ou celui des méthodes de testing qui permettent de mesurer les discriminations à l'embauche y compris dans la dimension territoriale peuvent être donnés. Dans un contexte de ressources budgétaires très contraintes, l'enjeu pour l'État et les collectivités territoriales est de rationaliser le déploiement spatial des instruments existants, de mieux coordonner les acteurs publics et privés, et aussi d'évaluer les dispositifs mis en œuvre. Ici aussi, la recherche peut apporter son concours en proposant des technologies d'évaluation d'impact qui soient adaptées aux politiques locales ciblées sur des personnes dans des territoires. Les méthodes d'évaluation aléatoire des programmes sociaux qui se sont diffusées en France sous l'impulsion du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse constituent une bonne illustration de ces nouvelles technologies d'évaluation d'impact adaptées à des politiques locales.



**André CHASSAIGNE** est député communiste du Puy-de-Dôme. Fils d'un ouvrier Michelin, il débute sa carrière professionnelle comme professeur de lettres et d'histoire-géographie de 1972 à 1981 à sa sortie de l'École normale primaire de Clermont-Ferrand. Il devient principal du collège de Saint-Amant-Roche-Savine (Puy-de-Dôme) en 1981 et jusqu'en 2002.

Élu maire de cette commune du Livradois en 1983, et jusqu'en 2010, il devient conseiller général en 1979, puis conseiller régional de 1998 à 2000, puis président du Groupe Front de Gauche au conseil régional d'Auvergne de 2010 à 2012.

Élu député en 2002, il devient en octobre 2006 et jusqu'en 2010, président de l'Association nationale des élus communistes et républicains (ANECR) comptant 13 000 élus.

Il est réélu député dans la 5<sup>e</sup> circonscription du Puy-de-Dôme en 2007, puis en 2012. Il devient alors président du Groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine à l'Assemblée nationale, regroupant les députés communistes et de Front de Gauche et des députés progressistes ultramarins.

## POUR UN SAUT QUALITATIF DANS NOS POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le contexte de la mondialisation libérale exerce depuis plus de 25 ans une forme de préemption sur les réflexions concernant les politiques d'aménagement du territoire. Toutes celles qui ont été mises en place répondent à l'objectif jugé incontournable de renforcer la « performance » des territoires français, pour s'inscrire pleinement dans la « compétition » internationale. Le corollaire en est la concentration très forte des moyens sur certaines aires métropolitaines et la constitution de pôles spécifiques dits « de compétitivité », limités en nombre, et censés appuyer la place de notre pays sur des marchés porteurs. Nous sommes ainsi passés de politiques d'irrigation du territoire, s'appuyant sur des logiques de services publics assurées par l'État et les grandes entreprises publiques, à des politiques de « drainage des moyens » vers quelques territoires, accélérées par les privatisations et restructurations successives. Cette mise en œuvre de la pensée unique suscite naturellement des critiques, soit de la part de ceux qui souhaitent aller plus loin et plus vite dans la concentration des moyens sur les territoires les plus performants, soit de la part de ceux qui font le constat, à juste titre, que ces logiques continuent de creuser les inégalités sociales, économiques, culturelles, territoriales et que nous avons un besoin urgent de rééquilibrer les choses. La difficulté réside à mon sens de pouvoir tirer les leçons de 25 années de ce que j'appelle le « tunnel libéral » sur les politiques d'aménagement du territoire.

Car, peut-être inconsciemment parfois, l'affaiblissement considérable des politiques d'aménagement du territoire en tant que telles, c'est-à-dire en terme d'accompagnement des territoires les plus fragilisés, a contribué à négliger les spécificités territoriales, les savoir-faire locaux et les projets qui n'étaient pas formatés pour être évalués en termes économiques et financiers. C'est ainsi que tout ce qui touche au lien social, au domaine culturel, aux activités de services ou industrielles spécialisées, et localisées, a été constamment relégué au second plan. Comme l'affiche d'ailleurs à juste titre l'introduction de la contribution de Yannick L'Horty, nous avons un besoin urgent d'appréhender la diversité, en même temps que nous afficherons notre volonté de réduire les inégalités croissantes entre territoires, en particulier, comme le montre bien le texte, lorsque celles-ci ont un impact néfaste sur l'emploi. Nous avons besoin de passer de la seule analyse statistique, voire économétrique, liée à l'obsession de « compétitivité », à une analyse qualitative, fondée sur le vécu et les potentiels existants. Loin de voir dans cette exigence une forme de passéisme, ou de retour aux analyses du développement « endogène », il s'agit, je le crois, de répondre concrètement aux besoins de nouveaux indicateurs de développement territorial et de nouveaux outils adaptés pour les accompagner concrètement.

Je prendrai pour ma part deux exemples de ce saut qualitatif attendu : la place que nous accordons à la valorisation de productions spécifiques avec notamment le débat sur les Indications Géographiques Protégées (IGP) ; et les choix politiques qui peuvent être conduits en matière culturelle.

Sur le premier sujet, alors que notre pays a connu une véritable saignée industrielle, notamment sur les petits bassins industriels ruraux, l'analyse économique tend à redécouvrir les vertus de productions de qualité, et de savoir-faire locaux, qui ont su tirer parti des atouts de la révolution informationnelle. Dans le cadre d'une politique commerciale responsable et équitable, n'avons-nous pas là des gisements d'emplois territorialisés et créateurs de richesses ? Le débat sur le développement des IGP, et au-delà des politiques de qualité et de responsabilité sociale et écologique des productions doit ainsi servir à revoir nos politiques d'accompagnement du développement économique. En d'autres termes, favoriser l'irrigation en lien avec une adaptation aux contextes de chaque territoire.

Si j'insiste également sur le volet culturel, c'est certainement parce que les politiques libérales méprisent tout particulièrement ce domaine quand il n'est pas attaché à des perspectives de retour sur investissement. Ainsi, la contraction des moyens financiers de l'État à destination des politiques culturelles cumulée aux difficultés financières des collectivités territoriales ont considérablement impacté le tissu associatif local et les projets culturels locaux. Ce sont pourtant des leviers essentiels des dynamiques territoriales rurales, avec de véritables projets de vie construits sur les territoires et un impact mesurable sur la qualité de vie, mais aussi une réelle ouverture à d'autres formes de développement.

Aussi, le volontarisme que nous pourrions développer pour « faire réussir tous les territoires » doit-il à la fois combiner ces leviers qualitatifs nouveaux, avec la ferme exigence de retour d'une solidarité nationale en matière d'accès à un haut niveau de service public sur tous les territoires fragilisés, que ce soit en terme de revenus, d'emploi, d'accès à la mobilité, ou de gestion du vieillissement de la population. Il s'agit de (re)bâtir une vraie évaluation publique qualitative des potentiels et dynamiques territoriales pour les accompagner avec des outils réglementaires, humains et financiers adaptables à chaque situation.



## 3. Espaces ruraux et ruptures territoriales

Mohamed Hilal\*, Yves Schaeffer\*\* et Cécile Détang-Dessendre\*

\* Inra, UMR1041 CESAER, Dijon (F-21079)

\*\* Irstea, UR DTGR, Saint-Martin-d'Hères (F-38402)

### Synthèse

#### Espaces ruraux et ruptures territoriales

Sur une grande partie du territoire métropolitain, villes et campagnes font système et échangent quotidiennement des ressources. Néanmoins, certains espaces restent en creux du maillage urbain, qu'il soit principal ou secondaire. Cet éloignement peut être à l'origine de désavantages dans de nombreuses dimensions de l'existence et c'est de ces ruptures dans l'accès aux avantages urbains que traite ce chapitre. L'éclairage proposé est organisé en trois temps. La première section situe les espaces ruraux dans une France urbaine et rappelle leurs principales caractéristiques. La deuxième section identifie les zones enclavées et en dresse le portrait. La dernière section expose quelques réflexions sur les fondements éthiques de l'action politique et examine, à l'aune de trois grandes valeurs sociales que sont la responsabilité, l'efficacité et le besoin, le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement.

#### Les auteurs



**Mohamed Hilal** est géographe, chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique, rattaché au Centre d'économie et de sociologie appli-

quées à l'agriculture et aux espaces ruraux. Ses principaux thèmes de recherche concernent l'analyse morphologique et fonctionnelle de l'étalement urbain, le rôle de l'accessibilité des aménités urbaines et naturelles dans la localisation des populations et la cohésion sociale et spatiale des territoires. Ses travaux alimentent régulièrement les réflexions publiques en matière d'accessibilité et de maillage territorial des commerces et services à la population. Il participe aux réflexions internes de l'Insee pour produire des nomenclatures spatiales comme les aires urbaines ou les bassins de vie. Récemment, il a piloté pour le compte de la Datar plusieurs travaux sur l'accessibilité et les dynamiques territoriales des espaces ruraux.



**Yves Schaeffer** est chercheur en économie au centre Irstea de Grenoble. Ses travaux portent sur les disparités spatiales, leurs mécanismes de production et leurs relations avec les inégalités sociales. Pour ce qui a trait aux espaces ruraux, il a contribué à l'élaboration de la nouvelle typologie des campagnes françaises de la Datar et a publié une analyse des fondements éthiques de la politique de développement rural. Concernant les espaces urbains, il a travaillé à l'analyse des déterminants de la ségrégation résidentielle. Enfin, dans une perspective d'économie géographique, il s'est intéressé aux relations entre disparités inter-régionales et inégalités sociales, notamment aux implications géographiques de l'aversion à l'inégalité locale et de la redistribution.

Publications : <http://www.irstea.fr/schaeffer>



**Cécile Détang-Dessendre** est économiste, directrice de recherche à l'Institut National de la Recherche Agronomique. Ses principaux

thèmes de recherche comprennent l'analyse des migrations, les déterminants des choix de localisation des populations et les marchés locaux du travail. Directrice du Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux, elle anime la réflexion sur les dynamiques économiques et sociales des espaces ruraux à l'Inra. Auteur d'articles dans des revues internationales, elle intervient aussi dans les réflexions publiques en matière d'aménagement du territoire.

*La population française est très majoritairement urbaine et elle continue de s'urbaniser. Dans le même temps, les villes étendent leurs influences sur leurs campagnes environnantes : sur une grande partie du territoire, villes et campagnes font système et échangent quotidiennement des ressources – emplois et services d'un côté, travailleurs de l'autre. Néanmoins, certains espaces restent en creux du maillage urbain, qu'il soit principal ou secondaire. Ces espaces présentent des situations économiques et sociales diverses, mais ont en commun, de par leur enclavement, d'offrir un moindre accès à l'emploi et aux services à leurs habitants que le reste du territoire métropolitain. Cet éloignement, surtout lorsqu'il est associé à une faible capacité de se déplacer, peut être à l'origine de désavantages sociaux dans de nombreuses dimensions de l'existence (revenu, éducation, santé, culture, socialisation, etc.). Ce sont de ces ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant quasi généralisé, aux avantages urbains que traite ce chapitre.*

*La typologie des campagnes françaises, proposée notamment par les auteurs à la Datar en 2011, a déjà contribué à mettre en évidence la diversité des espaces ruraux en identifiant sept types de territoires, qui correspondent à autant de visages des campagnes métropolitaines. L'éclairage complémentaire proposé ici est organisé en trois temps. La première section situe les espaces ruraux dans une France urbaine et rappelle leurs principales caractéristiques en insistant sur les interrelations entre villes et campagnes. La deuxième section identifie les zones enclavées, qui sont en retrait des villes et font face à différents handicaps, et en dresse le portrait. La dernière section expose quelques réflexions sur les fondements éthiques de l'action politique et examine, à l'aune de trois grandes valeurs sociales que sont la responsabilité, l'efficacité et le besoin, le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement.*

## 1. La place des espaces ruraux dans une France urbaine

En 2012, les trois quarts des Français vivent en ville, soit 48 millions d'habitants, contre 14 millions qui résident dans une commune rurale. D'après l'Insee, les unités urbaines s'étendent sur 22 % du territoire national. Leur superficie cumulée a progressé de 19 % depuis 1999, soit un rythme de croissance soutenu et plus proche de la situation des années cinquante et soixante que des années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. L'urbanisation du territoire s'accompagne d'un débordement périurbain important et généralisé à la périphérie des villes et d'une extension des influences urbaines sur les territoires ruraux.

### 1.1. Concentration de la population et débordement périurbain

La population française a connu une longue phase d'urbanisation depuis le milieu du XIXe siècle. Comparée aux pays voisins, la croissance urbaine française a d'abord été modérée : au Royaume-Uni, les villes sont plus peuplées que les campagnes dès 1850, dès 1910 en Allemagne, alors qu'il faut attendre 1930 en France. Après cette date et durant les Trente Glorieuses, l'urbanisation s'accélère. Sur la période allant de 1936 à 2009, le nombre d'habitants des villes françaises a plus que doublé, passant de 22 à 48 millions, pendant que les communes rurales perdaient 6 millions d'habitants. Cette évolution a accentué les contrastes de peuplement. En 2012, 77 % des Français vivent dans une unité urbaine (délimitation de 2010) sur un cinquième du territoire. Les seules communes de plus de 5 000 habitants rassemblent 60 % de la population sur 8 % du territoire. Les espaces les plus urbanisés sont la région parisienne, la région lyonnaise, le littoral méditerranéen, les anciennes régions industrielles du Nord et du Nord-Est et les grands couloirs de circulation. À l'inverse, seuls 23 % des Français résident dans une des 29 300 communes rurales qui couvrent 78 % du territoire. Les espaces les plus ruraux sont situés

sur une large bande allant des Pyrénées aux Ardennes, auxquelles s'ajoutent la Basse-Normandie, la Bretagne intérieure, les Alpes du Sud et la Corse.

Depuis trois à quatre décennies, les modalités de la croissance urbaine se sont transformées. Les communes à la périphérie des agglomérations, profitant d'un mouvement de desserrement résidentiel, ont vu leur population augmenter relativement plus vite que celle des villes. Les banlieues se sont développées puis, plus tard, les zones périphériques plus lointaines. Pour une grande part, cet étalement contemporain des villes est dû à la saturation progressive des espaces centraux et à l'augmentation du prix de l'immobilier. Le prix élevé des logements dans le cœur des villes poussent les ménages les moins aisés et les familles avec enfants à quitter les quartiers centraux pour s'installer en périphérie. L'augmentation des prix fonciers et la raréfaction des terrains conduisent aussi les entreprises les moins sensibles aux avantages de la centralité à préférer des localisations périphériques pour développer leur activité.

Les politiques du logement expliquent également l'étalement actuel. La promotion de l'habitat collectif, à partir des années 1950, puis de l'habitat individuel, dans les années 1980, ont conduit à élargir les villes : dans un premier temps, par inclusion dans les zones urbanisées de communes périphériques rurales proches puis, dans un second temps, de communes rurales plus éloignées qui constituent désormais les couronnes périurbaines. La périurbanisation apparaît en Île-de-France dès les années 1960. Elle s'étend dans la plupart des régions dans les années 1970, avec une phase de forte extension et densification à la fin des années 1970 et au début des années 1980. À partir des années 1990, la périurbanisation se généralise aux abords des agglomérations quelle que soit leur taille avec un rythme variable d'une région à l'autre. La périurbanisation est dynamique dans un arc qui relie l'Alsace et la Bretagne en passant par Rhône-Alpes, les Midlands méditerranéen et pyrénéen et les régions de la façade atlantique. Ces dynamiques démographiques s'accompagnent d'une intensification et d'un allongement des déplacements domicile-travail, d'un côté, et du développement d'un habitat en maisons individuelles sous forme de lotissements ou de maisons isolées, de l'autre.

## 1.2. La France rurale au miroir de la France urbaine

S'appuyant sur l'important développement de la mobilité quotidienne des actifs autour des lieux où se concentrent les emplois (la « mobilité pendulaire ») et sur le déploiement très large de la périurbanisation, qui résulte en partie de cette mobilité, l'Insee délimite des aires urbaines pour décrire l'étalement urbain. L'outil proposé permet d'identifier des espaces de polarisation intense, constitués de pôles urbains et de communes périurbaines, et un espace en retrait qualifié d'espace « à dominante rurale ». Il est intéressant d'en faire usage pour montrer comment se déclinent les dynamiques démographiques et socio-économiques sur le gradient urbain-rural.

Aujourd'hui, la population de la France métropolitaine s'établit à 38,4 millions d'habitants dans les pôles urbains (de 5000 emplois et plus), 15,3 dans l'espace périurbain, et 8,8 dans l'espace à dominante rurale. Sur les 3,9 millions d'habitants que la France métropolitaine a gagnés entre 1999 et 2009, 1,662 million sont urbains (42 %), 1,827 million périurbains (46 %) et 0,455 million résident dans l'espace à dominante rurale (12 %). L'accroissement démographique du périurbain est ancien et alimenté surtout par le solde migratoire : le tassement de la fin des années quatre-vingt-dix (+68 800 habitants par an) laisse place à un excédent de +124 800 habitants par an entre 1999 et 2009, ce qui est supérieur aux années quatre-vingts, mais inférieur aux années soixante-dix. Le solde naturel est de 57 900 habitants par an entre 1999 et 2009, soit presque un doublement par rapport aux deux périodes intercensitaires précédentes.

L'accroissement démographique de l'espace à dominante rurale est plus récent. Il fait suite à une longue période de dépeuplement, qui a associé, jusqu'en 1975, un solde migratoire fortement négatif (exode rural) et un bilan naturel positif. Depuis cette date, le schéma démographique s'inverse, avec un solde migratoire positif et un bilan naturel négatif. Jusqu'en 1990, l'excédent migratoire n'arrive pas à compenser le déficit naturel et la population continue à décliner. Au cours des dix dernières années et malgré l'augmentation du déficit naturel (-14 700 habitants par an entre 1999 et 2009), l'excédent migratoire (+60 200 habitants par an) a permis de stopper le déclin démographique et même de regagner des habitants (+45 500 habitants par an).

### 3. Espaces ruraux et ruptures territoriales

La population de l'espace à dominante rurale est nettement plus âgée qu'ailleurs : la proportion des plus de 60 ans y est la plus élevée (à l'inverse, la part des moins de 20 ans et des 40-59 ans est la plus importante dans le périurbain) ; les pôles urbains, quant à eux, se caractérisent par une surreprésentation des jeunes actifs (20-39 ans). La diminution des moins de 40 ans depuis 1990 dans toutes les catégories d'espace souligne le vieillissement de la population française, même dans le périurbain dont la part des plus de 40 ans augmente aussi (+ 20,5 % des 40-59 ans, + 13,2 % des 60-74 ans et + 25,4 % des 75 ans et plus), alors qu'il avait été très freiné lors des périodes intercensitaires précédentes.

Sur le plan socioprofessionnel, la baisse du nombre d'agriculteurs, d'indépendants et d'ouvriers et la hausse très nette des effectifs d'employés et surtout des professions intermédiaires et des cadres confirment la transformation sociale du pays, engagée depuis 30 ans. Cependant, ces effectifs n'évoluent pas de la même façon sur l'ensemble du territoire. Avec 40 % d'augmentation entre 1999 et 2009, les cadres et professions intellectuelles supérieures progressent le plus vite, mais l'accroissement est de +61 % dans le périurbain, +43 % dans le rural et +36 % dans les pôles urbains. Les professions intermédiaires augmentent de 23 %, avec encore ici, une progression plus forte dans le périurbain (+38 %) et le rural (+32 %) que dans l'urbain (+16 %). Avec une hausse de +9 %, l'accroissement global des effectifs d'employés est beaucoup moins élevé que pour les catégories socioprofessionnelles précédentes, du fait d'une assez faible progression dans les pôles urbains (+3%). En revanche, l'augmentation est de +20 % dans le périurbain et +17 % dans le rural ce qui fait que, désormais, les employés constituent la catégorie socioprofessionnelle la plus présente dans le périurbain (28,3 %). Ils sont suivis par les ouvriers (26,4 %) et les professions intermédiaires (24,8 %). Dans le rural, les ouvriers demeurent les plus nombreux (32 %), précédant les employés (28,2 %) et les professions intermédiaires (19 %). Ainsi, même si la composition interne de chaque espace est modifiée sous l'effet d'une évolution générale dans le sens de la convergence, plusieurs caractères continuent de différencier sensiblement les pôles urbains, le périurbain et le rural.

La diversification et la relative homogénéisation des groupes sociaux sont d'abord liées aux choix résidentiels des ménages et à l'intensification de la mobilité quotidienne des actifs. Mais ceux-ci n'expliquent pas tout. Les évolutions récentes de l'emploi dans le périurbain et dans l'espace à dominante rurale, tout en confirmant le déclin des activités agricoles et industrielles (plus fort dans le rural que dans le reste du pays), soulignent en creux le développement important des activités de services. Ainsi, entre 1999 et 2009, le périurbain perd 135 200 emplois agricoles ou industriels et gagne 510 800 emplois de services, dont 240 000 sont imputables aux seuls services non marchands (administration, enseignement, santé). Le commerce et les autres services gagnent 270 700 emplois, mais cette progression reste relativement limitée eu égard au nombre d'habitants périurbains. Dans l'espace à dominante rurale, les activités de services (marchands et non marchands) offrent désormais deux fois plus d'emplois que l'industrie, et au moins cinq fois plus que l'agriculture. La progression des services non marchands est dans la moyenne nationale alors que celle des commerces et autres services est très en deçà. Malgré ces transformations de l'économie rurale, la structure des emplois reste marquée par la surreprésentation de l'industrie (20 %) et de l'agriculture (11 %).

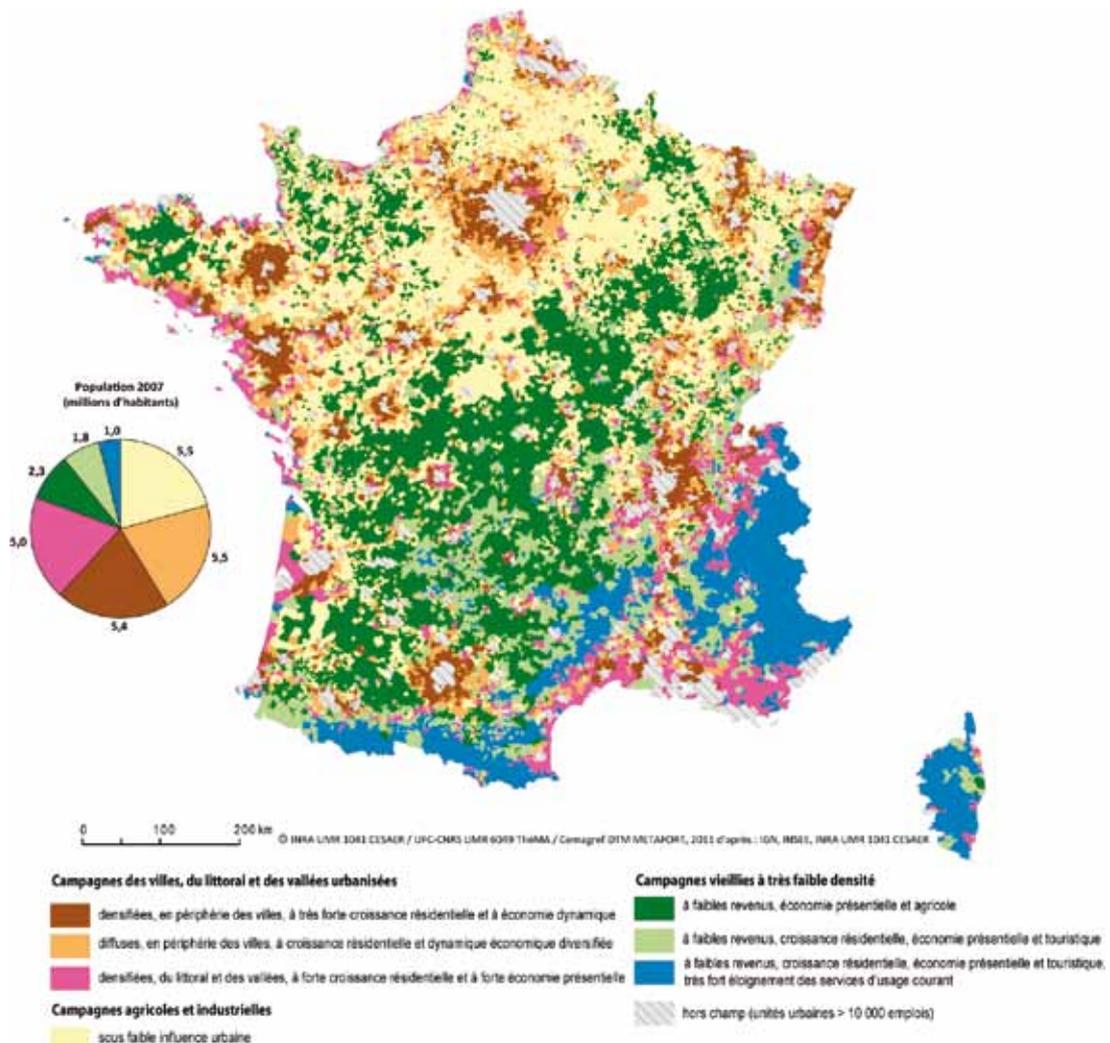
Ce mouvement de convergence en termes de composition socioprofessionnelle conduit à un rattrapage relatif des niveaux de revenu moyen des pôles urbains par les espaces ruraux et périurbains entre 1984 et 2002. S'il y a convergence des niveaux de revenu moyen entre les différents types de territoire, les inégalités de revenu semblent en revanche se creuser de façon plus marquée au sein des espaces urbains. Les travaux menés sur ce sujet avancent que trois facteurs sont à l'origine de l'accroissement des inégalités constaté dans les villes : une modification de la composition de la population, des statuts d'emplois plus souvent précaires et un effet de rendement conduisant à une dépréciation relative des revenus des employés et des ouvriers urbains<sup>1</sup>.

Au-delà de ces quelques tendances générales, l'importante diversité des espaces ruraux - pour ce qui concerne tant les caractéristiques de leurs populations, de leurs activités économiques ou de leurs

1. Behaghel L., 2008, La dynamique des écarts de revenu sur le territoire métropolitain (1984-2002), *Économie et statistique*, n° 415-146, 97-120

paysages - est bien mise en évidence par la nouvelle typologie des campagnes françaises de la Datar<sup>2</sup>. La planche n° 1 présente la carte de cette typologie, avec sept types de territoires (regroupés en trois grands ensembles) qui correspondent à autant de visages des campagnes métropolitaines. À proximité des villes, du littoral et des vallées urbanisées, les communes connaissent une forte croissance résidentielle depuis une trentaine d'années. Elles rassemblent 16 millions d'habitants. Les conditions de vie des populations et l'économie des territoires sont, plus ou moins fortement, liées aux dynamismes des métropoles et des villes environnantes. Juxtant ce premier ensemble, les campagnes agricoles et industrielles rassemblent quelque 10 500 communes et 5,5 millions d'habitants sur un vaste espace. Les dynamiques économiques et démographiques sont très contrastées et les territoires profitent ou subissent des influences urbaines, parfois très lointaines. Les campagnes de très faibles densités constituent un troisième ensemble. Situées plus à l'écart des villes, elles connaissent un vieillissement de la population important, un niveau de revenus parmi les plus faibles et un éloignement des commerces et services supérieur à la moyenne française.

Planche 1 - La nouvelle typologie des campagnes françaises



2. Hilal M., Barczak A., Tourneux F., Schaeffer Y., Houdart M., Cremer-Schulte D., 2012, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM), Synthèse, *Travaux en ligne* n° 12, Datar, 80p.

## 2. Les ruptures territoriales

La possibilité d'accéder aux mailles de l'armature urbaine constitue un enjeu social et territorial fort. Il s'agit notamment pour chacun d'avoir accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé, aux commerces et services, ou encore à la vie culturelle et sociale urbaine. Parmi ces mailles, les plus importantes sont certainement les pôles urbains qui concentrent les emplois et un large bouquet d'aménités et de services. Les bourgs et petites villes jouent également un rôle dans l'organisation des bassins de vie qu'elles animent, en offrant à la population résidant sur place et alentour une palette de commerces et de services variés. L'éloignement de ces pôles, surtout lorsqu'il est associé à une faible capacité de se déplacer, peut être à l'origine de désavantages sociaux dans de nombreuses dimensions de l'existence. Ce sont ces ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant presque généralisé, aux avantages urbains qu'il nous faut maintenant identifier.

### 2.1. Un accès à l'urbain plus fort qu'il y a 40 ans

De 1968 à aujourd'hui, on constate que les Français n'ont jamais été aussi nombreux à habiter dans les pôles urbains ou à proximité. D'abord, parce que les pôles d'aujourd'hui, incluant villes-centres et banlieues, avec 38,4 millions d'habitants, sont plus peuplés que ceux de 1968, qui regroupaient 29 millions de personnes. Ensuite, parce que la population qui réside hors des pôles urbains, mais dans un périmètre inférieur à 15 minutes du cœur<sup>3</sup> de ces pôles a été multipliée par deux, passant de 5,6 millions d'habitants à 11,4. Enfin, parce que dans le périmètre compris entre 15 et 29 minutes réside 0,5 million d'habitants de plus qu'il y a quarante ans, soit 9,5 millions en 1968 contre 10 millions aujourd'hui. Au-delà de 30 minutes en revanche, la population a baissé de 3,3 millions d'habitants, passant de 5,5 à 2,2 millions. La croissance démographique a donc été particulièrement importante dans les pôles urbains, résultat de la concentration urbaine et de l'accroissement des banlieues, suivi par les communes périurbaines, qui se sont d'autant plus densifiées qu'elles étaient proches des pôles. Dans les communes périurbaines plus lointaines, entre 15 et 29 minutes, le desserrement résidentiel a maintenu la population et même permis un apport supplémentaire d'habitants. La population située à 30 minutes ou plus des villes a, quant à elle, décliné. Au final, en 2010, 95 % des Français vivent à moins de 35 minutes d'un pôle urbain, contre 48 minutes en 1968, la médiane étant de 15 minutes, contre 21 minutes il y a quarante ans.

Au-delà de ce mouvement général d'amélioration, pour la population, de l'accessibilité des villes, la distance au pôle urbain le plus proche a évolué différemment dans les couronnes périurbaines et dans les autres communes hors aires urbaines. L'extension spatiale du périurbain (surface et nombre de communes concernées) provoque une augmentation des temps de trajet pour rejoindre les pôles urbains. L'accroissement le plus spectaculaire concerne bien évidemment la distance maximale qui passe de 30 minutes en 1968 à 71 minutes en 2010, soit 41 minutes de temps de trajet supplémentaire pour atteindre le centre de l'aire. Cette valeur reflète une situation extrême qui peut se rencontrer pour quelques communes périurbaines d'Ajaccio, Nice, Bastia ou Grenoble, dont la population doit effectuer de très longs trajets pour se rendre à son lieu de travail, d'étude ou fréquenter un commerce ou service. Dans la grande majorité des cas, l'augmentation de l'éloignement moyen au centre du pôle urbain le plus proche est beaucoup plus modeste. Elle est de 8 minutes pour 95 % de la population, soit une variation de 18 à 26 minutes, pendant que la valeur médiane passe de 9 à 12 minutes soit une augmentation de 3 minutes.

Dans les autres communes hors aires urbaines, on constate une diminution de l'éloignement au pôle urbain le plus proche, qui s'explique par l'effet combiné du rapprochement de la population, d'une amélioration des infrastructures routières et d'une plus forte polarisation des emplois. Cette dernière se retrouve dans l'augmentation du nombre de pôles urbains qui maillent désormais l'ensemble du territoire. Évidemment, les nouveaux pôles urbains existaient en tant que villes ou bourgs. Ils avaient

3. Les temps de trajet sont calculés de mairie à mairie pour un déplacement en voiture aux heures creuses et tiennent compte des caractéristiques de la route et du relief.

des relations économiques et commerciales avec les communes environnantes ; pour autant, ils ne polarisaient pas le marché du travail avec une intensité aussi forte que celle des pôles urbains actuels. En 1968, 95 % de la population résidant hors des aires urbaines se trouvait à moins de 49 minutes d'un pôle. En 2010, l'éloignement est de 41 minutes, soit une baisse de 8 minutes. En 2010, 50 % de cette population se trouve à moins de 18 minutes d'un pôle urbain, contre 22 minutes en 1968, soit une réduction de 4 minutes.

## 2.2. Où sont les territoires à l'écart des villes et qui les habitent ?

De par les emplois et les aménités urbaines qu'ils offrent, les pôles urbains, constitués de grandes agglomérations et de villes moyennes, forment l'armature urbaine principale du territoire national. Leur rôle est important pour organiser et irriguer le territoire. Cependant, un autre niveau d'armature urbaine est également nécessaire. Plus dense et plus proche des habitants, il se compose de bourgs ou petites villes qui disposent d'un ensemble de services et commerces et qui exercent une attraction sur les communes environnantes. L'offre peut rassembler des commerces (supermarché ou hypermarché, librairie-papeterie, etc.), des services financiers (banque ou caisse d'épargne, étude de notaire), des services locaux de l'État (commissariat ou gendarmerie, collège public ou privé, perception, etc.), des professions de santé (dentiste, masseur-kinésithérapeute, etc.). Selon l'Insee, la fonction de pôles de services est assurée dès lors qu'une commune offre au moins la moitié de ces équipements. D'après ce critère, 1 218 bourgs et petites villes maillent le pays, en dehors des pôles urbains, offrant commerces et services à la population résidente et environnante<sup>4</sup>.

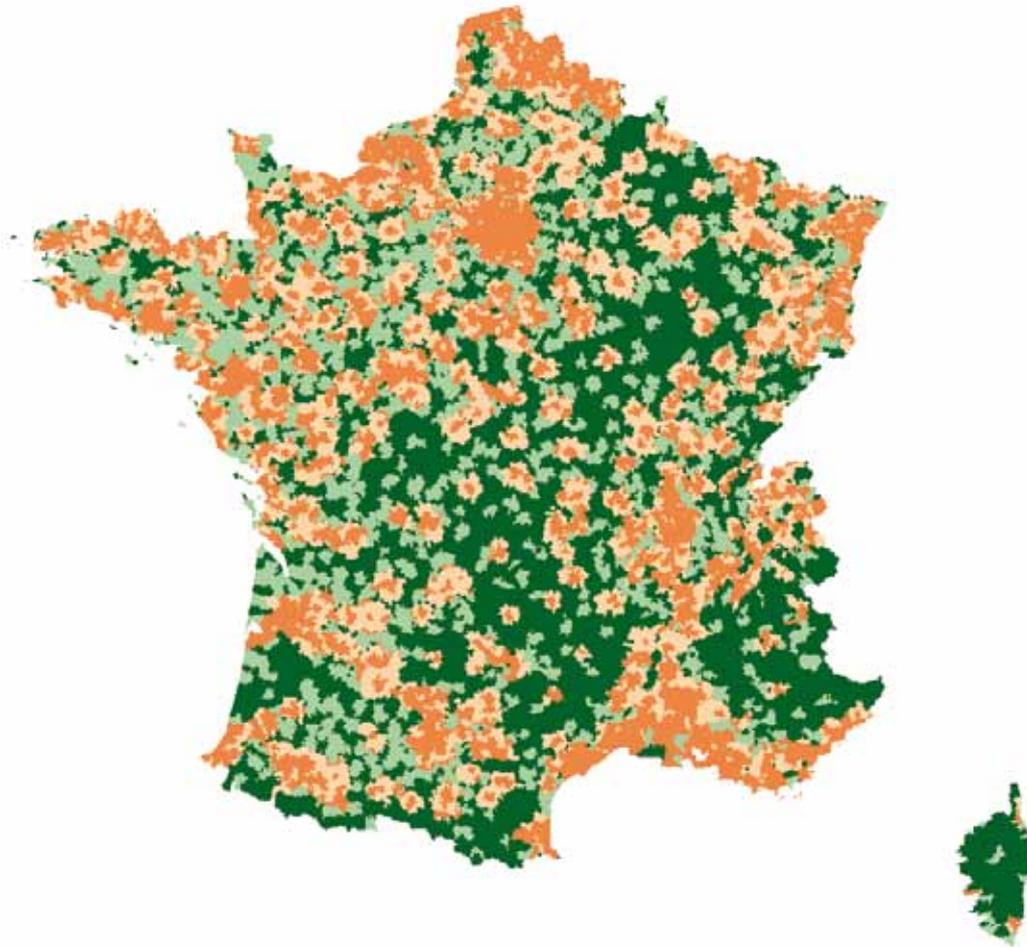
L'accès à l'emploi, aux aménités urbaines et aux autres ressources est une des conditions nécessaires au maintien et à l'amélioration de la qualité de vie des habitants. Il joue également un rôle important dans l'attractivité résidentielle et touristique des territoires et dans l'émergence de nouvelles activités économiques. Afin d'identifier les territoires éloignés des pôles urbains et des pôles offrant des commerces et services de la gamme intermédiaire, toutes les communes périurbaines ou rurales sont classées d'après le temps de trajet qui les sépare, d'une part, du pôle urbain le plus proche et, d'autre part, du pôle de services le plus proche. On obtient ainsi deux indicateurs d'accessibilité qui permettent de classer chaque commune selon que son temps de trajet, pour rejoindre l'un ou l'autre des pôles, est strictement inférieur ou supérieur à la médiane nationale (respectivement 17 et 10 minutes). Les premières communes sont considérées comme proches, les autres comme lointaines. Le croisement des deux indicateurs définit quatre catégories de communes : proches de l'urbain et des services intermédiaires ; proches de l'urbain et loin des services intermédiaires ; loin de l'urbain et proches des services intermédiaires ; loin de l'urbain et des services intermédiaires. Ce classement est figuré sur une carte dans la planche n° 2.

Alors que chacune des quatre catégories concerne entre 20 et 30 % des communes métropolitaines, les 62,5 millions de Français se répartissent très inégalement entre elles. À proximité de l'urbain (moins de 17 minutes), la situation la plus favorable concerne les communes qui sont également proches d'un pôle de service, c'est-à-dire à moins de 10 minutes. Cette espace rassemble 9 700 communes où résident 42,6 millions de personnes, soit 68 % de la population de métropole. La situation est moins favorable pour 9,5 millions d'habitants (15,1 %), soit 8 500 communes, qui tout en étant à moins de 17 minutes d'un pôle urbain sont à plus de 10 minutes d'un pôle de service. Au-delà de 17 minutes de l'urbain, 698 pôles de services regroupent autour d'eux, dans un rayon de 10 minutes, 7 300 communes et 6,4 millions d'habitants (10,3 %). Enfin, 4 millions d'habitants (6,4%) répartis dans 11 000 communes sont à plus de 17 minutes d'un pôle urbain et plus de 10 minutes d'un pôle de services.

Les territoires touchés par l'éloignement de l'urbain et des commerces et services correspondent aux espaces profondément ruraux que connaissent les densités de population les plus faibles et un vieillissement important de la population. Pris globalement, ces territoires gagnent des habitants. Cependant, dans le détail, plus d'un tiers des communes perd encore de la population. Dans les communes qui

4. Brutel C., Levy D., 2012, Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012, *Insee première*, n° 1425, 4 p.

Planche 2 - Classement des communes selon l'éloignement au pôle urbain et au pôle de services les plus proches



Sources : BPE 2011, INSEE ; ODOMATRIX, INRA UMR1041 CESAER

#### Communes

- proches d'un pôle urbain et d'un pôle de services
- proches d'un pôle urbain et loin d'un pôle de services
- loin d'un pôle urbain et proches d'un pôle de services
- loin d'un pôle urbain et d'un pôle de services

L'éloignement est mesuré par le temps de trajet routier aller-retour moyen entre la commune et le pôle urbain (de plus de 5 000 emplois) ou le pôle de services intermédiaires les plus proches.

Une commune est dite pôle de services intermédiaires si elle possède au moins 17 équipements sur les 34 de la gamme intermédiaire (BPE 2011). La gamme intermédiaire comporte 8 services aux particuliers (trésorerie, contrôle technique, auto-école, blanchisserie, ...), 13 types de commerces (supermarché, droguerie, quincaillerie, magasins de chaussures, de vêtements, de meubles, ...), 1 d'enseignement (collège), 7 de santé-social (laboratoire d'analyse médicale, ambulance, orthophoniste, garde d'enfants d'âge préscolaire, hébergement de personnes âgées...) et 5 de sports, loisirs et cultures (bassin de natation, athlétisme, salle ou terrain de sport spécialisé, ...).

enregistrent un excédent migratoire, le brassage démographique est important, avec un départ des actifs avec leurs enfants (5-54 ans) et une arrivée des retraités (plus de 65 ans), ce qui a pour conséquence d'accentuer le vieillissement de ces territoires. L'agriculture est importante dans l'appareil productif local, avec une structure des emplois marquée par une forte proportion de la sphère d'activité agricole et agroalimentaire. Malgré l'augmentation de la population, la croissance des emplois est faible. Les revenus fiscaux médians des ménages sont parmi les plus bas du pays.

Ces territoires se superposent en grande partie avec les « campagnes vieilles à très faible densité » et dans une moindre mesure avec les « campagnes agricoles et industrielles sous faible influence urbaine » que les auteurs ont identifiées pour la Datar dans la nouvelle typologie des campagnes françaises. Ils couvrent presque l'ensemble de la Corse hors littoral (89 % des communes et 34 % de la population) et, de façon quasi continue, une large diagonale de l'Hexagone qui s'étend en s'évasant des Ardennes aux Pyrénées. Dans cinq régions - Limousin, Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté - entre 40 et 50 % des communes cumulent éloignement à un pôle urbain et à un pôle de services, et cette situation impacte sur la qualité de vie de 15 à 20 % de leur population. La situation est défavorable pour plus de 10 % de la population en Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Picardie, avec une part de communes concernées qui varie de 24 à 37 %. Dans les régions Centre, Lorraine, Aquitaine et Languedoc-Roussillon, la part de la population touchée par l'éloignement, tout en étant supérieure à la moyenne nationale (6,4 %), représente moins de 10 % des effectifs. L'accessibilité est aussi très défavorable dans les Alpes et l'arrière-pays provençal comme en témoigne la part importante de communes classées dans cette catégorie en Rhône-Alpes (26 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (38 %) avec, cependant, une part de population touchée qui est, respectivement, de 5 et 3 %. Sans être complètement absent dans les autres régions, l'éloignement ne concerne que 5 à 6 % de la population en Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire, 3 % en Haute-Normandie et moins de 3 % en Alsace, Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais.

L'accès aux emplois et aux commerces et services constituent les formes d'inégalité territoriale les plus souvent avancées dans le débat public. Nous avons proposé là une approche de l'enclavement, non centrée sur un service ou un commerce unique, mais sur l'accès aux principales mailles de l'armature urbaine. Au final, 30 % des communes et 6 % de la population française sont concernés, en 2012, à des degrés divers par des problèmes d'enclavement. Ce constat appelle à s'interroger sur les choix politiques en matière de désenclavement.

### **3. Quels arbitrages politiques en matière de désenclavement ?**

Une politique publique de désenclavement pourrait contribuer à réduire ces disparités territoriales d'accès à l'emploi et aux services. Différentes pistes sont envisageables : (i) de nouveaux investissements dans les infrastructures de transport routier et ferroviaire qui desservent les espaces enclavés, (ii) un soutien au fonctionnement et au perfectionnement de leurs systèmes de transport<sup>5</sup> (collectif, partagé, à la demande), ou encore (iii) un appui au développement de pôles d'emploi et de services en leur sein ou à leur proximité. On peut y ajouter aussi, par extension, (iv) des mesures compensatoires de l'enclavement, ciblées sur les individus ou les entreprises, visant à couvrir certains désavantages qui lui sont associés (faibles revenus, surcoûts, etc.).

Les pouvoirs publics devraient-ils concevoir et mettre en œuvre une telle politique ? Cette dernière section expose quelques réflexions susceptibles de contribuer au débat démocratique et à la décision

5. Raoul E., Casteigts M. (2011), Rapport sur la mobilité et les transports dans les territoires ruraux, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale de l'administration.

publique sur cette question et invite à expliciter les fondements éthiques de l'action politique<sup>6</sup>. Le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement est examiné successivement à l'aune de trois grandes valeurs sociales : la responsabilité, l'efficacité et le besoin. À chaque étape, nous formulons des principes d'action publique et des recommandations. Choisir entre ces recommandations concurrentes revient à privilégier une valeur relativement aux autres : l'arbitrage politique apparaît indissociable d'un positionnement philosophique.

### 3.1. Désenclavement et responsabilité individuelle

Pour envisager le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement, une première question importante est celle de la nature et des implications de la responsabilité individuelle en matière de localisation résidentielle. Est-il de la responsabilité des pouvoirs publics d'améliorer l'accessibilité à l'emploi et aux services dans les espaces enclavés, ou bien n'est-il pas plutôt de la responsabilité de leurs habitants – s'ils souhaitent bénéficier des mêmes avantages que la majorité de leurs concitoyens – de faire l'effort de se déplacer vers les espaces où emplois et services sont plus accessibles ? La responsabilité individuelle en matière de localisation résidentielle pourrait bien limiter la responsabilité publique en matière de désenclavement. En des termes plus précis : (i) si les habitants des espaces enclavés peuvent être tenus pour moralement responsables de leurs localisations résidentielles, et (ii) si la responsabilité morale est pertinente pour délimiter la responsabilité publique, alors une politique de laissez-faire en matière d'accessibilité est plus légitime qu'une politique de désenclavement.

#### *Les individus sont-ils responsables de leurs localisations résidentielles ?*

On considère généralement qu'une personne autonome est moralement responsable de ses choix. Elle est responsable de sa localisation – donc de son degré d'enclavement résidentiel – dès lors qu'elle l'a choisie. Ce qu'il faut entendre par *choisie* est toutefois sujet à controverse. Une première conception philosophique de la responsabilité morale appelle à définir le choix en s'en tenant simplement aux préférences exprimées par les individus. Dans ce cas, une personne doit être tenue pour responsable de sa localisation résidentielle lorsque celle-ci reflète correctement ses préférences en la matière. Pour certaines personnes, habiter un espace enclavé correspond à une préférence pleinement assumée. Celle-ci peut être motivée par la possibilité de s'offrir un plus grand logement, l'attachement à un paysage spécifique ou le goût pour une vie plus proche de la nature, un enracinement social ou familial, etc. Pour d'autres cependant, ce lieu de vie n'est pas souhaité, mais vécu comme le produit des contraintes pesant sur la mobilité. Ces dernières peuvent être d'ordre financier, familial, social, informationnel, psychologique, etc. Par ailleurs, les mineurs ou les personnes dépendantes ne sont pas en mesure de faire valoir leurs préférences résidentielles. Il apparaît donc évident que l'hétérogénéité de la population rend impossible le fait de tenir les habitants des espaces enclavés – *dans leur ensemble* – pour moralement responsables de leur enclavement résidentiel.

Au sein des espaces enclavés, seules les personnes qui expriment une préférence explicite pour ce lieu de vie seraient alors moralement responsables de leur choix résidentiel. Une seconde conception philosophique de la responsabilité souligne cependant que les préférences sont socialement construites. Quand bien même une personne exprime une préférence pour une localisation enclavée, elle ne devrait pas en être tenue pour intégralement responsable, car cette préférence est le produit des nombreuses influences qu'elle a subies involontairement durant sa vie. Les individus ne sont moralement responsables que de leurs « véritables » choix, expressions pures de leur libre arbitre une fois les influences sociales écartées. Cette conception est séduisante, mais pose problème pour orienter la politique publique : d'une part, il est matériellement impossible de séparer la part du libre arbitre et la part des influences sociales dans les préférences individuelles ; d'autre part, admettre que les pouvoirs publics puissent

6. Schaeffer Y., Aubert F. (2010), La pertinence de la politique rurale à l'aune des théories de la justice, *Revue d'Études en Agriculture et en Environnement*, 91(1), 73-101.

disqualifier les préférences exprimées par les individus pour se fonder sur leurs « véritables » choix, identifiés par leurs soins, c'est approuver une forme de paternalisme et d'arbitraire. Au mieux, et sans régler l'intégralité des problèmes soulevés, cette seconde conception de la responsabilité invite-t-elle à atténuer globalement, plutôt qu'au cas par cas, le degré de responsabilité morale attribué aux personnes exprimant une préférence pour un espace enclavé.

### *La responsabilité publique doit-elle se fonder sur la responsabilité individuelle ?*

L'absence de responsabilité morale des habitants des espaces enclavés vis-à-vis de leur localisation résidentielle suffit-elle à justifier une politique de désenclavement ? Si *a contrario* certains de leurs habitants peuvent être tenus pour pleinement responsables de leur situation d'enclavement, faut-il pour autant qu'ils subissent l'ensemble des désavantages associés à ce choix ? La question est de savoir si la responsabilité publique doit se fonder sur la responsabilité morale. Une branche de la philosophie politique libérale-égalitaire anglo-saxonne défend cette idée : les pouvoirs publics devraient ignorer les inégalités entre individus qui sont la conséquence des choix individuels, mais devraient corriger les inégalités dérivées de circonstances non choisies. Les disparités territoriales d'accès à l'emploi et aux services sont des désavantages légitimes pour les habitants des espaces enclavés qui ont fait le choix de leur localisation, mais sont des désavantages injustes pour les autres. Notons que cette conception philosophique strictement intragénérationnelle semble pouvoir être étendue à la prise en compte des générations futures. Il est évident que celles-ci ne sont aucunement responsables des désavantages qu'elles pourraient subir du fait des choix effectués par les générations présentes, et les pouvoirs publics devraient donc corriger ces inégalités inéquitables. En d'autres termes, ils devraient tenir compte des intérêts des générations futures : lorsque des mesures de désenclavement doivent être mises en place au profit des générations présentes, les fonctions éco-systémiques primordiales des espaces enclavés devraient être préservées.

Épouser cette doctrine revient à faire de la responsabilité la valeur cardinale de l'action publique. Un exemple tiré d'un autre domaine d'action publique montre que cette primauté peut heurter l'intuition morale : faut-il refuser les soins à une personne accidentée parce qu'elle a choisi de ne pas attacher sa ceinture ? La solidarité avec autrui, lorsque le besoin d'assistance est notoire, ne nous oblige-t-elle pas à intervenir en dépit de la responsabilité individuelle ? Par ailleurs, le désenclavement a un coût : faut-il compenser les désavantages non choisis des habitants des espaces enclavés, peu nombreux, sans s'assurer au préalable que ces dépenses publiques soient dans l'intérêt du plus grand nombre ? Ces questions introduisent déjà les valeurs de l'efficacité et du besoin.

### *Recommandations sous l'angle de la responsabilité*

- > Cibler en priorité les actions de désenclavement ou les mesures compensatoires sur l'enfance et les personnes dépendantes qui ne sont pas responsables de leur localisation.
- > Cibler les actions de désenclavement et les compensations sur les ménages dont les choix résidentiels sont les plus contraints (les plus âgés, les moins diplômés, aux revenus les plus modestes, etc.), et lever autant que possible les freins à leur mobilité, afin de permettre une meilleure expression de leurs préférences résidentielles.
- > Préserver les fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation lors de la mise en place d'une action de désenclavement, car les générations futures ne devraient pas subir les conséquences irréversibles de choix auxquels ils ne prennent pas part.

## **3.2. Désenclavement et efficacité économique**

Le rôle des pouvoirs publics en matière de désenclavement peut être examiné alternativement à l'aune de l'efficacité économique. Les pouvoirs publics doivent-ils conduire une politique de désenclavement

qui ne bénéficierait qu'à une faible part de la population rurale, et dont le financement reposerait avant tout sur la majorité urbaine ? La recherche de l'intérêt général ne commande-t-elle pas plutôt de concentrer les dépenses publiques sur les zones les plus accessibles, de manière à ce qu'elles bénéficient au plus grand nombre ? La concentration des ressources dans les espaces urbains n'est-elle pas en outre un déterminant majeur de la croissance économique, à laquelle une politique de désenclavement risquerait de s'opposer<sup>7</sup> ? Deux conceptions de l'efficacité économique sont présentes dans ces premières interrogations, qu'il nous faut d'abord démêler afin de poursuivre notre discussion : (i) la conception classique de l'efficacité se rattache à la doctrine philosophique utilitariste, selon laquelle les pouvoirs publics doivent assurer « le plus grand bonheur pour le plus grand nombre » (selon la formule de J. Bentham) ; (ii) dans le champ de l'action politique, la recherche de l'efficacité est le plus souvent assimilée à la maximisation de la croissance économique.

### *Le désenclavement peut-il contribuer à la croissance économique ?*

La question des effets de la répartition spatiale de la population et des activités économiques sur la croissance a été examinée par le courant de la « nouvelle économie géographique ». Le principal message délivré par cette littérature est sans appel : l'agglomération des activités et des travailleurs est la condition géographique de la croissance. Empiriquement, la corrélation entre densité d'emploi et productivité est constatée par de nombreuses études, notamment en France. L'agglomération stimule la croissance en raison d'une plus grande spécialisation de la main-d'œuvre et des fournisseurs, de rendements d'échelle dans la production des infrastructures économiques et sociales, de la circulation plus rapide de l'information entre travailleurs, etc. Ainsi, une politique de désenclavement pourrait avoir un effet délétère sur la croissance si elle favorise une baisse de la densité d'emploi, en contribuant au maintien ou à l'installation de travailleurs et d'activités dans ces territoires. Néanmoins, l'amélioration de l'accessibilité des espaces enclavés conduit à une meilleure valorisation de leurs potentiels économiques. Certaines activités (agriculture, sylviculture, tourisme, récréation, certaines industries, etc.), utilisant intensivement du foncier ou des dotations quasi fixes rurales (agro-écosystèmes, paysages, compétences spécifiques de la main-d'œuvre dues à l'histoire industrielle locale, etc.), peuvent tirer parti du désenclavement et croître plus rapidement. Le désenclavement favorise aussi la croissance résidentielle et celle des activités connexes (construction, services à la personne, etc.) sur ces territoires. Le supplément de richesse produit localement par ce développement économique territorial devrait cependant être mis en balance avec le coût de la politique de désenclavement et ne garantit pas un effet positif sur la croissance à une échelle nationale.

Force est de constater par ailleurs que l'effet d'une politique de désenclavement sur la croissance peut différer selon le pas de temps considéré pour l'évaluer. Pour être soutenable à long terme, le développement économique ne doit pas être obtenu au détriment de la préservation de certaines fonctions écosystémiques primordiales. Les travaux d'évaluation économique des effets du changement climatique, de la destruction de la biodiversité, ou encore de l'artificialisation des sols fertiles, laissent penser que leurs coûts sont loin d'être négligeables. Dans une perspective d'efficacité, la réflexion sur l'opportunité du développement économique et résidentiel des espaces les moins accessibles ne peut pas ignorer ces facteurs environnementaux. Le désenclavement d'un territoire doté d'un fort potentiel touristique, par exemple, peut être suivi d'investissements valorisant ce potentiel et fournissant à moyen terme une contribution à la croissance nationale. Mais si la mise en place de ces infrastructures touristiques implique la destruction de zones humides ou de réserves de biodiversité importantes, l'effet à long terme sur la croissance pourrait s'avérer négatif. Inversement, l'abandon à la nature de certains territoires enclavés peut être défavorable à la biodiversité, par exemple lorsque des pratiques pastorales empêchent la fermeture des milieux et participent à la formation d'un agro-écosystème riche et original.

7. Voir dans ce Rapport la contribution de Thisse et Cavailhès.

## *Le désenclavement peut-il contribuer à l'amélioration du bien-être social ?*

L'efficacité comme maximisation de la croissance puise ses origines dans la doctrine utilitariste, mais pour cette dernière, la richesse n'est qu'un moyen pour atteindre la fin du « plus grand bonheur pour le plus grand nombre ». L'utilitarisme considère la société comme un corps social, et requiert une maximisation de son bien-être, c'est-à-dire de la somme des niveaux de satisfaction subjective de ses membres. Concrètement, les pouvoirs publics ne devraient pas chercher à faire croître un indicateur de richesse économique produite tel que le PIB. Ils devraient piloter leur action en s'appuyant sur les analyses mettant en évidence les déterminants majeurs de la satisfaction individuelle, éventuellement agrégés en un indicateur statistique représentatif de la satisfaction sociale.

Sous cet angle, une politique de désenclavement conduisant à un ralentissement de la croissance peut néanmoins s'avérer efficace, si les gains de bien-être subjectif qu'elle procure aux habitants (et autres utilisateurs) des espaces enclavés sont plus importants que les pertes subies par les autres citoyens. On sait par exemple que le degré de satisfaction subjective est très affecté par le chômage : si l'amélioration du niveau d'accessibilité à l'emploi d'un espace enclavé permet de réduire fortement son taux de chômage, alors il est possible que les gains obtenus compensent les coûts (y compris d'opportunité) associés au financement de cette intervention. On sait d'autre part que la satisfaction tirée du revenu augmente à un taux décroissant avec l'accroissement de ce dernier, et certaines études montrent qu'une majorité d'individus – y compris parmi les plus riches – ont une aversion pour l'inégalité sociale : dès lors, des transferts de revenu aux ménages désavantagés par l'enclavement pourraient constituer le volet spatial d'une politique de redistribution efficace. Enfin, le désenclavement pourrait contribuer au bien-être de la population urbaine en lui en donnant un accès potentiel à de meilleures conditions de logement et à des activités récréatives ou touristiques.

Tout cela est conditionnel : la faiblesse et l'hétérogénéité de la population des espaces enclavés et l'existence de territoires peu denses déjà accessibles pour le développement résidentiel ou récréatif sont des facteurs qui limitent la contribution potentielle du désenclavement à l'amélioration du bien-être social. Une incitation à la mobilité résidentielle des populations les plus fragiles des espaces enclavés vers les espaces accessibles pourrait constituer une alternative moins coûteuse pour augmenter leur bien-être, donc une politique plus efficace.

### *Recommandations politiques sous l'angle de l'efficacité*

> Cibler les espaces où le rapport coût/bénéfice du désenclavement est le plus faible : ceux dotés de potentiels touristiques, récréatifs, productifs, résidentiels, de manière à ce que le désenclavement bénéficie à une population plus nombreuse et engendre un développement économique local.

> Cibler les actions de désenclavement et les compensations sur les ménages les plus défavorisées (chômeurs, ménages à revenus modestes, etc.), dont le bien-être subjectif peut être augmenté significativement par ces mesures.

> Préserver les fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation lors de la mise en place d'une action de désenclavement afin de ne pas compromettre la croissance à long terme.

### **3.3. Désenclavement et besoins fondamentaux**

Dans sa célèbre critique de l'utilitarisme, John Rawls nous invite à prendre au sérieux la dignité et la pluralité humaines et à considérer que le bien-être de l'ensemble de la société ne peut justifier le non-respect des droits individuels garantis par la justice. Le rôle primordial des pouvoirs publics n'est-il pas de s'assurer que chaque personne – quels que soient sa situation et son mérite moral – puisse satisfaire ses besoins fondamentaux ? Encore faut-il s'accorder sur la nature de ce qui est fondamental à chacun, et sur les principes d'une satisfaction équitable des besoins fondamentaux : (i) selon Rawls, tous les individus devraient bénéficier des mêmes libertés fondamentales et d'un accès équitable aux ressources essentielles pour faire progresser leurs projets de vie (ce qu'il appelle les « biens premiers ») ; (ii) selon

Amartya Sen, plutôt qu'aux droits formels et aux ressources, c'est aux accomplissements et aux libertés d'accomplir que les hommes accordent de la valeur, et c'est à ces éléments fondamentaux que les pouvoirs publics doivent garantir un accès équitable (ce qu'il nomme les « capacités »).

### *Le désenclavement assure-t-il un accès équitable aux biens sociaux premiers ?*

Selon Rawls, tous les individus, quels que soient leurs autres désirs, désirent les biens premiers « sociaux » (par opposition aux biens premiers « naturels ») – droits, libertés et possibilités, revenus et richesses, estime de soi – en tant que condition préalable à la réalisation de leurs projets de vie. Par ailleurs, Rawls ne conçoit pas la société comme un corps social unifié, mais comme un système de coopération en vue d'un avantage mutuel. Ainsi, les libertés fondamentales devraient être les mêmes pour tous et les inégalités socioéconomiques ne devraient être considérées comme équitables que dans la mesure où elles contribuent à améliorer l'accès aux ressources du groupe social le plus désavantagé.

L'enclavement résidentiel est-il à l'origine d'inégalités inévitables ? Dans les espaces enclavés, des individus aux revenus modestes sont présents et l'enclavement contribue à réduire leurs perspectives d'accès aux ressources : les salaires des emplois offerts localement sont plus faibles, les opportunités d'emploi urbain et les structures d'aide à la recherche d'emploi sont éloignées, l'éloignement rend également plus difficiles les démarches administratives d'obtention des prestations sociales, la rareté des structures de garde d'enfant a pour conséquence une plus forte inactivité des femmes, etc. De plus, désavantages spatiaux et sociaux se cumulent : l'enclavement diminue les ressources et, en retour, de faibles ressources aggravent les conséquences de l'enclavement, en raison des coûts associés à la mobilité (acquisition et entretien d'un véhicule, coût des transports collectifs, etc.). Il est donc vraisemblable que des interventions publiques en faveur du désenclavement puissent améliorer l'accès aux ressources du groupe social le plus désavantagé.

Toutefois, le fait qu'une politique de désenclavement pourrait avoir un effet délétère sur la croissance a déjà été évoqué. Or, le niveau total de richesse conditionne les possibilités de redistribution entre territoires. On peut se demander à nouveau si une incitation à la migration résidentielle des individus les plus fragiles des espaces enclavés vers les espaces d'accessibilité ne constituerait pas une politique non seulement potentiellement plus efficace (cf. plus haut), mais aussi plus équitable. Un moindre coût associé à un effet positif sur la croissance permettrait en définitive une augmentation plus importante de l'accès aux ressources des plus défavorisés. On a vu aussi qu'une politique de désenclavement efficace devrait chercher à préserver les fonctions écosystémiques primordiales. Cet impératif de respect des équilibres écologiques s'impose aussi à une politique inspirée par Rawls, car l'amélioration de la situation des individus les plus défavorisés des générations actuelles ne devrait pas être obtenue au détriment des individus les plus désavantagés des générations futures (Rawls lui-même défend cette perspective).

### *Le désenclavement est-il nécessaire à l'égalisation des capacités<sup>8</sup> ?*

Selon Sen, deux éléments sont fondamentaux pour les humains : (i) leurs fonctionnements, c'est-à-dire toutes les réalisations objectives de leur vie dont ils tirent une satisfaction subjective : être en bonne santé, être bien logé, se déplacer, étudier, travailler, participer à la vie sociale et associative, etc. et (ii) leurs capacités (ou capabilités), c'est-à-dire tous les fonctionnements potentiellement accessibles parmi lesquels ils choisissent la vie qu'ils souhaitent mener. Ainsi, l'ensemble de fonctionnements d'une personne caractérise sa vie effective et son ensemble de capacités représente sa liberté réelle.

Quels sont les effets de l'enclavement sur les fonctionnements individuels ? Pour ce qui est « d'être en bonne santé », par exemple, l'enclavement est un désavantage pour l'accès aux soins, qu'une moindre exposition aux pollutions et aux risques urbains ne compense certainement pas. Pour ce qui est « d'être bien logé », le désavantage de plus faibles revenus potentiels associé à l'enclavement peut être

8. Voir dans ce rapport la contribution de Dissart, Lallau et Loubet.

compensé par de plus faibles prix immobiliers, mais les caractéristiques défavorables de l'offre immobilière (vétusté du parc immobilier, rareté du locatif, etc.) constituent un désavantage supplémentaire. Pour ce qui est de se déplacer, d'étudier, de travailler, ou encore de participer à des activités culturelles ou politiques, l'enclavement représente un handicap. Il ne s'agit que d'exemples, mais qui montrent qu'une politique de désenclavement pourrait améliorer de nombreux fonctionnements. Quels sont alors les fonctionnements fondamentaux auxquels la politique devrait donner priorité ? Certains auteurs ont cherché à établir une liste dotée d'une portée universelle, mais pour Sen, la réponse dépend du contexte et devrait être fournie par les procédures démocratiques.

Qu'en est-il de l'effet de l'enclavement sur les libertés réelles ? Le fait que de nombreux fonctionnements soient affectés par l'enclavement n'implique pas nécessairement qu'il en soit de même pour les libertés réelles. Si un habitant d'un espace enclavé a la possibilité d'accéder à d'autres fonctionnements par la migration résidentielle, alors sa liberté réelle peut être aussi grande que celle d'un habitant d'un espace accessible, même si ses fonctionnements apparaissent moindres. Les pouvoirs publics, s'ils se focalisent strictement sur l'égalisation des libertés réelles, devraient donc en théorie ignorer les désavantages en matière de fonctionnements. En pratique cependant, les fonctionnements effectifs conditionnent les fonctionnements potentiellement accessibles et les pouvoirs publics ne peuvent ignorer les premiers. En poursuivant l'exemple des migrations résidentielles, pour être en mesure de projeter et réaliser une migration, une personne doit avant tout être en assez bonne santé, être en mesure de se déplacer, de communiquer, etc.

Par ailleurs, une focalisation stricte sur les libertés réelles réintroduit la question de la responsabilité individuelle vis-à-vis des choix résidentiels. Une personne peut-elle être considérée comme pleinement responsable de sa localisation ? Quand bien même elle a choisi d'écarter une opportunité disponible – *i.e.* habiter un espace accessible plutôt qu'un espace enclavé – faut-il pour autant qu'elle subisse l'ensemble des désavantages potentiels associés à ce choix ? Si la liberté est vraiment jugée fondamentale, il semble qu'une politique de désenclavement devrait chercher à faire en sorte que les fonctionnements les plus essentiels à l'exercice de l'autonomie individuelle soient garantis à chacun, y compris aux populations des espaces enclavés et quelles que soient leurs responsabilités en matière de localisation résidentielle.

### *Recommandations sous l'angle des besoins*

> Cibler le désenclavement et les compensations de l'enclavement sur les ménages ayant les plus faibles ressources ou les fonctionnements les plus défavorables.

> Concevoir les actions de désenclavement et les compensations en tenant compte de leurs effets sur les fonctionnements contribuant à l'autonomie individuelle (en particulier la possibilité d'effectuer une migration résidentielle) et sur ceux reconnus par les citoyens comme étant les plus fondamentaux.

> Préserver les fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation lors de la mise en place d'une action de désenclavement afin de ne pas compromettre la satisfaction des besoins des générations futures.

## **Conclusion**

En 2012, les trois quarts des Français vivent en ville, tandis que la croissance urbaine se poursuit à un rythme soutenu. L'urbanisation du territoire s'accompagne d'un débordement périurbain important et généralisé à la périphérie des villes et d'une extension des influences urbaines sur les territoires ruraux. Dans l'ensemble, l'accessibilité de la population aux pôles urbains s'améliore : la moitié des Français vivent à moins de 15 minutes d'un pôle en 2010, contre 21 minutes il y a 40 ans. Plus encore, cette accessibilité s'améliore dans l'espace à dominante rurale, ce qui s'explique par l'effet combiné du rapprochement de la population, de progrès dans les infrastructures routières, et d'une plus forte polarisation des emplois qui fait "émerger" de nouveaux pôles urbains. Pour autant, certains espaces

### 3. Espaces ruraux et ruptures territoriales

ruraux restent en retrait du maillage urbain. Cet éloignement, surtout lorsqu'il est associé à une faible capacité de se déplacer, peut être à l'origine de désavantages sociaux dans de nombreuses dimensions de l'existence (revenu, éducation, santé, culture, socialisation, etc.). La situation est d'autant plus problématique lorsqu'à l'éloignement des pôles urbains s'ajoute l'éloignement des bourgs et petites villes, constituant le cœur des bassins de vie, qui offrent à la population alentour une palette de commerces et de services variés essentiels à la vie moderne.

Ce sont ces ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant presque généralisé, aux avantages urbains que nous avons cherché à mettre en évidence, en croisant des indicateurs d'accessibilité rendant compte de ces deux formes d'éloignement. Ce faisant, nous proposons une nouvelle approche de l'enclavement, non centrée sur un service ou un commerce unique, mais sur l'accès aux villes et bourgs, qui forment le semis principal et secondaire du maillage urbain. Ce croisement fait apparaître un espace « enclavé », composé de 30 % des communes et de 6 % de la population française, soit près de 4 millions d'habitants. Ces territoires, profondément ruraux, se superposent en grande partie avec les « campagnes vieilles à très faible densité » et les « campagnes agricoles et industrielles sous faible influence urbaine », que les auteurs avaient identifiées auparavant dans la nouvelle typologie des campagnes françaises de la Datar. Ils cumulent une faible densité et un vieillissement de la population, de faibles revenus et souvent un faible dynamisme économique et démographique. Relativement lointains des influences urbaines, ces territoires ne peuvent guère compter sur les effets d'entraînement ou de diffusion des pôles urbains. Leurs perspectives dépendent plus qu'ailleurs des possibilités de valorisation de leurs ressources et de leurs aménités naturelles. Il est probable que de nombreux bourgs ou petites villes qui avaient autrefois un rôle de moteurs économiques dans ces territoires connaissent aujourd'hui une perte d'activités et d'emplois.

Ce constat nous amène finalement à nous interroger sur les choix politiques en matière de désenclavement. Une politique publique de désenclavement pourrait contribuer à réduire les disparités territoriales d'accès aux mailles urbaines. Différentes pistes sont envisageables : (i) de nouveaux investissements dans les infrastructures de transport routier et ferroviaire qui desservent les espaces enclavés, (ii) un soutien au fonctionnement et au perfectionnement de leurs systèmes de transport, ou encore (iii) un appui au développement de pôles d'emploi et de services en leur sein ou à leur proximité. On peut y ajouter enfin (iv) des mesures compensatoires de l'enclavement, ciblées sur les individus ou les entreprises, visant à couvrir certains désavantages qui lui sont associés. Pour aider à la conception d'une telle politique, nous exposons quelques réflexions invitant à expliciter ses fondements éthiques. Des recommandations concurrentes sont formulées successivement à l'aune de trois valeurs sociales : la responsabilité, l'efficacité et le besoin.

Une éthique de la responsabilité suggère d'accorder la priorité aux mesures bénéficiant à l'enfance et aux personnes dépendantes, qui ne sont aucunement responsables de leur localisation résidentielle, puis à cibler ensuite les ménages enclavés dont les choix résidentiels sont les plus contraints (les plus âgés, les moins diplômés, aux revenus les plus modestes, etc.). Une éthique de l'efficacité encourage à désenclaver avant tout les espaces dotés de potentiels touristiques, récréatifs, productifs ou résidentiels, afin que le désenclavement bénéficie à une population plus nombreuse et engendre un développement économique local. Elle suggère d'accorder une attention particulière aux ménages les plus défavorisés (chômeurs, ménages à revenus modestes, etc.), dont le bien-être peut être augmenté significativement. Une éthique du besoin requiert de cibler les ménages les plus désavantagés en ressources et en accomplissements (santé, éducation, logement, emploi, participation à la vie sociale et associative, capacité à se déplacer, etc.). Elle invite à identifier les accomplissements les plus fondamentaux à l'aide des procédures démocratiques, afin de leur accorder la plus grande priorité. Quelle que soit la valeur mobilisée, les mesures de désenclavement devraient être conditionnées au respect des fonctions écologiques les plus sensibles à l'anthropisation.



**M. Pierre MOREL-à-l'HUISSIER**, député de la Lozère (1ère circonscription) UMP

Né le 21 décembre 1958 à Strasbourg (Bas-Rhin), avocat.

Fonctions : Commissions, Membre de la commission des lois, Membre titulaire de la commission chargée de l'application de l'article 26 de la Constitution

Fonctions dans les instances internationales ou judiciaires : Juge suppléant de la Cour de justice de la République, Mandats locaux en cours, Maire de Fournels, Lozère, Membre du conseil général (Lozère), Mandats intercommunaux, Président de la communauté de communes des Hautes Terres, Anciennes fonctions dans les instances internationales ou judiciaires, Juge suppléant de la Haute Cour du 23/10/2002 au 19/06/2007, Juge suppléant de la Cour de justice de la République du 24/07/2007 au 15/12/2010, Juge titulaire de la Cour de justice de la République du 15/12/2010 au 19/06/2012.

## Discussion sur la contribution « ESPACES RURAUX ET RUPTURES TERRITORIALES » du ministère de l'Égalité des territoires

### Plus qu'un « éclairage pratique et engagé » : une interpellation

Seul élu de la représentation nationale à l'échelle d'une circonscription rurale entièrement classée en zone de montagne et couvrant la totalité d'un département – la Lozère – je souhaite apporter, comme il m'est demandé, « un éclairage pratique et engagé » sur la contribution intitulée « Espaces ruraux et ruptures territoriales ».

Comme élu local depuis 1998, j'ai accompagné nombre de projets portés par les 185 communes et les multiples acteurs socio-économiques de ce département : je connais donc les forces et les faiblesses, les aspirations et les besoins des habitants de ce territoire rural et de ses représentants. Comme député depuis 2002, mon engagement m'a apporté une expertise reconnue de la réalité de l'espace rural, ainsi qu'en atteste notamment le rapport que j'ai remis en 2012 au président de la République, dans le cadre de « la mission nationale sur la ruralité » et sur la base duquel j'ai présenté, en avril et en mai de la même année, deux propositions de loi (« Nouveaux principes d'adaptabilité et de subsidiarité en faveur des territoires ruraux », « Plan d'action en faveur des territoires ruraux »).

Au regard de ma mobilisation constante en faveur de la ruralité, j'exposerai donc ci-après mon libre commentaire sur la contribution précitée. Mais plus encore, c'est à une interpellation que je souhaite me livrer, car le contenu et le sens même de ce document le justifient.

## La DATAR, maître d'œuvre du projet de réforme sur l'égalité des territoires ?

Le premier regard d'élus que je souhaite porter sur le document soumis à la discussion concerne la DATAR. Cette apparente digression est, de mon point de vue, essentielle car elle conditionne largement le résultat final de la démarche en cours et, le cas échéant, sa future traduction normative.

Rien n'indique *a priori* que la DATAR soit, dès l'origine, partie prenante à cette entreprise. Mais il ne fait cependant aucun doute qu'elle sera chargée – si tant est qu'elle ne le soit pas déjà à ce jour – après que les diverses contributions d'experts et d'élus auront été collectées, d'un travail de synthèse et de formalisation répondant à l'objectif affiché : « éclairer les concepts, les outils et les réformes nécessaires pour progresser sur la voie de l'égalité des territoires en France ». D'abord, parce que le décret du 24.05.2012 relatif aux attributions du ministre concerné indique que celui-ci « dispose de la DATAR » et que la thématique même du projet de réforme s'inscrit dans le champ des missions confiées à cette administration d'État. Ensuite et surtout parce que la contribution proposée à la discussion est très largement fondée sur les travaux récents de la DATAR (comme il est explicitement rappelé à la page 5 du document) concernant la nouvelle typologie des campagnes françaises, qui met en lumière sept types de territoires regroupés en trois grands ensembles. L'un de ces ensembles recouvre précisément « les campagnes de très faible densité » qui sont au cœur de la présente contribution.

Dans la sphère des politiques publiques relevant de l'aménagement du territoire, c'est décidément une constante : toutes les études préalables renvoient systématiquement au référentiel conceptuel et théorique de la DATAR, dépositaire officiel de la doctrine.

On le voit bien : pas encore officiellement en charge de cette commande publique, la DATAR est pourtant déjà bien présente. À ce stade de la discussion, je tiens à faire part de ma grande circonspection quant à la capacité de la DATAR de proposer des outils opérationnels dans le champ de l'aménagement du territoire.

### Une cinquantenaire qui se porte bien...

La DATAR célébrera en 2013, sans doute avec le faste que requiert une telle longévité, son cinquantenaire. Elle est sans conteste la seule des grandes administrations de mission créées, à l'époque glorieuse de la planification, à avoir traversé, sans encombre majeur, les multiples tempêtes provoquées par les alternances politiques. Ce demi-siècle de vie publique bouillonnante aura finalement apporté la démonstration qu'une institution, même exposée aux sautes de vent, peut échapper aux pièges mortels des ruptures politiques.

Car la « vieille dame » a bien appris la leçon, en adaptant constamment son discours et sa méthode aux évolutions chaotiques de la conjoncture politique : du « Scénario de l'inacceptable » à « Territoires 2040 – Aménager le changement », en passant par « l'archipel éclaté », « le local différencié », « le centralisme rénové » et autres « polycentrisme maillé », le demi-siècle écoulé est jalonné de ces constructions théoriques qui fondent la doctrine officielle et qui ont en commun de n'avoir jamais directement alimenté la production législative dans le domaine de l'aménagement du territoire, à l'exception peut-être des « pays », inscrits dans la loi du 4.02.1995, mais dont l'existence n'aura pas dépassé l'âge de l'adolescence, à moins que l'Acte III de la décentralisation en cours de préparation ne les fasse renaître de leurs cendres encore chaudes.

Tout au plus a-t-elle dû sacrifier aux modes passagères qui ont toiletté sa raison sociale : ainsi, la DATAR de 1963 n'est pas la même que celle de 2009 : à « l'action régionale » de sa mission d'origine s'est substituée « l'attractivité régionale », sans oublier la brève parenthèse de 2006 avec la DIACT et la priorité alors affichée pour « la compétitivité des territoires ». Au total, rien de décisif.

L'année 2013 sera-t-elle celle d'un aggiornamento plus radical, dans l'esprit d'un « changement » annoncé pour « maintenant » ? Les propos tenus par le chef de l'État, lors des états généraux de la démocratie

territoriale, en octobre dernier, annoncent-ils une réorganisation en profondeur ? En effet, l'annonce de la création d'un « Haut Conseil des territoires », appelé à nourrir, par ses études et propositions, la réflexion du gouvernement sur les grands enjeux de l'organisation territoriale et de la gouvernance locale, afin de faire entendre la voix de la sphère publique locale au stade de l'élaboration des grandes réformes qui la concernent, pourrait signifier que le périmètre des attributions de la DATAR sera bousculé. En l'absence de précisions sur le calendrier et les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle entité, le *statu quo* semble de mise.

Bref, la rescapée se porte bien, merci. Qui plus est, son horizon semble dégagé et son planning de travail bien rempli, grâce au chantier ouvert par le ministère de l'Égalité des territoires. Mais il est à craindre que ce chantier sera clôturé par la publication d'un rapport dont la seule destination positive pourrait être de prendre place sur les rayonnages des bibliothèques universitaires, comme la plupart de ceux qui l'ont précédé

## La contribution d'experts : portes ouvertes et fenêtres fermées

J'emploie à dessein cette formule que m'inspire la lecture d'une contribution dont le contenu renvoie à la fois à la synthèse d'informations connues de longue date et à des approches totalement déconnectées de la réalité des territoires ruraux, pour conclure sur des perspectives dont on peine à imaginer une quelconque traduction sous la forme de dispositifs de reconquête.

### + Les portes ouvertes...

Elles sont allègrement enfoncées dans la 1<sup>re</sup> partie du document intitulée « La place des espaces ruraux dans une France urbaine ». Une énième référence aux analyses développées par l'INSEE pour décrire les phénomènes de concentration de la population et de débordement urbain (p. 2) n'apporte rien au débat sur la problématique des espaces ruraux. Nous savons en effet depuis longtemps que l'accélération de ce processus a conduit notre pays à une situation de grave déséquilibre : 77 % des Français vivent dans une unité urbaine sur un cinquième du territoire et 23 % d'entre eux résident dans une des 29 300 communes rurales qui couvrent 78 % du territoire. Ce constat est banal, mais il y a pire, car il met involontairement en lumière les dimensions négatives de ce qui est dénommé dans la suite de la contribution les « aménités urbaines » dont les auteurs semblent vouloir faire profiter les espaces ruraux. La question mérite d'être posée : quels bienfaits peut-on donc retirer des tendances lourdes qui caractérisent les villes et leurs territoires périphériques, telles que la « saturation progressive des espaces centraux » ou « l'augmentation des prix fonciers et la raréfaction des terrains » et leur cortège de handicaps en termes de qualité de vie des habitants (logement, transports). Les habitants des espaces ruraux ne veulent pas de ces aménités-là !

Dès lors que la contribution aborde les caractéristiques démographiques de l'espace à dominante rurale (pp. 3 à 5 : « La France rurale au miroir de la France urbaine »), les portes sont encore très largement ouvertes avec un rappel des statistiques issues de l'exploitation des recensements de la population. Ainsi n'est-on pas particulièrement stupéfait de lire que l'accroissement démographique des espaces ruraux est un phénomène récent, grâce à un solde migratoire positif. Même la Lozère, département de très loin le moins peuplé de France, a enregistré – en s'en réjouissant – cette dynamique. Nous ne sommes pas davantage instruits en lisant que dans ces espaces, la population est nettement plus âgée qu'ailleurs, ou que sur le plan de la répartition socioprofessionnelle des habitants, on note un important développement des activités de services. La contribution nous inflige enfin une ultime révélation sur les conséquences de la recomposition socioprofessionnelle, à savoir un rattrapage relatif des niveaux de revenu moyen des pôles urbains par les espaces ruraux et périurbains entre 1984 et 2022. Au passage, les « aménités urbaines » sont encore quelque peu écornées avec la reconnaissance d'un creusement plus marqué des inégalités de revenu au sein des espaces urbains eux-mêmes (pp. 4 et 5).

L'analyse proprement qualitative des ruptures territoriales qui caractérisent les espaces ruraux commence réellement à la fin de cette 1<sup>re</sup> partie de la contribution avec la présentation de la typologie des territoires, déjà évoquée plus haut. La DATAR prend alors le relais de l'INSEE : les campagnes de très faible densité sont classées dans le 3<sup>e</sup> ensemble de cette typologie. Elles connaissent un « important vieillissement de la population, un niveau de ressources parmi les plus faibles et un éloignement des commerces et services supérieur à la moyenne française ». Était-il nécessaire de consacrer le quart de la contribution d'experts pour poser un constat que même les non-experts connaissent parfaitement ? Mais les portes ouvertes continuent d'être enfoncées dans la 2<sup>e</sup> partie du document soumis à la discussion, avec le développement consacré aux « ruptures territoriales » (pp. 5 à 9). L'analyse repose sur un postulat : « La possibilité (pour les espaces ruraux) d'accéder aux mailles de l'armature urbaine constitue un enjeu social et territorial fort ». De ce postulat, les auteurs de la contribution extirpent une problématique : celle de l'identification des ruptures territoriales dans l'accès, dorénavant presque généralisé, aux avantages urbains. En d'autres termes, la réflexion des auteurs est tout entière orientée vers la recherche des voies et moyens pour faire bénéficier les espaces ruraux de ces soi-disant avantages urbains, en facilitant leur accès aux pôles urbains qui, eux, en disposent à foison ou, à un degré moindre, aux pôles de services.

Un long développement, au demeurant bien détaillé, traite alors des temps de trajet depuis les différents espaces pour rejoindre les pôles urbains ou de services. On retiendra que « les territoires touchés par l'éloignement de l'urbain et des commerces et services correspondent aux espaces profondément ruraux qui connaissent les densités de population les plus faibles et un vieillissement important de la population ». Bis repetita ! On apprend ainsi que 4 millions d'habitants (6,4 % de la population) sont inclus dans ces territoires dits « éloignés ». Ils sont répartis dans 11 000 communes (30 % du total) et sont à plus de 17 minutes d'un pôle urbain et à plus de 10 minutes d'un pôle de services. Quelle précision chirurgicale ! Est-on vraiment sûr que les habitants des pôles urbains les plus densément équipés en commerces et services publics et privés sont mieux lotis en termes de temps d'accès réel à ces avantages urbains ? La mesure ne peut évidemment être faite, mais les innombrables témoignages sur les conditions d'accès aux « aménités urbaines » à l'intérieur même des pôles urbains laissent planer un grand doute. Le seul aspect positif apparent de cette approche est qu'elle permet de resserrer quelque peu le spectre des communes souffrant d'enclavement : de 23 % de la population résidant dans une des 29 300 communes rurales couvrant 78 % du territoire (analyse démographique), on passe à un peu plus de 6 % et à 11 000 communes (analyse en temps d'accès). La moitié de la contribution a été consommée pour parvenir à un ciblage qui aurait mérité de figurer sur une simple page d'annexe.

### **+ et les fenêtres fermées**

Elles couvrent, comme sur la façade d'une maison, la seconde moitié de la contribution, et renvoient à une interrogation : « quels arbitrages politiques en matière de désenclavement ? » À cette interrogation raisonnable, les auteurs ajoutent d'emblée une autre question qui ne l'est plus du tout : « les pouvoirs publics devraient-ils concevoir et mettre en œuvre une telle politique (de désenclavement) ? ». Est-il besoin de rappeler que c'est la vocation même des pouvoirs publics, leur mission originelle, de définir et mettre en place les dispositifs de toute nature destinés à réduire les déséquilibres territoriaux dont l'enclavement est l'une des manifestations les plus patentes !

On comprend mieux – sans aucunement le justifier – l'usage de cette forme interrogative dès lors que la contribution « invite à expliciter les fondements éthiques de l'action politique ». Cette approche est proprement inacceptable : le ministère n'a-t-il pas fait connaître sa volonté, au travers de cette démarche, de « progresser sur la voie de l'égalité des territoires en France » ? Il n'y a donc pas à s'interroger sur de prétendus fondements éthiques, mais à tracer les contours et plus encore à expliciter les contenus des réformes nécessaires au désenclavement des territoires.

Au total, la réflexion sous-tendue par cette approche ne répond en aucune manière, de mon point de vue, à la commande du ministère. Bien entendu, l'intégralité de l'analyse développée dans cette partie finale de la contribution en est directement affectée. Ainsi, l'examen des trois grandes valeurs sociales – la responsabilité, l'efficacité et le besoin – aboutit à un aveu d'impuissance que cette simple phrase résume à elle seule : « l'arbitrage politique apparaît indissociable d'un positionnement philosophique ». Où va-t-on ? Sur une base aussi éthérée, il n'est pas étonnant qu'aucun principe d'action publique ni aucune recommandation digne de ce nom ne puisse être validé. Est-il également permis de faire valoir que les trois valeurs sociales précitées font totalement abstraction de principes généraux du droit comme l'égalité devant les charges publiques ou l'égalité d'accès aux services publics ? Ces principes intangibles auraient dû, entre autres éléments, constituer les repères de la réflexion.

Au total, l'él que je suis ne saurait souscrire à l'une quelconque des recommandations retenues dans la contribution, car elles sont soit inopérantes du point de vue de leur traduction législative ou réglementaire, soit contraires aux convictions qui fondent mon engagement dans la vie publique. Entre autres exemples des pistes inacceptables figure notamment le ciblage prioritaire des actions de désenclavement en fonction de la responsabilité des individus dans le choix de leur localisation résidentielle, en fonction de la densité de la population concernée ou encore de la possibilité d'effectuer des migrations résidentielles. Nonobstant l'oubli délibéré de la notion de territoire comme fondement d'une politique visant à lutter contre le désenclavement (au profit de la seule démographie), la mise en œuvre de telles recommandations heurte frontalement les principes mêmes de la vie démocratique.

En conclusion, je ne peux que dénoncer une vision totalement échevelée d'intellectuels au service d'une commande qui traduit aujourd'hui l'abandon quasi total de toute politique d'aménagement du territoire. Je ne crains pas de considérer les auteurs de cet article comme des « agités du bocal » qui ne servent en rien la cause de la ruralité, mais qui remplissent depuis des lustres la psychose logorrhéique d'un certain nombre de penseurs



## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

*Françoise Rivière, économiste au département Recherche de l'Agence française de Développement.*

### Synthèse

#### Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

Les réalités démographique, sociale, économique et institutionnelle de chaque département et collectivité d'outre-mer (DOM-COM) sont propres à chacun. Les territoires ultramarins appartiennent à un triple espace : l'espace national, l'espace européen pour les DOM et leur environnement géographique immédiat (bassins indianocéanique, caribéen et Pacifique). Malgré les progrès indéniables observés au cours des dernières décennies en termes de niveau et de conditions de vie, la croissance économique, stoppée depuis 2008, ne s'est pas traduite par une réduction des inégalités, et certains indicateurs sociaux restent préoccupants en matière d'éducation et de santé. Ces économies connaissent pour la plupart un chômage massif, si bien que l'émigration reste pour beaucoup de jeunes la seule alternative. Les problématiques se posent à la fois en termes de cohésion interne, de cohésion nationale et d'insertion européenne et mondiale, la question cruciale restant celle de l'identification de nouveaux relais de croissance et d'activités potentiellement créatrices d'emploi dans les années à venir.

### L'auteur



**Françoise Rivière**, économiste au département Recherche de l'Agence française de Développement. Docteur en sciences économiques de l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne, ses travaux ont d'abord porté sur le lien entre dépenses publiques d'infrastructure et d'éducation et croissance endogène, d'un point de vue macroéconomique et microéconomique. Elle a mené des missions pour divers organismes (Ministère de l'éducation, Ministère de la recherche, DATAR, Région Réunion...) et a publié plusieurs articles sur les économies du Sud-ouest de l'océan indien et les économies ultramarines françaises. Avant de rejoindre le département de la Recherche, Françoise Rivière était responsable adjointe de la Division Observatoire économique des Instituts d'Émission (IEDOM-IEOM) où elle a rédigé plusieurs études conjoncturelles, macroéconomiques et thématiques.

Cet article rédigé par Françoise Rivière n'engage pas la responsabilité de l'AFD.

## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

*La distance géographique, la discontinuité territoriale avec le continent européen et leurs Histoires propres rendent les départements et collectivités d'outre-mer (DOM-COM)<sup>1</sup> spécifiques par rapport aux régions de l'Hexagone. Ces territoires ne sont au demeurant pas toujours pris en compte dans les rapports concernant la France, la difficulté de l'analyse provenant du fait que les statistiques ne sont pas nécessairement disponibles pour chacun d'eux et également du fait de l'hétérogénéité de l'ensemble « outre-mer », qui regroupe des territoires situés dans trois océans et séparés par des milliers de kilomètres, et dont les réalités démographique, sociale, économique et institutionnelle sont propres à chacun.*

*Les DOM et les COM appartiennent de fait à un triple espace : l'espace national, l'espace européen pour les DOM, et leur environnement géographique « régional » immédiat ; ils participent à ce titre à plusieurs organisations internationales dans leur espace géographique d'appartenance : bassin indianocéanique pour La Réunion, Caraïbes/Amérique du Sud pour la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane, et Pacifique pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.*

*En raison de ces spécificités, l'analyse de ces territoires nécessite une certaine prudence<sup>2</sup> quant au choix des référentiels, notamment lorsque l'on évoque les questions liées à l'égalité des territoires. Notons que, départements français depuis 1946, les DOM n'ont été intégrés qu'en 1998 au territoire économique de la France au sens de la comptabilité nationale (et donc au PIB) alors que l'activité économique des COM n'est pas comptabilisée dans les comptes nationaux.*

*Plus encore, l'application de grilles d'analyse macroéconomiques à ces territoires intégrés à l'ensemble national, dans un contexte de discontinuité territoriale, induit souvent des conclusions en termes de déséquilibres et de dysfonctionnements tels que les déficits de la balance commerciale, les coûts ou la « dépendance » en termes de finances publiques, que l'on ne met pas en exergue lorsqu'il s'agit de régions ou de départements de l'Hexagone.*

*À quels types de territoires est-il raisonnable de comparer les DOM et les COM ? Doit-on les comparer aux régions françaises, aux départements, aux petites économies insulaires européennes, à savoir les autres Régions Ultra-Périphériques (RUP) espagnoles ou portugaises – Les Canaries, Madère, les Açores – ou encore aux PTOM (Pays et Territoires d'outre-mer rattachés à la Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas) ?*

*On s'efforcera dans cette contribution de donner un aperçu de la trajectoire de développement de ces territoires à la fois ordinaires et particuliers de la République.*

## Un « rattrapage » remarquable jusqu'en 2008, mais persistance d'un chômage endémique

Les DOM-COM ont connu au cours des trois dernières décennies un « rattrapage » économique et social par rapport aux régions de l'Hexagone imputable à la fois à la croissance économique et aux politiques

1. Les DOM-COM regroupent les cinq régions monodépartementales (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte, depuis 2011), six collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna) et de deux collectivités *sui generis* (la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises).

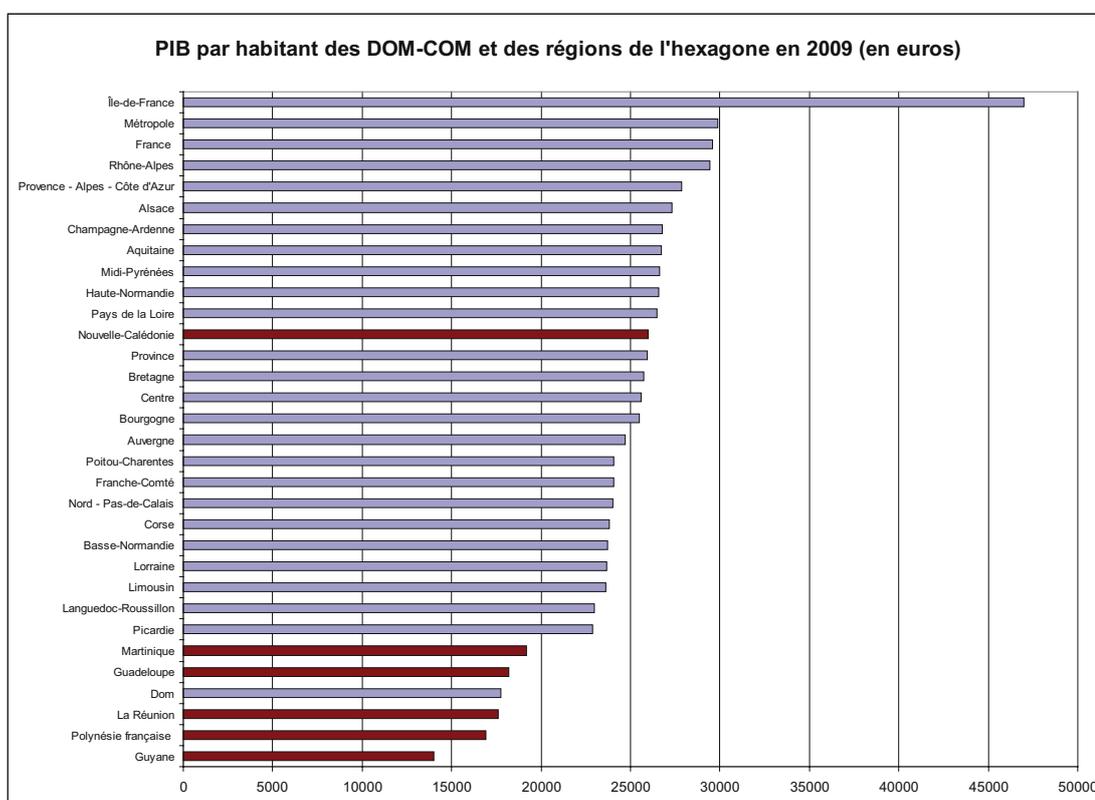
2. Cf. Françoise Rivière, « Développement ultramarin et dépendance à la métropole », Regards sur l'actualité « L'outre-mer où en sommes-nous » ?, N° 355, Novembre 2009, La Documentation française.

publiques mises en œuvre. Par ailleurs, les quatre DOM « historiques » (Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion, seule région européenne de l'hémisphère Sud) bénéficient de la politique de cohésion de l'Union européenne et de fonds spécifiques visant à limiter le retard de développement lié à leur « ultrapériphéricité », à l'instar des Açores, de Madère et des Canaries<sup>3</sup>.

Malgré les taux de croissance élevés du PIB et les progrès indéniables observés au cours des dernières décennies en termes de revenu par habitant, d'éducation, de santé, on observe encore aujourd'hui un écart significatif entre les régions ultramarines et les régions de l'Hexagone. En termes de PIB par habitant en 2009, l'écart entre la plus « riche » d'entre elles (la Martinique) et la moyenne provinciale est deux fois supérieur à celui mesuré entre la Picardie, région la plus « pauvre » de l'Hexagone, et la province (Graphique 1).

Contrairement à une idée répandue, et malgré les contraintes auxquelles sont confrontées les entreprises ultramarines (étroitesse des marchés locaux, accessibilité, environnements géographiques immédiats peu « porteurs »), le taux de création d'entreprises et le taux de création d'emplois ont été en moyenne supérieurs dans les DCOM comparés aux régions métropolitaines les plus dynamiques depuis les années 1980. Le rythme de croissance des emplois dans le secteur marchand a été supérieur à celui observé

**Graphique 1**



Source : calculs réalisés à partir des données INSEE, ISEE, ISPF par C. Parain et S. Merceron dans « Approche comparée des évolutions économiques des outre-mer français (1998-2010) », document de travail, AFD (à paraître).

3. Cf. « L'ultrapériphéricité définit-elle un modèle de croissance », CEROM, 2007). Mayotte devrait accéder au statut de région ultrapériphérique européenne suite à celui de département français. Il est intéressant de noter que les dynamiques territoriales et les schémas de croissance des régions ultrapériphériques (RUP) ont été largement conditionnés par les politiques nationales française, espagnole et portugaise.

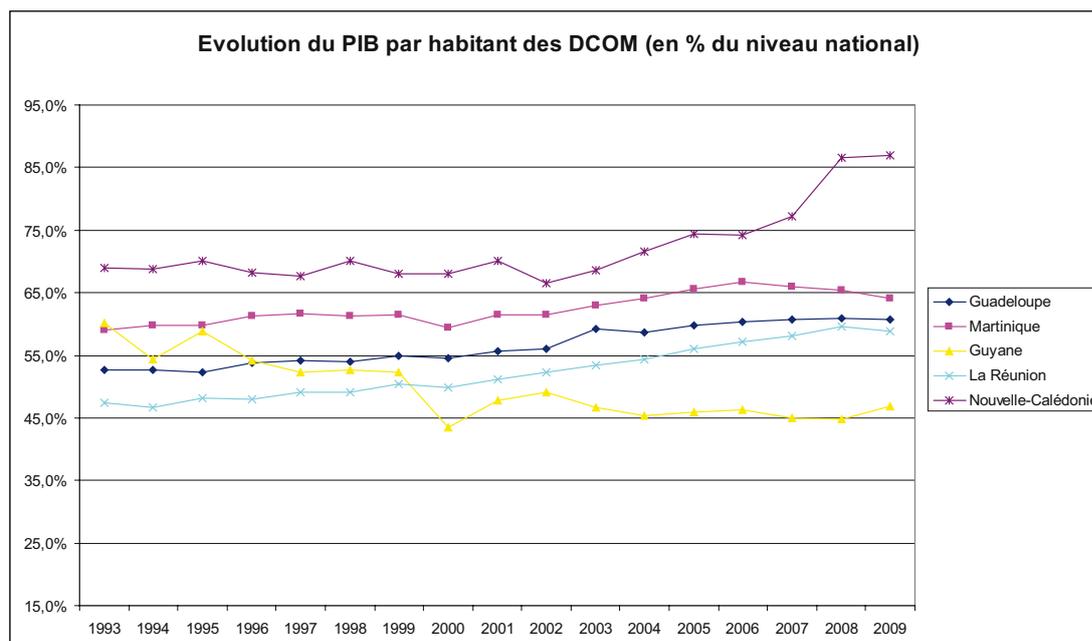
#### 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

dans le secteur public et, sur la période 1998-2010 et dans tous les DCOM, l'emploi marchand a crû plus rapidement qu'en France métropolitaine. Dans les quatre DOM, la forte croissance économique est allée de pair avec d'importants gains de productivité, laquelle a convergé vers celle de la métropole de sorte que la croissance économique, finalement relativement peu intensive en emplois, ne s'est pas traduite par une réduction du chômage. La dynamique de « rattrapage » des économies ultramarines repose sur une croissance du revenu par habitant, à l'exception de la Guyane en raison de la forte croissance démographique (Graphique 2).

Ce rattrapage a été stimulé par la demande intérieure et encouragé par le passé par la commande publique et les dispositifs de défiscalisation, mais il tend à s'essouffler depuis 2008. Le ralentissement de l'activité économique (moindre en Guyane et en Nouvelle-Calédonie) s'accompagne d'une progression du chômage (compris en 2011 entre 21 % à la Martinique et 29,5 % à La Réunion, contre 9,8 % pour la France, et 13,5 % pour le département métropolitain le plus touché, à savoir l'Hérault).

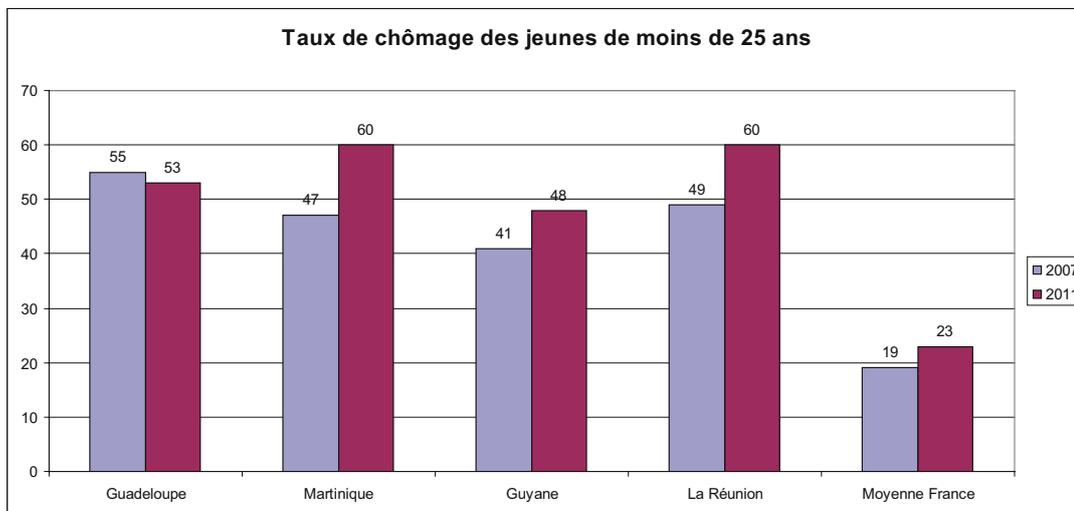
Si on considère les 271 régions NUTS 2 (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques de niveau 2) de l'Union européenne, les quatre DOM font ainsi partie des 17 régions européennes où le taux de chômage est supérieur au double de la moyenne européenne en 2011 (19,2 %) aux côtés de régions espagnoles et grecques. La Réunion arrive en troisième position après l'Andalousie et les Canaries, suivie de la Guadeloupe. Le chômage touche dans les DOM plus de la moitié des jeunes de moins de 25 ans (Graphique 3).

Graphique 2



Source : calculs réalisés à partir des données INSEE, ISEE, ISPF par C. Parain et S. Merceron dans « Approche comparée des évolutions économiques des outre-mer français (1998-2010) », document de travail, AFD (à paraître).

Graphique 3 : Taux de chômage des jeunes en 2007 et 2011



Source : INSEE.

## La nécessaire prise en compte des phénomènes migratoires

Ces analyses ne doivent pas négliger les phénomènes migratoires, en particulier les migrations des jeunes actifs vers la France métropolitaine, et de plus en plus vers d'autres aires géographiques (Canada, Australie, etc.) qui expliquent en partie la répartition de la population des territoires selon le niveau de qualification car les plus diplômés partent et reviennent peu, alors que les peu ou pas diplômés restent. Une étude récente réalisée par l'INED<sup>4</sup> dans les quatre DOM montre que l'Hexagone rassemblait en 2007 38 % des actifs des DOM diplômés du supérieur, contre 15 % des peu ou pas diplômés, une tendance qui tend à s'accroître chez les plus jeunes. Par ailleurs, le niveau de formation des actifs nés dans un DOM et résidant en France métropolitaine a progressé à un rythme plus rapide que pour ceux restés dans leurs départements de sorte que la répartition de ces jeunes actifs selon le niveau de diplôme est similaire à celle de la France entière. Corollaire, le taux de chômage est aussi beaucoup plus faible que celui observé dans leur DOM d'origine. Une nette sélection par le diplôme, sélection par ailleurs renforcée chez les plus jeunes, s'opère donc aux dépens des DOM. La France métropolitaine accueille 43 % des diplômés du supérieur des DOM de 18 à 34 ans (et 25 % de peu ou très peu qualifiés) contre 35 % des diplômés de 35 à 64 ans.

## Des progrès en termes de santé et d'éducation...

Les transferts publics ont permis la réalisation de progrès en matière d'infrastructures éducatives, de santé et d'équipements collectifs.

4. « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », INED, Population-F, 66 (3-4), 2011, 555-600.

## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

Le calcul d'indices de développement humain (IDH) pour les collectivités ultramarines françaises<sup>5</sup>, indicateur composite utilisé par le PNUD depuis 1990 permettant de prendre en compte les performances économiques et sociales (en termes d'éducation et de santé), montre que les progrès ont été en moyenne plus rapides dans les outre-mer qu'en France métropolitaine sur la période 1990-2010, sauf en Polynésie et à La Réunion. Ces dernières reposent sur une amélioration sensible du niveau de vie des populations qui se traduit notamment par une progression de l'espérance de vie et par une augmentation du niveau d'éducation (graphiques 4 et 5).

Les IDH des territoires ultramarins sont tous inférieurs à la moyenne métropolitaine (0,88). C'est sur le volet économique (le revenu par habitant) que l'écart le plus significatif est observé avec les régions ou départements continentaux. Au niveau départemental, la Guadeloupe figure à côté du Pas-de-Calais, le département métropolitain le moins favorisé (avec 3 % d'écart). En revanche, les retards de la Polynésie, de La Réunion et de la Guyane sont légèrement plus prononcés (de l'ordre de 12 à 13 %, mais seulement 7 % pour la Nouvelle-Calédonie).

**Ces indicateurs synthétiques ne rendent évidemment pas compte de la réalité multidimensionnelle de ces territoires. Certaines données relatives à la santé, à l'éducation, au niveau de formation des populations sont préoccupantes outre-mer.**

## ...Pauvreté, inégalités, santé, éducation : des indicateurs toujours préoccupants

Comparés au référentiel métropolitain, les taux de pauvreté mesurés par l'INSEE sont substantiellement plus élevés dans les DOM (Tableau 1). La croissance économique forte n'a pas permis de réduire les taux de pauvreté et les inégalités qui ont tendance à croître, y compris dans les quatre DOM<sup>6</sup> qui bénéficient, contrairement aux Collectivités d'outre-mer du Pacifique, de la politique de redistribution de l'État, notamment les minima sociaux.

Signe de conditions de vie plus précaires que dans l'Hexagone, le taux de mortalité infantile, décès avant l'âge d'un an d'enfants nés vivants, reste deux fois plus élevé dans les départements d'outre-mer (7,8 décès pour mille) qu'en France métropolitaine (3,8 pour mille)<sup>7</sup> sur la période 2000-2008. En 2010, 17 % de la population bénéficie de la couverture maladie universelle (CMU) en moyenne dans les quatre DOM, contre moins de 3 % en France métropolitaine. Les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon détiennent le record des régions hexagonales avec 4,4 %.

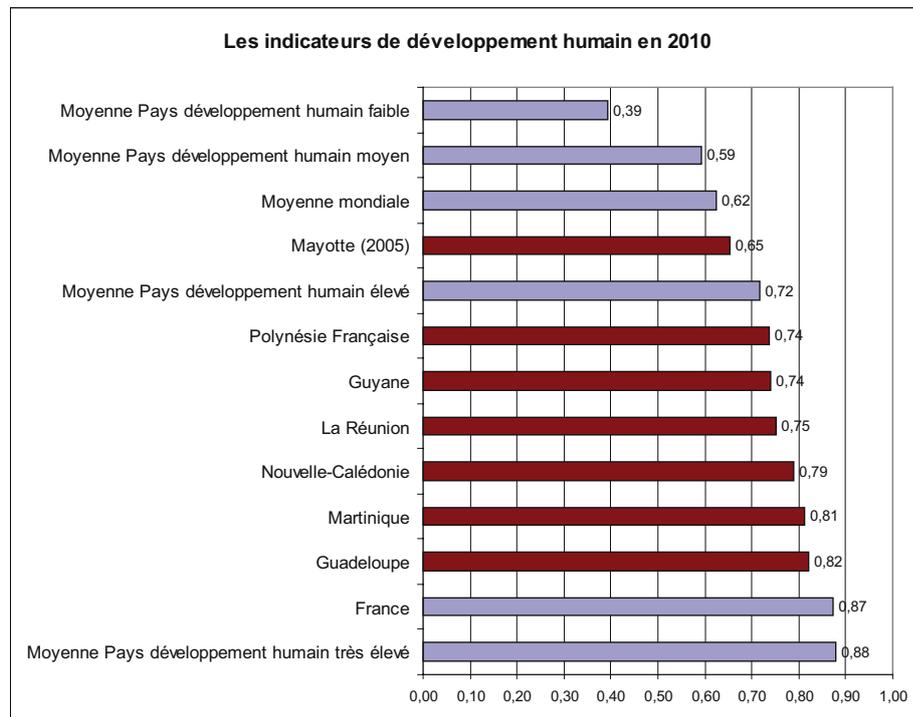
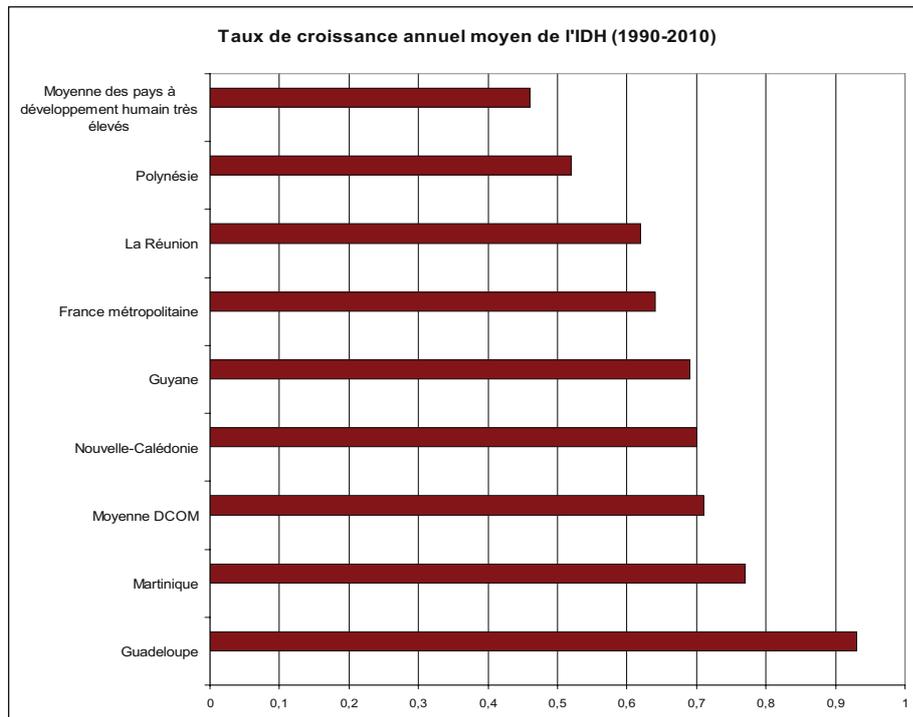
La densité médicale reste inférieure en moyenne à la densité moyenne française. Le nombre de médecins pour 1 000 habitants des trois DOM insulaires (136 à la Martinique, 145 en Guadeloupe, 142 à La Réunion) est proche de celui observé dans les régions françaises où la densité médicale est la plus faible (Centre, - la densité la plus faible avec 133 médecins pour 1000 habitants, Haute-Normandie, Picardie, Basse-Normandie). La Guyane présente la densité la plus faible de France. Pour ce qui est des spécialistes, la densité est significativement plus faible que celle des régions de l'Hexagone, la Guyane étant là encore la région la moins bien dotée (cf. Tableau 2).

5. Étude réalisée par le cabinet DME : « Quel niveau de développement humain pour les outre-mer ? Une approche par l'Indice de Développement Humain », Document de travail n° 129, Novembre 2012, Agence Française de Développement.

6. Cf. « Les inégalités aux Antilles-Guyane : dix ans d'évolution », INSEE Antilles- Guyane, juillet 2009 et « Plus de pauvreté en 2006 qu'en 2001 », *Revue économie de la Réunion*, INSEE, n° 134, avril 2009

7. Roxane Boulogne, Lucie Gonzalez, Albertine Aouba, Sandrine Danet, Éric Jouglu, Grégoire Rey, « La mortalité infantile dans les départements d'outre-mer », *Études et résultats*, n° 808, Drees, septembre 2012.

**Graphiques 4 et 5 : Les indicateurs de développement humain**



Source : Étude réalisée par le cabinet DME : « Quel niveau de développement humain pour les outre-mer ? Une approche par l'Indice de Développement Humain », Document de travail n° 129, novembre 2012, Agence Française de Développement.

## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

Tableau 1 : Taux de mortalité infantile et taux de pauvreté

	Taux de mortalité infantile avant 1 an (pour mille)	Taux de pauvreté monétaire (en %)*
Guadeloupe	7,1	45,8
Guyane	11,8	49,7
Martinique	7,2	37,6
Réunion	6,8	52
Métropole	3,8	13,1

Source : INSEE, INSERM.

\* Taux de pauvreté monétaire (au seuil métropolitain de 2006) : Note de lecture : en 2006, 52,0 % des ménages réunionnais vivaient sous le seuil national de pauvreté calculé à 768 euros. Ce taux est de 13,1 % en métropole à la même date. Seuil calculé à 60 % du revenu médian.

Le niveau de formation des actifs des Antilles, de la Guyane et de La Réunion a fortement progressé au cours des dernières décennies, même s'il reste globalement inférieur à la moyenne nationale. En dépit de l'augmentation du niveau de qualification des populations des DOM, les taux de sortie précoce du système scolaire en 2009 sont nettement plus élevés qu'au sein de la population métropolitaine, la Martinique étant la région d'outre-mer présentant l'écart le plus faible avec la moyenne hexagonale. Il est compris entre 20,7 % à la Martinique et 55 % en Guyane au sein de la population des 25-34 ans (contre 15,4 % en moyenne pour la France métropolitaine), et se situe entre 37 % à la Martinique et 60 % en Guyane au sein de la population des 20-24 ans (contre 21 % pour la France métropolitaine). Parmi les régions de l'Hexagone, seule la Corse affiche des taux de sortie précoce du système scolaire plus élevés que la Martinique (avec respectivement 23,4 % et 30,3 % chez les 25-34 ans et les 20-24 ans). Autre chiffre alarmant, la part des jeunes de 16-25 ans en grande difficulté de lecture en 2011 varie entre 15,5 % à La Réunion et 28,7 % en Guyane contre 4,1 % en moyenne pour la moyenne des régions métropolitaines. Les régions Picardie, Nord-Pas-de-Calais et Champagne-Ardenne étant les régions affichant les moins bons résultats (avec 5,8 %, 5,5 % et 5,2 %) mais ces derniers restent bien en deçà des taux observés pour les quatre DOM.

Les chiffres de l'illettrisme sont également préoccupants (21 % pour La Réunion, 20 % à la Guadeloupe et 14 % pour la Martinique selon les chiffres de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme). Ajoutées aux chiffres du chômage, ces données posent la question de l'employabilité d'une partie de la population pour des métiers nécessitant *a minima* la maîtrise des savoirs de base et montrent la nécessité de poursuivre l'effort entrepris dans le domaine de la formation initiale et professionnelle.

Dans ce contexte (illettrisme, chômage, part des chômeurs de longue durée, qui de plus ne tient pas compte de ceux qui, découragés, ne s'inscrivent plus au Pôle Emploi, absence de perspective pour les jeunes et moins jeunes) se pose plus largement la question de la marginalisation d'une part croissante des populations des outre-mer ; elle pose aussi celle de la citoyenneté, du sentiment d'appartenance à la collectivité, et de la participation réelle et symbolique à la vie sociale des populations ultramarines. Les tensions sociales sporadiques (Guyane 2008, Antilles 2009, Mayotte et Nouvelle-Calédonie 2011, La Réunion 2009 et 2012) sont révélatrices d'une cohésion sociale fragile. Au-delà du motif invoqué (le pouvoir d'achat et la « vie chère »), ces manifestations ont cristallisé un certain nombre de frustrations au sein des populations.

Tableau 2 : Performance du système scolaire et densité médicale

	Salariés dans les établissements scolaires		Sorties précoces du système scolaire en 2009		Part des jeunes de 16-25 ans en grande difficulté de lecture 2011	Médecins habitants	pour 1000 en 2010
	pour 1000 habitants	pour 1000 jeunes de 3 à 19 ans	au sein de la population des 20-24 ans	au sein de la population des 25-34 ans			
Alsace	25,7	<b>124,5</b>	20,3	17,0	4,1%	161	177
Aquitaine	26,3	136,1	19,7	14,3	3,6%	167	169
Auvergne	28,2	<b>150,1</b>	18,6	13,3	4,2%	161	143
Bourgogne	24,7	126,1	21,1	16,2	4,0%	145	132
Bretagne	27,8	133,9	14,7	10,3	3,1%	157	148
Centre	25,7	125,8	21,0	15,8	4,6%	133	130
Champagne-Ardenne	26,1	125,4	22,4	18,2	5,2%	152	130
Corse	23,5	135,3	30,3	23,4	3,8%	163	148
Franche-Comté	24,3	<b>116,0</b>	21,1	16,3	3,8%	161	137
Île-de-France	33,4	<b>155,0</b>	22,9	15,2	4,0%	173	233
Languedoc-Roussillon	25,8	129,5	25,0	18,2	3,9%	175	182
Limousin	25,3	143,6	18,9	14,5	4,7%	173	151
Lorraine	24,8	122,6	20,1	15,7	4,3%	148	143
Midi-Pyrénées	29,7	152,1	18,4	12,5	3,9%	171	178
Nord-Pas-de-Calais	30,9	135,9	23,4	16,8	5,5%	159	135
Basse-Normandie	26,8	129,2	19,2	16,0	4,2%	140	134
Haute-Normandie	29,1	133,0	22,4	16,8	4,6%	136	127
Pays de la Loire	25,0	115,9	16,2	12,3	3,7%	142	133
Picardie	26,4	<b>118,9</b>	25,4	19,6	5,8%	138	115
Poitou-Charentes	24,5	127,5	19,3	14,3	4,7%	158	130
Provence-Alpes-Côte d'Azur	26,8	135,5	24,4	18,4	3,8%	188	219
Rhône-Alpes	28,4	131,7	20,2	14,6	3,1%	162	174
<b>France de province</b>	<b>27,0</b>	<b>130,9</b>	<b>20,8</b>	<b>15,5</b>		<b>159</b>	<b>156</b>
<b>France métropolitaine</b>	<b>28,2</b>	<b>135,6</b>	<b>21,2</b>	<b>15,4</b>	<b>4,1%</b>	<b>161</b>	<b>171</b>
Guadeloupe	31,6	123,1	30,6	26,4	<b>20,1%</b>	145	120
Guyane	33,8	91,2	60,5	55,3	<b>28,7%</b>	107	68
Martinique	36,2	<b>154,5</b>	28,8	20,7	<b>17,1%</b>	136	126
La Réunion	38,1	131,1	37,4	32,1	<b>15,5%</b>	142	111
<b>France</b>	<b>28,4</b>	<b>135,3</b>	<b>21,8</b>	<b>15,9</b>	<b>4,8%</b>	<b>161</b>	<b>169</b>

Champ : Établissements actifs et effectifs salariés au 31 décembre.

Les établissements et les salariés retenus dans ce tableau sont déclinés selon la A88 de la NA, 2008 - Division 85.

Le nombre de salariés pour 1 000 habitants ou pour 1 000 jeunes de 3 à 19 ans est calculé par rapport aux estimations de population au 01/01/2010.

Sources : Insee, Clap, Estimations de population.

DEPP

Sources : Drees, Adeli, Finess ; Insee, Estimations de population.

## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

## Il y a bien des outre-mer...

En considérant les projections démographiques, et en les croisant avec les phénomènes migratoires, l'étude de l'INED précitée montre que l'on peut regrouper les DOM-COM en deux groupes de territoires dont les dynamiques socio-démographiques sont relativement semblables<sup>8</sup>. Ces dynamiques contrastées impliquent des besoins différents en services de santé, d'éducation, en logements, en énergie, etc. :

D'une part, les territoires conjuguant vieillissement accéléré des populations et émigration de jeunes actifs, diplômés pour la plupart ; ces évolutions rapides auront, à une échéance relativement brève, des répercussions en matière de politique publique (prise en charge des personnes âgées, santé...) dans la mesure où les solidarités inter-générationnelles, déjà fragilisées par la baisse du pouvoir d'achat, sont remises en cause. C'est le cas de la Martinique, de la Guadeloupe (qui feront partie en 2030 des départements français où la proportion de personnes âgées sera la plus élevée) et de La Réunion (comme aux Antilles, un doublement de la part de la population âgée de 65 ans entre 2010 et 2030 mais un effet « volume » plus important en raison de la taille de la population conjugée à une croissance de la population jeune) ;

D'autre part, les territoires où l'on observe à la fois une forte natalité chez les populations « natives » et une forte immigration qui impliquent d'autres défis en matière de politique publique (logement social, aide à la petite enfance, éducation...). C'est le cas de la Guyane (qui verra sa population presque doubler d'ici à 2030), de Mayotte ou encore de la jeune Collectivité de Saint-Martin.

Les politiques publiques doivent également prendre en compte les disparités à l'intérieur de chaque territoire. La croissance urbaine, plus tardive et plus brutale qu'en France hexagonale, s'est concentrée dans la majorité des DOM et des COM sur la ville principale au détriment des villes secondaires. Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Nouméa et Papeete concentrent plus de 40 % de la population. En Guyane, la faible densité de population (2 habitants au km<sup>2</sup>) contraste avec l'hypertrophie des villes de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni. En Guadeloupe, on observe une polarisation des activités autour des quatre villes principales (Pointe-à-Pitre, Les Abymes, le Gosier et Baie-Mahault). La Réunion présente le réseau urbain le plus équilibré. Le développement des transports en commun, notamment des transports en commun en site propre, reste un enjeu majeur pour les DOM et les COM afin de limiter l'utilisation de la voiture dans des territoires où les taux de motorisation des ménages sont déjà élevés faute d'alternative, et même supérieurs à la moyenne provinciale à La Réunion et en Martinique. Enfin, les dynamiques territoriales des outre-mer français pourraient être influencées par les conséquences de la crise et les mutations observées au niveau mondial, comme la régionalisation des échanges au sein des différentes zones géographiques. Les échanges de biens et de personnes des DCOM restent encore largement orientés vers l'Europe, mais les acteurs ultramarins ont pris conscience depuis plusieurs années de la nécessité de mieux s'insérer dans leur espace géographique d'appartenance.

Pour les Régions ultra-marines européennes que sont Les Antilles, la Guyane, La Réunion, Saint-Martin et bientôt Mayotte, il convient de mener une réflexion sur les obstacles qui empêchent aujourd'hui de concilier l'insertion économique et la coopération régionale<sup>9</sup> d'une part, et le statut de régions européennes d'autre part, et d'en déduire les mesures de politique économique, les incitations qui permettraient d'y remédier. Ces obstacles sont certes liés à des facteurs d'offre (coûts de production élevés la plupart du temps imputables aux coûts d'acheminement et au coût du travail) ou à des facteurs liés à la demande (pays environnants peu porteurs en raison des marchés étroits et généralement peu solvables et protectionnistes), mais pas seulement. Des contraintes d'ordre logistique ou réglementaire (dont les normes européennes) sont souvent mises en avant par les acteurs économiques, au premier rang desquels les entreprises.

8. Voir les quatre études « Migrations, famille, vieillissement : défis et enjeux » (INED, INSEE) relatives à La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion.

9. Je distinguerais ici l'insertion économique (c'est-à-dire le développement des échanges de biens, de services et de capitaux avec les pays de la zone géographique d'appartenance) de la coopération régionale entre les différentes entités nationales ou sub-nationales (en matière de veille sur la santé, le changement climatique, la préservation de la biodiversité, la lutte contre la corruption, ou encore de coopération économique prenant la forme de forums de rencontres entre professionnels- tourisme, énergie renouvelable, etc.)

La terminologie usuelle place les territoires « ultramarins » et « ultrapériphériques » au-delà des mers et à la marge du continent européen ; leurs statuts et les politiques menées aux niveaux national et européen en ont fait des territoires singuliers, situés entre « Nord » et « Sud ».

Les problématiques se posent à la fois en termes de cohésion interne aux territoires, de cohésion nationale et d'insertion européenne et mondiale, la question cruciale restant celle de l'identification des activités créatrices d'activités et d'emploi dans les années à venir.



**Marcellin NADEAU** a été élu maire du Prêcheur le 9 mars 2008. Il est le premier vice-président de la Communauté des communes du Nord de la Martinique (CCNM) et conseiller général de la Martinique. Il a été de 2008 à 2011, président de la commission Culture, Sports et Tourisme du Conseil général de la Martinique et président du CAUE (Conseil de l'architecture de l'urbanisme et de l'environnement) de la Martinique. Il est membre du Modémas-Écologie (Mouvement des démocrates et des écologistes pour une Martinique souveraine) et en est le 1er vice-président. Il s'est présenté en 2011, aux élections législatives dans la circonscription du Nord de la Martinique. Il est marié, père de 2 enfants.

## DES ESPACES D'INÉGALITÉS : LES « OUTREMERS FRANÇAIS »

### Introduction

L'analyse de Mme Rivière est un exercice de synthèse qui donne un diagnostic assez fidèle des principaux enjeux dans nos pays respectifs. Toutefois, elle mérite d'être complétée sous l'angle d'un certain nombre de diverses problématiques abordées dans les autres chapitres du rapport comme les inégalités et injustices environnementales, et la transition énergétique. De plus, il apparaît clairement qu'elle passe à côté de l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre dans nos pays alors même que celles-ci sont mises en place pour régler les inégalités territoriales.

En effet, le management public et ses réformes ont eu des effets dommageables dans la mise en place des politiques publiques par l'État dans les outre-mers.

L'auteure insiste, avec raison, sans développer ce point, sur les disparités existant au sein même de ces territoires. Pour mieux appréhender ces disparités, nous prendrons le cas de la Martinique. Par ailleurs, si nous faisons abstraction de notre appartenance au système européen, il y existe une réelle inégalité, du fait de cette appartenance, au niveau des politiques publiques de coopération avec les pays de leur environnement géographique immédiat, entre les collectivités dites métropolitaines et les DOM-COM. Et même lorsque ces pays situés dans la même zone ont le même statut par rapport à la France et à l'Europe, comme c'est le cas de la Guadeloupe et de la Martinique, la recherche de complémentarité entre les deux économies s'avère difficile.

## I) Un diagnostic à compléter

### A) *Les politiques publiques étatiques ou quand le « moins d'État » remplace-le « mieux d'État »*

Alors même qu'il est demandé aux collectivités d'outre-mer d'évaluer leurs politiques publiques qu'elles mettent en place depuis la décentralisation, l'État aussi bien central que local se livre bien peu à cette méthode en outremer.

En effet, tous les interlocuteurs peuvent constater que, depuis les années 90, l'État local a perdu en capacité de conseil, de prospective et d'accompagnement des politiques publiques. Dans plusieurs domaines précis : le logement, l'aménagement du territoire, la lutte contre les inégalités, la santé, la sécurité, la justice, l'éducation, l'État a abandonné sa capacité d'anticipation et de conseil pour suivre des scénarios au fil de l'eau, avouant même son incapacité à anticiper les crises sociétales de 2009.

Il convient donc d'affiner le diagnostic, mais en prenant le parti d'interroger les politiques publiques, notamment sur le pourquoi et le comment de leurs mises en œuvre dans les 20 dernières années. Ce postulat n'a jamais à ce jour été envisagé protégeant ainsi la position de l'État qui met en avant dans tous les rapports les progrès réalisés en outremer, mais ces progrès sont-ils issus d'une stratégie mise en place par l'État localement ? Si oui, laquelle et comment ? Si non pourquoi l'État n'applique-t-il pas de façon transparente à lui-même ce qu'il impose aux collectivités soit par la cour régionale des comptes, soit en conditionnant la mise en place des contrats.

Les politiques publiques régaliennes ne tiennent que le temps des hommes qui les incarnent dans les outremer. Politiques publiques inexistantes ou tout bouge, mais rien ne change contre fonctionnaires soucieux du « bien commun » et politiques publiques adaptées et efficaces ainsi va la lutte contre les inégalités.

La RGPP en prônant moins d'État a accentué le déficit qualitatif d'État et augmenté les disqualifications territoriales en outremer, laissant aux seules collectivités la volonté d'y apporter des réponses, soucieuses elles du « bien commun ».

### B) *La question des injustices environnementales : le cas de la pollution au chlordécone*

La crise sanitaire grave liée à la pollution au chlordécone a donné, dans les opinions guadeloupéenne et martiniquaise, le sentiment d'une profonde injustice. Ce, tant au niveau des conditions de survenance de la pollution qu'à celui du traitement des conséquences de cette pollution par les autorités étatiques. En effet, une dérogation a été scandaleusement obtenue par le lobby bananier, auprès des plus hautes instances gouvernementales de l'époque pour continuer à utiliser un produit hautement toxique afin de lutter contre le charançon dans les bananeraies. Aucune responsabilité, hormis celle de l'État, n'a été établie jusqu'à aujourd'hui et les pollueurs connus n'ont jamais payé. Alors que cette pollution a eu des conséquences graves sur les terres agricoles, notre ressource en eau, jusqu'à notre écosystème marin, avec pour conséquence l'interdiction par l'autorité préfectorale de la pêche dans différentes parties de notre espace maritime pénalisant la population, les petits agriculteurs et nos marins-pêcheurs, deux catégories dont les productions sont destinées à la satisfaction des besoins alimentaires de la population. En janvier dernier, un mouvement des marins-pêcheurs martiniquais visait à dénoncer les modalités de mise en œuvre par les services de l'État des mesures d'interdiction et à réclamer de justes compensations pour une profession en grande difficulté à la suite de cette pollution et la crise sanitaire qui en a résulté. Le sentiment d'injustice vient de l'évidente différence de traitement par l'État des crises

## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

sanitaires qui concernaient plus la France dite métropolitaine comme les crises de la « vache folle » et de l'amiante. Sur la question du chlordécone et pour ne prendre que cet exemple, il n'y a eu aucune commission d'enquête parlementaire jusqu'à ce jour.

Mais comme si cette expérience malheureuse ne suffisait pas les lobbies continuent à user et abuser de leur influence, c'est encore le cas du lobby bananier sur le dossier de l'épandage aérien (des arrêtés préfectoraux ont accordé, en Martinique, des dérogations pour poursuivre l'épandage aérien ; en Guadeloupe, l'arrêté préfectoral concerné a fait l'objet d'une décision d'annulation par le tribunal administratif de Basseterre). Nous pourrions aussi aborder les problèmes des abus découlant d'une extraction « intensive de matériaux », notamment sur les flancs de la montagne Pelée en Martinique sans que les services de l'État ne trouvent à redire, mais, nous faisons le choix, ici, de mettre l'accent sur le positionnement d'un autre lobby, EDF, en situation de monopole dans les DOM, sur la question de la transition énergétique.

### C) Une transition énergétique qui « rame »

Nos pays sont actuellement très dépendants du pétrole et parmi les multiples facettes de notre dépendance, la dépendance énergétique n'est pas en reste. Et, pourtant nos territoires regorgent d'un potentiel extraordinaire dans le domaine des énergies renouvelables. La grosse majorité de l'énergie électrique produite dans nos pays émane de centrales thermiques alimentées au fuel. La transition énergétique relève donc, chez nous aussi, d'une impérieuse nécessité. Et pourtant EDF qui, dans les DOM se trouve en situation de monopole tant pour la production que pour le transport d'énergie électrique (une singularité « Domienne », là encore) a limité ses efforts au seul photovoltaïque en favorisant, du reste, par le biais d'une de ses filiales, l'implantation de panneaux photovoltaïques sur de bonnes terres agricoles. En revanche, les possibilités qu'offre la mer, par exemple, en matière d'énergie renouvelable restent faiblement explorées. Les collectivités de nos pays respectifs tentent par le biais de schémas et de structures adaptées d'inverser la tendance. Il est donc impératif qu'elles réussissent.

## II) Les inégalités au sein même des DOM-COM, l'exemple de la Martinique

### A) Inégalités territoriales et emploi

Le déséquilibre le plus structurant crée par l'aménagement du territoire inscrit dans les territoires de réelles disparités sociales et économiques :

- Une hypertrophie de la conurbation centre (Fort-de-France, Schœlcher, Lamentin) qui concentre les services publics, les principales activités économiques (en moyenne, près de 75 % des emplois salariés sont créés dans la communauté d'agglomérations du Centre).
- Les actifs des territoires Nord et Sud sont victimes de freins périphériques à l'emploi générés notamment par le déséquilibre de l'aménagement du territoire : ces populations « captives » souffrent d'un manque de mobilité quand il s'agit de regagner le centre, poumon économique, à la recherche d'un emploi ou d'une formation.

Au-delà du nécessaire rééquilibrage socio-économique entre les territoires, aucun dispositif d'accompagnement ou d'aide à la mobilité ne permet de pallier ces processus d'exclusion grandissante des chômeurs des régions Nord et Sud de l'île ; exclusion par ailleurs déjà dénoncée par la HALDE.

Il devient donc urgent de repenser à la fois l'aménagement du territoire et la politique de l'emploi dans une perspective plus globale de développement durable du territoire martiniquais.

L'État et les collectivités doivent être les garants de l'équité, de la cohésion sociale et donc de l'intérêt général.

## *B) Les inégalités résultant de la mise en œuvre des politiques publiques étatiques*

Plusieurs politiques publiques sont théoriquement territorialisées, elles doivent lutter contre un certain nombre d'inégalités, nous évoquerons les plus évidentes : la sécurité, la justice, le développement social. Pour ce qui est de la sécurité et de la justice, l'absence claire et nette de réflexions, sur l'organisation territoriale des politiques de sécurité et des politiques judiciaires a amené les services dans un premier temps à territorialiser les missions et ensuite à recentraliser sur Fort-de-France accentuant ainsi à la fois les mauvaises conditions de travail des agents, mais surtout délaissant les objectifs d'égalité de traitement des citoyens.

Les effets de cette désorganisation des services judiciaires et de sécurité publique se traduisent par une augmentation exponentielle de l'insécurité et du sentiment d'insécurité et par ailleurs de la population carcérale comme réponse à cette explosion.

Autres signes de l'iniquité territoriale liée à la défaillance des services régaliens porte sur la mise en œuvre des politiques de solidarités sociales et territoriales. Avant l'émergence de la politique de la ville, les enjeux sociaux étaient l'apanage des DDASS, celle de Martinique n'ayant aucune capacité d'expertise n'a pas pu anticiper sur la montée de la politoxicomanie dans les années 70 associant l'alcool et le cannabis. Alors même que la société passait dans le temps de la modernité, l'État local ne diagnostiquait pas les changements en cours montrant désintérêt pour le « bien commun » des populations. Dans les années 90, une reprise en main par l'État a vu le jour s'appuyant sur les DDE qui mettent en place la politique de la ville pour briser la spirale des inégalités sociales et territoriales.

Cette politique est la seule qui par sa transversalité et sa méthode a apporté un rééquilibrage dans les communes qui en ont bénéficié. Mais elle était portée par des outils et des hommes qui se confrontaient à la réalité, par conviction d'une mission régalienn de lutte contre les inégalités. Bien vite, malgré les bilans positifs de cette politique, le lobbying de Fort-de-France auprès des agents de l'État débouchera sur une nouvelle géographie prioritaire peu soucieuse de lutter contre les inégalités territoriales, mais privilégiant les villes Centre, Le Lamentin et Fort-de-France.

## **III) L'inégalité entre les DOM-COM et les territoires dits métropolitains dans leur capacité juridique à coopérer avec les pays de leur environnement géographique**

### *A) La difficile recherche de complémentarité entre les économies guadeloupéenne et martiniquaise*

Au-delà des échanges économiques à développer, il y a nécessité de conduire une réflexion pour définir une stratégie régionale de l'emploi et de la formation professionnelle. Dans un contexte de vieillissement des populations, il doit y avoir un espace d'imagination pour développer des synergies complémentaires entre la Guadeloupe, la Martinique et même la Guyane. Cela, pour mieux accompagner les accords GPEC et se connecter aux enjeux de compétences des entreprises grâce à une politique éducative volontariste et concertée autour de filières d'excellence déjà initiées dans chacun des territoires.

## 4. Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités

Cette politique doit s'articuler autour d'un véritable SPF (Service public de la formation professionnelle) et doit permettre de répondre aux besoins de formation de proximité, c'est-à-dire, s'adapter aux besoins des territoires.

### *B) Les obstacles au développement de la coopération décentralisée des DOM-COM*

L'enseignement et la recherche d'une part et la gestion de l'espace maritime d'autre part. Un certain nombre de dispositifs européens, dans les domaines de l'éducation et de la recherche, sont de nature à favoriser le développement des échanges entre les régions françaises et leurs voisines européennes (ERASMUS). En revanche, si les DOM peuvent bénéficier de ces dispositifs dans le but de développer des relations avec des pays européens, ces outils ne sont en rien destinés à la mise en place de partenariats, en matière de recherche et d'enseignement avec les États voisins de la Caraïbe. S'agissant de la gestion de l'espace maritime, la grande proximité géographique de nos territoires avec certains pays insulaires de la Caraïbe atteste, s'il en était besoin, de l'interdépendance de nos écosystèmes marins. Et pourtant, ce que peut faire la Corse, à travers le parc marin international entre Bonifacio et la Sardaigne (Italie), ces régions appartenant, toutes deux, à l'UE, nous ne le pouvons pas avec nos voisins immédiats, ces derniers ne relevant pas du système européen. C'est pour cette raison que nous affirmons qu'il y a une inégalité dans nos capacités respectives (DOM-COM et régions françaises) à coopérer avec notre environnement géographique immédiat. D'autant que la Caraïbe n'est pas seulement une entité géographique (au sens de la géographie physique), elle a aussi, tout comme l'Europe, d'autres dimensions, historique, culturelle, humaine. Toutefois, l'intégration caribéenne se fait lentement (trop lentement) mais sûrement. En effet, si la Martinique et la Guadeloupe commencent à devenir des membres de droit de différentes organisations caribéennes, avec l'aval et le soutien de l'État, beaucoup reste encore à faire pour favoriser les échanges avec la Caraïbe s'agissant des « DFA » (Départements français d'Amérique – Guadeloupe, Guyane et Martinique).

## Conclusion

En guise de conclusion, il nous semble important, dans le but de les souligner, de revenir sur certaines questions abordées ci-dessus :

- 1) Pour approfondir l'analyse de Madame Rivière, il faudrait un état des lieux spécifique pour chaque territoire, prenant en compte l'ensemble des problématiques abordées dans le rapport sur l'égalité des territoires, notamment celles qui ont trait aux questions environnementales.
- 2) Mais, tout d'abord, afin de réparer l'injustice résultant des modalités de gestion de la crise du chlordécone et pour que toute la lumière soit faite sur ce dossier, il est essentiel qu'une commission d'enquête parlementaire soit mise en place.
- 3) Le renforcement de l'autonomie de nos territoires est nécessaire afin de mener efficacement la lutte contre les disparités spatiales. Il va de pair avec une réorganisation et un repositionnement de l'État pour tendre vers le « mieux d'État ».
- 4) Enfin et s'agissant des relations avec nos voisins, nous souscrivons complètement à une proposition faite par la rédaction du magazine spécialisé « Interentreprises » diffusé sur la Guadeloupe

et la Martinique, qui propose dans son numéro 95 de février 2013 : « un Marché unique antillais (MUA) comprenant la Guadeloupe et la Martinique et intégrant par ailleurs, les îles voisines de Sainte-Lucie et de la Dominique », un projet conceptualisé en 2002, qui ne s'est jamais concrétisé, mais qui, selon ses promoteurs, aurait le mérite de « créer un espace communautaire de libre circulation pour les hommes et les marchandises permettant de limiter les démarches administratives ».



---



**Partie 2.**

**Prendre la mesure  
des nouvelles inégalités  
territoriales**



## **A. Mesurer les nouvelles inégalités territoriales**

---



# **Les inégalités de développement humain**



# 1. Les inégalités territoriales de santé

Stéphane Rican, Éric Jougla, Zoé Vaillant, Gérard Salem

## Synthèse

### Les inégalités territoriales de santé

Alors qu'elles sont largement documentées depuis plus d'un siècle, les inégalités sociales et territoriales de santé sont longtemps restées le parent pauvre des politiques d'aménagement des territoires ou d'urbanisme. Le suivi de ces inégalités sur les 40 dernières années montre pourtant les liens étroits entre dynamiques territoriales et dynamiques sanitaires. L'analyse de ces liens permet de porter un regard cru sur l'inégal développement des territoires. Les situations sanitaires variées, tant dans le domaine de l'état de santé de la population que dans celui de l'organisation et du fonctionnement de l'offre de soins constituent de puissants révélateurs des mutations territoriales françaises. Elles devraient à ce titre, même si les mécanismes sociaux et environnementaux sont loin d'être tous cernés, être davantage intégrées dans l'évaluation des politiques publiques et des stratégies de développement territorial.

### Les auteurs



**Stéphane RICAN** géographe, maître de conférences à l'Université Paris-Ouest-Nanterre-la-Défense, il étudie, au sein du laboratoire Espace Santé et Territoires (LEST), les liens entre dynamiques territoriales et dynamiques sanitaires au travers de travaux portant sur l'évolution des inégalités spatiales de santé en France aussi bien en matière de mortalité, de morbidité, que d'offre et de recours aux soins. Il participe à plusieurs groupes d'expertise sur les inégalités sociales et territoriales de santé en France.

**Publications :** [http://www.espace-sante-territoires.fr/fiche\\_rican.htm](http://www.espace-sante-territoires.fr/fiche_rican.htm)



**Zoé VAILLANT**, géographe de la santé, Maître de Conférences à l'Université Paris-Ouest-Nanterre-la-Défense. Ses recherches portent sur les liens entre inégalités sociales de santé et territoires, dynamiques urbaines et dynamiques sanitaires. Elle pilote le volet « Diagnostics territoriaux de santé » du laboratoire Espace Santé et Territoires (LEST), en lien avec le master « Géographie, Santé, Territoires et Environnement », projet visant à mettre en place un dispositif de coproduction et de partage de connaissances entre chercheurs et acteurs de la ville, de la santé publique et décideurs locaux.

**Publications :** [http://www.espace-sante-territoires.fr/fiche\\_vaillant.htm](http://www.espace-sante-territoires.fr/fiche_vaillant.htm)



**Eric JOUGLA**, Épidémiologiste à l'INSERM. Directeur du CépiDc « Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès ». Statisticien de formation, il est aujourd'hui un expert incontournable des données de mortalité des

Français. Il est lauréat du Prix Recherche Inserm 2007 en santé publique. Il a participé à de nombreux projets de recherche sur les inégalités sociales et spatiales de mortalité tant au niveau français qu'au niveau européen. Membre du Haut Conseil à la Santé Publique, il a participé à de nombreux rapports d'expertise en santé publique.



**Gérard SALEM**, professeur de géographie à l'Université Paris-Ouest-Nanterre-la-Défense, travaillant sur les inégalités sociales et

territoriales de santé dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud. Il a mis en place le master de géographie de la santé et publié avec les membres du laboratoire Espace, Santé et Territoires (LEST) une douzaine d'ouvrages, dont les *Atlas de la santé*, et plus de 200 articles. Il est par ailleurs très impliqué dans des instances publiques comme le conseil scientifique de l'Assurance-Maladie, l'Observatoire des professions de santé, vient en appui à des collectivités territoriales pour des diagnostics de situations sanitaires.

*D'importants progrès sanitaires ont été observés en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale, comme en témoigne l'amélioration quasi continue de l'espérance de vie à la naissance. Pour autant ces progrès ne se sont pas accompagnés d'une atténuation des inégalités face à la santé. Au contraire, les travaux<sup>1</sup> portant sur l'évolution récente des disparités sociales et spatiales de santé tendent à confirmer un accroissement des écarts entre catégories sociales d'une part et entre territoires d'autre part, depuis la fin des années 1980. De profonds changements dans la distribution des profils sanitaires des régions, des villes ou des espaces ruraux sont également observés. Au fait régional, historiquement marqué, se substituent progressivement des oppositions fortes entre métropoles régionales et petites villes, entre centres urbains et périphéries, entre quartiers des grandes villes... Ces changements sanitaires locaux, rapides, accompagnent les profondes restructurations socio-économiques régionales, notamment industrielles, mais aussi le vaste mouvement d'urbanisation de la société française depuis la fin de la seconde guerre mondiale ainsi que la variété des modalités du développement urbain.*

*L'ensemble de ces mutations, présentées dans cette contribution, impose de mieux articuler les questions d'aménagement, de gestion ou d'organisation du territoire à celles des enjeux de santé publique. La santé d'une population et ses déterminants sont en effet à la fois cause et conséquence des dynamiques territoriales : si les disparités de santé sont à l'image des disparités socio-spatiales et des constructions territoriales d'une société, leurs expressions et leurs gestions participent également aux dynamiques territoriales. Au plan scientifique, ce constat amène à s'interroger sur le rôle de l'organisation territoriale et des combinaisons locales, à différentes échelles, des déterminants sociaux, économiques, politiques et sanitaires stricto sensu autant qu'individuels, dans la construction et l'aggravation des inégalités face à la santé : comment interagissent les dynamiques territoriales et les dynamiques sanitaires ? Dans quelle mesure les constructions sociales des territoires et les modes d'appropriation d'un territoire constituent un déterminant de la santé et réciproquement, comment des états de santé, des modalités locales de constitution, de maintien et/ou de détérioration de la santé, les modes de gestion et d'organisation de l'offre de soins contribuent au développement des territoires ? L'identification de ces mécanismes permet de mieux orienter les choix de politiques publiques en insistant notamment sur les indicateurs à développer et à suivre, les échelons pertinents d'intervention et les modalités d'interventions dans le cadre d'un développement plus égalitaire des territoires.*

## 1. Dynamiques territoriales et dynamiques sanitaires

### 1.1. Les recompositions spatiales de la mortalité à l'échelle cantonale

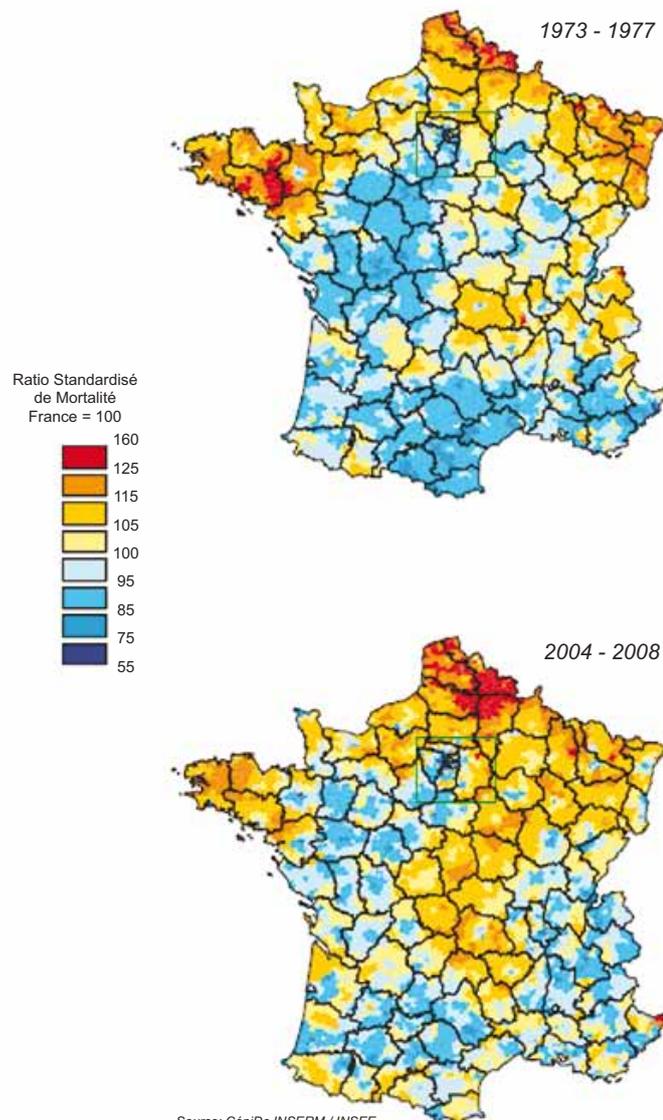
Les indicateurs de mortalité, bien que négatifs, constituent des indicateurs robustes et synthétiques de l'état de santé d'une population. À la fois marqueurs des conditions de vie passées et présentes, des modes d'organisation des sociétés, ils sont de puissants reflets des situations sociales, économiques,

1. Leclerc A et al. (2006). Socioeconomic inequalities in premature mortality in France: have they widened in recent decades? *Social, Science & Medicine*, 62: 2035-2045.

Salem G, Rican S, Jouglà É, Kürzinger ML (2006). Atlas de la santé en France. Vol 1 et 2. Paris : John Libbey Eurotext.

culturelles ou politiques dans lesquelles évolue une population. Ils accompagnent et traduisent les principales mutations sociales et territoriales qui traversent une société comme en témoigne l'analyse des changements intervenus dans la distribution spatiale des ratios standardisés de mortalité à l'échelle cantonale en France entre 1975 et 2006 (planche 1). Cet indicateur permet de situer chaque canton par rapport à la moyenne 100 française de chaque période, indépendamment de la structure par âge de la population. Les distributions se caractérisent par le passage d'une configuration fortement régionalisée dans les années 1970 - faisant s'opposer un arc nord de surmortalité à un vaste ensemble allant du centre-ouest au sud-est caractérisé par une faible mortalité - à une configuration mêlant structurations régionales et polarisation sur les principaux centres urbains dans les années 2000.

Ratios Standardisés de Mortalité à l'échelle cantonale  
à différentes périodes en France métropolitaine  
(données lissées)



Source: Cépidc INSERM / INSEE  
Traitement et infographie : Cépidc INSERM, Lab. Espace Santé et Territoire, 2012

## 1. Les inégalités territoriales de santé

Les structurations régionales de la mortalité ont fortement évolué. Ainsi l'Ouest (la Haute-Bretagne se prolongeant jusqu'à la métropole nantaise) et une large partie du Nord-Est (l'Alsace, la Lorraine, en particulier le sillon mosellan, ainsi que les zones allant de Longwy à Dunkerque situées le long de la frontière) ont connu une amélioration rapide de leurs situations sanitaires. Ces progrès, survenus dans des régions où la mortalité était forte en début de période, sont sous-tendus par des mécanismes certes différents selon les lieux, mais traduisent de profondes mutations dans l'organisation socio-économique et dans les modes de vie des habitants de ces régions, entamées dès la fin de la seconde guerre mondiale.

À l'Ouest, on peut y lire les effets bénéfiques d'une importante modernisation agricole, d'un développement industriel s'appuyant sur l'industrie agroalimentaire et les industries déconcentrées (automobile, électronique/télécommunication) et l'investissement dans un système éducatif, public et privé, performant. À l'Est, un tissu industriel très dense et diversifié a permis de maintenir un dynamisme économique, malgré les crises subies par les secteurs sidérurgiques ou miniers. Ces régions frontalières ont également pu tirer parti de l'ouverture européenne favorisant à la fois l'activité des résidents frontaliers et une certaine vitalité démographique.

De manière plus localisée, certains bassins d'emploi sont également caractérisés par une nette amélioration de la mortalité. Il s'agit par exemple des anciens bassins industriels des vallées alpines soumis à d'importantes reconversions, le tourisme venant supplanter les petites industries métallurgiques ou du bassin industriel stéphanois, qui après bien des difficultés de reconversion, est peu à peu devenu tertiaire et universitaire.

Ces premiers cas de figure, très favorables, laissent supposer que dynamisme économique et démographique riment nécessairement avec amélioration rapide de l'état de santé d'une population. Il n'en est rien. On note ainsi sur une large part du littoral méditerranéen une détérioration relative de la mortalité, les taux, initialement plus faibles que le niveau national, devenant plus forts en fin de période. Le pourtour méditerranéen, notamment le littoral languedocien, a pourtant connu, à partir des années 1970, un décollage économique et démographique lié au développement touristique et à l'implantation d'usines technologiques et de centres de recherche. Ces changements économiques sont toutefois accompagnés d'une progression parallèle des situations de précarité dont rendent bien compte actuellement les taux élevés de chômage et de prestations sociales versées. Pour des raisons différentes, mais avec un résultat comparable, la zone littorale située entre Marseille et Toulon, en pleine reconversion économique, subit les effets d'une crise ayant frappé les vieilles activités industrielles (construction navale, sidérurgie, huileries, savonneries, etc.). Si l'implantation de nouvelles activités (informatique, agronomie ou robotique) dans les années 1980 a permis de conserver le dynamisme de la région, elle n'a pas empêché le déclin de certaines zones et le développement d'un chômage chronique. On retrouve également une dégradation relative de la situation sanitaire dans les zones rurales et enclavées de l'Aveyron, le piémont pyrénéen ou plus au nord, dans le Nivernais, le Charolais ou le Mâconnais.

Ce couple zones rurales fragiles – déclin sanitaire relatif fonctionne pleinement et de manière exacerbée au sein des zones connaissant dès le début de période des niveaux de mortalité plus forts que la moyenne. Il concerne notamment les campagnes ouvrières situées au nord d'une ligne Le Havre – Strasbourg, fortement représentée en Picardie, au sud de la Champagne-Ardenne ou de la Lorraine. Ces campagnes, marquées durablement par l'empreinte industrielle traditionnelle, sont aujourd'hui en phase de déclin et de précarisation. Ce type d'évolution concerne également les zones rurales vieillies, peu denses et à dominante agricole, situées sur une large diagonale centrale allant de la Champagne-Ardenne à l'Auvergne et dans le Finistère. Le faible niveau sanitaire de ces zones ne fait que se renforcer au fil du temps, avec des progrès toujours plus lents que la moyenne nationale.

Enfin, au-delà de ces situations tranchées, formant des ensembles régionaux bien identifiés, cette analyse a le mérite de souligner la multitude des situations locales et infra-régionales. La Picardie, l'Île-de-France, la Bourgogne ou la Franche-Comté sont ainsi marquées par une forte hétérogénéité dans les différents profils d'évolution de leur situation sanitaire à l'origine de recompositions spatiales variées des états de santé de la population qui ne répondent plus au seul critère du fait régional.

En particulier, les principaux centres urbains, en situation favorable, se distinguent fréquemment du reste de leur environnement régional, marquant une opposition de plus en plus claire entre centres

urbains, marqués par une faible mortalité et leurs périphéries urbaines et rurales, caractérisées par des niveaux de mortalité plus élevés.

Ces cartes offrent un très bon éclairage des profondes mutations qui ont marqué l'organisation de l'espace français après-guerre : on y repère tout autant les répercussions du vaste mouvement d'urbanisation de la société française (développement économique et social de pôles urbains au détriment de zones, de plus en plus vastes, au centre ou à l'ouest, marqués par un enclavement progressif ; ségrégations socio-spatiales renforcées, notamment au sein des plus grandes agglomérations, mais aussi processus d'urbanisation et modalités de développements urbains très différenciés entre l'est et l'ouest de la France), les traces des conditions de travail passées et de l'organisation sociale, culturelle particulière des bassins industriels hérités de la première révolution industrielle du nord et de l'est de la France, les modalités spécifiques du développement du pourtour méditerranéen, associant haute technologie et précarisation d'une frange de la population, ainsi que la persistance du fait régional dans les façons de boire, de s'alimenter, de se soigner ou d'être soignés. Les forts niveaux de mortalité persistants dans le Nord ou l'Ouest participent également aux difficultés de reconversion de ces bassins industriels ou ruraux. Les indicateurs de mortalité constituent ainsi un puissant révélateur des dynamiques territoriales françaises sur les trente dernières années. Ceux-ci sont très réactifs aux modalités variées du développement local (déclin industriel, difficultés de reconversion économique, enclavement progressif, concentrations urbaines, périurbanisation, etc.). On a ainsi pu montrer, sur la même période, les liens existant entre regain démographique et diminution de la mortalité : les territoires attractifs (pour des raisons économiques, touristiques, de conditions d'accès à la propriété ou de modèles sociétaux évoluant au cours du temps) favorisent généralement l'implantation de populations plus jeunes, actives et en meilleure santé tandis que les territoires en déclin sont caractérisés par le « maintien à résidence » de populations plus précaires, en difficultés sociales ou économiques<sup>2</sup>. S'il n'existe aucun déterminisme régional ou local en matière sanitaire, la variété des situations sanitaires locales observées constitue un excellent marqueur de l'inégal développement des territoires, comme en témoigne l'évolution des états de santé de la population aux échelles urbaines et infra-urbaines.

## 1.2 Dynamiques urbaines et dynamiques sanitaires

L'accroissement des écarts entre centres urbains et périphéries rurales accompagne le vaste mouvement d'urbanisation qu'a connu la société française après la seconde guerre mondiale. Alors que l'on accuse parfois la ville de tous les maux, l'analyse des situations sanitaires montre que, globalement, la situation est meilleure en ville qu'à la campagne, meilleure dans les grandes villes que dans les plus petites. Toutefois la polarisation renforcée et les mouvements de concentration spatiale de la population et des activités posent des questions inédites au système de santé et à l'aménagement du territoire dont celle du choix de politiques ciblées en direction de populations et/ou de zones à risque. Il faut particulièrement prendre en compte les différentes formes d'urbanisation et les modalités de développement urbain. Les inégalités sociales, économiques, culturelles, qui caractérisent les villes modernes, s'expriment en effet par des inégalités sanitaires importantes aussi bien entre villes qu'à l'intérieur de celles-ci, tant dans le domaine des états de santé de la population, mesurés par des indicateurs de morbidité ou de mortalité que dans celui de l'accès aux soins.

D'importants changements ont marqué la géographie urbaine française depuis les années 1950, touchant à la fois à l'organisation de la trame urbaine, au processus d'étalement urbain ou aux formes de ségrégations socio-spatiales intra-urbaines. Ce sont autant de mécanismes qui interviennent dans la mise en place et le maintien des inégalités face à la santé<sup>3</sup>.

2. Ghosn W, Kassié D, Jouglu E, Salem G, Rey G, Rican S (2012) Trends in geographic mortality inequalities and their relationship with demographic changes in France, 1975-2006. *Eur J Epidemiol* (juin 17). doi:10.1093/eurpub/cks078

3. Rican S, Salem G, Vaillant Z, Jouglu É (2010). *Dynamiques sanitaires des villes françaises*. Paris : la Documentation française - Datar.

### 1.2.1. Concentration spatiale de la population et distribution des inégalités de santé

L'une des caractéristiques majeures du phénomène d'urbanisation concerne la concentration spatiale accrue des activités et de la distribution spatiale de la population.

Ces changements constituent de nouveaux défis pour la gestion des inégalités sociales et territoriales de santé. L'analyse de la distribution des espérances de vie à l'échelle cantonale montre que si les écarts entre les plus faibles et les plus fortes espérances de vie n'ont pas été modifiés entre 1975 et 2006, les pourcentages de population et d'étendues du territoire concernés par les situations sanitaires favorisées ou défavorisées varient fortement au cours du temps (tableau 1). Alors que dans les années 1970, les 20% des cantons avec les plus faibles espérances de vie cumulaient 20% de la population française, ils ne couvrent plus aujourd'hui que 15% de la population. À l'inverse les 20% des cantons avec les plus fortes espérances de vie représentent aujourd'hui 29% de la population française. Les zones où se concentrent les difficultés sanitaires comprennent des populations moins nombreuses mais plus éparées.

Ce constat pose de redoutables questions en matière d'allocations de ressources publiques. Quelles logiques faut-il retenir pour distribuer les moyens ? Faut-il préserver une distribution égale des ressources alors même que les situations sont très inégales ? Faut-il au contraire privilégier l'équité,

Tableau 1. Répartition de la population et des cantons par déciles d'espérances de vie en France à différentes périodes

Déciles	Espérances de vie à la naissance		Pourcentages de population		Pourcentages de cantons	
	1973-1977	2004-2008	1973-1977	2004-2008	1973-1977	2004-2008
01	76,3	83,3	12,0	16,5	6,9	3,0
02	75,3	82,2	9,8	12,8	10,2	4,6
03	74,8	81,7	11,2	10,7	9,8	7,1
04	74,4	81,3	12,6	10,8	7,6	9,9
05	74,0	81,0	8,4	8,9	10,3	9,3
06	73,6	80,7	8,5	8,7	13,0	12,0
07	73,2	80,3	9,3	8,1	12,0	12,4
08	72,6	79,9	7,8	7,1	12,4	15,5
09	71,8	79,2	8,8	7,7	11,0	15,0
10	70,4	77,8	11,6	8,7	6,9	11,2

Source : CépiDc INSERM / INSEE

Traitement et infographie : CépiDc INSERM, Lab. Espace Santé et Territoire, 2012

en cherchant à mieux doter les zones défavorisées ? Ce critère pose la question d'une allocation renforcée de moyens pour des zones quelquefois peu peuplées et représentant moins de personnes à couvrir que le nombre de personnes défavorisées résidant dans des zones favorisées. Faut-il encore favoriser une allocation efficiente permettant de toucher un maximum de personnes, au risque de voir se renforcer les écarts avec les zones les moins peuplées ? Ces questions, qui ne sont pas techniques mais politiques, sont d'autant plus importantes qu'elles se déclinent dans un pays où la participation au financement du système de soins est la même pour tous, et ce dans un contexte de réduction des ressources.

### 1.2.2. Hiérarchie urbaine et santé

Une grande stabilité caractérise la trame urbaine française. À la macrocéphalie parisienne, timidement compensée par le dynamisme d'une petite dizaine de grandes villes périphériques situées dans les régions littorales et proches des frontières, s'ajoute un semis abondant de petites et moyennes villes. Les premières se distinguent des secondes par une gamme de services et d'emplois très diversifiée, une structure socioprofessionnelle et un niveau socioculturel de leurs habitants en moyenne plus élevés. Ce modèle général se décline différemment selon les configurations locales et régionales du semis urbain, favorisant tantôt des villes moyennes situées en tête du réseau urbain régional, défavorisant ces mêmes petites et moyennes villes lorsqu'elles sont trop proches d'une grande métropole. Le système bipolaire du Sud-Ouest de la France ne peut à cet égard s'appréhender de la même manière que le système polynucléaire lorrain, la conurbation lilloise ou le système urbain continu du pourtour méditerranéen. Depuis les années 1970, des infléchissements sont intervenus dans cette organisation. Si l'écart démographique entre la métropole parisienne et les autres villes françaises n'a cessé de s'accroître jusqu'à la fin des années 1980, une phase de rééquilibrage s'est amorcée à partir des années 1990. Les spécialisations industrielles des villes du Nord et de l'Est, encore marquées dans les années 1970, ont progressivement laissé la place à une plus grande diversification des structures socio-économiques tandis que le développement de réseaux de villes moyennes a pu, localement, atténuer les effets de la métropolisation croissante.

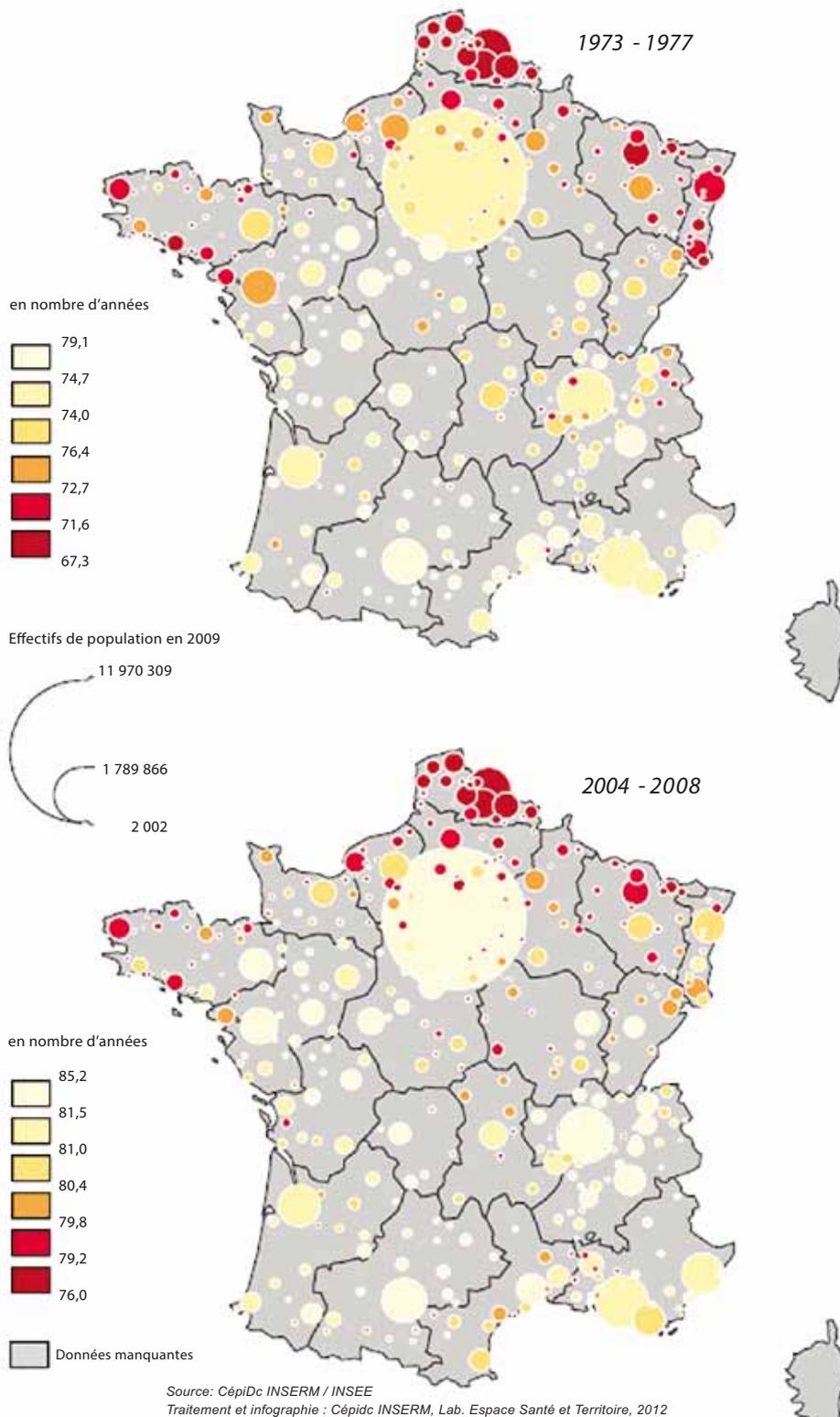
L'analyse de l'évolution de la distribution de la mortalité à l'échelle des aires urbaines de 1990 à 2006 (planche 2) confirme le rôle important de cette trame urbaine dans la composition des inégalités de santé. On note en effet, d'une part, une tendance à l'homogénéisation des situations sanitaires entre les principales métropoles régionales. La diversification des activités, l'accroissement des échanges à ce niveau de la hiérarchie urbaine ont progressivement entamé les spécificités sanitaires de chaque métropole régionale.

En revanche, au niveau local, ce sont bien des agencements urbains régionaux différenciés que l'on lit au travers des cartes de dynamiques spatiales de mortalité à l'échelle des villes françaises. La densité du maillage, l'intensité des échanges, la cohésion de chaque système urbain jouent un rôle important dans les changements sanitaires régionaux et dans les recompositions spatiales des indicateurs de mortalité. Ainsi, les petites villes, lorsqu'elles sont bien reliées au reste du réseau urbain, s'ancrent pleinement dans les changements sanitaires constatés au niveau des métropoles régionales, comme on peut le constater dans l'Est de la France (Alsace et Sillon mosellan).

À l'inverse, lorsque le système urbain est plus fragmenté, plus diffus, les petites et moyennes villes connaissent des évolutions beaucoup plus contrastées, pouvant les faire basculer dans des situations sanitaires préoccupantes. Si le bassin Rennais profite pleinement des mutations sociales et économiques entamées dans les années 1960, le reste de la Bretagne ne parvient pas à se sortir de sa situation sanitaire dégradée. Les marges du Bassin parisien, l'enclavement progressif d'une diagonale centrale allant de la Champagne-Ardenne à l'Auvergne, le réseau secondaire du pourtour méditerranéen connaissent des difficultés de développement se traduisant dans leurs indicateurs sanitaires. La taille de la ville ou son appartenance régionale ne peuvent constituer les seules clés de lecture des changements sanitaires, ceux-ci devant être davantage resitués dans la hiérarchie urbaine locale et leurs contextes locaux.

1. Les inégalités territoriales de santé

Espérances de vie à la naissance à l'échelle des aires urbaines à différentes périodes en France métropolitaine



Le même constat peut être élaboré au travers de l'évolution du surpoids et de l'obésité des jeunes adultes au cours des années 1990<sup>4</sup>. À l'échelle des unités urbaines, les plus fortes augmentations sont observées dans les villes situées en marge du réseau urbain principal (petites villes picardes et du nord-est de la région parisienne) ou en proie aux difficultés économiques et sociales (villes du nord de la France, villes industrielles). La progression de l'obésité est également forte dans la plupart des villes, notamment secondaires, situées sur le pourtour méditerranéen. Soumises à de nombreux changements depuis une quarantaine d'années, ces villes ont connu généralement un fort accroissement démographique et économique sur fond de développement des situations de précarité.

L'analyse de ces changements, pouvant s'apparenter à un processus de diffusion, entraînant certains systèmes urbains dans des dynamiques positives et d'autres dans des dynamiques de stagnation, voire de détérioration relative, doit être poursuivie pour mieux saisir les facteurs en jeu à la fois pour le déclenchement du processus et pour sa réalisation. Elle confirme toutefois l'importance du maillage urbain dans la distribution des inégalités face à la santé. Les formes différenciées dans l'organisation en réseaux des territoires d'une part et la place de chaque territoire dans son réseau national, régional ou local d'autre part participent aux changements sanitaires locaux, soulignant l'importance des stratégies mises en place pour l'aménagement et le développement des territoires, aussi bien en matière de transports, d'emploi, de loisirs que d'organisation des soins.

### 1.2.3. Périurbanisation et santé

L'extension des zones urbaines constitue une autre caractéristique forte de la phase d'urbanisation depuis les années 1950. Le desserrement des villes et le processus de périurbanisation s'accroissent à partir des années 1970 avec un étalement de plus en plus lointain des villes-centres. Aujourd'hui, l'espace périurbain des grandes aires urbaines françaises représente 38% de la superficie totale dans laquelle réside près d'un quart de la population française.

En termes sanitaires, ces espaces périurbains sont souvent appréhendés de manière négative. Les formes d'organisations sociales, plutôt distendues, les distances plus élevées aux équipements (notamment sanitaires) et aux centres d'activité, l'utilisation importante de la voiture comme mode de déplacement, favorisant l'exposition aux accidents et à la pollution atmosphérique, mais aussi une diminution de l'activité physique sont autant de facteurs associés à la dégradation de l'état de santé.

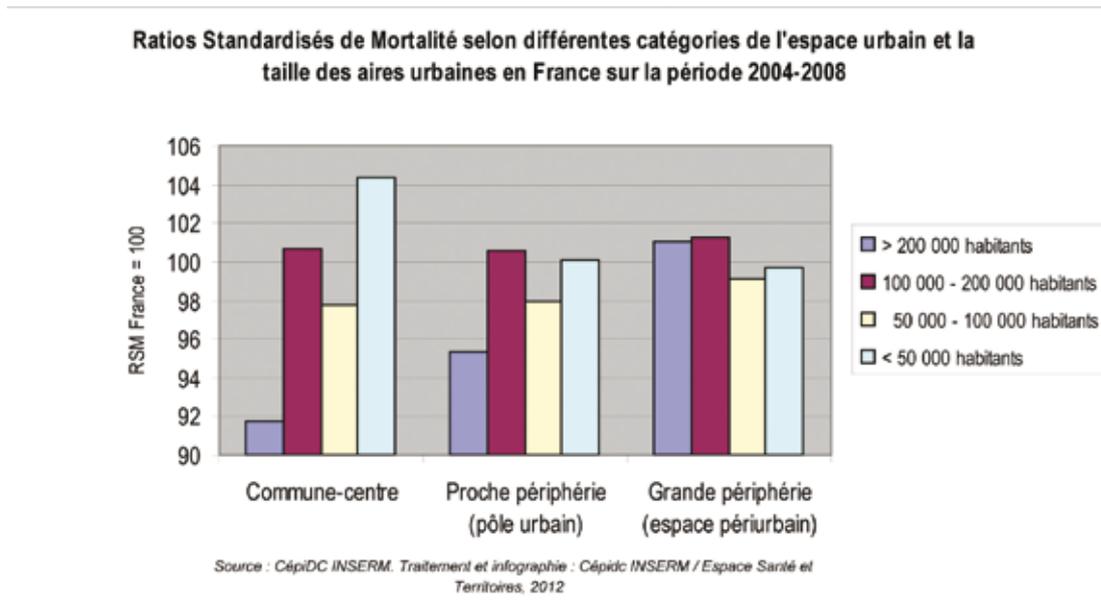
Toutefois, ce mouvement prend des formes différentes, tant au plan social que territorial, selon l'organisation initiale du semis urbain et les choix locaux de modèle de développement. Ainsi l'analyse de la mortalité dans différentes catégories de l'espace urbain et périurbain permet de révéler un gradient croissant de mortalité des centres urbains vers leurs périphéries (Graphe 1). Ce gradient est stable au cours du temps. Il est particulièrement prononcé pour les grandes villes, tendant à s'accroître notamment entre les communes-centres et leurs proches périphéries. Pour les villes moyennes et petites, ce gradient tend à disparaître et s'inverse même pour les plus petites villes.

Toutefois l'analyse de la mortalité des plus jeunes (mortalité prématurée avant 65 ans) permet de souligner un gradient inverse à celui de la mortalité tous âges confondus. La mortalité prématurée est généralement supérieure dans le centre des villes, petites, moyennes ou grandes comparée à ce qu'elle est dans les périphéries urbaines. Cette inversion de gradient, avant et après 65 ans, traduit des trajectoires socio-résidentielles propres à chaque stade de la vie : alors que les jeunes actifs en phase de formation et d'insertion professionnelle s'installent préférentiellement dans les centres urbains des grandes villes, les clivages socio-spatiaux se mettent progressivement en place au fur et à mesure du niveau social ou économique atteint.

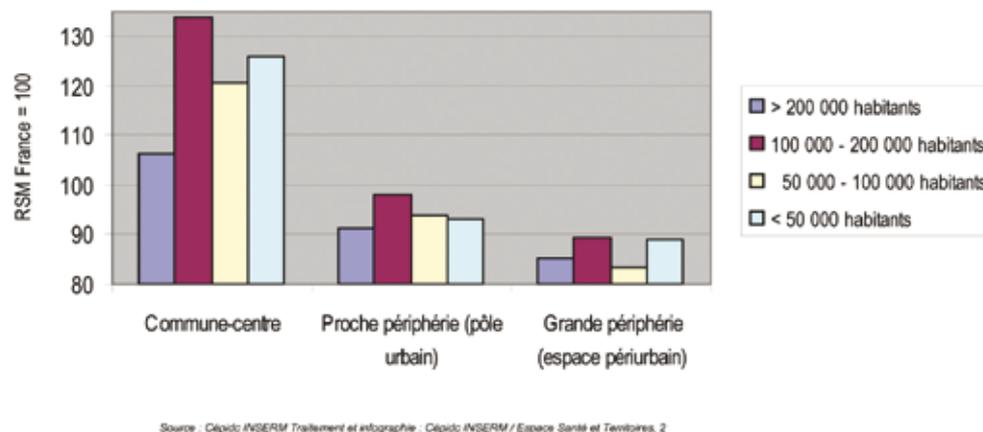
La valorisation des centres dans les plus grandes villes rejette en périphérie de plus en plus lointaine les populations les moins favorisées. Les choix résidentiels en fin de vie active participent à l'inversion du gradient au-delà de 65 ans, les populations les plus favorisées privilégiant les grands centres urbains.

4. Salem G, Rican S, Kürzinger ML (2006). Atlas de la santé en France. Vol 2 : Comportements et maladies. Paris : John Libbey Eurotext.

1. Les inégalités territoriales de santé



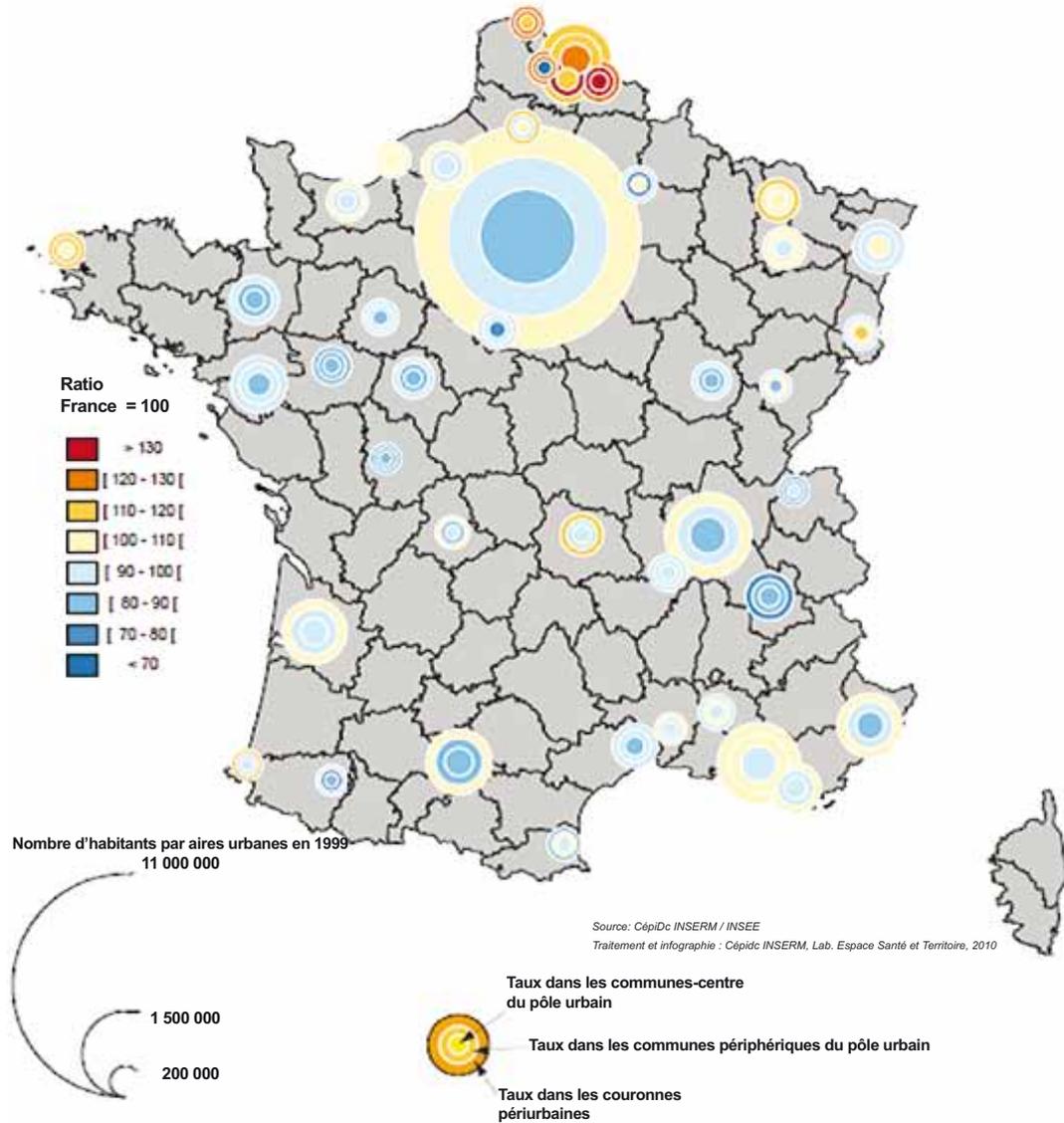
**Ratios Standardisés de Mortalité prématurée (avant 65 ans) selon différentes catégories de l'espace urbain et la taille des aires urbaines en France sur la période 2004-2008**



L'analyse des oppositions centre-périphérie à l'intérieur de chaque aire urbaine de plus de 200 000 habitants (planche 3) montre cependant que ces gradients de mortalité sont fortement dépendants du mode de structuration urbaine de chaque ville, les villes du nord de la France, caractérisées par exemple par un tissu urbain dense et continu, se traduisent par une absence de différence de mortalité entre centres et périphéries urbaines.

Les dynamiques sanitaires associées à l'étalement urbain prennent donc des formes très variées selon les processus d'urbanisation. Même si chacune de ces évolutions est à replacer dans son contexte régional, deux tendances semblent s'affirmer, opposant les métropoles régionales et les villes moyennes en marge des réseaux urbains principaux. Les nets progrès sanitaires enregistrés par les métropoles régionales ont souvent débuté par leurs centres avant de s'étendre à leur périphérie. Toutefois à mesure que s'étend

**Ratios Standardisés de Mortalité toutes causes de décès confondus à l'échelle des aires urbaines selon les différentes catégories de l'espace urbain (période 1997 - 2001) aires urbaines de plus de 200 000 habitants**



l'espace urbain dans ces capitales régionales s'enclavent des poches de pauvreté marquées aujourd'hui par des situations sanitaires préoccupantes notamment pour les populations adultes jeunes (avant 65 ans). À l'inverse, dans les petites et moyennes villes, les périphéries se développent généralement au détriment des centres, se traduisant par une inversion des rapports centre / périphérie dans la distribution des états de santé.

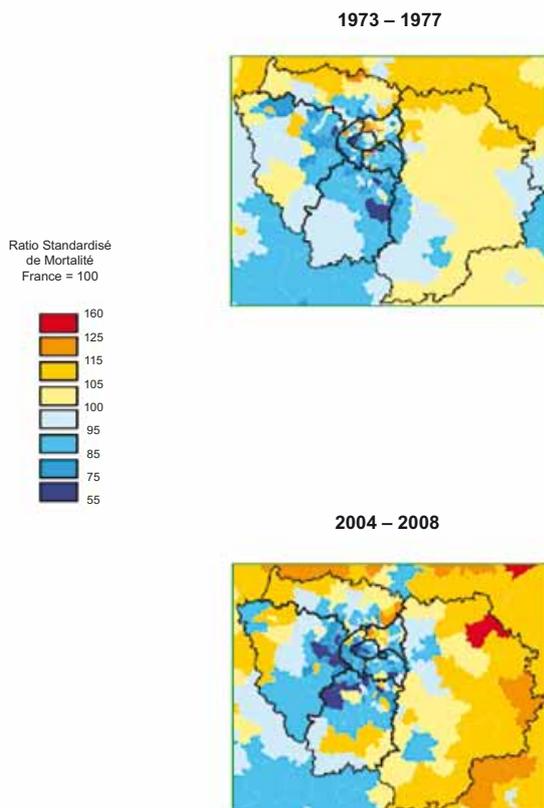
### 1.2.4. Ségrégations socio-spatiales et santé : l'exemple de l'Île-de-France

L'étalement urbain s'est également accompagné par une amplification des processus de ségrégation socio-spatiale intra-urbains. L'espace des villes est très hétérogène. Cette hétérogénéité se traduit le plus souvent par une structuration sectorielle de la ville qui prend des formes différentes suivant les caractéristiques du site, l'organisation des axes de transport ou les politiques en matière d'urbanisme. Ainsi, les catégories les plus aisées de la population se situent préférentiellement dans les espaces les mieux desservis et offrant le plus d'agrément. Il en découle également d'importantes disparités intra-urbaines de santé. Ces disparités sont souvent plus importantes que celles que l'on observe entre les villes ou entre la ville et l'espace rural.

La région parisienne constitue un laboratoire privilégié pour analyser les disparités intra-urbaines de santé. Le gigantisme de l'agglomération, son aire d'influence sans cesse élargie, les très fortes concentrations de population et d'activités rendent bien visibles d'importantes ségrégations socio-spatiales ayant de nettes traductions sanitaires.

Les variations de mortalité à l'intérieur du bassin parisien sont aujourd'hui aussi importantes que celles observées entre le nord et le sud de la France (voir planche 4, à comparer avec la planche 1).

Ratios Standardisés de Mortalité à l'échelle cantonale  
à différentes périodes En Ile de France



Source: CépIdc INSERM / INSEE  
Traitement et infographie : CépIdc INSERM, Lab. Espace Santé et Territoire, 2012

La carte des Ratios Standardisés de Mortalité toutes causes de décès confondues permet de révéler que pour 100 décès attendus si la structure de mortalité par âge avait été la même que celle observée globalement en France, certains quartiers du bassin parisien enregistrent plus de 130 décès quand, dans le même temps, d'autres quartiers en enregistrent moins de 70 (soit un rapport de 1 à 2 entre les plus faibles et les plus fortes mortalités !).

Les fortes et faibles mortalités se distribuent de part et d'autre d'un axe nord-ouest / sud-ouest ainsi qu'entre le centre et la périphérie du bassin parisien, les marges de l'agglomération étant marquées par une surmortalité par rapport à la moyenne française. Une organisation axiale complète ce schéma, avec une surmortalité des communes ouvrières longeant la vallée de la Seine au nord-ouest de l'agglomération. Cette configuration souligne l'enclavement progressif de poches de pauvreté où les situations sanitaires sont devenues inquiétantes.

Ces oppositions renvoient à l'ensemble des politiques urbaines menées depuis plus de 30 ans, à la gestion et au développement territorial en matière d'emplois, de formation, de logements, de loisirs, de transports, de cadre de vie ainsi qu'à l'organisation des soins préventifs et curatifs.

Une meilleure compréhension des mécanismes qui aboutissent à de tels écarts entre territoires passe par des approches locales fines permettant de mieux analyser les combinaisons locales de déterminants de l'état de santé de la population. Ces approches locales fines, intégrant les nombreux acteurs de la santé et de l'aménagement du territoire, permettent d'identifier, dans chaque contexte, comment se construisent et fonctionnent les déterminants de santé, les comportements à risque ou protecteurs. Ceci contribuant certes à accroître la connaissance mais surtout à cibler des leviers d'action pour les professionnels et élus de terrain dans le cadre d'orientations politiques déjà prises. L'observation qualitative locale permet d'identifier des marqueurs sensibles, réactifs aux évolutions des comportements et des discours à l'origine de normes locales de santé déterminantes.

## **2. De l'observation à l'identification des mécanismes : les constructions socio-territoriales de la santé**

### **2.1. Les inégalités socio-spatiales de santé**

On a pendant longtemps recherché dans les seules structurations socio-économiques des territoires les éléments d'explication des différentiels géographiques d'état de santé des populations. Les inégalités sociales, mesurées selon le statut social de chaque individu, sont connues de longue date et il était tentant de traduire les inégalités géographiques comme le résultat de la simple projection des inégalités sociales ou de mouvements résidentiels socialement différenciés.

Les structurations démographiques et sociales des résidents, leurs niveaux de revenus, leurs conditions de logement, d'emploi, etc. composent en effet un assemblage qui, par addition de situations sociales favorisées ou défavorisées, contribuent à dresser des écarts d'états de santé entre territoires. Les variations locales observées résultent ainsi en partie d'une inégale répartition des groupes sociaux dans l'espace : à la faveur de coûts fonciers variés, de niveaux d'attractivité territoriale variables, de mécanismes d'évitements ou de discriminations, de véritables ségrégations socio-spatiales, prenant des formes particulières au sein de chaque ensemble urbain ou régional, se mettent en place et participent aux inégalités locales de santé.

Elles expliquent en partie les fortes variations de l'état de santé constatées entre les régions industrielles et ouvrières du nord ou de l'est de la France et les régions plus tertiaires et agricoles du sud-ouest ou du centre-ouest de la France ou entre les quartiers aisés et les quartiers paupérisés des grandes villes.

**1. Les inégalités territoriales de santé**

Les travaux croisant situations sociales et localisations géographiques<sup>5</sup> ont toutefois permis de montrer qu'à statut social équivalent, les différentiels géographiques de mortalité persistent (les ouvriers du nord de la France ont une moins bonne espérance de vie que les ouvriers du sud-ouest de la France) et que les différentiels sociaux de mortalité varient fortement d'une région à l'autre, se traduisant par des écarts d'espérance de vie plus importants entre un ouvrier du nord de la France et un ouvrier du sud de la France qu'entre un ouvrier et un cadre du sud de la France.

**2.2. Espaces de vie, offre de soins et santé**

À ces effets de structurations socio-démographiques différenciées d'un territoire à l'autre s'ajoutent des effets liés à l'environnement<sup>6</sup> partagé par l'ensemble des résidents, relatifs aux aménagements, aux décisions politiques effectuées à différents échelons (actions ou campagnes de prévention, accès à l'emploi, etc.), à l'accès aux services et aux équipements, notamment sanitaires, aux nuisances sonores ou aux pollutions, à la topographie des lieux, aux conditions climatiques, aux conditions de transport et de déplacement au sein de chaque entité résidentielle, etc. L'espace de vie offre des opportunités, saisies ou non, des contraintes, subies ou non, pour tout ou partie de la population, pouvant renforcer les inégalités sociales de santé.

Alors qu'elles ne constituent qu'une des composantes des inégalités territoriales de santé, les questions d'accès aux soins sont certainement celles qui cristallisent le plus les débats. D'importants déséquilibres caractérisent en effet l'implantation de l'offre de soins en France, que la menace de développement de véritables « déserts médicaux » met en exergue actuellement. La répartition des professionnels de santé est caractérisée à la fois par une opposition ancienne et persistante entre le sud, bien doté et le nord, sous-doté, entre pôles urbains et périphéries urbaines et rurales, entre quartiers aisés et quartiers pauvres, entre zones touristiques, notamment littorales et zones industrialisées.

Les recherches effectuées pour appréhender les raisons de ces déséquilibres ont mis l'accent sur le rôle des facteurs associés au fonctionnement et à l'organisation du système de soins, en insistant particulièrement sur les logiques d'implantation des médecins, bénéficiant, en France, d'une liberté totale d'installation. Ces études ont permis de souligner le rôle des lieux de formation ou de l'implantation d'autres infrastructures sanitaires, dont on recherche la proximité ainsi que l'importance du cadre de vie, favorisant certains espaces (zones côtières, centres urbains) au détriment d'autres (zones rurales, zones périurbaines défavorisées).

Les évolutions récentes des formes d'exercice médical tendent également à faciliter les déséquilibres (plus faible investissement dans la médecine générale, attrait pour la médecine de groupe ou en institution). Les stratégies d'implantation des médecins soulignent parfaitement le rôle des agencements territoriaux et des structurations socio-spatiales dans la distribution de l'offre médicale. L'implantation des médecins n'est pas que le fruit de stratégies individuelles mais s'ancre dans une trame territoriale qu'elle contribue à modeler. Les ressources économiques, sociales ou culturelles (emploi, écoles, infrastructures sanitaires, etc.) de chaque territoire, les multiples sectorisations administratives et sanitaires (communes, cantons, départements, régions, secteurs sanitaires...) et les conflits d'intérêt qui en découlent, les stratégies de développement territorial, les politiques d'aménagement, les pratiques territoriales de la population sont autant de facteurs qui participent à l'inégale implantation de l'offre de soins.

**2.3. Rapports sociaux et santé**

L'ancrage local s'accompagne par ailleurs de synergies collectives, relatives aux acteurs qui se mobilisent, aux réseaux sociaux qui se mettent en place localement et façonnent les processus de socialisation et ainsi les pratiques, les normes, les valeurs partagées par les habitants, participant aux constructions

5. Desplanques G (1990). L'inégalité sociale devant la mort. Mortalité et causes de décès en France. Paris : INSERM ; p. 257-87.  
Rican S, Jouglu É, Salem G. (2003). Inégalités socio-spatiales de mortalité en France. Bulletin Épidémiologique Hebdomadaire, 30-31 : 142-145

6. Sur la question des inégalités environnementales, voir dans ce Rapport les contributions de Caudeville et Faburel.

sociales et locales des situations sanitaires. Il se traduit au plan sanitaire, tant dans les comportements à risque (pratiques alimentaires, consommation d'alcool ou de drogues, etc.) que dans les représentations de la douleur, de la maladie et du rapport aux soins préventifs ou curatifs<sup>7</sup>. On observe ainsi d'importantes variations régionales et locales dans les comportements alimentaires, les façons de conduire, de choisir une contraception, les façons de se soigner et d'être soigné. L'absence de prise en compte des rapports sociaux tissés localement et des logiques locales dans lesquels s'élaborent et se développent les comportements, constitue une des grandes limites des actions de prévention menées au niveau national : si elles permettent une amélioration globale de la situation, elles ne s'accompagnent généralement pas d'une diminution des inégalités, voire les aggravent, comme on a pu le constater sur les comportements tabagiques.

L'ensemble de ces mécanismes ne saurait être pris un à un. Ils sont en étroite interdépendance comme le soulignent, par exemple, les situations fragiles dans lesquelles se trouvent de nombreuses zones françaises de moyenne montagne : éloignées des grands centres économiques, peu attractives, subissant de plein fouet les crises industrielles successives, ces zones en déclin, marquées par le chômage et les difficultés sociales doivent également composer avec une fermeture progressive des services. L'enclavement renforcé de ces zones favorise l'adoption de normes locales tant dans les comportements à risque que dans les rapports à la maladie ou aux soins.

La variété des situations sanitaires observées localement renvoie donc bien à des compositions variées de facteurs de risque et déterminants sociaux, environnementaux, culturels, accordant à chaque territoire des profils différenciés de situations sanitaires. Ce ne sont pas partout les mêmes déterminants qui agissent, ni les mêmes logiques ou processus sociaux à l'œuvre. Ainsi, les inégalités sociales de santé, les rapports de genre, de générations ne se déclinent pas partout de la même façon et il est nécessaire d'en tenir compte dans les actions de développement local et de lutte contre les inégalités de santé. Ce constat invite à développer des politiques publiques plus ciblées, basées sur des observations localisées des situations sanitaires, permettant une meilleure surveillance et analyse des mécanismes inégalitaires et un meilleur ciblage des leviers sur lesquels agir.

## Conclusion et recommandations

### Développer l'observation des inégalités territoriales de santé

L'analyse des inégalités territoriales de santé permet de porter un regard cru sur l'inégal développement des territoires en France. Les situations sanitaires variées, tant dans le domaine de l'état de santé de la population que dans celui de l'organisation et du fonctionnement de l'offre de soins, constituent de puissants révélateurs des déséquilibres territoriaux en place et leurs évolutions. Elles sont très réactives aux mutations socio-territoriales et devraient à ce titre, même si les mécanismes sociaux et environnementaux sont loin d'être tous cernés, être davantage intégrées dans l'évaluation des politiques publiques et des stratégies de développement territorial.

Un tel suivi implique la mobilisation d'indicateurs analysés en routine à différents échelons territoriaux impliquant à la fois la dimension régionale, les oppositions entre centres urbains, périphéries urbaines et zones rurales, les variations interurbaines et infra-urbaines. Force est de constater que la plupart des enquêtes nationales de santé ne permettent qu'au mieux une déclinaison régionale des indicateurs d'état de santé de la population ou pour différentes catégories de l'espace urbain (taille des unités urbaines, opposition zones urbaines et zones rurales, Zones Urbaines Sensibles) dont on a vu toute l'hétérogénéité sur l'ensemble du territoire français. Il faut pouvoir compléter l'appareillage statistique français par des enquêtes bénéficiant de stratifications plus pertinentes vis-à-vis des dynamiques territoriales françaises,

7. Vaillant Z (2006) La Réunion, koman i lé ? Territoires, santé, société. Paris : Le Monde / Puf.

## 1. Les inégalités territoriales de santé

associant aux traditionnels critères de niveau d'urbanisation et d'implantation régionale, des critères sociaux (zones socialement avantagées/désavantagées), spatiaux (éloignement à un pôle urbain, niveaux d'enclavement) et dynamiques (renouvellement de population).

Il faut pouvoir disposer d'indicateurs mesurés en population générale, permettant de mieux cerner les besoins de santé non couverts. Parmi les indicateurs à suivre, l'espérance de vie à la naissance constitue une mesure très synthétique de l'état de santé d'une population. Elle ne prend cependant pas en compte les situations sanitaires variées à différents âges ou pour différentes catégories de la population et doit être complétée par des indicateurs d'espérance de vie à différents âges. Les rapports de genre doivent également être mieux suivis, ceux-ci se déclinant très différemment d'un territoire à l'autre. Ces indicateurs peuvent être déclinés à différentes échelles, régionales, bassins d'emploi, cantons, communes. Ils ne permettent cependant pas d'analyses infra-urbaines, les statistiques de décès n'étant pas produites aux échelons infra-communaux en France. Des indicateurs issus des bilans de santé réalisés en milieu scolaire doivent également être davantage mobilisés, permettant de disposer d'informations sur une population pour laquelle les stratégies de prévention sont primordiales, en direction des futurs acteurs du développement local. Ces informations systématiquement recueillies offrent la possibilité de disposer d'indicateurs clés sur des questions aussi importantes que la vue, la santé bucco-dentaire ou le statut pondéral.

Insuffisamment exploitées, ces informations permettraient des observations régulières à différents échelons territoriaux, allant de l'échelon régional au secteur scolaire. Les expériences développées au niveau local, dans le cadre d'observatoires locaux de la santé (comme, par exemple, à Nanterre), soulignent l'importance de tels indicateurs pour établir un état des lieux des disparités, mobiliser les différents acteurs et suivre l'impact de programmes mis en place.

Plus globalement, l'échelon local constitue un échelon pertinent, même s'il n'est pas le seul, pour lutter contre les inégalités sociales et territoriales de santé. Il est plus adapté à l'approche nécessairement intersectorielle à mettre en place, agissant sur un large spectre de déterminants (cadre de vie, emploi, éducation, transports, culture, accès aux droits...), permettant la mobilisation des différents acteurs de ces champs d'intervention et ancrant les actions dans les spécificités locales. La création, depuis les années 2000, des Ateliers Santé Villes dans le cadre de la Politique de la ville, puis la loi « Hôpital Patients Santé Territoires » en 2009 qui instaure la possibilité pour une collectivité locale de signer un Contrat local de santé (CLS) avec l'Agence Régionale de Santé constituent des supports institutionnels majeurs de cette évolution qui tend à impliquer les collectivités en matière de santé publique.

Une telle implication locale en santé publique nécessite, outre un meilleur accès aux données infra-communales, la mise en place d'instances locales d'observation pérenne (au niveau de quartiers, de communes ou de communautés de communes) et des dispositifs d'aide méthodologique et d'accompagnement des collectivités qui n'ont pas toujours l'expérience, ni de savoir-faire en matière d'analyse des besoins de santé et des déterminants socio-territoriaux de la santé. Les partenariats entre les collectivités locales et le monde de la recherche doivent être davantage développés, dans le cadre de projets veillant à la fois à une coproduction, un partage et un transfert de connaissances. Ces actions peuvent constituer d'excellents leviers d'action et de cohésion au niveau local dont les répercussions ne sont pas que sanitaires.

### **La santé comme enjeu de développement local**

Inscrire la santé dans les outils d'évaluation des modalités de développement d'un territoire, c'est également considérer que la santé n'est pas seulement un coût pour la collectivité mais qu'elle est aussi un investissement. Par les services proposés, l'emploi induit, les aires d'attraction et les pratiques spatiales engendrées ou les sectorisations appliquées, les services de soins participent pleinement aux structurations territoriales de la société. De la même façon, les fragilités sanitaires de certains territoires, l'état de santé dégradé d'une population et son lot de décès précoces, les profils épidémiologiques, la survenue d'épisodes morbides peuvent constituer des éléments de fragilisation des modes de développement d'un territoire.

Les débats entre proximité et qualité des soins, dans le cadre des restructurations hospitalières par exemple, ou entre équité et efficacité pour l'allocation de ressources sanitaires ou les questions portant sur une meilleure adéquation entre l'organisation de l'offre de soins et l'identification des besoins de santé ne concernent pas uniquement les spécialistes de santé publique mais doivent être ouvertes à l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de l'organisation des territoires.



**Hervé Maurey** est titulaire d'une maîtrise de Droit Public et diplômé de l'Institut de Sciences politiques de Paris. Il a été chef d'entreprise de 1990 à 2003 et il est maire de Bernay depuis janvier 2003 et, depuis mars 2008, président de la communauté de communes de Bernay et ses environs. Il est depuis 2008 sénateur (NC) de l'Eure. À ce titre, il assure la vice-présidence de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation et celle de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Hervé MAUREY est en outre Rapporteur du Groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire. Les objectifs de ce groupe de travail créé par la commission sont d'examiner l'étendue du problème de désertification médicale, d'évaluer l'efficacité des dispositifs existants visant à y remédier, et de faire émerger de nouvelles solutions qui pourraient lui être apportées. Hervé MAUREY est enfin vice-président du groupe Union des démocrates indépendants – UC.

## LES INÉGALITÉS TERRITORIALES DE SANTÉ

Cette contribution d'experts consacrée aux inégalités territoriales de santé vient conforter, si besoin était, le bien-fondé de la décision prise par la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire du Sénat de créer un groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire, au sein duquel m'a été confiée la fonction de rapporteur. En effet, cette analyse finement conduite démontre que le sujet de la santé des populations n'est pas seulement un problème social mais, tout autant, une question d'aménagement du territoire.

Certes, l'indicateur utilisé de la mortalité des populations, corrigé de leur structure par âge, peut sembler un peu schématique. Il aurait très certainement mérité d'être complété, au-delà de la brève mention de l'obésité, par des éléments sur les différents types de pathologies, car il est bien connu que celles-ci ne sont pas également distribuées sur le territoire. Mais cet indicateur général de mortalité a le mérite, comme le soulignent les auteurs, d'être un bon indicateur en matière de santé d'une population. Il présente surtout le grand avantage d'être disponible à l'échelle cantonale, et donc de permettre une analyse suffisamment fine. Les auteurs mettent en exergue la manière dont les inégalités territoriales de santé épousent les dynamismes économiques et démographiques, marquant, comme on pouvait s'y attendre, une corrélation entre zones rurales fragiles et déclin sanitaire relatif, mais aussi, de manière plus récente, une « *opposition de plus en plus claire entre centres urbains, marqués par une faible mortalité et leurs périphéries urbaines et rurales, caractérisées par des niveaux de mortalité plus élevés* ». Globalement, concluent-ils, la situation sanitaire est meilleure en ville qu'à la campagne, meilleure dans les grandes villes que dans les plus petites. C'est un constat que les élus et les citoyens-patients font hélas également. Il convient d'ailleurs, pour appréhender la situation dans les centres urbains, de descendre à un niveau d'analyse encore plus fin, les inégalités sanitaires entre les différents quartiers pouvant être plus marquées que celles que l'on observe entre les villes ou entre la ville et l'espace rural.

Au-delà de ce constat, je regrette la prudence des auteurs quant à la corrélation qui peut être faite entre les inégalités territoriales de santé et la répartition des ressources sanitaires publiques. Mais peut-être

n'était-ce pas l'objet de leur étude, limitée à la description de l'existant ? Quoi qu'il en soit, ils se contentent de poser ces questions : « *Quelles logiques faut-il retenir pour distribuer les moyens ? Faut-il préserver une distribution égale des ressources alors même que les situations sont très inégales ? Faut-il au contraire privilégier l'équité, en cherchant à mieux doter les zones défavorisées ?* » En tant qu'élus nationaux, je choisis sans hésiter la seconde option, celle d'une répartition des moyens publics privilégiant en équité les zones défavorisées.

Il n'est pas admissible pour moi que, ainsi que l'observent les auteurs, « *d'importants déséquilibres caractérisent en effet l'implantation de l'offre de soins en France, que la menace de développement de véritables déserts médicaux met en exergue actuellement. La répartition des professionnels de santé est caractérisée à la fois par une opposition ancienne et persistante entre le Sud, bien doté, et le Nord, sous-doté, entre pôles urbains et périphéries urbaines et rurales, entre quartiers aisés et quartiers pauvres, entre zones touristiques, notamment littorales et zones industrialisées* ». Bref, les professionnels de santé sont davantage présents là où les populations sont le moins malades, et plus rares là où leur état de santé est relativement dégradé. On pourrait y voir un lien de causalité, mais chacun sait qu'il n'en est rien. C'est une situation qui n'est pas acceptable au regard du principe d'égalité.

En effet, comme le précisent les auteurs, les recherches effectuées pour appréhender les raisons de ces déséquilibres insistent particulièrement « *sur les logiques d'implantation des médecins, bénéficiant en France, d'une liberté totale d'installation. Ces études ont permis de souligner le rôle des lieux de formation ou de l'implantation d'autres infrastructures sanitaires, dont on recherche la proximité, ainsi que l'importance du cadre de vie, favorisant certains espaces (zones côtières, centres urbains) au détriment d'autres (zones rurales, zones périurbaines défavorisées)* ». Là non plus, les auteurs n'osent pas s'avancer au-delà de ce simple constat. Personnellement, j'estime qu'il est grand temps de tirer la conclusion de ce phénomène bien connu, et de mettre en place des mesures volontaristes. La régulation des installations est une piste qui doit être explorée car elle pourrait s'avérer nécessaire sans pour autant disposer d'une réelle politique d'aménagement du territoire car comme le rappellent justement les auteurs « *l'installation des médecins n'est pas que le fruit de stratégies individuelles mais s'ancre dans une trame territoriale qu'elle contribue à modeler* ».

Enfin, j'ai été très intéressé par les recommandations finales formulées par les auteurs. Il s'agit d'abord, bien sûr, de développer l'observation des inégalités territoriales de santé. Tant il est vrai que la connaissance doit précéder l'action. Il s'agit ensuite, et surtout, de mobiliser l'échelon local, identifié comme un échelon pertinent pour lutter contre les inégalités sociales et territoriales de santé. Les auteurs l'estiment particulièrement « *adapté à l'approche nécessairement intersectorielle à mettre en place, agissant sur un large spectre de déterminants (cadre de vie, emploi, éducation, transports, culture, accès aux droits...), permettant la mobilisation des différents acteurs de ces champs d'intervention et ancrant les actions dans les spécificités locales* ». Je crois qu'il est, ainsi, essentiel de développer de manière systématique les contrats locaux de santé que la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » encourage les agences régionales de santé à conclure avec les collectivités territoriales. Mais, dans le domaine sanitaire comme dans d'autres, ces dernières ont besoin d'un appui public pour étoffer leurs capacités d'ingénierie. L'État, garant de l'égalité des territoires, doit jouer pleinement son rôle.

Les inégalités territoriales de santé, encore insuffisamment documentées mais déjà quotidiennement subies par les citoyens, sont en passe de devenir un thème central du débat public. J'estime qu'il est du devoir des élus, tant nationaux que locaux, d'œuvrer pour les réduire, en agissant prioritairement sur la répartition spatiale du système sanitaire. Il n'y a pas de solution simple et univoque dans ce domaine. Nous ne parviendrons à obtenir des résultats concrets que par une pluralité de mesures agissant dans le même sens, s'inscrivant dans la durée et sans cesse évaluées pour être réajustées.

Nous sommes face à la nécessité de faire preuve de volontarisme et de détermination, et même de courage, pour faire enfin prévaloir l'intérêt général et mettre fin à de telles inégalités territoriales.



## 2. Les inégalités territoriales d'éducation secondaire

Choukri BEN AYED, Sylvain BROCCOLICHI et Danièle TRANCART<sup>1</sup>

### Synthèse

Des comparaisons statistiques et des enquêtes de terrain ciblées, effectuées durant la dernière décennie, ont permis de mettre en relief les inégalités socio-spatiales d'éducation en France, leur ampleur et leurs principales sources. Celles-ci sont multiples, mais la hiérarchisation exacerbée des espaces scolaires associée à la mise en concurrence des établissements s'avère particulièrement lourde de conséquences dans de nombreux territoires urbains. C'est en effet là où les ségrégations scolaires sont devenues les plus marquées (sous l'effet conjugué des ségrégations urbaines et des déplacements des familles) que l'on trouve à la fois les plus forts surcroûts d'échecs dans tous les milieux sociaux et les plus fortes inégalités d'accès aux savoirs scolaires selon les ressources familiales. La question de l'égalité devant l'école selon les milieux sociaux se combine ainsi avec celle de l'égalité des territoires. Le texte avance des propositions dont pourraient se saisir des politiques publiques soucieuses de corriger ces inégalités sur le court et moyen terme

### Les auteurs



**Choukri Ben Ayed** est sociologue, Professeur à l'Université de Limoges (Faculté des Lettres et des Sciences Humaines) et chercheur au GRESCO (Groupe de Recherches et d'Études Sociologiques du Centre Ouest). Ses travaux de recherche portent sur le rapport à l'école des familles populaires, les inégalités scolaires, les disparités territoriales d'éducation, les ségrégations scolaires. Ils interrogent également les évolutions des rapports entre éducation et territoire et celui des politiques éducatives. Il a publié plusieurs ouvrages sur ces thèmes : *L'école démocratique. Vers un renoncement politique ?* (coord 2010), *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, (ouvrage coordonné avec Sylvain Broccolichi et Danièle Trancart, 2010), *Le nouvel ordre éducatif local. Mixité, disparités, luttes locales* (2009), *Carte scolaire et marché scolaire* (2009), *École ségrégative, école reproductive*, (coord 2009), *Politiques éducatives entre intentions et réalisations*, (coord 2001), *École et logiques de marché, réalités risquées et (dés) illusions* (coord 2001).



**Danièle Trancart** est statisticienne, maître de conférences à l'université de Rouen (UFR Sciences Humaines et Sociales) et en détachement au Centre d'Études de l'Emploi, Unité de Recherche Politiques Publiques et Emploi (POPEM). Ses principaux thèmes de recherche et d'expertise portent sur les inégalités sociales et territoriales en éducation, les trajectoires professionnelles des jeunes et l'évaluation des politiques publiques. Elle est l'auteure de nombreuses publications sur ces thèmes dont les plus récentes sont : « Quel impact des ségrégations socio-spatiales sur la réussite scolaire », *Formation Emploi*, n°120 (2012) ; *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, (ouvrage coordonné avec S. Broccolichi et C. Ben Ayed) ; « Trajectoires professionnelles et freins à l'emploi des parents isolés allocataires du RMI ou de l'API », *Revue d'Économie Politique*, n°122, avec A.T Dang (2012) ; « Les effets du RSA sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires », in *Comité National d'Évaluation du RSA*, Rapport final, décembre 2011 (avec V. Simonnet) ; « Quels effets de la crise sur les trajectoires professionnelles des jeunes ? », *Connaissance de l'Emploi*, n° 82, avec V. Simonnet et E. Danzin.



**Sylvain Broccolichi** est sociologue, maître de conférences à l'université d'Artois et chercheur au laboratoire RECIFES. Ses travaux de recherche portent sur les inégalités scolaires envisagées selon différentes perspectives (historique, institutionnelle et politique, sociale, culturelle et pédagogique, territoriale), et à différentes échelles : des processus internes à la classe aux comparaisons internationales. Sur les questions soulevées par les rapports entre inégalités scolaires et territoires, il a notamment coordonné l'ouvrage *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, (avec Choukri Ben Ayed et Danièle Trancart, La Découverte, 2010), et publié « L'espace des inégalités scolaires » dans le n° 180 d'*Actes de la recherche en sciences sociales* (décembre 2009).

1. Respectivement à l'université de Limoges, à l'université d'Artois et au CEE (Centre d'Études de l'Emploi)

*Pour un ensemble d'institutions et de champs de la recherche (la ville, le logement, le travail social...), les disparités géographiques et les dynamiques territoriales font depuis plusieurs décennies l'objet de nombreux travaux. Dans le domaine de l'éducation au contraire, la place accordée à ces dynamiques est longtemps restée modeste sous l'effet d'une double tradition : celle de la centralisation (formelle) de notre système éducatif et celle des recherches en éducation longtemps axées sur les relations école-société et sur les inégalités scolaires associées à la stratification sociale.*

*Pour notre part, c'est en 2002 que nous avons constitué une équipe pluridisciplinaire visant à appréhender les disparités régionales et locales d'éducation conçues comme des combinaisons complexes de facteurs géographiques, économiques, démographiques et politiques, ainsi que nous y conviait l'appel à projet interministériel (ministère de l'Éducation nationale – MEN et Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – DATAR). Ce travail exploratoire portait sur les principales variations de réussite scolaire repérables en France selon les lieux de scolarisation et les milieux sociaux, principalement au niveau du collège. Dès 2006, il nous avait permis de localiser et d'élucider partiellement de nets surcroîts d'échecs et d'inégalités scolaires constatés dans une série de territoires urbanisés<sup>1</sup>. Cette tendance diamétralement opposée aux objectifs officiels des politiques menées en France a été ensuite identifiée à l'échelle nationale à partir des résultats convergents et frappants des analyses longitudinales de la DEPP et des comparaisons internationales successives du programme PISA sur les acquis des élèves en différents domaines<sup>2</sup> ; la France étant devenue le pays d'Europe où ces acquis sont les plus liés au statut socioprofessionnel des parents.*

*Nous nous sommes alors efforcés d'approfondir l'étude des évolutions en question, en articulant une approche sociohistorique et géographique, des comparaisons statistiques et des enquêtes de terrain de longue durée centrées sur une question : « de plus en plus d'échecs et d'inégalités scolaires : où et pourquoi<sup>3</sup> ? » Nous présentons dans cette contribution quelques résultats saillants de ces travaux pour les relier à la question de l'égalité des territoires et développer enfin quelques implications qui nous semblent pouvoir en découler en termes d'action publique.*

## 1. Une approche exploratoire des variations de réussite scolaire selon les propriétés sociales des familles d'élèves et les lieux de scolarisation

À quelques exceptions près, l'étude des inégalités scolaires est longtemps restée marquée par une lecture centralisatrice de l'école axée sur la relation école/société/stratification sociale. La dimension géographique et territoriale n'était abordée généralement que pour pointer les privilèges associés à l'habitation parisienne ou dans les grandes villes et les déficits de scolarisation des zones rurales. Or

1. Broccolichi S., Ben Ayed C., Trancart D. (coord) *Les inégalités socio-spatiales d'éducation. Processus ségrégatifs, capital social et politiques territoriales, 2006*. [http://medias.formiris.org/atoutdoc\\_rapports\\_92\\_1.pdf](http://medias.formiris.org/atoutdoc_rapports_92_1.pdf)

2. DEPP (2008), « Lire, écrire compter : les performances des élèves de CM2 à vingt ans d'intervalle 1987-2007 », *Note d'information de la DEPP*, 08-38, Paris. Rapport de l'enquête PISA (programme international sur les acquis des élèves de 15ans) de 2009, consultable sur le site de l'OCDE.

3. *École les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, La Découverte, 2010. Broccolichi S., Sinthon R. (2010), « Libre choix, hiérarchisation des espaces scolaires et surcroît d'échecs », in Ben Ayed (Dir.), *L'École démocratique*, Armand Colin, pp. 160-173. « Quel impact des ségrégations socio-spatiales sur la réussite scolaire au collège ? » (Trancart D., Revue Formation Emploi, 2012).

c'est précisément une inversion des avantages scolaires associés aux départements les plus urbanisés que nous avons découverte en premier lieu en opérant des comparaisons systématiques de résultats scolaires selon le lieu de scolarisation et l'origine sociale des élèves.

La dimension locale avait davantage retenu l'attention, après les premiers mouvements de territorialisation des politiques scolaires des années 1980 : création des ZEP, autonomie accordée aux établissements scolaires, premières expériences d'assouplissement de la carte scolaire. La plupart des travaux privilégiaient cependant l'unité de l'établissement et les comparaisons entre établissements (à l'image des politiques scolaires elles-mêmes). Or en rester à cette échelle s'avère peu pertinent pour y voir clair dans la combinaison des facteurs sociaux et locaux de réussite scolaire, du fait des processus sélectifs affectant les déplacements des élèves entre les établissements (privés notamment) dans les zones urbaines<sup>4</sup>. Quand guère plus de la moitié des élèves restent dans leur secteur, comment distinguer l'effet de l'établissement lui-même et l'effet des processus qui conditionnent sa fréquentation ? Les données actuellement disponibles ne le permettent pas. Les comparaisons deviennent plus claires et probantes en élargissant la focale jusqu'à des échelles où les déplacements des élèves d'une unité spatiale vers une autre deviennent marginaux : celle des départements et des unités urbaines notamment. Les particularités des établissements ne sont pas pour autant négligées : elles font partie des multiples paramètres territoriaux dont on examine les liens avec les variations maximales de résultats constatées d'abord entre les départements.

La mise en œuvre d'une telle démarche exploratoire nous a permis de repérer les propriétés territoriales les plus liées aux variations maximales de réussite des élèves. En particulier, nous avons découvert que l'importance des disparités locales de recrutement entre collèges pesait sur les résultats et les inégalités scolaires plus encore que la tonalité sociale globale des départements. C'est cette première démarche que nous résumons ci-dessous.

### **Construction d'un indice de tonalité sociale des collèges**

Nous nous sommes intéressés, dans un premier temps, au niveau collège et surtout à la classe de 6<sup>ème</sup>. Ce dernier niveau présente en effet l'avantage de prendre en compte la quasi-totalité d'une génération, sans les biais liés aux orientations qui s'amorcent un peu avant la fin du collège et se diversifient surtout après (en lycée général ou technologique, en lycée professionnel, lycée agricole ou par la voie de l'apprentissage).

En fonction des connaissances établies sur les inégalités de réussite scolaire, nous avons d'abord distingué les catégories sociales « très favorisées », « très défavorisées » et « ouvriers ». La proportion d'élèves étrangers et la proportion d'élèves boursiers de sixième sont, ensuite, venues compléter l'analyse. L'**encadré 1** fournit quelques précisions supplémentaires sur les sources, la sélection et la définition de ces catégories.

#### **Encadré 1 : Données et variables prises en compte**

Les données proviennent de la DEPP (Direction de l'Évaluation de la Prospective et de la Performance), ministère de l'Éducation nationale, dans le cadre de l'appel d'offres MEN-DATAR (ministère de l'Éducation nationale- Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) en 2002, cité précédemment. Elles sont complétées à la fois, par des bases associées à des travaux plus anciens réalisés au cours des années 90 et à des années plus récentes, suite à une actualisation de nos travaux. Finalement, les données couvrent une période d'une quinzaine d'années de 1993 à 2009. Elles fournissent des informations sur l'origine sociale des élèves de collèges publics de France métropolitaine, les caractéristiques des établissements ainsi que sur les résultats des élèves aux évaluations nationales et aux épreuves du brevet des collèges (DNB).

4. Broccolichi S. (2011), « L'espace des inégalités scolaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 179, pp. 75-91

**L'origine sociale**

Si l'on veut tenir compte assez finement de la répartition des fractions de population particulièrement fragiles sur le plan des conditions de vie et des chances scolaires, il est essentiel de ne pas s'en tenir aux regroupements habituels des données, surtout ceux concernant la macro catégorie appelée « défavorisée » (\*) qui regroupe les ouvriers, retraités employés ou ouvriers, chômeurs n'ayant jamais travaillé et personnes sans activité professionnelle.

Par ailleurs, les résultats détaillés aux évaluations en 6<sup>ème</sup> et au diplôme national du brevet (DNB) nous ont incités à distinguer tout particulièrement les groupes sociaux dont les résultats sont les plus décalés de la moyenne nationale. D'une part les catégories « très favorisées » (professions intellectuelles supérieures, cadres, chefs d'entreprise de plus de 10 salariés et enseignants), et d'autre part les « très défavorisées ». Cette dernière catégorie comprend les chômeurs n'ayant jamais travaillé et les personnes sans activité professionnelle, ainsi que les familles pour lesquelles les établissements n'ont d'autres indications que « chômage », « ne travaille pas » ou « invalide ». Elle correspond à près de 9% de la population scolaire de 6<sup>ème</sup>, chaque année, et constitue le groupe dont les espérances scolaires sont incontestablement les plus faibles. On ne peut donc négliger le fait que sa proportion puisse varier considérablement selon les territoires. Finalement, nous avons retenu 3 groupes sociaux contrastés : les « très défavorisés », les « ouvriers » (ouvriers, retraités employés ou ouvriers) et les « très favorisés », la catégorie « défavorisée » classique regroupant les « ouvriers » et les « très défavorisés ».

**La part d'élèves boursiers**

La prise en compte de la part d'élèves boursiers en moyenne dans les collèges vient compléter les données sociales précédentes en introduisant un indicateur économique.

**La part d'élèves étrangers**

La proportion d'élèves de sixième de nationalité étrangère rend compte également de l'environnement social du collège. Les données nationales montrent bien les interrelations entre certaines variables : les élèves étrangers se situent dans des environnements différents de celui des élèves français, et leurs scolarités sont affectées de retards et d'échecs plus importants

(\*) : Il s'agit de la personne responsable de l'élève.

Les caractéristiques sociales des collèges ont été étudiées en 2002, année de démarrage de la recherche, mais nous avons vérifié que les résultats étaient peu modifiés pour les années postérieures. Les données relatives aux épreuves d'évaluation sixième et troisième étaient connues, au moment du démarrage de la recherche, pour les années 2001-2002 puis 2003-2004. Nous avons alors calculé la moyenne de ces épreuves pour ces deux années, afin de lisser les résultats.

La composition sociale des collèges est très diverse. Certains collèges présentent de fortes concentrations de populations issues de milieu « populaire », tandis que d'autres sont majoritairement aisés. Par exemple, si 10 % de collèges accueillent moins de 16 % d'élèves issus de la catégorie « ouvrier », à l'autre extrême 10% de collèges en accueillent plus de 55%.

**La tonalité sociale des départements**

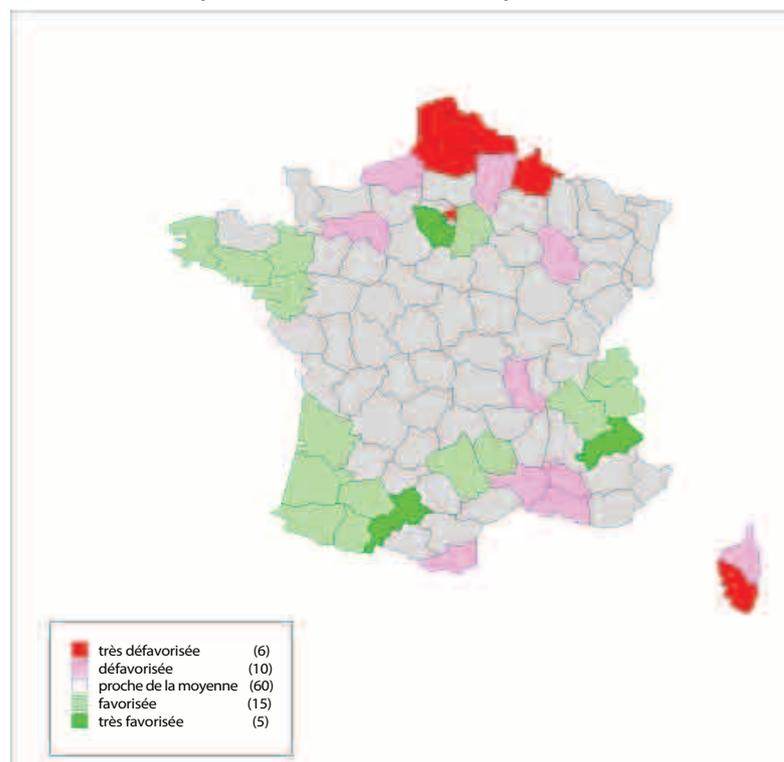
Pour une approche synthétique, et à partir des variables sociales étudiées, nous avons calculé un indice de composition sociale d'autant plus positif que les familles d'élèves sont socialement défavorisées (et d'autant plus négatif dans le cas inverse). L'indice est nul pour un territoire dans une situation moyenne sur l'ensemble des indicateurs (proportion d'ouvriers, d'élèves très défavorisés, d'élèves boursiers, d'élèves étrangers et d'élèves très favorisés).

Les départements dont la tonalité sociale est très défavorisée (indice supérieur à 3) se situent essentiellement dans le Nord de la France (Figure 1) : Nord, Pas-de-Calais, Ardennes et Somme, sans oublier la Seine-Saint-Denis qui s'avère le plus défavorisé sur la plupart des critères sociaux (et le seul département d'Île-de-France en situation défavorisée) ; la Corse du sud fait figure d'exception au sud du pays, mais on peut noter une tonalité sociale défavorisée (indice compris entre 2 et 3) dans cinq autres

départements du sud méditerranéen : on y trouve autant de « très défavorisés » que dans le Nord de la France (résultats conformes à la géographie du chômage) mais moins d'« ouvriers » et un peu plus de « très favorisés ».

À l'autre extrême (indice négatif, inférieur à -2), les trois départements qui comptent les plus fortes proportions de cadres et de chefs d'entreprise sont situés en Île-de-France (Yvelines, Hauts-de-Seine et Essonne), et nous verrons que les résultats scolaires y sont plutôt décevants comme dans toute cette région, pourtant de loin la plus favorisée socialement. En dehors de l'Île-de-France, c'est surtout dans le Sud-ouest, dans les Alpes et en Bretagne qu'on trouve d'assez fortes proportions de familles socialement favorisées (indice compris entre -1 et -2).

**Figure 1 : Tonalité sociale des départements de France métropolitaine**



**Source et champ :** DEPP, *scolarité, collèges publics, années 2001-2002 et 2003-2004, France métropolitaine, calculs des auteurs.*

**Note de lecture :** 6 départements sont très défavorisés : La Seine-Saint-Denis, le Nord, le Pas-de-Calais, la Somme, les Ardennes et la Corse du Sud.

Dans des départements de même tonalité sociale globale, les élèves issus des différents groupes sociaux peuvent se répartir de façon relativement équilibrée entre des collèges socialement mixtes ou au contraire de façon très déséquilibrée et hiérarchisée entre des collèges présentant alors d'importantes disparités de recrutement. Et si ces différences de répartition méritent toute notre attention, c'est parce qu'elles se sont avérées en lien très étroit avec la modulation des inégalités scolaires en France, nous le verrons, que ce soit entre territoires ou entre groupes sociaux à l'intérieur des différents territoires (départements et types d'unité urbaine).

Les disparités sociales entre collèges (mesurées ici par l'écart type des indices de précarité des collèges à l'intérieur de chaque département) reflètent en partie les ségrégations résidentielles, tout en étant souvent amplifiées par les pratiques de scolarisation hors secteur dans les zones urbaines (car les familles d'élèves les mieux dotées se déplacent plus souvent vers des collèges à plus haut recrutement social

que celui de leur secteur). Il n'est donc pas surprenant que les disparités sociales entre collèges soient les plus marquées dans les départements d'Île-de-France (écart-type proche de 5) puis dans ceux de la côte méditerranéenne (écart-type supérieur à 4), autre zone géographique où l'on trouve à la fois des collèges « très favorisés » et des collèges « très défavorisés » dans des zones urbaines assez denses. À l'opposé, les départements les moins ségrégués (avec un écart-type proche de 1) sont très ruraux, tels que les Landes, les Hautes-Alpes, les Alpes de Haute-Provence, l'Aveyron, la Haute-Loire, le Lot, le Tarn-et-Garonne.

Les comparaisons internationales (établies par l'OCDE et son enquête PISA) indiquent que les pays où les disparités sociales et scolaires de recrutement entre établissements sont les plus faibles (telle la Finlande) sont aussi ceux qui ont le plus réussi à limiter les inégalités scolaires et la fréquence des performances de très bas niveau. À l'inverse d'importants écarts de recrutement sont associés à des inégalités scolaires maximales et à des performances moyennes plus faibles. Nos propres comparaisons entre départements français conduisent à des résultats similaires ; c'est ce que nous nous sommes attachés à préciser puis à élucider dans la partie suivante.

## **2. Des surcroûts d'échecs et d'inégalités scolaires dans des départements où les disparités de recrutement entre collèges sont maximales**

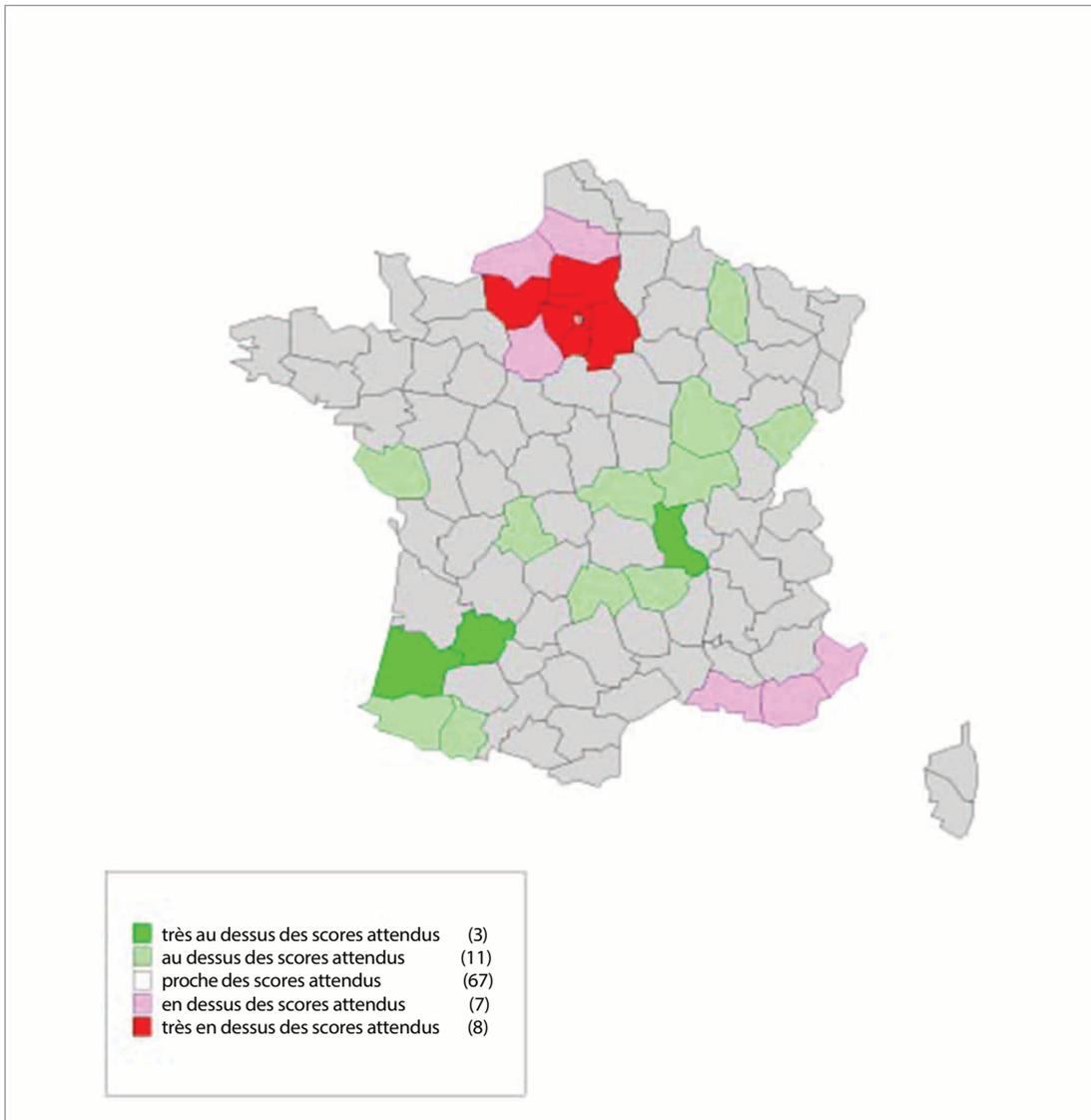
Le but était d'abord de repérer les départements où la moyenne des performances des élèves aux épreuves standardisées de sixième était nettement supérieure, ou au contraire inférieure, à la moyenne prédite en fonction de la composition sociale des collégiens du département. À l'aide d'un modèle de régression simple, nous avons calculé le résultat attendu à l'évaluation de 6<sup>ème</sup> (c'est-à-dire la valeur prédite par le modèle en fonction du seul indice global de précarité)<sup>5</sup>. L'écart entre le résultat observé et le résultat attendu représente la sur-réussite (si l'écart est positif) ou sous-réussite dans le cas contraire<sup>6</sup>. Dans plus de la moitié des départements, les résultats constatés diffèrent peu des résultats prédits en fonction de l'indicateur utilisé pour mesurer la tonalité sociale du département (moins de 2 % d'écart). Autrement dit, dans ces départements, les acquis scolaires des élèves sont liés à leur origine sociale d'une façon proche du lien observé à l'échelle nationale.

En revanche, les écarts entre résultats constatés et prévus sont très significatifs et surprenants au premier abord dans une vingtaine d'autres départements. Les huit départements où ces écarts sont les plus élevés sont tous en « sous-réussite » : les résultats constatés y sont nettement inférieurs aux résultats prévus d'après les caractéristiques sociales des familles d'élèves. Sur la carte (Figure 2), on voit qu'ils se situent tous dans le bassin parisien, en Île-de-France et à proximité. Un groupe de départements en sous-réussite un peu moins marquée se situe sur la côte méditerranéenne, des Bouches-du-Rhône aux Alpes maritimes.

5. Des résultats comparables sont obtenus avec les épreuves du DNB (diplôme national du brevet).

6. Rappelons que nous ne disposons pas de données individuelles relatives aux évaluations en sixième.

Figure 2 : Sur- et sous-réussites départementales



**Source et champ :** DEPP, Ministère de l'Éducation nationale, Collèges publics de France métropolitaine, évaluation de 6<sup>ème</sup> (moyenne maths et français, années 2001-2002 et 2003-2004), calculs des auteurs.

**Note de lecture :** Les sur- ou sous-réussites départementales sont calculées à partir d'un modèle de régression linéaire simple. La variable à expliquer est le score à l'évaluation 6<sup>ème</sup> et la variable explicative est l'indice global de précarité qui ne tient compte que des caractéristiques sociales de l'élève. Les résultats observés sont très en dessous du score prévu ou attendu (sous-réussite maximale) en Île-de-France et à proximité. À l'opposé, la sur-réussite est maximale dans les départements de la Loire, des Landes et du Lot-et-Garonne.

Les sur-réussites sont maximales dans le Sud-ouest et le Massif Central, avec notamment la Loire et l'agglomération de Saint-Étienne. À l'exception de cette dernière, les départements en sur-réussite ne comportent pas d'agglomération importante ; aussi les disparités sociales de recrutement des collèges y sont-elles faibles dans l'ensemble.

L'importance de ces disparités entre collèges et le degré d'urbanisation sont les deux caractéristiques qui opposent le plus nettement les deux groupes de départements opposés sur le plan de la réussite (réussite

**2. Les inégalités territoriales d'éducation secondaire**

tenant compte globalement de la composition sociale des familles d'élèves). Ce n'est pas du tout le cas de la tonalité sociale du département puisque parmi les départements en sous-réussite maximale, on trouve les deux extrêmes de la hiérarchie sociale des départements : d'un côté la Seine-Saint-Denis, et de l'autre les Yvelines, les Hauts-de-Seine et l'Essonne. De même parmi les départements en sur-réussite maximale, on en trouve à la fois des favorisés (Landes, Pyrénées atlantiques), un défavorisé (la Loire)<sup>7</sup> et des intermédiaires.

On trouve les mêmes grandes tendances en considérant les résultats des élèves aux épreuves terminales de mathématiques et de français au Diplôme national du brevet (DNB), en fin de 3<sup>ème</sup>, et non plus l'évaluation nationale à l'entrée en 6<sup>ème</sup> : en particulier, les départements en sous-réussite maximale sont quasiment les mêmes. L'intérêt spécifique de cet examen vient de ce qu'il permet de distinguer les résultats des élèves des différents groupes sociaux (et les écarts entre eux) selon les territoires. On peut ainsi remarquer que ces écarts sont nettement accrus dans les départements en sous-réussite et réduits au contraire dans les départements en sur-réussite, ce qui recoupe les constats effectués dans les comparaisons internationales sur les liens entre efficacité globale et réduction des inégalités : plus précisément, nous verrons que les déficits d'apprentissage sont liés à des dysfonctionnements et perturbations auxquels les familles les moins dotées de ressources culturelles et économiques sont les plus exposées. Dans ces territoires où les conditions de scolarisation sont souvent troublées, les élèves du bas de l'échelle sociale sont les plus pénalisés ; mais les élèves des groupes sociaux intermédiaires (employés, professions intermédiaires, artisans et commerçants) réussissent eux aussi nettement moins bien que leurs homologues des autres départements, et c'est encore le cas (à un degré moindre) des enfants de cadres et d'enseignants<sup>8</sup>

Parmi les facteurs qui alimentent ces processus perturbateurs (que nous détaillons plus loin), on peut noter la présence de très jeunes enseignants en forte proportion dans les départements en sous-réussite (et plus spécialement dans les ZEP de ces départements). Que le manque d'expérience des jeunes enseignants constitue une des causes de sous-réussite paraît d'autant plus plausible que les imperfections et le manque de cohérence du système de formation des enseignants sont quasi unanimement soulignés. Cependant, la jeunesse des enseignants peut aussi être comprise comme une conséquence de difficultés qui entraînent un départ plus fréquent des plus anciens. Car on sait que l'ancienneté des enseignants affecte lourdement leur possibilité de choisir la région et l'établissement où ils enseignent. Le cas extrême est celui de la Seine-Saint-Denis, avec 40 % de moins de 30 ans parmi les enseignants des collèges, contre 15 % en moyenne dans les collèges français ces dernières années. Mais on retrouve aussi des pourcentages supérieurs à 35 % dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) de plusieurs autres départements en sous-réussite maximale (Oise, Yvelines, Seine et Marne...) alors qu'ils restent proches de la moyenne nationale dans les ZEP des départements les plus en sur-réussite : la proportion de moins de 30 ans varie ainsi du simple au double entre les départements en sous-réussite maximale et les départements en sur-réussite maximale.

### **3. Le tableau noir de l'Île-de-France et des agglomérations ségréguées**

Le cas de l'Île-de-France est particulièrement instructif. C'est la région où sont concentrés la plupart des départements en sous-réussite maximale à l'entrée et à la sortie du collège, alors qu'elle reste la plus favorisée socialement : le revenu par habitant y est le plus élevé en moyenne ; on y trouve les plus

7. Broccolichi S., Ben Ayed C., Trancart D. (coord) (2006), *Les inégalités socio-spatiales d'éducation*, Rapport réalisé pour la DEPP et Broccolichi S., Ben Ayed C., Trancart D. (coord) (2010), « École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française », La Découverte.

8. Broccolichi S., Sinthon R. (2010), « Libre choix, hiérarchisation des espaces scolaires et surcroît d'échecs », in Ben Ayed (Dir.), *L'École démocratique*, Armand Colin, pp. 160-173.

fortes proportions de cadres et de chefs d'entreprise parmi les familles d'élèves, et moins de chômage que dans la plupart des autres régions françaises. Les résultats au DNB<sup>9</sup> y sont proches de ceux constatés dans les départements en sous-réussite maximale, mais les inégalités entre les élèves des différents groupes sociaux (et entre établissements) y sont encore plus marquées.

Les surcroûts d'échecs et d'inégalités propres à l'Île-de-France ont retenu l'attention de divers observateurs, au cours des années 1990 et du début des années 2000<sup>10</sup>. D'autant qu'ils tranchent avec les constats des décennies antérieures. Certes, les évaluations nationales n'existaient pas avant 1989, et les résultats aux épreuves du brevet des collèges n'étaient pas encore centralisés. Néanmoins, toutes les informations disponibles sur les taux d'accès à l'enseignement secondaire puis sur les proportions de diplômés concouraient à faire ressortir l'avance de l'Île-de-France (et à un degré moindre celle des académies méridionales) sur le reste de la France, avant son déclin relatif par rapport à bon nombre de régions beaucoup moins urbanisées et ségréguées à partir du milieu des années 80.

Dans nos travaux, l'étude de l'évolution sociale des départements d'Île-de-France entre les recensements de 1982, 1990 et 1999 montre clairement une polarisation sociale qui se traduit par une augmentation d'un profil de communes « défavorisées » et une quasi-disparition des communes de profil social « moyen ». Cette polarisation sociale de l'espace résidentiel contribue à accentuer les disparités entre divers établissements ; et celles-ci se trouvent régulièrement amplifiées par le jeu sélectif des déplacements hors secteur.

C'est en Île-de-France qu'on trouve les départements les plus urbanisés (à 100% pour ce qui est de la petite couronne parisienne) et où la hiérarchisation des collèges est la plus marquée. Cela laisse donc planer un doute. Y a-t-il des spécificités parisiennes ? Retrouve-t-on des résultats analogues dans la plupart des grandes agglomérations ou certaines d'entre elles ? Pour répondre à ces questions, nous avons comparé les résultats des élèves de 3<sup>ème</sup> aux épreuves maths-français du DNB des différents groupes sociaux dans les trente agglomérations françaises les plus peuplées (et dans différentes tranches d'unités urbaines moins peuplées) entre 2006 et 2009<sup>11</sup>.

Dans l'ensemble, les agglomérations les plus peuplées sont celles où les disparités sociales et scolaires de recrutement entre collèges sont les plus marquées, avec toutefois un certain nombre d'exceptions : par exemple elles le sont moins à Bordeaux, Nice et Toulouse qu'au Havre ou à Reims (et elles ne le sont pas plus à Paris qu'à Lille ou Marseille). En examinant l'influence des différentes variables, le constat est extrêmement net : quand on compare deux groupes d'agglomérations où les disparités de recrutement des collèges sont quasiment égales, les résultats des élèves varient de moins de 0,1 sur 20 pour chaque groupe social même en faisant varier le nombre d'habitants du simple au triple. En revanche, les résultats sont inférieurs de 0,8 point sur 20 en moyenne dans le groupe des neuf agglomérations où la hiérarchie des collèges est la plus marquée comparées au groupe des neuf agglomérations où cette hiérarchie est la moins marquée (on a veillé à comparer deux groupes d'agglomérations ayant la même composition sociale et la même taille de population en moyenne). Cet écart de résultats culmine à 1 point sur 20 dans le cas des enfants d'ouvriers, est proche de 0,6 pour les catégories sociales intermédiaires et se réduit à 0,2 pour les enfants de cadres, d'enseignants et de chefs d'entreprise, mais il est toujours en défaveur des élèves scolarisés dans les agglomérations où la hiérarchie des collèges est la plus marquée. Autrement dit, cette hiérarchisation a des effets très négatifs pour les élèves des milieux défavorisés sans avoir d'effets positifs pour ceux des milieux favorisés (nous en précisons les raisons plus loin).

Les plus impressionnants écarts de résultats selon les territoires opposent les agglomérations les plus ségréguées (celles de Paris, Lille et Marseille notamment) et les petites unités urbaines de moins de 10 000 habitants qui comprennent en général un collège (deux au maximum) et se trouvent ainsi

9. Les évaluations nationales de 6<sup>ème</sup> et les épreuves du DNB sont construites différemment ; on peut cependant noter que les déficits constatés en Île-de-France à l'entrée en 6<sup>ème</sup> sont proches de 5 % de la moyenne nationale, alors qu'ils sont supérieurs à 10 % de la moyenne nationale pour les épreuves de mathématiques et de français du DNB.

10. Par exemple, l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France) a rédigé, en 2007, un premier rapport de synthèse des travaux sur ces questions, intitulé : les aspects sociaux de la scolarité en Île-de-France, puis lui a consacré la *note rapide sur l'éducation et la formation* n° 144 (6 pages) en mars 2008. Ces deux textes sont consultables sur internet, tout comme les rapports de l'Inspection générale de l'Éducation nationale sur les académies de Créteil, Versailles et Paris qui abordent aussi ces questions.

11. Pour plus de précisions, se reporter à Broccolichi S., Sinthon R. (2010), opus cité.

## 2. Les inégalités territoriales d'éducation secondaire

« protégées » des logiques de hiérarchisation des collèges. Les enfants d'ouvriers et d'inactifs sont ceux qui en bénéficient le plus (ou qui sont les plus pénalisés dans les zones urbaines ségréguées) car l'écart de résultats pour eux s'élève à près de 1,5 point entre ces deux contextes opposés (alors qu'il est presque nul pour les enfants de cadres, d'enseignants et de chefs d'entreprise).

Les écarts sont encore plus nets lorsqu'on s'intéresse aux fréquences de résultats très faibles (inférieurs à 5 sur 20) qui varient plus que du simple au double entre ces deux types de contexte pour la plupart des groupes sociaux : ainsi dans les collèges de l'agglomération parisienne, plus de 20% des enfants d'ouvriers ont des moyennes inférieures à 5 sur 20 (contre environ 10% dans les petites unités urbaines), et c'est le cas également de 16% des enfants d'employés (contre 7% dans les petites unités urbaines), de 13% (contre 6%) pour les enfants de commerçants et d'artisans et de 10% (contre 5%) pour les élèves de la catégorie « professions intermédiaires ».

Les processus ségrégatifs incontrôlés qui se développent avec l'urbanisation ont donc des effets négatifs très puissants, surtout, mais pas seulement, pour les enfants de milieux populaires<sup>12</sup>. Et ce sont les enquêtes de terrain qui permettent d'identifier les principales sources de perturbations des scolarités qui touchent inégalement les élèves selon les territoires et selon les groupes sociaux.

### Les perturbations associées à la hiérarchisation des espaces scolaires<sup>13</sup>

La plus évidente est bien sûr celle qui résulte de la ghettoïsation et de la stigmatisation croissante des établissements des quartiers d'habitat social, inexorablement engagés dans un processus cumulatif de concentration des difficultés et de fuite des populations les moins démunies (à laquelle s'ajoute régulièrement celle des professionnels ayant l'ancienneté voulue).

En réalité, même s'il est vrai que les désordres, désarrois et déficits d'apprentissage sont les plus spectaculaires dans ce type d'établissements (ou les exclusions se multiplient faute de trouver d'autre issue), on n'en trouve pas moins des résultats « inférieurs à l'attendu » dans la majorité des autres établissements (et pour les élèves de presque tous les groupes sociaux, on l'a vu) dans les territoires les plus urbanisés et ségrégués. Et c'est à condition d'en identifier les raisons qu'on peut espérer trouver des parades à ces facteurs de perturbations, d'échecs et d'inégalités accrues.

Une raison déjà identifiée il y a une quinzaine d'années est que dans les zones urbaines où se sont développées les pratiques de scolarisation hors secteur, la plupart des collèges se sont efforcés d'attirer ou de retenir les meilleurs élèves en affichant des « bonnes classes » débarrassées des élèves susceptibles de perturber les cours et de faire fuir les familles les moins captives du secteur<sup>14</sup>. Autrement dit, la hiérarchisation des collèges associée au développement des scolarisations hors secteur s'est conjuguée à une hiérarchisation accrue des classes elles-mêmes à l'intérieur des collèges. Les conséquences négatives de cette solution ont déjà été soulignées dans les travaux comparant les progrès des élèves<sup>15</sup> ; et sur les terrains concernés, on observe qu'elle intensifie les tensions, tant entre les élèves qu'entre les familles et les professionnels et entre les professionnels eux-mêmes, en lien avec les sentiments de frustration, de relégation, voire de discrimination associés à ces distinctions entre classes hiérarchisées. La hiérarchisation exacerbée des espaces scolaires tend aussi à multiplier les cas où des élèves sont déstabilisés par une brusque hausse d'exigence scolaire lors d'un changement de classe ou d'établissement. Cela contribue à rendre intelligibles les déficits d'apprentissage observés pour les élèves des catégories sociales intermédiaires qui semblent pourtant en mesure de s'extraire des « établissements-ghettos ». Le passage d'un établissement de quartier populaire à un établissement de plus haut niveau social et scolaire comporte en effet un risque de déstabilisation pour les enfants des familles qui ont les moyens d'opérer ce déplacement sans pour autant en anticiper et en maîtriser toutes les conséquences ; surtout quand ce déplacement entraîne à la fois des temps de trajet alourdis et des « ruptures de liens »

12. Pour eux, la réussite scolaire décline dès qu'on passe des petites unités urbaines à des unités urbaines plus peuplées, tandis que pour les catégories sociales intermédiaires le déclin ne survient que dans les agglomérations les plus ségréguées.

13. Les différentes sources de perturbations sont présentées de façon plus détaillée dans Broccolichi S., Ben Ayed C., Trancart D. 2010, opus cité, chapitre 9.

14. Sur ce point, voir Broccolichi S., Ben Ayed C., Trancart D. 2010, opus cité, chapitre 1.

15. Duru M. & Mingat A. La gestion de l'hétérogénéité des publics d'élèves au collège, Les cahiers de l'irédu, 59. 1997.

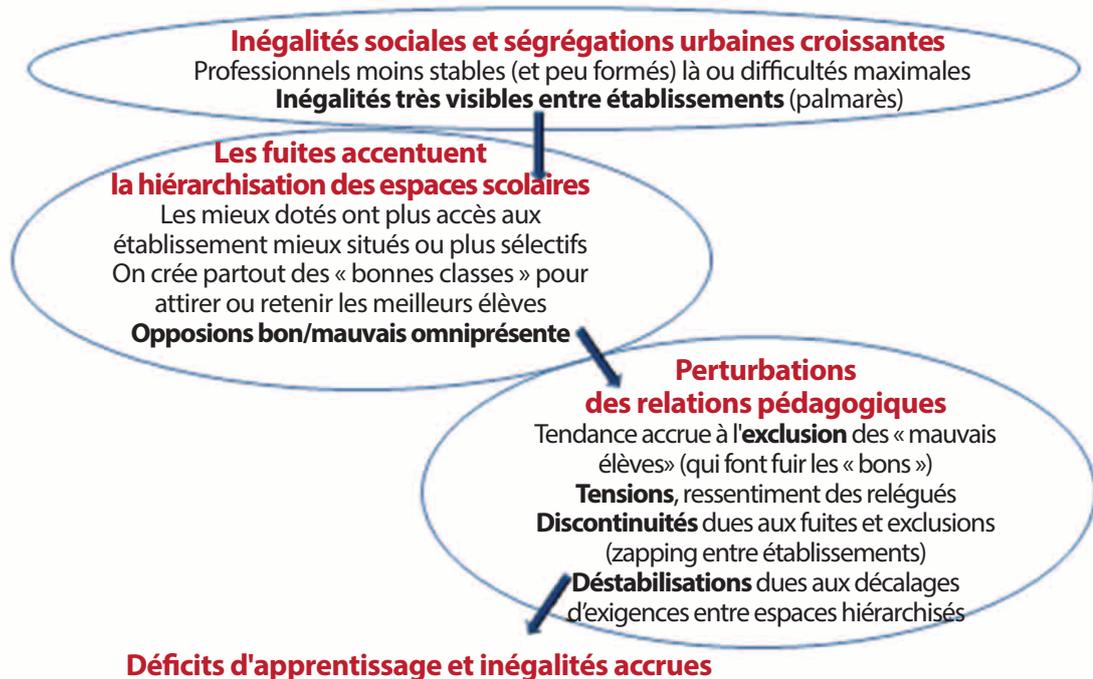
(l'arrivée solitaire dans un nouvel univers). L'analyse de ces cas de déstabilisation met en évidence un problème qui peut toucher même les enfants des milieux socialement favorisés : les établissements les plus demandés sont tentés non seulement de sélectionner sévèrement les entrants mais aussi de se débarrasser de leurs élèves un peu trop « moyens ». Notamment dans l'enseignement privé, des notes très sévères associées à des menaces de redoublement s'avèrent avoir souvent cette fonction : faire partir vers des établissements à moindre exigence, après avoir instillé un doute sur les capacités des « indésirables ».

On comprend que ces différentes sources de perturbation soient très atténuées, voire inexistantes, dans les collèges des petites unités urbaines dans lesquelles les relations pédagogiques sont moins parasitées par ces logiques de concurrence et de sélection. Devient plus intelligible aussi, le fait que la tonalité sociale des territoires n'a pas d'influence majeure sur la réussite des élèves rapportée à leur groupe social. C'est que la source principale de renforcement des inégalités scolaires n'est pas tant la proportion de telle ou telle catégorie de population que l'omniprésence des oppositions « bons »/« mauvais », des stigmatisations et des exclusions (ouvertes ou larvées) induites par la hiérarchisation exacerbée des espaces scolaires. Ces résultats invalident une conception trop mécaniste des relations entre la composition sociale des publics d'élèves et leur réussite scolaire. En particulier, on observe des réussites associées à la présence de personnels expérimentés et stables, même là où sont scolarisées de fortes proportions d'élèves socialement défavorisés (dans l'agglomération de Saint-Étienne par exemple).

L'ensemble des relations entre contextes ségrégués, politiques menées et perturbations pénalisantes est résumé dans le schéma ci-dessous (Figure 3) ; il pourra nous aider à cerner les différents moyens d'enrayer les processus cumulatifs, de limiter ces troubles et de rétablir une qualité plus satisfaisante de l'action publique en matière d'éducation, de façon différente et complémentaire selon les ministères.

Figure 3 : Inégalités sociales territoriales et scolaires

**Comment les contextes urbains ségrégués, l'insuffisance des politiques compensatoires et les concurrences unilatérales engendrent plus de tensions, d'échecs et d'inégalités scolaires**



## 4. Synthèse et pistes et pour l'action

### « Égalité de quoi ? »

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, dès lors que l'on articule la question éducative avec celle des inégalités territoriales, les facteurs d'inégalités sont nombreux. Nous avons fait référence aux indicateurs d'acquisitions et de trajectoires scolaires. La notion d'acquisition désigne l'appropriation des savoirs scolaires appréhendés à la fois par le biais des évaluations nationales standardisées (qui s'appliquent à tous les élèves selon le même protocole) et par le biais des certifications scolaires, c'est-à-dire des diplômes tels que le brevet des collèges ou le baccalauréat. La notion de trajectoire fait quant à elle référence aux parcours scolaires des élèves en termes de durée (redoublements), d'orientation, ou de sorties précoces du système éducatif. Surtout quand on a eu l'occasion d'étudier de près les terrains qui correspondent à des cas extrêmes sur le plan des résultats et des trajectoires scolaires, on comprend que ces indicateurs saisissent bien plus que de simples processus cognitifs de transmission et d'apprentissage. Ils reflètent un état des dispositifs, des climats et des dynamiques qui conditionnent l'ensemble des relations entre les familles et les professionnels qui interviennent dans la sphère éducative. Et ils sont très corrélés avec d'autres indicateurs bien plus délicats à obtenir tels que les fréquences d'exclusions ou d'absences de professeurs par exemple.

Lorsque l'on mesure les inégalités en matière d'acquisitions et de trajectoires scolaires, on s'inscrit dans un choix méthodologique spécifique. Si les données institutionnelles produites par le Ministère de l'Éducation nationale s'emploient à effectuer des mesures d'inégalités territoriales, c'est essentiellement dans les domaines de l'allocation des moyens et de la répartition des ressources humaines. Si essentielles que soient ces données, nous considérons néanmoins que **les inégalités les plus lourdes d'enjeux humains et citoyens sont celles qui impactent, les apprentissages et les trajectoires des élèves**, en contradiction avec les engagements pris dans les dernières lois sur l'éducation (lois de 1989 et de 2005 et code de l'éducation). Acquisitions et trajectoires scolaires correspondent en effet à ce que l'institution scolaire est supposée « produire » : former des élèves apprenants, diplômés, dans un souci d'élévation générale des niveaux de qualification. Nous nous situons en conséquence ici dans le domaine des obligations des pouvoirs publics vis-à-vis des administrés et des usagers du système éducatif. Usagers doit s'entendre ici au sens large, il s'agit en premier lieu les élèves eux-mêmes et leurs familles, mais également de tous ceux qui tireraient bénéfice d'un système éducatif moins défaillant : employeurs, société civile, politique, etc. S'ils sont en droit d'attendre un meilleur respect des obligations d'éducation, d'instruction et de qualification à l'égard des nouvelles générations d'élèves, c'est précisément parce que les acquisitions et parcours scolaires dépendent de facteurs institutionnels, pédagogiques, politiques et environnementaux, et non pas seulement de facteurs individuels. C'était l'objet de la recherche que nous avons menée et elle en a donné une confirmation frappante : **en fonction des territoires où ils sont scolarisés, des élèves de statuts sociaux et culturels comparables, ont de très inégales chances d'apprendre, ou de voir leurs trajectoires scolaires prématurément interrompues**. Ces mécanismes inégalitaires sont précoces et cumulatifs tout au long de la scolarité, car les moyens dévolus à la régulation des difficultés des élèves sont très insuffisants dans les territoires dominés par les logiques de concurrence, de sélection et d'exclusion. Si d'aussi fortes inégalités en matière d'éducation sont préoccupantes, c'est parce qu'elles constituent la matrice d'une série d'autres inégalités préjudiciables en plusieurs domaines : professionnel et familial, lien social, exercice de la citoyenneté... Surtout lorsqu'elle s'amorce précocement, la mise en échec des élèves participe d'un processus puissant de disqualification sociale et d'atteinte à l'estime de soi qui perturbe considérablement les parcours biographiques des sujets<sup>16</sup>. Son coût, tant individuel que collectif, est donc très élevé.

### « Égalité entre qui ? Entre, territoire, groupes sociaux et personnes

Les inégalités territoriales en matière d'éducation sont à envisager de façon gigogne : entre territoires, entre groupes sociaux et entre personnes. Nous avons en effet constaté que les territoires dont les populations étaient globalement les plus pénalisées étaient aussi ceux où les inégalités internes étaient

16. Broccolichi, S., Domination et disqualification en situation scolaire, in Cours-Saliès, *La liberté du travail*, Syllepse, 1995.

exacerbées, entre groupes sociaux et même entre individus à l'intérieur de chaque groupe social. Ce cumul d'inégalités s'explique par la conjonction des deux phénomènes suivants :

- 1) Les territoires urbains en sous-réussite sont ceux où les relations éducatives et les conditions d'apprentissage sont les plus perturbées par une série de processus cumulatifs incontrôlés (Cf. figure 3).
- 2) Les familles sont inégalement dotées de ressources leur permettant d'en limiter les conséquences négatives sur les apprentissages et parcours de leurs enfants (y compris au sein d'un même groupe social).

C'est d'ailleurs cette conjonction qui autorise à parler d'inégalités socio-spatiales d'éducation et si le système scolaire français est devenu le plus inégalitaire d'Europe d'après les comparaisons internationales récentes (PISA 2009) c'est en grande partie sous l'effet du développement spécifique de ces processus perturbateurs dans de nombreuses agglomérations urbaines. Tenter d'en tarir la source et aider les familles d'élèves à réguler les difficultés qu'ils engendrent constituent donc les deux remèdes envisageables, si l'on veut réduire l'ampleur des inégalités éducatives, aussi bien entre territoires qu'à l'intérieur des territoires urbains concernés.

### ***Quelle échelle pertinente pour repérer les dynamiques inégalitaires ?***

La question des échelles pertinentes de variation des inégalités territoriales d'éducation ne renvoie pas à un simple découpage technique ou administratif, mais à la nature des processus en jeu. Bien sûr, les processus inégalitaires sont alimentés par divers défauts des politiques nationales, notamment en matière de formation des professionnels scolaires, de gestion des personnels et de régulation des différences entre établissements (publics et privés). Il n'empêche que les processus générateurs d'échecs et d'inégalités scolaires se développent de façon beaucoup plus intensive et préjudiciable dans les territoires urbains où ils entrent en résonance avec la hiérarchisation des espaces scolaires, Il y a donc des mesures particulières à prendre pour tenter de les atténuer dans ces territoires eux-mêmes.

Nous en venons là à l'un des éléments centraux de notre argumentation. Il apparaît nécessaire, comme l'a rappelé récemment la Cour des comptes, de cibler les moyens de l'État sur les établissements les plus en difficulté. Cet effort nécessaire pour corriger des injustices flagrantes entre les établissements les mieux dotés et les moins dotés financièrement ne saurait cependant suffire à enrayer les cercles vicieux de production des inégalités. Ces derniers ne résultent en effet pas de dysfonctionnements singuliers et localisés à l'échelle d'établissements particuliers mais de perturbations en chaîne qui affectent l'ensemble, dans les territoires les plus ségrégués. C'est notamment dans les relations qui se nouent entre les établissements et entre les établissements et les administrations localisées que se situent les nœuds problématiques à travers lesquels se développent ces dysfonctionnements généralisés. Et à travers eux on peut lire en creux les insuffisances de cadrage et de régulation des politiques menées. Dans nos analyses, les établissements les plus en difficulté ne sont que les épices de dysfonctionnements plus larges. C'est donc bien à une échelle territoriale plus conséquente qu'il convient d'agir et non en faisant reposer la responsabilité du traitement des difficultés sur les établissements les plus fragiles et disposant des marges d'action les plus faibles.

À la lumière de nos recherches, l'unité urbaine est donc une échelle bien plus pertinente que celle des établissements car c'est en son sein que se développent les concurrences unilatérales entre établissements, les fuites des familles et les troubles associés. C'est à cette échelle qu'on peut donc tenter de mieux les maîtriser.

## **5. Des processus inégalitaires aux moyens de les enrayer : quelques pistes de solutions**

Les processus inégalitaires que nous avons mis en exergue, s'ils sont puissants, ne sont pas inéluctables. Il n'y a en effet aucun fatalisme sociologique et géographique à leur prolifération, dès lors que l'on parvient à en identifier les sources et les conditions de développement.

Ce qui ressort en premier lieu de nos travaux, c'est le caractère délétère des classements scolaires officiels (palmarès) ou officieux (propagés par la rumeur, parfois même par les personnels scolaires eux-mêmes). Ces logiques concurrentielles intensifiées par les politiques d'autonomie ont eu pour effet pervers

**2. Les inégalités territoriales d'éducation secondaire**

d'inciter les établissements à attirer les « meilleurs » élèves (les plus valorisants en termes d'images) et à exclure les plus fragiles, quand leur position sur le marché scolaire local le leur permettait. De plus, les mesures d'assouplissement de la carte scolaire n'ont fait qu'exacerber les pratiques d'évitement scolaire des familles et alourdir encore la pression pesant sur les établissements des quartiers populaires<sup>17</sup>. Cette pression est redoublée par la proximité d'établissements privés autorisés à sélectionner leurs élèves. Cette concurrence déloyale incite les chefs d'établissements publics à adopter des pratiques similaires, tout au moins quand ils se situent suffisamment haut dans la hiérarchie locale.

Ces logiques de concurrence, de sélection et d'exclusion se développent sur un fond de « laisser-faire » institutionnel, d'absence de règles clairement définies ou contradictoires. L'arrangement permanent avec la règle est précisément devenu la règle (van Zanten 2001)<sup>18</sup>. Cette dérégulation d'ensemble pénalise les familles les moins dotées culturellement, socialement et économiquement, celles qui ne disposent ni des moyens de compenser la mauvaise qualité des conditions d'apprentissage des élèves, ni des moyens de mettre en œuvre des stratégies de contournement des établissements dégradés. Rappelons que les établissements que nous qualifions ici de « dégradés » ne le sont pas intrinsèquement : ils le sont en raison de dysfonctionnements institutionnels faisant intervenir une concentration croissante des élèves les plus en difficulté encadrés par des professionnels manquant d'expérience et sujet à une forte instabilité. Cette spirale de l'échec et de la dégradation des conditions de scolarisation, dès lors que ses ressorts sont mis au jour, doit pouvoir être inversée. L'urgence est d'autant plus vive que les effets négatifs observés concernent un nombre important d'établissements et d'élèves comme nous l'avons indiqué précédemment. De plus en plus de familles en viennent ainsi à avoir un rapport extrêmement anxiogène aux établissements scolaires et de crainte généralisée, ne sachant plus où trouver un environnement scolaire sécurisant, sauf à consentir des déplacements très importants.

C'est donc bien à une ambition générale de reconstruction scolaire que nos conclusions invitent. Dans l'ouvrage récent que nous avons consacré à cette problématique des inégalités socio-spatiales d'éducation, nous concluons précisément de la sorte : « comment reconstruire ? »

**Comment reconstruire ?**

Le premier point sur lequel nous insistions était relatif à la nécessaire prise en compte de la complexité des problèmes à résoudre et de leur genèse, c'est ce que nous avons résumé ici à grands traits. Nous proposons également de tenir compte des enseignements issus des observations des dynamiques positives sur certains territoires, que nous avons pu également observer. Ces « cercles vertueux », parce qu'ils existent, ne doivent pas être négligés, ils sont riches d'enseignements en solutions à envisager et à promouvoir. Ce qui les caractérise c'est tout d'abord une volonté partagée des équipes pédagogiques, des responsables administratifs et des divers partenaires locaux des actions éducatives de favoriser les progrès de tous, de nouer entre les professionnels, les familles, les élus locaux, les travailleurs sociaux, les militants associatifs des relations de confiance et de coopération. Ce sont ces relations et leur continuité qui permettent de contrer les logiques concurrentielles et sélectives afin d'assurer l'accompagnement dont les élèves ont besoin, notamment lorsqu'ils éprouvent des difficultés liées aux particularités des contextes familiaux ou scolaires dans lesquels ils se trouvent placés. Et cela permet de mieux garantir des conditions de scolarisation viables pour tous, nous avons cependant souligné le caractère fragile de ces « cercles vertueux » qui impliquent un haut degré d'engagement et pâtissent souvent d'un manque de soutiens institutionnels.

Parmi les dispositifs et actions qui s'avèrent jouer un rôle positif important dans le déroulement des scolarités en contexte urbain, on peut distinguer celles qui visent à limiter la concurrence et la hiérarchisation des établissements scolaires, et celles qui visent à limiter les processus de décrochage scolaire même quand les élèves sont confrontés à des situations difficiles dans le cadre familial ou scolaire.

Le premier type d'action a été observé dans le département de la Loire, seul département « en sur réussite scolaire » à contenir une grande agglomération de plus de 200 000 habitants, en l'occurrence

17. Ben Ayed, Broccolichi, Monfroy, « la politique d'assouplissement de la carte scolaire a-t-elle atténué ou accentué la ségrégation au collège. Tendances nationales et déclinaisons locales », *Éducation et formations* (à paraître début 2013).

18. Van Zanten A. *L'école de la périphérie*, PUF. 2001.

Saint-Étienne. La politique scolaire locale visait prioritairement à préserver les équilibres entre les offres scolaires et à éviter les processus de ghettoïsation les plus graves par une limitation des dérogations et une redéfinition des périmètres de recrutement des établissements. Cette politique était menée au sein d'une instance de concertation pluricatégorielle.

Si l'on prend acte des ségrégations et de la hiérarchisation des espaces scolaires durablement installées en de nombreux territoires urbains, il y a aussi lieu de se demander quels types d'actions peuvent en limiter les répercussions négatives. Bien sûr, les meilleurs résultats sont obtenus quand des actions internes aux établissements scolaires sont bien articulées aux actions complémentaires menées localement en faveur des élèves qui éprouvent des difficultés particulières pour diverses raisons (précarité sociale, ruptures biographiques, problèmes de santé, exclusion, etc.). Mais dans ces contextes urbains perturbés, un certain nombre d'établissements ne sont pas en mesure d'assurer la régulation des difficultés de leurs élèves. Il est alors très important qu'y existent des structures d'accueil proposant un accompagnement à la scolarité de qualité afin d'y limiter les processus de décrochage qui menacent de nombreux élèves<sup>19</sup>. Cette qualité dépend à la fois des conditions matérielles d'accueil et des taux d'encadrement par des intervenants suffisamment compétents et stables. La stabilité s'avère en effet essentielle pour assurer les continuités et les régulations qui font spécifiquement défaut dans ce type de contexte.

### **Comblé de nombreux vides institutionnels**

Reprenons pour conclure les derniers mots de notre conclusion toujours d'actualité : (...) *on l'a vu, rien n'a été mis en place pour repérer et maîtriser le développement des ségrégations qui alimente les spirales d'échec et de ghettoïsation. Si les politiques continuent d'être ainsi improvisées en fonction du même a priori idéologique et des mêmes calculs politiques à court terme, les perturbations génératrices d'échecs et d'inégalités accrues ne peuvent que s'amplifier. Doit-on attendre une décomposition encore plus avancée du système scolaire français pour commencer à reconstruire ?* ». Pour éviter que ce scénario ne se réalise, il nous apparaît nécessaire de constituer de nouveaux outils à la fois d'analyse et de suivi des inégalités territoriales en matière d'éducation et de régulation des difficultés constatées. Pour cela il nous apparaît nécessaire de combler de nombreux vides institutionnels. Notre recherche l'a démontré : les pouvoirs publics ne disposent pas de données suffisamment fiables pour identifier et maîtriser les inégalités socio-spatiales d'éducation. Celles-ci nécessitent des opérations techniques complexes du fait de la dispersion des données. L'inadéquation de ces découpages par rapport à la réalité effective des inégalités observées conduit à entretenir des « angles morts », des méconnaissances, qui contribuent à la reproduction de ces inégalités<sup>20</sup> (Ben Ayed 2012). Il apparaît en conséquence absolument indispensable de concevoir des outils pérennes et fiables de récolte des données concernant les disparités territoriales d'éducation. Nous préconisons à ce titre, en nous appuyant sur certaines expériences déjà menées localement, de mieux mutualiser et consolider les expériences déjà existantes d'observatoires locaux des parcours scolaires en s'appuyant sur un organisme interministériel disposant d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'administration de l'Éducation nationale. La responsabilité pourrait en être confiée à des collectifs pluricatégoriels constitués de chercheurs, de représentants des parents d'élèves, de syndicats enseignants, de responsables administratifs et politiques, de représentants des collectivités locales. L'ambition de ces observatoires serait de lutter contre la fragmentation sectorielle des sources statistiques : Éducation nationale, ZUS, INSEE, etc. Ce type d'observatoire pourrait être également le lieu de rencontres et de débats entre les différentes parties prenantes : enseignants, élus, associations, représentants de parents d'élèves. Ils auraient pour fonction de relier production de connaissances et action. Ces différents observatoires locaux seraient fédérés dans le cadre d'une instance nationale indépendante des pressions politiques mais fonctionnellement reliée à l'Éducation nationale dans une perspective d'étroite collaboration pour l'éclairer sur la réalité des situations effectives et de leurs évolutions et sur les types de régulations à mener.

19. Quand il n'existe pas suffisamment d'enseignants volontaires pour assurer un accompagnement éducatif au sein des écoles ou des collèges, il est néanmoins souhaitable que l'accompagnement assuré par d'autres intervenants (municipaux ou associatifs) puisse avoir lieu dans ces enceintes scolaires, car cela rend davantage possible une coordination minimale avec les enseignants des élèves.

20. - Ben Ayed C. « Les angles morts de l'évaluation du système éducatif : retour sur les disparités territoriales d'éducation en France » in « La pression évaluative. Quelle place pour les plus faibles ? », *Diversité*, n° 169, juillet 2012



**Françoise CARTRON** est sénatrice de la Gironde (élue en septembre 2008), vice-présidente déléguée du Groupe socialiste au Sénat (depuis septembre 2011), vice-présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (depuis septembre 2011). Elle est également membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (depuis septembre 2008), vice-présidente de la Communauté urbaine de Bordeaux (depuis 2001), en charge des « Relations avec les communes, contrats territoriaux et rayonnement d'agglomération », membre des commissions « développement durable » et « nouvelles gouvernances » et conseillère municipale d'Artigues-près-Bordeaux (depuis janvier 2012).

## LES INÉGALITÉS TERRITORIALES D'ÉDUCATION SECONDAIRE

Le travail réalisé en 2012 au Sénat, dans le cadre du rapport d'information sur l'assouplissement de la carte scolaire, a permis de mieux appréhender les dynamiques des inégalités territoriales d'éducation dans le secondaire : Sylvain Broccolichi avait d'ailleurs fait partie des personnes auditionnées.

Choukri Ben Ayed, Sylvain Broccolichi et Danièle Trancart expliquent très bien la nécessité d'une méthodologie stricte, continue et durable de l'observation des inégalités territoriales afin de mettre en place les politiques publiques les mieux adaptées à la diversité des problématiques rencontrées.

Comprendre les ressorts de ces inégalités nécessite de différencier l'analyse selon les territoires notamment : les territoires ruraux, les zones très urbanisées et le cas plus spécifique de la région parisienne, mais aussi de comparer les établissements publics et privés tout en donnant un éclairage spécifique sur l'éducation prioritaire.

Les inégalités territoriales relèvent notamment de dynamiques globales puissantes (économie, logement, transport...) qui seront sûrement mises en avant à de nombreuses reprises au cours des divers travaux d'étude. Je centrerai, donc, mon propos sur les inégalités territoriales générées ou accentuées par notre propre système éducatif et sur les solutions que nous pouvons envisager à court ou moyen termes.

L'assouplissement de la carte scolaire décidé en 2007, par le précédent gouvernement, sous couvert du libre choix de l'établissement par les familles a entériné et aggravé les inégalités territoriales.

En affaiblissant la mixité sociale dans les établissements, l'assouplissement de la sectorisation a servi de révélateur de toutes les inégalités qui grevaient le système scolaire. Il est établi que les territoires où se trouve la plus faible mixité sociale dans les établissements et la plus forte concurrence entre les établissements connaissent à la fois de plus mauvais résultats en moyenne, plus d'échec scolaire et plus d'inégalités scolaires, au détriment des élèves de milieu défavorisé.

Les représentations, qu'entretiennent les parents avec l'école, ont profondément changé, suite notamment au discours sur l'abrogation de la carte scolaire et donc sur la légitimation des comportements de contournement de la carte scolaire.

Parallèlement, un certain fatalisme social s'est répandu dans les familles. Les parents sont de plus en plus nombreux à douter de la capacité de l'école à lutter contre les déterminismes sociaux. Dès lors, pour eux, la qualité d'un collège ne dépend pas tant de la qualité de ses enseignants que du public qui

fréquente l'établissement. Aux yeux des parents, il devient essentiel de contrôler avec qui leurs enfants sont scolarisés. Ce pessimisme social nourrit les comportements d'évitement de la carte scolaire soit par des dérogations, soit par le recours au privé.

L'évitement fragilise des établissements peu réputés, qui le deviennent encore moins et sont encore plus évités. Des cercles vicieux se créent : ils aboutissent à accentuer progressivement la hiérarchisation des établissements et à intensifier la concurrence entre les collèges et entre les lycées pour capter des flux d'élèves. Ces stratégies d'attractivité passent souvent par une prolifération contre-productive d'options et de parcours spécifiques, sans amélioration de la qualité de l'enseignement dispensée.

La polarisation néfaste entre « bons » et « mauvais » établissements est d'autant plus forte que dans leurs choix d'établissement, les familles tiennent compte des décisions des autres familles. C'est de là que naissent les effets de réputation et de rumeur qui nourrissent les angoisses et rendent inaudible le discours de l'institution scolaire. Les palmarès et les classements publiés dans la presse amplifient encore le phénomène.

En légitimant la hiérarchisation des établissements, l'assouplissement de la carte scolaire a contribué à stabiliser des représentations biaisées de l'école dans l'esprit des parents. Le climat dans lequel il a été mis en œuvre a encore amplifié ses effets pervers. En effet, depuis quelques années, l'opinion publique reçoit constamment des messages négatifs, tirés des évaluations nationales et internationales, sans qu'aucune alternative concrète et opérationnelle ne soit proposée. C'est aussi ce climat anxigène qui pousse les parents à construire des stratégies scolaires sophistiquées et à contourner la sectorisation. L'accompagnement des familles et la prise en compte de leur inquiétude paraissent nécessaires, si l'on veut rétablir une régulation efficace des flux d'élèves au service de la mixité sociale.

L'échec de l'assouplissement de la carte scolaire est évident, mais le retour pur et simple à la situation antérieure ne serait pas à la hauteur de l'enjeu : réussir la démocratisation de l'école républicaine en assurant une mixité sociale authentique au sein des établissements.

Cependant, la simple suppression de l'assouplissement de la carte scolaire ne règle pas tous les problèmes réels de ségrégation scolaire, il est nécessaire de s'atteler :

- à la question de la participation de l'enseignement privé, en suspens depuis l'origine ;
- aux stratégies de dérogations sur la base d'options et de parcours spécifiques qui restent à la disposition des familles les mieux informées, dont le capital socioculturel et la familiarité avec l'école sont les plus grands ;
- la hiérarchisation des établissements et leur polarisation en « bons » et en « mauvais », déjà bien ancrées dans l'esprit des parents ;
- la perte de confiance dans la capacité de l'Éducation nationale à lutter contre les inégalités.

À mon sens, lutter contre les inégalités territoriales dans les établissements scolaires nécessite de :

- faire de la mixité sociale un objectif à part entière de la politique d'éducation ;
- refuser, sauf cas exceptionnels, la fermeture des établissements ghettoïsés dont il convient au contraire de protéger les ressources ;
- réguler l'offre d'options et de parcours spécifiques ;
- préparer une modulation des dotations des établissements tant publics que privés en fonction de leur composition sociale ;
- élargir les secteurs et revoir les procédures d'affectation des élèves.

Je préconise de faire de la mixité sociale et scolaire un objectif central porté par le ministère de l'Éducation nationale.

Pour cela, Vincent Peillon – ministre de l'Éducation nationale – doit poursuivre la remobilisation des personnels, qui avaient tant subi ces dernières années, pour redonner un souffle et un sens à l'école.

La promotion active de la mixité et la réduction des inégalités scolaires doivent être intégrées dans les lettres de mission des recteurs et dans les projets académiques. De même, les lettres de mission des chefs d'établissement doivent perdre une partie de leur caractère formel grâce à l'introduction d'objectifs de

brassage des publics à l'intérieur de l'établissement. Ceci vise à rompre avec les logiques de ségrégation interne et de constitution de classes homogènes.

Le refus du fatalisme doit nous amener, en outre, à rejeter le principe des fermetures d'établissement sous prétexte de leur ghettoïsation, sauf situation locale exceptionnelle. Il est certain que dans certaines zones, notamment en région parisienne, la mixité sociale ne reviendra que difficilement au sein des établissements scolaires, mais le remède pourrait être pire que le mal.

Dans certains quartiers sensibles, le collège même très ségrégué est un lieu de vie essentiel. Aussi bien concrètement que symboliquement, sa fermeture constituerait un véritable abandon aux conséquences redoutables. Elle rejaillirait sur toute la population du quartier, définitivement stigmatisée et privée d'un service public fondamental. Elle éloignerait encore davantage de l'école des familles qui n'en sont pas familières. Plutôt que de les fermer, il faut surtout maintenir le niveau des dotations des établissements très évités pour leur éviter de subir une double peine.

En outre, il convient de garantir la stabilité des équipes éducatives en réduisant progressivement l'affectation de stagiaires et de néotitulaires dans les établissements défavorisés et évités.

Une des illusions majeures qu'il faut dissiper, c'est de croire que les options ou les classes spécifiques ou les sections internationales peuvent aider les établissements évités. En réalité, si le collège est déjà ghettoisé, les classes moyennes n'y reviendront pas, quelle que soit l'offre de formation. Les options ne servent pas à entrer dans un collège ou un lycée moins réputé, mais au contraire à en sortir.

Considérant en outre leur coût très élevé, il est nécessaire de réviser en profondeur l'offre et la carte d'options et de parcours spécifiques. Cette seule mesure peut permettre d'affaiblir considérablement la ségrégation scolaire, aussi bien externe, entre établissements, qu'interne au sein d'un même établissement. Les moyens dégagés par la remise à plat des options pourraient alors être redéployés vers des objectifs plus utiles, par exemple l'amélioration du taux d'encadrement dans l'éducation prioritaire ou de l'efficacité du remplacement. J'estime que la rationalisation de l'offre d'options constitue un levier très important pour favoriser la mixité sociale au sein des établissements, en réduisant les possibilités de concurrence entre les établissements.

Par ailleurs, les moyens accordés aux établissements ne prennent pas suffisamment en compte les différences existant entre les publics scolarisés. Une différenciation plus forte des ressources des établissements paraît nécessaire. Une modulation des dotations des collectivités territoriales et de l'État en fonction de la composition sociale des établissements est nécessaire, afin d'accorder plus aux collèges et aux lycées défavorisés. Ces modulations permettront aussi de soutenir des collèges ruraux paupérisés, qui ne peuvent bénéficier d'aides dans le cadre de la politique de la ville.

Ce qui vaut pour les établissements publics doit valoir pour les établissements privés sous contrat d'association avec l'État. Au-delà des conflits idéologiques, qu'il serait vain de rouvrir, j'estime que l'État peut être plus exigeant avec les établissements privés sous contrat, en leur demandant d'accroître la diversité sociale de leur recrutement, en contrepartie des dotations versées et de l'absence de sectorisation. Tous les établissements privés ne pâtiraient pas de la modulation des dotations, mais seulement ceux dont le recrutement favorise particulièrement les catégories supérieures et dans lesquels sont absents les boursiers. Une dotation plancher pourrait d'ailleurs être garantie pour ne pas imposer de réorganisations brutales qui pénaliseraient les élèves.

Pour accroître la mixité sociale et réduire les inégalités, il est nécessaire de redécouper les secteurs de recrutement des collèges, de telle sorte que les profils sociologiques des secteurs se rapprochent. L'échelon départemental est le plus pertinent et les conseils généraux doivent rester à la manœuvre. Il pourrait être opportun dans certaines zones de laisser aux conseils généraux la possibilité d'élargir les secteurs et de prévoir des secteurs communs à plusieurs collèges. Ce serait notamment un moyen de minimiser l'importance de la ségrégation urbaine, puisque des secteurs élargis ont toutes les chances d'être plus mixtes socialement que les secteurs actuels.

Dans les nouveaux secteurs élargis, on pourra avoir un, deux ou plusieurs collèges, selon les zones et les décisions du conseil général. Je préconise l'adoption d'une sectorisation commune en particulier dans les agglomérations moyennes, où l'on compte deux ou trois collèges souvent en situation de concurrence larvée et proches géographiquement l'un de l'autre.

Il est nécessaire de redéfinir les modalités d'affectation des élèves dans ces nouveaux secteurs élargis et comprenant plusieurs collèges. Je propose que les parents émettent des vœux, qui seront ensuite classés par ordre de priorité après application d'un barème.

La construction de ce barème est le point clef. Les cas de handicap ou de traitement médical lourd seront prioritaires. Ensuite, des points seront accordés pour le choix d'un des établissements appartenant au secteur élargi, pour minimiser les dérogations hors secteur. Mais l'essentiel est surtout de donner une prépondérance au critère de bourse, pour que les boursiers puissent automatiquement aller dans l'établissement correspondant à leur premier vœu. Enfin, le choix d'une option n'interviendra pas dans le classement des vœux, de façon à rendre inopérantes les stratégies d'initiés. Les options ne pourront plus servir de support à des dérogations hors secteur, ni à des vœux d'affectation dans un des établissements du secteur élargi.

Ce barème de base au service de la mixité sociale dans les établissements scolaires pourrait encore être affiné de façon à éviter les effets de seuils : des points pourraient alors être attribués aux familles dont les revenus sont juste au-dessus des seuils d'éligibilité aux bourses. Le modèle proposé se rapproche de la procédure d'affectation en lycée en vigueur depuis 2008 à Paris, qui a conduit à une amélioration très significative de la mixité sociale dans ces établissements.



# 3. Les inégalités territoriales d'éducation supérieure et de recherche

*Catherine Soldano et Daniel Filâtre*

## Synthèse

La carte universitaire – telle qu'elle s'est dessinée dans les dernières décennies - est plus dense et diversifiée qu'elle ne l'a été dans les années 1960. La distribution des équipements de formation reste, cependant, marquée par des hiérarchies urbaines et une logique des lieux centraux qui structurent des inégalités et des hiérarchies entre les territoires scientifiques. Certes, le lancement du plan Université 2000 a contribué à faire émerger de nouvelles formes de régulations auxquelles les collectivités territoriales ont largement contribué. Mais, l'émergence de systèmes régionaux et locaux d'enseignement supérieur et de recherche n'a pas empêché les inégalités territoriales de se creuser. Sans doute faut-il repenser les différences d'état ou de développement entre les sites à la lumière d'une gouvernance « soutenable » du système universitaire. Les infléchissements récents de la politique sectorielle vers une concentration et une polarisation des ressources doivent nous amener à réfléchir aux dynamiques territoriales à mettre en œuvre pour assurer les principes d'équité sociale dans un contexte d'accroissement des concurrences.

## Les auteurs



**Catherine Soldano** est maître de conférences en sociologie à l'Université de Toulouse II. Elle anime le pôle Territoires et Action Publique du Centre d'Étude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (UMR 5044). Ses thèmes de recherche concernent les politiques d'enseignement supérieur et de recherche et le développement territorial. Elle a contribué récemment à deux ouvrages sur les universités et participé à la rédaction de plusieurs rapports sur le développement des systèmes régionaux et locaux d'enseignement supérieur et de recherche.



**Daniel Filâtre** est professeur de sociologie, spécialiste des politiques publiques territoriales. Il a rejoint en mai 2012 le cabinet de la Ministre Geneviève Fioraso où il est conseiller en charge des formations supérieures. Il a été président de l'université de Toulouse 2 Le Mirail de 2006 à 2012 et a été très investi au sein de la conférence des présidents d'université. Ses travaux de recherche portent sur l'action publique et les politiques territoriales dans les domaines de l'enseignement supérieur et de l'intervention sociale. Il a notamment travaillé sur les effets des programmes de développement de l'enseignement supérieur et sur les relations université et territoire. Il a codirigé de nombreux rapports sur ces questions pour la DATAR et plusieurs ministères ou organismes. Auteur de nombreuses publications, il a contribué à l'analyse des systèmes régionaux et urbains d'enseignement supérieur et à l'analyse des dynamiques intermédiaires dans l'action publique. Il a enfin rédigé plusieurs rapports sur les politiques universitaires de formation, notamment sur la formation des enseignants en France.

*Replacer la question des inégalités territoriales au cœur des politiques d'éducation supérieure constitue un enjeu central pour analyser le rôle des systèmes universitaires dans les dynamiques de développement. Cet enjeu est d'autant plus important que l'université est appelée à prendre une place prépondérante dans l'essor d'une société de la connaissance. Dans un contexte de massification des études supérieures et de territorialisation des politiques publiques, le double mouvement de différenciation et de mise en compétition des établissements a pour effet de renouveler la question de l'inégalité des ressources entre des territoires (villes ou régions) en recherche de leviers de compétitivité. Aussi faut-il envisager la question des inégalités territoriales à l'intersection des capacités financières, institutionnelles et politiques des entités territoriales et des établissements.*

## L'université partout mais pas toute l'Université

À la rentrée 2012, 2 382 000 étudiants poursuivent des études dans le supérieur (dont 63% inscrits dans une formation universitaire). Ce chiffre marque une forte évolution des effectifs depuis les années 1960 : 310 000 en 1960 (214 000 à l'université), plus d'un million dans les années 1980-1990, plus de 2 millions au début des années 2000 (1.3 million inscrits à l'université). Les étudiants sont accueillis sur 623 sites (tous types de formations et d'établissements confondus) dont 145 sites universitaires. La densité de la carte de l'enseignement supérieur est due au développement des sections de techniciens supérieurs, enseignement post-baccalauréat de 2 ans, préparant au Brevet de Technicien Supérieur (BTS). Ces enseignements sont dispensés – pour l'essentiel – dans les lycées technologiques publics et privés (un peu plus de 2 500 établissements accueillant plus de 235 000 étudiants soit 16.5% des effectifs du supérieur – données Atlas Régional de l'enseignement supérieur 2012).

### *Une France maillée, marquée par la logique des lieux centraux<sup>1</sup>*

L'ouverture des universités à un enseignement de masse s'est traduite spatialement par la création de nouveaux centres universitaires, d'abord dans les métropoles régionales et les villes moyennes (IUT) dans les années 1960-70 puis, dans les villes moyennes et les petites villes (sites délocalisés) à partir des années 1980.

La carte universitaire française présente une structure maillée relativement dense : 45 sites sièges d'universités (hors Île-de-France et Outre-Mer) et une centaine de sites délocalisés (y compris les IUT). Malgré cette dispersion géographique, la carte de localisation des effectifs montre de fortes concentrations dans les sites où sont implantés les sièges des établissements (six grandes métropoles régionales concentrent 27% des effectifs et plus d'un tiers des étudiants provinciaux : Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Montpellier) et une attractivité forte de la région Île-de-France qui concentre à elle seule plus d'un quart des inscrits à l'université. S'agissant des 108 sites secondaires (délocalisations de premiers cycles universitaires ou d'IUT, IUFM), ils accueillent 10% des effectifs nationaux.

Ces disparités s'accompagnent de potentiels scientifiques inégaux entre les régions et entre les sites. L'Île-de-France représente 42% des dépenses intérieures en Recherche et Développement ; Rhône-Alpes, Paca et Midi-Pyrénées, 26%. La carte des investissements d'avenir (IDEX et LABEX) confirme pour l'essentiel les constats précédents. Ces situations génèrent des logiques de concurrence de plus en plus marquées entre les territoires, logiques auxquelles sont elles-mêmes soumises les institutions scientifiques

1. L'ensemble des données présentées ici sont tirées de l'Atlas Régional : effectifs d'étudiants en 2010-2011, Ministère de l'Enseignement Supérieur, édition 2012

qui misent sur une concentration de leurs activités immatérielles pour répondre aux critères mondiaux de l'excellence scientifique.

À l'échelle du territoire national, les sites labellisés coexistent avec des sites à vocation nationale ou régionale. Au-delà des effets de taille des établissements, une hiérarchie s'établit selon des critères de réputation et de valeur ajoutée de leurs potentiels de recherche et de transferts de technologie : grands pôles européens de recherche, universités régionales pluridisciplinaires assurant des missions de formation et de recherche de proximité, petites universités et sites délocalisés à vocation technologique et professionnalisante. Si les territoires offrent des ressources spécifiques pour développer des synergies, ils constituent également l'espace dans lequel s'inscrivent des inégalités structurelles sur lesquelles se fondent les déséquilibres fondamentaux entre les sites. Les discontinuités géographiques, urbaines, économiques et sociales entre les territoires construisent des potentialités inégales de développement. La combinaison du poids démographique et économique des territoires et de leurs ressources (y compris politiques) contribue à établir ces hiérarchies en définissant leur position dans l'ensemble national.

### ***Des territoires marqués par la construction différenciée des offres de formations***

Dans le rapport du Conseil Économique et Social présenté en 2008, Jean-Pierre Duport<sup>2</sup> souligne les effets de cette hiérarchisation sur la construction de l'offre de formation dans le supérieur. Nos propres travaux<sup>3</sup> menés sur 4 régions ont également confirmé le caractère discriminant des potentiels démographiques et économiques des sites. Un premier ensemble d'indicateurs montre des disparités dans l'offre de formation qui opposent de manière nette « petites » et « grandes » régions : prédominance des filières technologiques courtes et professionnalisantes dans les premières, prédominance des filières longues avec des spécialités marquées dans les secondes. Un deuxième ensemble d'indicateurs révèle des profils régionaux de formation en lien avec la structure socio-économique de la population et la construction en amont des parcours d'études avec les filières du baccalauréat : poids plus important des ouvriers et des bacs technologiques dans les petites régions, poids plus important des catégories sociales supérieures et intermédiaires et des bacs généraux dans les grandes régions. Il ne s'agit pas de dire que les contextes régionaux organisent mécaniquement des disparités alimentant l'hypothèse d'un « effet région » ou d'un effet de site. L'intérêt est de montrer que les déterminants sociaux classiques des trajectoires éducatives dans le supérieur ont une dimension spatiale souvent ignorée.

La répartition de l'offre de formation universitaire est donc loin de couvrir de manière homogène et égalitaire l'ensemble du territoire national. Selon les configurations académiques, la palette est plus ou moins étendue et les territoires plus ou moins irrigués. Hors Île-de-France et Outre-Mer, 11 sites sont le siège de plusieurs universités proposant, de fait, un catalogue de formations beaucoup plus complet que les 34 universités pluridisciplinaires. Globalement, si les sciences humaines et sociales sont généralement bien représentées sur l'ensemble des sites-sièges, un tiers des universités ont une faculté de médecine (dont 6 sont situées en Île-de-France) et la moitié, un département STAPS. L'organisation territoriale des activités universitaires est encore plus marquante si l'on tient compte de la distribution géographique des étudiants de troisième cycle. 38% d'entre eux sont inscrits en Île-de-France, moins de 20% dans les 12 plus petites académies.

À l'échelle infrarégionale, tous les établissements n'ont pas mené la même stratégie de délocalisation sur leur territoire. Selon les académies, le nombre de sites secondaires varie de 4 (Nantes) à 9 (Toulouse). L'offre de formation y est plus ou moins développée (un tiers accueille moins de 300 étudiants, 13% comptent plus de 2 000 étudiants) et couvre majoritairement des formations de premier cycle (Licence, DUT, Licence professionnelle) et de second cycle (ex-IUFM et quelques masters). Bien que le bilan soit mitigé, l'ouverture des antennes universitaires a eu un effet positif incontestable en termes de

2. Conseil Économique et Social, Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence, rapport présenté par M. Jean-Pierre Duport, 2008.

3. Catherine Soldano et Daniel Filâtre, (2012), « Les systèmes régionaux d'enseignement supérieur en France : disparités et inégalités territoriales », dans Benninghoff M., Fassa F., Goastellec G., Leresche J.-Ph. (éd.) *Inégalités sociales et enseignement supérieur*, Bruxelles, De Boeck, Perspectives en éducation et formation

**3. Les inégalités territoriales d'éducation supérieure et de recherche**

démocratisation sociale (la proportion d'étudiants boursiers y est généralement plus élevée que dans les sites-sièges).

Ce bref panorama de la carte universitaire témoigne que si l'Université est bien plus présente sur le territoire qu'elle ne l'a été dans les années 1960, elle ne s'est pas développée partout de la même manière. La diversité des configurations académiques témoigne des dissymétries de ressources entre les territoires. De cette situation, on ne peut que mesurer à quel point toute conception uniforme du développement territorial des universités serait vouée à l'échec. Il existe une évidente corrélation entre la distribution géographique des étudiants et la répartition démographique de la population. La structuration des armatures urbaines joue un rôle important dans la sur ou la sous-représentation des étudiants sur un territoire. Cela ne doit pas pour autant nourrir une vision trop simpliste des hiérarchies. Les résultats de nos travaux montrent que les configurations des systèmes universitaires ne sont pas strictement liées à un effet de taille. À l'échelle d'une région, il existe des effets de dispersion ou de concentration liés au déploiement géographique des établissements : 90% des étudiants de Midi-Pyrénées poursuivent leurs études dans la métropole régionale, siège des quatre établissements universitaires ; 52% des effectifs universitaires sont concentrés dans la métropole nantaise, le reste des effectifs se répartissant dans les deux autres villes sièges d'universités (Angers et Le Mans).

Le nouveau paysage universitaire, tel qu'il s'est dessiné dans les dernières décennies, est plus diversifié et sans doute plus riche qu'auparavant. Reste que si l'État a joué un rôle clé dans le pilotage global du système universitaire à travers les politiques de rattrapage (Université 2000) et de labellisation, il doit encore montrer sa capacité à articuler de manière cohérente les actions menées aux différentes échelles territoriales.

## **La différenciation territoriale des systèmes universitaires : formation d'une valeur ajoutée ou marginalisation ?**

La réalité de la carte universitaire ne peut laisser de côté la tendance lourde à la différenciation des sites qui a marqué les années 1990. Dans un contexte national profondément marqué par les questions d'égalité, cette tendance interroge le rôle de l'État dès lors qu'elle organise des mises en concurrence entre les sites universitaires.

### *Une différenciation qui s'inscrit dans les politiques publiques d'enseignement supérieur*

La mise en œuvre des politiques territorialisées de l'enseignement supérieur a engagé l'Université sur la voie d'une différenciation progressive de ses sites. L'hétérogénéité géographique et démographique ne constitue pas les seuls éléments de la différenciation locale. Elle est également le produit d'un changement dans le mode de production de l'action publique<sup>4</sup>. La construction de systèmes locaux et régionaux d'enseignement supérieur et de recherche (et non plus académiques) témoigne de capacités politiques plus ou moins affirmées à définir et développer des cadres d'action du développement universitaire dans des espaces infra-nationaux. À plus d'un titre, le lancement du plan Université 2000 (1990-1995) a constitué un levier pour construire de nouvelles formes de régulation de la politique sectorielle. Jusque-là tenues à la marge des politiques d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales s'imposent progressivement comme des partenaires financiers et stratégiques. Par ce fait, les conditions ont été réunies pour encourager l'émergence de systèmes locaux et régionaux d'enseignement supérieur

4. Douillet A.-C., Faure A., Halpern C., Leresche J.-Ph. (dir) (2012), L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation, Paris, L'Harmattan.

et de recherche. Vingt ans plus tard, la localisation des activités universitaires est sortie du modèle centre-périphérie où l'État et les universités pilotaient seuls leur développement même si le constat doit être nuancé par la manière dont se sont mis en place les Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur. Pour autant, l'implication des collectivités territoriales ne constitue pas une garantie pour une politique plus égalitaire. Les investissements universitaires sont autant soumis aux choix stratégiques des collectivités qu'aux inégalités socio-économiques entre les territoires.

La construction d'ordres territorialisés en matière de politique universitaire est à la source d'une différenciation croissante des sites. Le « droit à la différence », aujourd'hui revendiqué par les villes moyennes, sièges d'antennes universitaires, constitue l'aboutissement d'une rhétorique politique qui a soutenu la densification des équipements de formation universitaire. C'est au nom d'un développement équilibré des territoires et de l'égalité des chances que les politiques correctrices de l'État comme le plan U2000 ont introduit de la diversité et de la différenciation, sans pour autant empêcher les inégalités territoriales de continuer à se creuser. Sans doute les lois de décentralisation nous obligent-elles à repenser la question de l'égalitarisme. Il n'est plus inconcevable d'admettre, en matière de politiques publiques, qu'il existe des différences d'état et/ou de développement entre des sites universitaires qui n'ont aucune vocation à être identiques. Les nouveaux enjeux des politiques scientifiques mettent au défi les sites intermédiaires et les sites secondaires de justifier de leur utilité. Dès lors, il ne s'agit plus d'œuvrer pour un rattrapage égalitaire des situations mais plutôt d'accompagner les processus de différenciation des sites, à repenser leurs contributions spécifiques à l'aménagement du territoire et au développement économique et social global.

En ce sens, les démarches de qualification des sites<sup>5</sup> constituent une voie par laquelle les acteurs locaux sont invités à repenser le devenir de leur site en intégrant l'ensemble des opérateurs de formation d'éducation supérieure dans un projet global organisant des passerelles entre les différents types d'établissement et filières et le monde économique autour de quelques niches de spécialisation.

### *Un équilibre territorial sous tension*

À partir des années 1980, l'université – et l'enseignement supérieur en général – a glissé d'un statut de service limité et rare à un service « ordinaire » de proximité. Cette transition a été associée à une modification de la distribution territoriale des établissements assurant un élargissement de leurs bassins de recrutement. L'ouverture des sites secondaires a constitué une réelle avancée dans la démocratisation de l'accès aux études universitaires même si l'on peut regretter l'insuffisance de données permettant d'en mesurer les effets sur les trajectoires étudiantes<sup>6</sup>.

Même si les données confirment le caractère relativement limité des délocalisations (environ 10% des inscrits à l'échelle nationale), la période de forte augmentation du nombre d'étudiants a, de fait, constitué une fenêtre d'opportunité pour nombre de villes moyennes qui ont pu se doter de la ressource universitaire pour construire des projets de développement local. La référence insistante à la proximité comme principe d'action publique a justifié la mise en œuvre de programmes territorialisés, plus adaptés aux spécificités et enjeux des différents territoires. Comme le souligne le rapport DUPORT de 2008, la dimension socio-territoriale de l'université est aujourd'hui admise mais, le caractère systématique de ce lien doit être temporisé. L'implantation de formations universitaires ne constitue pas, en soi, un levier de développement socio-économique. Elle participe de l'attractivité d'un territoire, à condition que le territoire investisse pour offrir aux étudiants et aux personnels scientifiques des conditions de travail et d'insertion sociale satisfaisantes.

Or, la proximité géographique ne détermine pas mécaniquement la maîtrise des enjeux qui se déploient à des échelles territoriales différentes. Les demandes des responsables locaux à bénéficier sur leurs territoires d'infrastructures immatérielles supérieures les conduisent à insister pour que des formations

5. Catherine Soldano, (2012), « Qualifier pour ne pas être disqualifiées. La construction des schémas locaux d'enseignement supérieur dans les villes moyennes » dans Mespoulet M. (dir) Université et Territoires, Presses Universitaires de Rennes.

6. Georges Felouzis, (2004), « Les parcours étudiants et les territoires : de l'efficacité pédagogique aux incohérences du système », communication aux Journées scientifiques du RESUP, Les figures territoriales de l'université, Toulouse, 3 et 4 juin 2004.

**3. Les inégalités territoriales d'éducation supérieure et de recherche**

universitaires ou supérieures soient ouvertes. Il s'ensuit une évidente tension entre les logiques de concentration qui président à la qualité des activités d'enseignement supérieur et de recherche d'une part et de l'autre, les logiques de répartition territoriale au nom de la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur et de la recherche et du développement territorial. Faute de coordination suffisante et d'une politique nationale de cadrage, les cohérences territoriales peinent à émerger. La gouvernabilité du système universitaire à l'échelle nationale fait problème. La fragmentation du paysage de l'enseignement supérieur en ordres locaux et singuliers tient d'un certain « désordre territorial »<sup>7</sup> qui témoigne de la complexité à mener une politique d'ensemble cohérente et juste.

## **En conclusion, un enjeu politique entre différenciation et équité territoriale**

Si l'on dispose encore de peu d'informations sur les diplômés de l'enseignement supérieur par territoire, on voit que l'accès à l'enseignement supérieur tout comme la répartition des activités de formation et de recherche sur le territoire français, métropolitain et ultramarin présentent de fortes inégalités. Or, les évolutions récentes mettent en lumière un risque d'accentuation de ces différences.

Tout d'abord, l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur les amène à construire des stratégies propres de déploiement de leurs activités. Il est donc tout à fait pertinent de considérer qu'il s'ensuivra des modes de territorialisation spécifiques selon les choix politiques, les contraintes financières et les effets de contexte.

Ensuite, les récents Appels à projets lancés par l'État, qu'il s'agisse de l'Opération Campus ou des Investissements d'Avenir, semblent accentuer ces différenciations. La carte des pôles labélisés IDEX ou l'implantation des laboratoires d'excellence (LABEX), des instituts de recherche technologiques (IRT) ou des sociétés d'accélération de transfert (SATT) montrent l'émergence de logiques de concentration et de polarisation.

On assiste ainsi à l'émergence d'une nouvelle carte de l'enseignement supérieur et de la recherche où la dynamique territoriale joue un rôle décisif. La territorialité universitaire devient alors une question beaucoup plus complexe que lors des périodes précédentes. En effet, le système d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SESRI) est soumis à des exigences particulièrement difficiles : assurer un niveau scientifique d'excellence afin de maintenir son rang et renforcer l'attractivité internationale et européenne, répondre aux besoins du marché du travail, assurer la réussite du plus grand nombre afin de satisfaire les objectifs d'une société de progrès et l'élévation du niveau de compétences, contribuer à la qualité et la compétitivité du système productif et d'innovation.

On pourrait alors s'interroger sur la compatibilité des politiques scientifiques avec les principes d'équité sociale et territoriale dans un contexte d'accroissement des concurrences et de globalisation. Admettre une carte différenciée des activités d'enseignement supérieur et de recherche ne saurait cependant nier l'urgence d'une politique d'attention et de remédiation visant à assurer une plus grande égalité d'accès. Cela suppose une approche des politiques publiques visant d'une part la prise en compte des situations de compétitivité territoriale et de l'autre, une équité sectorielle et territoriale c'est-à-dire une juste égalité des chances d'accéder aux ressources d'enseignement supérieur et de recherche.

Pour surmonter cet arbitrage, un nouveau schéma de développement des activités scientifiques pourrait s'appuyer sur la généralisation de quelques principes forts mobilisés pour la signature des contrats de sites :

- considérer un site universitaire – quelle que soit sa taille - comme un système territorial d'enseignement supérieur et de recherche. Cette dernière notion suppose de procéder à des lectures géo-localisée de l'ensemble des activités scientifiques, de formation et de transfert aux différentes échelles du territoire pour aborder les dynamiques propres des sites

7. Faure A. et Négrier E. (dir), (2007) Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation, Paris, L'Harmattan.

- intégrer dans une stratégie nationale des politiques différenciées par territoire selon des compositions propres aux quatre vecteurs du développement scientifique : la formation, la vie étudiante, la recherche, le transfert et l'innovation
- intégrer le développement des systèmes scientifiques locaux dans une analyse régionale, voire interrégionale articulant les stratégies de développement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et la politique régionale
- définir de manière contractuelle les relations entre les différents partenaires publics et sectoriels afin de construire, au niveau des territoires, des communautés scientifiques pertinentes capables de revendiquer un rôle culturel, social et économique majeur pour l'université.

Pour conclure, les disparités territoriales en matière d'enseignement supérieur et de recherche et l'émergence des politiques publiques régionales de recherche soulèvent un certain nombre de problèmes qui demandent à être pris en considération par les responsables politiques et institutionnels. À n'en pas douter, lorsque l'on considère le développement des activités scientifiques et de formations supérieures, la question territoriale est insuffisamment abordée. Il est cependant devenu urgent de mieux comprendre la manière dont des acteurs publics et privés arrivent à « organiser » et « structurer » leurs actions.

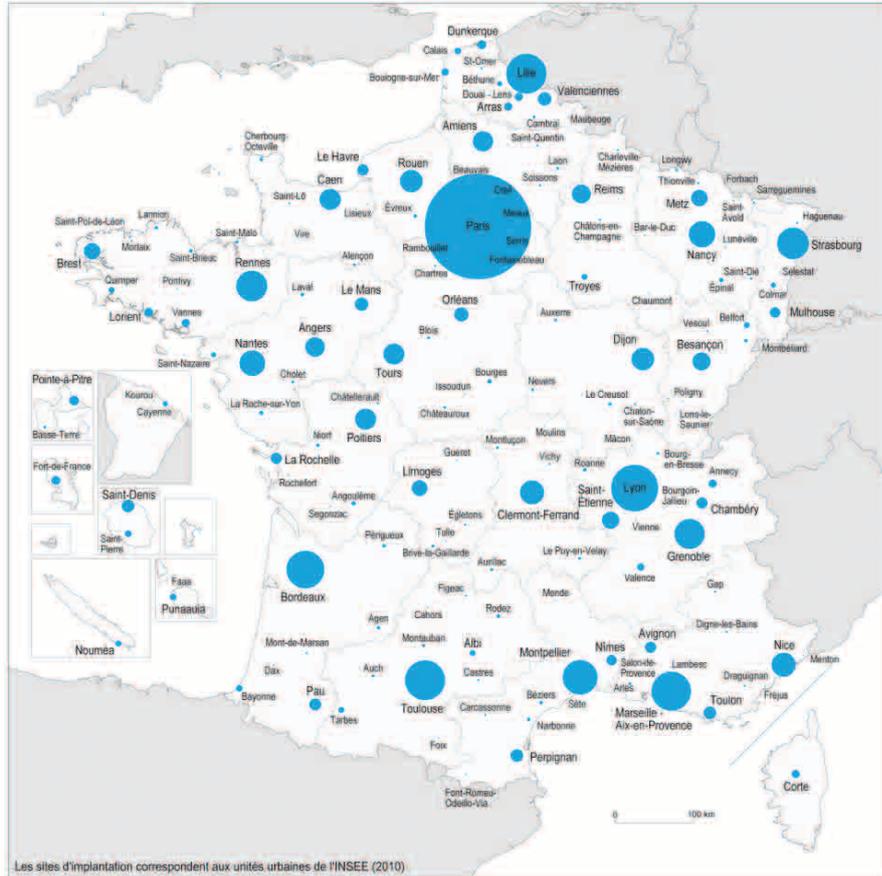
Or, dans cette perspective d'analyse, une fois arrêtées au niveau national une stratégie et des perspectives claires, tout l'enjeu réside dans la capacité politique de l'ensemble des acteurs d'un même territoire à articuler les activités scientifiques et un projet de développement.

Cette lecture appelle une nouvelle stratégie globale, impliquant : mise en relation, concertation et réseaux de coopération, mais aussi un travail politique d'organisation des infrastructures immatérielles supérieures de chaque territoire régional ou infrarégional pertinent. Il s'agit bien, sous l'accompagnement de l'État, de favoriser et d'impulser une capacité politique collective à organiser et développer les territoires scientifiques.

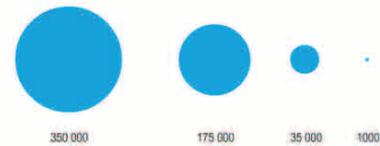
3. Les inégalités territoriales d'éducation supérieure et de recherche



# L'enseignement supérieur en France étudiants inscrits en universités

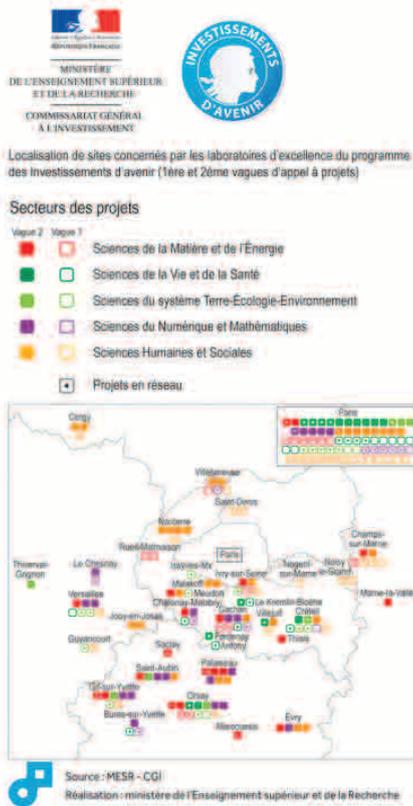


Nombre d'étudiants inscrits en universités

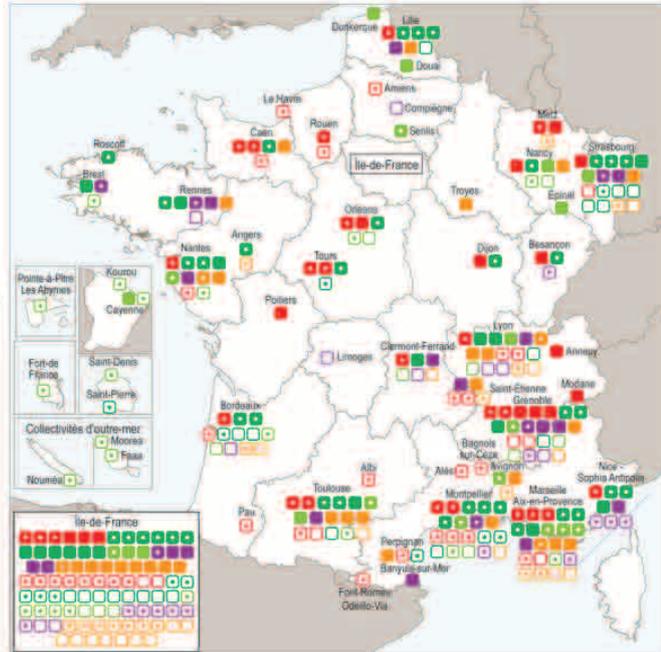


Source : MESR - DGESIP / DGRI - SIES  
Réalisation : MESR - DGESIP / DGRI - SIES

2010-2011



## Investissements d'avenir Laboratoires d'excellence vagues 1 et 2



mars 2011 et février 2012



**Marthe CORPET** est élue au Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (CNESER) depuis juillet 2012 ainsi qu'au Conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) de l'université Paris 2 Panthéon-Assas sur les listes de l'UNEF (1<sup>er</sup> syndicat étudiant). Elle a rejoint la Direction nationale du syndicat étudiant en février dernier où, après avoir organisé l'activité des sections locales de l'UNEF sur l'ensemble du territoire, elle travaille maintenant sur les questions universitaires et sur l'organisation des universités en France. Elle est actuellement étudiante en Master 1 de droit mention Carrières judiciaires et Droit pénal à l'université Paris 2 Panthéon-Assas après avoir suivi toute sa scolarité dans le même établissement. Elle possède également une licence de sociologie politique de l'université Paris-Nord (Paris 13).

La question des inégalités territoriales dans l'enseignement supérieur est un sujet important pour l'UNEF. La démocratisation de l'enseignement supérieur implique de lutter contre tous les obstacles rencontrés par les étudiants. L'impossibilité pour un grand nombre de bacheliers d'accéder à la formation universitaire de leur choix à proximité de leur lieu de vie en fait partie.

Les inégalités territoriales dans l'accès à l'enseignement supérieur ont deux origines. Une première, historique, issue de l'arrêt des politiques volontaristes de massification dans les années 90 et qui ont laissé un grand nombre de territoires exclus du dispositif d'enseignement supérieur. Une seconde, plus récente, résultat des politiques des 5 dernières années qui, en soutenant l'émergence de pôles d'excellence, ont développé les inégalités territoriales entre les pôles universitaires, mais également à l'intérieur même des projets sélectionnés. Les collectivités ont une place légitime dans le fonctionnement du service public. Cela ne dispense pas l'État d'impulser des politiques nationales ambitieuses. Il a été le moteur de la massification des années 70 et 80, il doit être l'outil d'une véritable démocratisation de l'enseignement supérieur dans les années à venir. De ce point de vue, l'élaboration d'un contrat de site entre les universités et l'État proposée dans leur contribution par Catherine Soldano et Daniel Filâtre est pertinente. Elle doit impliquer la communauté universitaire dans son ensemble et s'appuyer sur un renforcement du service public. Les politiques de vie étudiante, qui ne sont pas abordées dans la contribution des auteurs, sont également un levier important. État des lieux des inégalités territoriales dans l'enseignement supérieur

## Les inégalités territoriales sont un frein à la démocratisation de l'enseignement supérieur

L'offre de formation d'enseignement supérieur est profondément inégale sur le territoire. Les sites d'enseignement supérieur ne couvrent pas l'ensemble du territoire et les formations qu'ils proposent sont très différentes d'un site à l'autre. L'ensemble des bacheliers n'ont donc pas accès à la formation d'enseignement supérieur de leur choix à proximité de leur lieu de vie. Cet obstacle explique en grande partie pourquoi 15 % des bacheliers ne continuent pas leurs études dans l'enseignement supérieur. Il explique également les difficultés d'orientation des étudiants, cause importante de l'échec dans les premières années de l'enseignement supérieur.

## **L'absence de nouvelles implantations de sites universitaires bloque la massification**

La massification de l'enseignement supérieur dans les années 70, 80 et 90 s'explique en grande partie par l'augmentation du nombre de sites d'enseignement supérieur. L'implantation d'un site sur un territoire fait tomber plusieurs obstacles à la poursuite d'études. D'abord l'obstacle financier, sans formation à proximité de son lieu de vie le bachelier est contraint à une mobilité dont le coût est rarement compatible avec ses ressources. Ensuite l'obstacle culturel, l'élaboration d'un projet d'études n'est pas naturelle pour les bacheliers dont les parents n'ont pas eu accès à l'enseignement supérieur, il devient encore plus difficile quand le projet d'études implique une prise d'autonomie.

Depuis le plan Université 2000, il n'y a plus de politique publique ambitieuse pour la démocratisation. Ce plan ne représentait pas uniquement une volonté de l'État de mettre en lien politique d'enseignement supérieur et collectivité territoriale. La création d'universités en périphérie des métropoles a permis d'augmenter le nombre de poursuites d'études chez les bacheliers et a fait progresser la massification. Plus largement, l'implantation de sites universitaires a joué un rôle central de dynamisation socio-économique des territoires en question.

## **L'autonomie des universités et les appels à projet ont creusé les inégalités entre les sites d'enseignement supérieur**

La massification de l'enseignement supérieur était déjà bloquée depuis une vingtaine d'années. Mais depuis 5 ans, les inégalités entre étudiants se renforcent, notamment à travers une discrimination territoriale. La dérégulation du service public permise par la LRU et la mise en concurrence instaurée par les appels à projet en sont responsables.

### *Autonomie des universités : la première pierre des inégalités territoriales*

La loi LRU a donné aux universités une autonomie dans la gestion de leur budget, en particulier de leur masse salariale avec le passage aux Responsabilités et Compétences Élargies (RCE). Cette autonomie budgétaire, à laquelle s'ajoute l'autonomie pédagogique issue du LMD qui a supprimé le cadrage national des diplômes, donne toute latitude aux universités pour déterminer leur politique de formation. Les universités sont donc rentrées dans un processus de différenciation dans un cadre de concurrence. Avec à leur tête des présidents d'universités qui concentrent des pouvoirs importants et qui doivent rarement leur élection aux élus étudiants, les universités ont changé leurs priorités. Améliorer la visibilité nationale et internationale de l'établissement en attirant les meilleurs étudiants et celle des meilleurs chercheurs sont des objectifs qui sont devenus prioritaires.

### *Appels à projet du Grand emprunt : l'État qui organise la concurrence et les inégalités*

Le Grand Emprunt a été le catalyseur de la mise en concurrence et du creusement des inégalités. Il avait pour objectif l'émergence d'une dizaine de pôles d'excellence. Le Grand Emprunt et ses déclinaisons universitaires (IDEX, LABEX, EQUIPEX...) représentent une concentration budgétaire qui a accentué les inégalités entre territoires.

Le Grand Emprunt a également creusé les inégalités dans les territoires où sont implantés les établissements sélectionnés. Les critères de sélection des projets ont clairement incité aux regroupements des établissements et à la concentration des moyens. Chaque euro financé par le Grand Emprunt s'est traduit par plusieurs euros redéployés par l'établissement. Cette concentration des moyens s'est faite

au détriment des premiers cycles, des filières de sciences humaines mais également au détriment de l'implantation territoriale des établissements.

## Les leviers pour faire reculer les inégalités territoriales et relancer la démocratisation

### Relancer une politique volontariste pour la démocratisation

L'augmentation du nombre de jeunes qui accèdent et qui réussissent dans l'enseignement supérieur doit être l'objectif des politiques publiques. Cet objectif ne sera pas réalisable sans une politique volontariste de l'État qui permet de résorber les inégalités territoriales dans l'accès aux études. Le contrat de site proposé par la contribution de Catherine Soldano et Daniel Filâtre peut être un outil, il doit cependant être complété d'un renforcement du service public et d'une revalorisation de la démocratie universitaire.

#### *Élargir l'accès à l'enseignement supérieur sur le territoire : des politiques de site qui garantissent le droit aux études*

La répartition des formations d'enseignement supérieur, qu'il s'agisse des STS ou des filières universitaires, est inégale sur le territoire. Les récentes tentatives de mise en cohérence de l'offre de formation par territoire ont été un échec. Le levier du Grand Emprunt utilisé par le précédent gouvernement, loin d'assurer une cohérence territoriale, a particulièrement développé la concurrence et les inégalités. Le rôle accru des collectivités territoriales, permis par l'autonomie des universités et favorisé par le désengagement financier de l'État, a également été un échec. Il a, au contraire, développé une spécialisation des formations, adaptées aux besoins des bassins d'emploi locaux. Ce phénomène est particulièrement prégnant dans les universités extérieures aux grandes métropoles. C'est là que le désengagement de l'État a été le plus important, c'est donc là que les collectivités ont joué le rôle le plus important.

La négociation entre l'État et les universités, à travers le contrat de site, doit être l'occasion pour l'État d'assumer ses responsabilités dans l'aménagement du territoire. Il doit garantir à l'ensemble des jeunes l'accès à la formation de leur choix à proximité de leur lieu de vie.

#### *Un cadrage national des diplômes comme préalable du contrat de site*

Le contrat de site ne peut avoir de sens que s'il s'appuie sur un cadrage des intitulés et du contenu des formations. Mettre en cohérence la répartition de l'offre de formation sur le territoire passe d'abord par une mise en cohérence de l'offre de formation elle-même. La dérégulation pédagogique des formations universitaires mise en place par LMD a créé des aberrations. Certains diplômes nationaux de licence sont présents dans un seul établissement d'enseignement supérieur. Dans ce cas, la notion de diplôme national perd tout son sens et ne garantit aucune égalité entre étudiants et entre territoires. Un cadrage des intitulés doit permettre d'établir une liste raisonnable de mentions, organisées par grands domaines de formation, pour les diplômes nationaux de licence et master. Le cadrage des contenus doit garantir la correspondance entre l'intitulé et le contenu de la formation, sans quoi la cohérence de l'offre de formation sera uniquement formelle.

## *Des contrats de site pour garantir l'accès aux diplômes nationaux sur l'ensemble du territoire*

Sur les bases de ce cadrage, le contrat de site doit avoir pour objectif d'implanter des sites universitaires et d'ouvrir des formations pour assurer un véritable maillage territorial. Il doit garantir aux bacheliers l'accès à la licence de leur choix à proximité de leur lieu de vie, ce qui implique une densification de l'offre de formation par rapport à la situation actuelle. Pour les formations délivrant un diplôme de master, le maillage territorial peut être moins resserré, mais il doit garantir la présence de toutes les mentions de master sur chaque académie.

## *Après le contrat : pérenniser les formations en réformant le mode de financement de l'enseignement supérieur*

Le contrat de site doit permettre de fixer les objectifs de développement et de mise en cohérence de l'offre de formation. Mais la pérennisation de ces formations et de leur qualité ne sera possible que par une réforme du mode de financement des universités.

L'autonomie budgétaire des universités a provoqué deux travers qui ont fragilisé le caractère national des diplômes et l'égalité entre étudiants. D'un côté, l'État s'est déresponsabilisé du financement des formations. L'enveloppe budgétaire globale allouée aux établissements ne prend pas en compte leurs besoins réels, en particulier lorsqu'ils augmentent mécaniquement à cause de facteurs extérieurs (inflation, GVT, financement des CAS pensions, revalorisation du traitement des fonctionnaires, etc.). De l'autre côté, les universités ont utilisé cette enveloppe budgétaire globale pour financer leurs propres priorités, souvent bien éloignées de l'objectif d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur et d'assurer la réussite des étudiants. Ces deux travers ont provoqué les mêmes conséquences : des fermetures de formations ou la forte dégradation des conditions d'études des étudiants.

Réformer le mode d'allocation des moyens aux universités paraît donc incontournable. L'opacité du système actuel – les critères du modèle SYMPA ne sont pas pris en compte et l'allocation des moyens se fait de façon discrétionnaire – doit être remise en cause. Il est nécessaire d'établir des critères objectifs qui déterminent les besoins des établissements, mais également de flécher une partie des financements vers les formations pour garantir un encadrement minimum des étudiants quels que soient les objectifs que s'est fixé l'établissement localement.

Dans ces critères de financement, la particularité des sites universitaires délocalisés doit être prise en compte. Ne pouvant réaliser les économies d'échelle des universités de métropoles, ils sont confrontés à des coûts par étudiants plus élevés que la moyenne.

## *Impliquer les étudiants dans la négociation des contrats de site*

La négociation des contrats de site ne doit pas se faire en vase clos, entre le ministère et les présidents d'universités. Les étudiants, et plus généralement la communauté universitaire, doivent y être associés. Une réforme de la gouvernance des universités, donnant plus de place à la représentation étudiante, est indispensable pour permettre leur implication dans l'élaboration de la politique de leur établissement. Il est nécessaire d'augmenter le nombre d'élus étudiants dans les CA des universités et dans les futures structures territoriales. Il faut également revaloriser le rôle du CEVU pour lui redonner un rôle central dans l'élaboration de la politique de formation.

Le CNESER doit être pleinement intégré à la procédure de négociation du contrat de site, à travers des réunions tripartites entre l'établissement, l'État et le CNESER. Le CNESER doit pouvoir prononcer son avis sur le contrat de site. Ce vote n'aura de sens que si le CNESER est réellement intégré dans la procédure de négociation et qu'il ne se contente pas de donner un avis une fois le projet de l'établissement déjà défini avec le ministère.

## Les politiques de vie étudiante, un autre levier contre les inégalités territoriales

La contribution de Catherine Soldano et Daniel Filâtre ne développe pas la question des inégalités territoriales de l'organisation de la vie étudiante qui déterminent pourtant l'accès à l'enseignement supérieur.

### *Compenser les carences du maillage territorial*

L'organisation des services de vie aux étudiants (transport, logement...) permet de compenser en partie les difficultés d'accès à un site d'enseignement supérieur.

Une politique de construction de logements universitaires, en collaboration avec les CROUS, est indispensable pour donner les outils de ceux qui doivent se déplacer à plusieurs dizaines de kilomètres de leur domicile familial pour pouvoir étudier. Il est donc nécessaire d'engager un plan assez large avec les collectivités territoriales afin qu'elles mettent à disposition des terrains ou des logements pour l'implantation de résidences étudiantes. Les collectivités territoriales doivent de plus lutter contre les résidences privées qui ne permettent pas les mêmes garanties que celles gérées par le CROUS (cautions solidaires, loyers accessibles...).

Il existe de grandes disparités d'accès à l'enseignement supérieur expliquées par l'organisation des réseaux de transport. La création d'un demi-tarif dans les transports, ou même d'une gratuité entre le lieu de résidence et le lieu d'études (comme pour les étudiants de l'université d'Aix-Marseille) permet de véritables améliorations sur la démocratisation de l'enseignement supérieur.

### *Un plan d'action sociale étudiant pour réduire les inégalités sociales, fortement marquées territorialement*

Les difficultés financières des étudiants sont une des causes principales du recul de la démocratisation de l'enseignement supérieur. Il y a une forte disparité dans la situation sociale des étudiants selon leur lieu de vie. Le système de bourses est inadapté et n'opère plus de rééquilibrage social :

- Il est insuffisant puisque le montant maximum de bourse ne permet pas de vivre.
- Il est illisible : il existe de nombreuses bourses qui se superposent, bourses régionales, etc.
- Il est injuste puisqu'il n'est pas calculé sur la situation de l'étudiant mais de sa famille.

Afin de relancer la démocratisation de l'enseignement supérieur, il est nécessaire de refonder le système de bourses afin qu'elles soient toutes gérées par l'opérateur de la vie étudiante : les CROUS, et qu'elles s'articulent en une aide unique, une allocation d'autonomie, calculée selon les besoins propres de l'étudiant.

Les étudiants rencontrent également de grandes difficultés dans les accès aux soins. Les collectivités territoriales ont un rôle à jouer en termes de développement des politiques de soins.

- Favoriser la mise en place d'un chèque santé national ou, *a minima*, régional.
- Développer des centres de soins pratiquant le tiers payant à proximité des lieux d'études.
- Limiter les dépassements d'honoraires que les étudiants, population de fait précaire, ne peuvent assumer.



## **Méthodes et instruments**



## 4. Les enjeux de l'observation sociale locale

*Hervé Guery*

### Synthèse

Du RMI au RSA en passant par l'APA, les lois de décentralisation ont transféré une partie de l'action sociale au niveau local, sans transmettre les outils de connaissance de la société. En dépit de la multiplication des données transmises par le niveau national, les acteurs locaux ont souvent de grandes difficultés à fournir une information organisée et suivie. Et ceci pour plusieurs raisons. De l'école à la justice, en passant par le surendettement, bien des informations manquent encore. Les systèmes d'information et de diffusion des statistiques demeurent souvent difficiles à exploiter par les acteurs locaux. Enfin et surtout, plusieurs exemples montrent que si la collecte s'améliore, la réflexion sur les indicateurs eux-mêmes, leur portée et leur diffusion restent souvent limitées. Au-delà de la compilation, c'est bien la question du sens de l'observation sociale locale qui est posée. Il demeure donc un vrai travail local à mener en direction des élus et des professionnels dans les territoires afin qu'ils puissent appréhender les données dont ils pourraient disposer et surtout transformer ces informations en outils d'aide à la décision et à la définition des orientations stratégiques.

### L'auteur



**Hervé Guery**, économiste, est le directeur du Compas (Centre d'Observation et de Mesure des Politiques d'Action Sociale) dont il a été un des fondateurs. Le Compas a accompagné depuis le début des années 1990 plusieurs centaines de collectivités (communes, intercommunalités, CCAS, départements, régions) ainsi que des services de l'État ou des associations dans le cadre de la mise en œuvre de démarches d'observation des réalités sociales locales. Le Compas comprend aujourd'hui 22 professionnels ayant des compétences complémentaires. Il met en œuvre des démarches d'observation et de mise en œuvre de schémas locaux d'action sociale sur l'ensemble du territoire national y compris les départements d'outre-mer. Hervé Guéry a écrit des ouvrages concernant les politiques sociales ou la démarche d'observation sociale.

*Compas (Centre d'Observation et de Mesure des Politiques d'Action Sociale) : <http://www.lecompas.fr/>*

Depuis les lois de décentralisation de l'action sociale locale, les collectivités ont des transferts de compétences qui n'ont cessé de croître. Parmi l'ensemble de ceux-ci nous pourrions noter, le RMI puis le RSA, bien évidemment l'aide sociale et notamment celle en direction des personnes âgées, de la protection de l'enfance ou des personnes handicapées. Tout cela a été complété ces dix dernières années par l'APA (l'Allocation pour l'Autonomie des Personnes Âgées), la PCH (la Prestation de Compensation du Handicap), les MDPH (Maisons Départementale des Personnes Handicapées) mais aussi le développement de la politique de la ville avec actuellement les Programmes de Réussite Éducative, les Contrats Locaux de Santé et dans le domaine de l'emploi les PLIE (Plan Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi), les Maisons de l'Emploi et bien d'autres encore.

Paradoxalement, ces transferts de compétences ne se sont pas accompagnés d'outils de pilotage et de connaissance, d'une part des effets des actions menées et d'autre part de suivi de celles-ci. Ainsi, l'INSEE met à disposition des professionnels auprès des services de l'État (y compris dans les services déconcentrés), mais ne met pas à disposition des professionnels auprès des collectivités locales. Pourtant, les besoins y sont de plus en plus importants. La responsabilisation des collectivités locales (qu'elles ont aussi recherchée) a contribué à développer de multiples outils de gestion de ces dispositifs, de multiples tableaux de suivi ou outils d'évaluation. Certes, la DREES parvient sur certaines prestations à fournir des données cohérentes consolidées (dans les domaines de l'APA, du RSA, de la protection de l'enfance par exemple), mais ces démarches n'ont que peu ou pas été reproduites localement par l'organisation d'une information comparée en infra-département ou entre départements notamment dans le cadre de l'analyse des effets.

Dès lors, il est apparu nécessaire tant au niveau départemental qu'au niveau communal (et depuis plusieurs années au niveau des EPCI) de développer des outils de connaissances afin de suivre les actions mises en œuvre, de mesurer l'impact de celles-ci au regard des moyens financiers qui accompagnent des besoins croissants (notamment dans les domaines de l'insertion, de la lutte contre la pauvreté, de la réponse aux besoins des personnes âgées ou des personnes handicapées). Les Conseils Généraux consacrent une part de leur budget à l'action sociale qui ne cesse de croître (de 60 à 70 % pour un grand nombre d'entre eux). Pour les communes, ces réalités sont aussi de plus en plus importantes : politiques de tarifications en fonction des niveaux de vie des habitants, politique de la ville, actions du CCAS, accompagnement des personnes âgées, accessibilité aux services et aux bâtiments pour les personnes handicapées, équipements pour la petite enfance, interventions dans le cadre du logement social avec la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat, ...

Ces responsabilités ne s'accompagnent pas toujours d'outils organisés de connaissance des besoins et de connaissance de l'évolution des réalités sociales. Certes, les élus peuvent être parfois peu demandeurs d'une communication sur le fait social, lui préférant les politiques économiques, culturelles, urbaines, ... Pourtant, un certain nombre de politiques publiques ont prévu l'accompagnement d'outils de connaissance ou d'évaluation. C'est notamment le cas pour la Politique de la Ville ou alors les Maisons de l'emploi (avec un observatoire économique), dans le domaine de la protection de l'enfance (observatoire départemental de l'enfance en danger) ou de la politique sociale communale avec l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS, que l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale – l'UNCCAS – promeut depuis de très nombreuses années auprès de ses adhérents).

Le Compas (le Centre d'Observation et de mesure des Politiques d'Action Sociale) accompagne en année pleine plus de 150 collectivités dans la mise en œuvre de leur démarche d'observation sociale locale. Ces démarches sont initiées par les différents niveaux des collectivités territoriales : les communes (directement ou alors les CCAS), les intercommunalités (notamment dans le cadre de la politique de la ville), les départements et les régions. Les motifs à la mise en œuvre de démarche d'observation sont partagés entre

*ces différents niveaux : il s'agit avant tout de disposer d'informations permettant de mieux appréhender les évolutions des réalités sociales des territoires dont ces collectivités ont la charge et surtout d'en comprendre les dynamiques.*

*Les expériences sont toutes spécifiques, bien qu'elles s'adosent à un principe commun : l'indicateur n'a d'intérêt qu'au travers du débat qu'il permet. Ainsi, le cœur des démarches d'observation locale est celui de l'analyse confrontée ou partagée entre les différents acteurs et intervenants du territoire qui confrontent leur expertise à l'apport des données.*

*Cette phase d'analyse est celle qui permet l'appropriation par les acteurs locaux. Elle nécessite un travail pédagogique et de formation des utilisateurs quant à la lecture des données et les interprétations possibles.*

## **1. Les moyens de l'observation sociale**

### **1.1. L'observation sociale : une démarche devenue en apparence plus aisée pour les collectivités locales**

Depuis plusieurs années, les bases de données territorialisées se sont développées. Les fournisseurs de données localisées, et notamment l'INSEE au travers de son site, ont ouvert des possibilités d'accès à des données de plus en plus nombreuses. La fourniture de données en accès libre, bien au-delà des données du recensement, offre aux collectivités territoriales la possibilité de construire une démarche d'observation basée sur des données et indicateurs comparables dans le temps et l'espace. Dès lors, trois types d'informations sont actuellement disponibles :

Les données du recensement et notamment les fichiers détails qui offrent des possibilités d'analyses fines et problématisées au niveau des grandes villes, voire pour certaines variables au niveau des quartiers (IRIS) ;

Les données partenariales mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville (données qui sont aussi accessibles au niveau des IRIS, des quartiers en Zone Urbaine Sensible) ;

Les données mises en ligne par les autres institutions notamment la CAF, Pôle Emploi, la DREES, ...

Ces données, plus facilement accessibles, permettent aussi le positionnement des territoires les uns par rapport aux autres dans l'objectif de mieux comprendre les forces et faiblesses observées (au regard par exemple de zones géographiques ayant un nombre d'habitants proches). C'est ainsi qu'ont été construits l'outil PHARES<sup>1</sup> mis en œuvre par le Compas et l'UNCCAS ainsi que l'Observatoire des Inégalités Territoriales<sup>2</sup> développé conjointement par l'Observatoire des inégalités et le Compas.

La multiplication des sources d'informations disponibles en ligne modifie sensiblement les besoins des acteurs locaux. Le besoin est désormais moins dans la collecte des données que dans la valorisation et l'usage de celles-ci.

Le grand nombre de données disponibles, dont certaines peuvent être proches les unes des autres (notamment dans le domaine de l'économie et de l'emploi), rend en effet complexe le parcours de l'utilisateur dans l'analyse de la donnée. La formation quant à l'usage des données locales est donc essentielle. De plus en plus, l'UNCCAS pour les CCAS et les Centres de ressources de la politique de la ville s'investissent dans la formation de leurs acteurs professionnels, voire même élus à l'usage et l'interprétation de la donnée locale. L'usage de celle-ci nécessite en effet de connaître la source, les limites liées à la collecte, aux dispositifs, mais aussi les potentialités offertes.

1. [www.e-compas.fr/outils/phares](http://www.e-compas.fr/outils/phares)

2. [www.inegalitesterritoriales.fr](http://www.inegalitesterritoriales.fr)

Parallèlement, dans le domaine social, notamment auprès des professionnels du social (mais pas seulement), la question de la maîtrise de la donnée statistique est forte. Il est parfois nécessaire de réexpliquer les méthodes de « base » de la statistique (moyenne, médiane, écart-type, ... et bien évidemment l'analyse des données, les typologies, les outils de classification).

Ce temps de formation est nécessaire pour l'usage ultérieur de la donnée et surtout l'appropriation des analyses qui seront réalisées. Ce travail pédagogique est un des grands chantiers de l'observation sociale locale. Il est aussi essentiel afin d'éviter que l'usage des outils ne soit réservé aux seuls spécialistes de la donnée statistique. Afin de faire des observatoires locaux des vecteurs qui contribuent au débat démocratique local, cette formation à l'usage de la donnée est essentielle.

## 1.2. Des problèmes persistants de traitement et d'analyse au niveau local

En dépit de la multiplication de données locales transmises par le niveau national, les acteurs départementaux et locaux ont souvent de grandes difficultés à fournir une information locale organisée et suivie dans le temps concernant leur propre activité. Les outils de gestion de l'information sont avant tout des outils de gestion d'activité et de gestion financière. Dès lors, la maîtrise de l'information statistique au travers de ces outils est rendue très complexe. Le paramétrage des systèmes de requêtes, la construction même des environnements d'interrogation de la base (pour obtenir des informations sur une période déterminée par exemple) ne sont pas toujours maîtrisés par les utilisateurs de ces outils de gestion. Le recours aux sociétés de services informatiques est alors souvent nécessaire. Enfin, la question du géocodage nécessaire pour un outil d'observation infra-communal n'est que rarement intégré dans les outils informatiques (on constate sur ce point une évolution positive actuellement).

Les versions successives des applicatifs rendent parfois complexe le suivi de données dans le temps. De même, les choix des collectivités quant à leurs fournisseurs de logiciel évoluent au gré des appels d'offres rendant là aussi difficile le suivi des indicateurs dans le temps. Et pourtant, les informations détenues par les collectivités locales sont essentielles dans le cadre de la connaissance d'une partie des besoins sociaux, mais surtout de la réponse locale. Celle-ci est nécessaire afin de mesurer par exemple les effets de la non-demande quant à l'usage des services publics par des populations fragiles.

Par exemple, la collecte de données est rendue complexe pour la mesure de l'usage de la cantine par les enfants au regard de leur lieu de vie (et non de leur lieu de scolarisation) ou de leur niveau de quotient familial. Il en est de même pour la connaissance de l'accès de la population aux services culturels d'une commune ou d'une intercommunalité. Les demandes de collectivités sont de plus en plus fréquentes quant à l'usage de leurs services publics au regard du niveau de vie des habitants et de leur quartier d'habitation. Le besoin d'une analyse de l'investissement d'une collectivité au regard de sa politique publique locale en fonction des caractéristiques des usagers est très fréquent. Il est cependant rendu complexe par l'absence d'une culture de l'évaluation des politiques publiques des éditeurs de logiciels mais aussi par un manque dans les cahiers des charges des collectivités. Pourtant, quand ces analyses sont réalisées, les résultats peuvent modifier la perception initiale que les élus pouvaient avoir au regard de ces pratiques.

Parfois même, cette complexité est renforcée par l'absence de système informatique ou alors le refus de l'exploitation de celui-ci. Il est ainsi très difficile d'obtenir des informations concernant le suivi de certaines activités liées aux interventions sociales réalisées par les professionnels. En effet, la saisie des problématiques rencontrées par les travailleurs sociaux n'est pas aisée. L'absence d'une forme de codification nationale, la crainte par les professionnels d'un usage détourné de ces informations rendent compliquée la mise en œuvre d'outils de collecte de ces données. Des expériences existent localement qui mériteraient d'être valorisées et si possible déployées ensuite auprès de l'ensemble des acteurs concernés. En effet, si les indicateurs plus généraux fournissent des informations fines concernant les réalités sociales observées dans les territoires, le croisement des problématiques pour certains ménages ne peut pas l'être à partir de ces indicateurs liés à l'activité des professionnels qui sont au contact des habitants. Il est difficile de savoir si les personnes en situation de difficultés financières sont aussi celles qui n'ont

pas ouvert leurs droits en matière de santé ou qui sont en risque d'expulsion de logement. La connaissance des professionnels du social est ici unique. Elle doit être recueillie bien évidemment au travers des temps d'analyses partagées, mais elle serait consolidée par un recueil organisé de ces informations. Bien évidemment, les acteurs associatifs locaux sont dans la même situation. Leurs systèmes d'informations n'ont été que peu organisés. Il en résulte aussi une grande complexité quant à l'usage des données issues de leurs systèmes d'informations nécessitant ainsi du « sur-mesure » systématique. Ce manque d'organisation d'une information statistique locale est dommageable dans le cadre du pilotage des politiques sociales. Il serait pourtant essentiel aux collectivités de disposer d'informations fines concernant les interventions associatives (ou intervention de services de maintien à domicile dépendant des communes ou des CCAS/CIAS) en direction des personnes âgées (ou des personnes handicapées) et cela dans le cadre des politiques gérontologiques (qu'elles soient départementales ou communales ou intercommunales). Il en est de même pour les structures d'insertion par l'activité économique. Par contre, il faut noter des efforts en matière de consolidation d'informations pour certains acteurs locaux avec l'usage d'outils communs. C'est le cas notamment des Missions Locales qui ont le même logiciel (Parcours) sur l'ensemble du territoire national. Cette démarche permet ainsi d'optimiser le requêtage de la base de données et donc de faciliter l'usage local des ces données.

### 1.3. Les lacunes des services de l'État

La fourniture de données locales par les services déconcentrés de l'État n'est pas toujours très satisfaisante. Cette situation est paradoxale au regard des obligations qui sont faites aux collectivités locales ou aux CCAS dans le cadre par exemple des Analyses de Besoins Sociaux ou de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de la ville.

Ainsi, de très nombreux services de l'État sont dans l'incapacité de fournir une information fine (notamment à un niveau infra-communal, mais parfois même au niveau communal) d'ordre statistique. Prenons quelques exemples précis de cette situation :

L'éducation nationale ne transmet que très peu d'informations aux collectivités locales pour les collèges et lycées. Pourtant, l'information au niveau des collèges est essentielle car il s'agit de la période où se joue l'orientation des enfants (orientation qui est très importante pour les enfants qui sont en difficulté scolaire). Paradoxalement, les services de l'État impliquent les collectivités dans le cadre des actions menées en direction des « décrocheurs » scolaires. Il serait pourtant plus pertinent de travailler à un cadre national d'échanges d'informations concernant la population scolarisée dans les collèges et lycées, et cela pas seulement à partir de l'adresse de l'établissement, mais surtout à partir des adresses des parents. Cette information est bien évidemment détenue et organisée par l'Éducation nationale mais rarement partagée avec les collectivités locales. Ce partage d'information devrait permettre de mieux comprendre les parcours des enfants au regard de leur lieu de vie sans pour autant stigmatiser les établissements (ce qui est souvent la crainte de l'Éducation nationale quant à la fourniture de données) ; La Banque de France détient des informations essentielles au travers de sa gestion des commissions de surendettement. L'impact actuel de la crise semble avoir un effet sur le surendettement des ménages. L'analyse de données locales concernant la saisie des commissions permettrait de compléter les approches existantes de la pauvreté, voire de l'affiner en intégrant par exemple les types d'endettements observés (consommation, immobilier, ...). Cette information est pourtant centrale eu égard aux origines de la crise économique actuelle (le surendettement des ménages américains d'une part et les impacts territoriaux observés d'autre part). Mais manifestement la Banque de France joue pleinement ici sa fonction « coffre-fort » et ne diffuse pas d'informations aux collectivités locales et notamment pas d'informations infra-communales...

Le système informatique de la justice est aussi peu pourvoyeur d'informations aux collectivités locales. Celles-ci s'impliquent pourtant dans de nombreux partenariats avec la justice (notamment dans l'accès aux droits des victimes, dans la mise en œuvre de contrats locaux de sécurité, ...). Pour autant, l'accès aux informations statistiques de la justice est rendu très complexe. Il n'existe ainsi pas de cadre d'échanges de données entre par exemple la protection judiciaire de la jeunesse, les tribunaux et les collectivités

locales. Là encore, la fonction de prévention des collectivités est essentielle (la protection de l'enfance par exemple pour les départements, le développement des actions de prévention par les communes, les équipes de prévention dans les quartiers, ...), mais le retour statistique est très pauvre et souvent globalisé au niveau de la zone géographique de compétence du tribunal. Or, l'analyse devant permettre une politique communale ciblée doit être la plus fine possible. Il existe des échanges avec la police et la gendarmerie (au travers de l'état 4001) mais l'élargissement aux activités judiciaires est très rare. Là encore, un cadre national pour des échanges locaux d'informations devrait pouvoir être construit ; Dernier exemple, les emplois aidés dont le financement relève de l'État : le retour d'une information statistique consolidée localement fait, ici aussi, défaut.

## 1.4. Le rôle des autres acteurs institutionnels

Parmi ces autres acteurs figurent d'abord les organismes de sécurité sociale. Leur fonction n'est certes pas de fournir des données statistiques aux collectivités locales, mais leurs interventions en font des acteurs incontournables de la connaissance des réalités sociales et des besoins sociaux.

Les CAF sont des partenaires essentiels dans la mise en œuvre de la connaissance des réalités sociales des territoires ainsi que dans l'analyse de celles-ci. Les collectivités ont déjà des pratiques d'échanges de données assez fréquentes pour peu qu'elles aient mis en place des conventions avec les CAF dans le cadre par exemple de contrats de territoires (contrat enfance par exemple). La géocodification de leurs fichiers réalisée par l'INSEE, le développement d'outils internes de requêtage leur permet de fournir assez aisément, dans un cadre conventionnel, les données essentielles (ces données sont structurées et peuvent donc être suivies dans le temps et comparables dans l'espace).

Les CPAM s'impliquent très fréquemment dans le partage territorial de l'information et répondent souvent aux besoins de connaissance (y compris au regard des données infra-communales<sup>3</sup>). Ces échanges de données peuvent ainsi concerner le profil des assurés sociaux dont les bénéficiaires de la CMUC ou alors la connaissance de l'usage des professionnels de santé par les assurés, l'offre médicale, voire des éléments de prescription. Ces implications des CPAM sont essentielles pour les collectivités locales qui mettent en œuvre des Contrats Locaux de Santé ainsi que des Ateliers Santé Ville dans le cadre de leurs politiques de prévention. Ces politiques nécessitent par ailleurs une intervention territoriale fine pouvant distinguer les quartiers entre eux. D'où la nécessité d'une analyse géographique fine intégrant bien évidemment les précautions d'usages liées à la fiabilité des données produites.

Les CARSAT ne parviennent pas aisément à fournir des informations concernant les personnes âgées dont elles ont la charge. Là encore, un travail centralisé destiné à organiser une liste d'indicateurs accessibles depuis le niveau quartier jusqu'au niveau départemental permettrait aux systèmes d'observation locaux de progresser dans leur connaissance sociale et leur réponse.

Pôle emploi s'implique de plus en plus fortement au niveau local depuis quelques années. Il y a eu une période où la fourniture de données de leur part était très complexe. Cette situation s'est fortement améliorée. La mise à disposition par l'INSEE de données locales y a certainement contribué. Ces échanges sont par contre liés à des volontés locales.

Les URSSAF s'impliquent aussi de plus en plus fréquemment dans des démarches locales originales d'échanges d'informations statistiques. Elles ont des données uniques concernant les salariés avec notamment une connaissance unique des flux domicile/travail. Avec l'URSSAF de Côte-d'Or, le Compas a monté une démarche originale visant à appréhender les déplacements des salariés issus des quartiers de la politique de la ville du Grand Dijon. L'échange d'informations a permis de visualiser les flux des salariés entre quartiers d'habitation et quartiers de travail en complétant ces informations par des données sur les salaires. Bien évidemment ces échanges de données prennent une importance toute particulière dans le cadre de la connaissance de l'évolution des besoins des habitants des quartiers de la politique de la ville ou alors dans le cadre des politiques locales de transport.

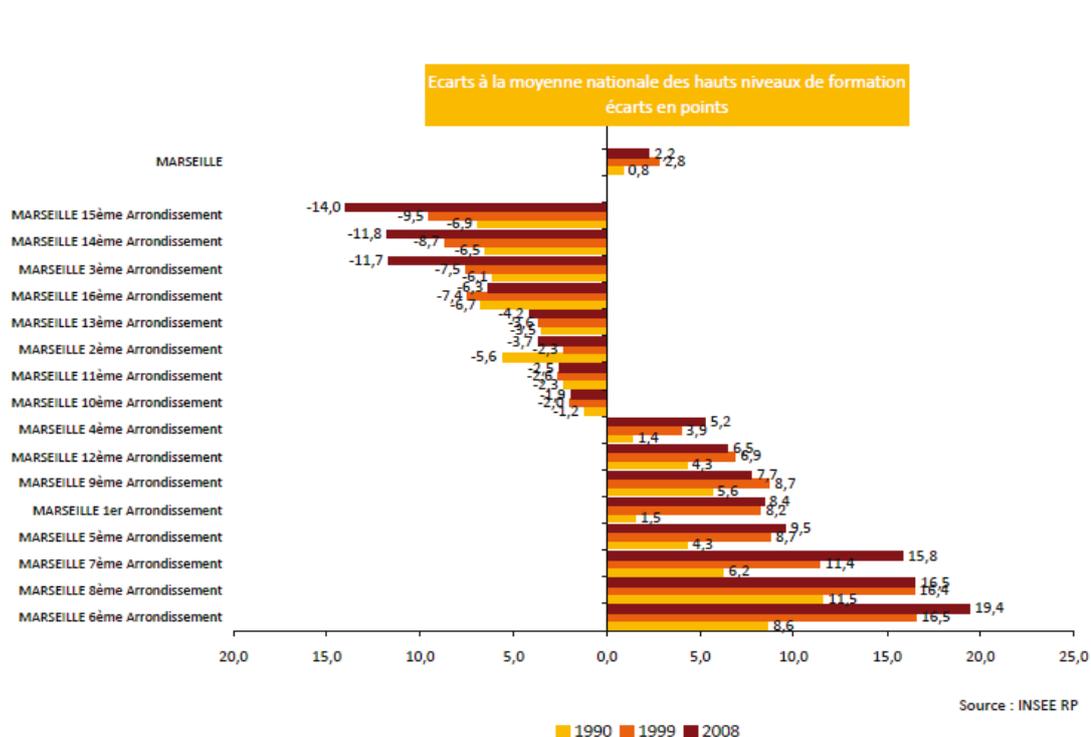
3. Le Compas propose toujours soit de réaliser sur site une géocodification (c'est-à-dire l'affectation des adresses à un territoire – quartier par exemple) de leur fichier soit de leur fournir un petit applicatif qui leur permettra de l'effectuer par eux-mêmes.

## 2. PERTINENCE ET IMPERTINENCE DE L'OBSERVATION SOCIALE

Afin d'illustrer la pertinence d'une démarche d'observation sociale territoriale, on choisit ici des indicateurs soumis à débat, tant dans leur construction que dans leur interprétation. Ils sont autant « pertinents » « qu'impertinents », dans la mesure où ces indicateurs sont destinés à déranger et à interpeller les acteurs. Ils visent aussi à faire apparaître les spécificités locales notamment en termes de comparaison spatiale et de suivi dans le temps. On aborde dans cette partie les questions liées à l'interprétation des données, à la prise en compte de la mobilité des habitants, à la déclinaison de données nationales ou départementales au niveau communal, à la construction d'indicateurs synthétiques ainsi qu'à la prise en considération des spécificités de l'outre-mer.

### 2.1. La mesure des écarts entre territoires : l'indicateur et ses limites

L'organisation d'informations statistiques territorialisées suivies dans le temps donne au lecteur des informations quant à l'évolution des territoires. Par la confrontation entre territoires, il est alors possible d'obtenir des analyses en termes d'écarts par une comparaison spatiale et temporelle de ces indicateurs. Ainsi, le graphique ci-dessous présente l'évolution des écarts pour trois années (1990, 1999 et 2008) entre chacun des arrondissements marseillais et le niveau national pour l'indicateur « part des personnes ayant plus de 15 ans et ayant achevé ses études possédant un diplôme de type Bac+2 et au-delà ». Cet indicateur permet de mesurer la part des diplômés de l'enseignement supérieur (entendre « bac+2 et au-delà ») au lieu de domicile. Ainsi, la ville de Marseille avait un taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 0,8 point plus important que le niveau national en 1990, puis de 2,8 points au-dessus en 1999 et enfin de 2,2 points en 2008. Bien évidemment, cette représentation fait apparaître l'écart et donc l'évolution dans le temps de cet écart. Ce taux ayant évolué sur la période au niveau national, la représentation graphique l'intègre donc.



Une analyse rapide de ce graphique permet de mesurer un accroissement important des écarts entre les arrondissements de Marseille et notamment ceux situés aux deux extrémités. Le XV<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille avait 6,9 points de retard en 1990 et 14 en 2008. A l'opposé, le VI<sup>ème</sup> en avait 8,6 d'avance en 1990 pour 19,4 en 2008. Bien évidemment, cela ne veut pas dire qu'il y a de moins en moins de diplômés de l'enseignement supérieur dans le XV<sup>ème</sup> arrondissement, mais que l'évolution de ce taux est beaucoup moins rapide qu'au niveau national. S'il y avait un peu plus de 15 points d'écart entre les taux de diplômés de l'enseignement supérieur pour ces deux arrondissements en 1990, cet écart était en 2008 de 33 points (soit un peu plus d'un doublement en un peu moins de 20 ans). Cette situation n'est malheureusement pas spécifique à Marseille. Dans le cadre de l'analyse des territoires de la politique de la ville, l'accroissement des écarts entre quartiers est presque systématiquement observé.

Mais comment interpréter ces écarts ? Cette évolution est-elle liée au plus faible accès des habitants des quartiers nord du XV<sup>ème</sup> arrondissement ou est-ce lié aux mouvements de population ? En effet, il est possible que les personnes qui habitent les quartiers concernés par la politique de la ville et qui obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur quittent leur territoire d'habitation. Dès lors, si ces personnes sont remplacées par des personnes n'ayant aucune formation, cet indicateur mesurera essentiellement la mobilité des ménages (les sortants et entrants et les structures de chacun d'entre eux) du territoire et non un effet de ségrégation quant à l'accès à l'enseignement supérieur par exemple.

L'analyse des données ici observées permet essentiellement de mesurer un accroissement des écarts en termes de niveaux de formation entre territoires, mais ne traduit en rien la dynamique des parcours individuels. Le curseur est certainement situé entre ces deux valeurs extrêmes, mais il est important de pouvoir appréhender un peu plus précisément les effets territoire et mobilité. Pour obtenir cette information, il faut alors croiser les informations provenant d'autres acteurs et notamment celle des bailleurs sociaux (au travers par exemple de l'exploitation des données provenant des enquêtes d'occupation du patrimoine sociale qui isolent les caractéristiques des nouveaux entrants de celles de l'ensemble des locataires).

Cependant, dans les quartiers nord de Marseille, il y a beaucoup de co-propriétés ne permettant pas l'accès à ces informations. La Mission Locale pourra fournir des informations concernant les niveaux de formation des jeunes, mais les jeunes étudiants n'ont que peu recours aux services des Missions Locales. La recherche d'une information quant à l'accès au diplôme n'est alors possible que par les données de l'Éducation nationale et notamment au travers des informations concernant les élèves en collège et surtout les orientations pratiquées à l'issue de la troisième (au lieu d'habitation de l'élève). La confrontation de ces données permet d'illustrer la mesure des écarts quant à l'accès à l'enseignement secondaire selon les territoires d'une ville dans le cadre d'indicateurs mesurant le parcours des jeunes. Cet exemple montre bien la nécessité de combiner les indicateurs pour une meilleure compréhension de la réalité des habitants des territoires.

## 2.2. L'intégration des flux dans l'analyse de la dynamique des territoires

Les analyses faites ci-dessus mettent en évidence la nécessité d'intégrer les dynamiques résidentielles des ménages afin de mieux appréhender les réalités sociales des territoires et leurs évolutions. Depuis la mise en œuvre du recensement rénové et jusqu'à l'année passée, l'INSEE a mis à disposition un fichier permettant de mesurer les mobilités résidentielles des ménages français. Ce fichier intégrait notamment les communes antérieures et les communes actuelles (l'écart étant de 5 ans<sup>4</sup>) ainsi que les caractéristiques des habitants concernés (type de ménage, âge, liens à l'emploi, niveau de formation, type de logement, ...).

4. Cet écart est actuellement ramené à un an, mais l'information n'est pour l'instant pas mise à disposition (pour que l'information produite soit cohérente, il est nécessaire d'attendre 5 années de collecte selon ce nouveau mode).

Dans le cadre d'une étude sur les disparités socio-spatiales<sup>5</sup> mise en œuvre pour le compte de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Compas a réalisé l'analyse de ces fichiers en les croisant avec les spécificités des différents territoires de la région. Une analyse typologique des territoires a été réalisée. Elle a permis de distinguer 7 types de territoires en fonction des réalités sociales des habitants qui les composent ainsi que des potentiels économiques de ceux-ci. L'analyse des soldes entre habitants qui arrivent sur les grands groupes de territoires et habitants qui quittent ces territoires offre la possibilité de mesurer l'impact des flux sur les compositions sociales des territoires et donc sur les inégalités territoriales observées.

Ainsi, dans les territoires les plus favorisés, les flux migratoires se traduisent par l'apport net de populations en couple (avec ou sans enfant), de cadres ou professions intermédiaires, de personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur. Par contre, le solde est négatif pour les familles monoparentales ou les personnes seules, pour les ouvriers ou employés ainsi que pour les personnes ayant un faible niveau de formation. Les mouvements inverses sont observés pour les territoires les plus fragiles. Dès lors, les territoires accueillant les populations les plus défavorisées sont aussi les territoires qui voient partir leurs populations les plus favorisées. Ce flux explique pour une partie non négligeable les difficultés rencontrées par certaines collectivités. Ce mouvement de « vote par les pieds » est clairement observable au niveau communal ou intercommunal, par contre il ne peut pas l'être au niveau infra-communal car les informations ne sont pas disponibles (difficultés liées à la fiabilité de l'information).

Cette analyse permet ainsi de mesurer les effets des mouvements de population sur la situation sociale des territoires. Bien évidemment, le type de logement (notamment son coût) explique pour beaucoup ces mobilités résidentielles (qui s'expliquent aussi par la volonté de se rapprocher de l'emploi).

### 2.3. L'exemple de la pauvreté : donnée indispensable mais indisponible...

La mesure de la pauvreté à un niveau territorial fin est une des demandes les plus fréquentes de la part des commanditaires d'un observatoire social. Actuellement, l'INSEE communique des informations concernant les taux de pauvreté au niveau départemental et régional. En effet, les sources de données mises à disposition permettent d'observer les revenus avant redistribution et impôts. Le calcul de la pauvreté à partir de ces données tend à amplifier les réalités du fait de la non-prise en considération des revenus issus des transferts sociaux. Certes, l'intégration des revenus de redistribution ne modifie pas fondamentalement les équilibres observés, notamment le positionnement des territoires entre eux. Malgré tout, et pour rester dans une analyse cohérente, il est important d'estimer les ressources issues de ces revenus de redistribution afin d'avoir une mesure de la pauvreté plus juste bien qu'approchée. L'utilisation des données fiscales par unité de consommation redimensionnées par l'intégration d'estimations des revenus de redistribution (estimation réalisée à partir des données fournies par l'INSEE pour les calculs des niveaux de revenus après redistribution pour les départements français) permet d'approcher les taux de pauvreté locaux (au niveau communal par exemple). Les résultats observés localement peuvent ensuite être confrontés aux données obtenues par les CAF concernant la part des ménages allocataires<sup>6</sup> qui vivent sous le seuil de bas revenus. L'usage de cette donnée est essentiel pour une meilleure compréhension des besoins sociaux des habitants des territoires. Une étude mettant à disposition les taux de pauvreté pour les 100 plus grandes villes françaises a été publiée par le Compas en lien avec La Gazette des communes en juillet dernier<sup>7</sup>.

Le **Centre d'observation de la société fondé par le Compas** en présentait ainsi les résultats : « *Pour la première fois en France, le bureau d'études Compas publie des estimations de taux de pauvreté au niveau communal. De la même façon que l'on observe la pauvreté par âge, sexe,*

5. [www.pas.regionpaca.fr/docuemnt/article/etude-sur-les-disparites-socio-spatiales-du-territoire.html](http://www.pas.regionpaca.fr/docuemnt/article/etude-sur-les-disparites-socio-spatiales-du-territoire.html)

6. Les CAF ne connaissent pas toutes les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté (celles qui ne sont pas allocataires de la CAF) mais cet écart est aussi observé pour les estimations qui sont faites à partir des données fiscales (les ménages sans papier par exemple ne sont que très peu pris en considération dans les différents modes de calcul de la pauvreté).

7. Étude à consulter sur le site du centre d'observation de la société : [www.observationsociete.fr](http://www.observationsociete.fr)

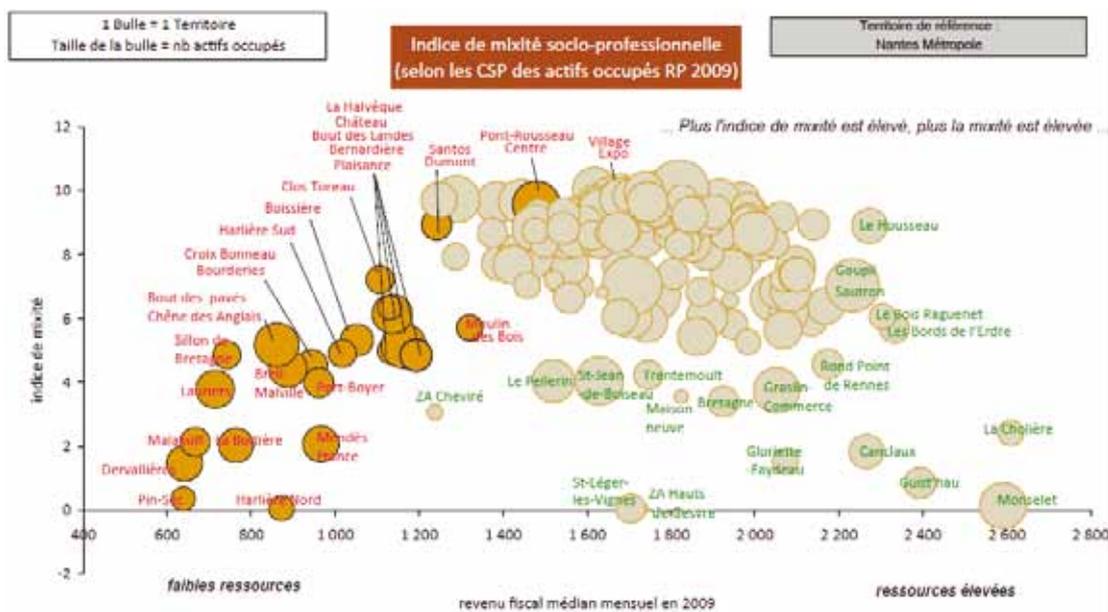
#### 4. Les enjeux de l'observation sociale locale

catégorie sociale ou niveau de diplôme, il faut l'observer en fonction des territoires. Les données montrent clairement que la pauvreté se concentre dans les villes les plus importantes. Les 100 plus grandes villes rassemblent un tiers des ménages pauvres, alors qu'elles ne regroupent qu'un cinquième de la population. La ville attire les plus démunis, notamment parce qu'on y trouve le plus de logements sociaux et d'emplois. Contrairement à un discours aujourd'hui répandu, les villes de plus petite taille, l'espace périurbain ou rural ne sont pas ceux où l'on trouve le plus de ménages pauvres, même si les deux tiers des ménages pauvres n'habitent pas dans les 100 plus grandes villes. Parmi les communes où le taux de pauvreté est le plus élevé, on retrouve des villes d'outre-mer, comme Saint-Denis de La Réunion (39 % de pauvres), des villes en difficulté du fait de leur passé industriel comme Roubaix (46 %) ou des villes de banlieue de grandes agglomérations, notamment du Nord et de l'Est de l'Île-de-France, comme Saint-Denis en Seine-Saint-Denis (39 %). Les villes où les taux de pauvreté restent les plus faibles sont situées pour l'essentiel à l'Ouest parisien, comme Neuilly-sur-Seine (7 % de pauvres). ».

### L'exemple de la mixité sociale : un indicateur à débattre

La question de la mixité sociale est centrale dans les échanges avec les élus et les acteurs locaux. Cette mixité est intégrée dans les objectifs de très nombreuses collectivités, au travers de politique d'habitat ou dans le cadre du vivre ensemble dans les établissements scolaires par exemple. Ce concept n'est pas mesuré si ce n'est au travers d'indicateurs multiples pouvant concerner les différents types d'habitats ou alors la présence de populations à bas niveaux de revenus.

Il est apparu nécessaire de travailler sur cette notion dans le cadre des travaux d'observation locale. Le Compas s'est ainsi penché avec plusieurs collectivités locales sur cette notion. Il est apparu pertinent de retenir la notion de catégories socioprofessionnelles afin d'approcher la question de la mixité sociale. L'indicateur qui a été construit consiste à mesurer les écarts qui existent entre la répartition au niveau de l'agglomération par exemple des différentes catégories socioprofessionnelles (telles qu'elles sont livrées par l'INSEE dans le cadre du recensement de la population) et cette même répartition au sein des différents territoires qui composent cette même agglomération. L'indice ainsi calculé permet d'approcher selon sa valeur la juste représentation ou non des différentes catégories socioprofessionnelles au regard de la répartition du territoire englobant. Le graphique ci-dessous représente ainsi la valeur de l'indice de mixité sociale pour les quartiers et les communes de Nantes Métropole.



Plus l'indice est fort, plus il y a de mixité sociale, plus l'indice est faible et proche de zéro, moins il y a de mixité sociale au regard de la valeur de référence qui est celle de Nantes Métropole dans cet exemple. En abscisse est intégré le niveau de revenu médian du territoire concerné. Enfin, les bulles représentent chacun des territoires de l'agglomération (IRIS ou commune selon les données disponibles) et leur taille le nombre d'actifs occupés. Les bulles colorées en orange concernent les quartiers concernés par la politique de la ville. La distribution des territoires forme un arc de cercle presque parfait. Il apparaît ainsi que l'absence de mixité est aussi forte dans les quartiers les plus pauvres de l'agglomération que dans les quartiers où les niveaux de revenus sont les plus forts.

Cette analyse peut bien évidemment être mise en œuvre au niveau national à partir des seuils de références nationaux et ensuite être déclinée localement permettant aux collectivités de positionner leurs territoires en fonction des valeurs nationales. Dans ce cas, les territoires où est constaté le moins de mixité sont les territoires les plus aisés (cela concerne essentiellement l'Ouest parisien et de l'Île-de-France). Cet arc de cercle est observé dans la quasi-totalité des grandes villes. Il faut noter la spécificité des territoires de la politique de la ville qui se retrouvent dans une position atypique au regard des autres territoires. Ce même mode de calcul peut aussi être utilisé pour observer la mixité sociale dans les établissements scolaires et notamment les collèges. L'usage du fichier élèves de l'Éducation nationale permet d'approcher les réalités sociales des élèves à partir des catégories sociales telles qu'elle les détermine. En utilisant les mêmes modes d'analyse des écarts, il est ainsi possible de mesurer la répartition de ces catégories, par un indicateur simple de lecture, pour chacun des établissements scolaires.

## Le cas des DOM

Les Départements d'outre-mer ne bénéficient pas des mêmes possibilités d'accès aux données locales et notamment aux données infra-communales que celles disponibles pour les communes de la France métropolitaine. Un très gros travail a été mené par l'INSEE pour La Réunion, qui dispose actuellement de sources d'informations similaires à celles mises en œuvre au niveau de la métropole. Si la Martinique se situe en position intermédiaire, les autres départements d'outre-mer ne disposent que de très peu de données à l'IRIS (seulement les données provenant du recensement de la population). Et pourtant, les besoins en termes de comparaison recensés auprès des collectivités locales d'outre-mer concernent essentiellement des comparaisons entre DOM. Les travaux réalisés en 2012 par l'Agence Française de Développement (AFD), illustrent les spécificités et les besoins sociaux des DOM (et bien évidemment des Collectivités d'outre-mer)<sup>8</sup>. Le Compas et l'UNCCAS ont mis à disposition des communes et CCAS des DOM le site DOME0<sup>9</sup> qui permet aux communes de se positionner au regard des communes DOM de même strate de population. Seules les données issues du recensement y sont présentées. Cependant, si les sources d'informations sont moins organisées (essentiellement au niveau infra-communal) les obligations des collectivités et des CCAS sont les mêmes.

### *L'indicateur de pauvreté dans les DOM*

Le seuil de pauvreté en France hexagonale est calculé à partir du Revenu par Unité de Consommation après redistribution. Sur la base d'un taux à 60 %, le seuil de pauvreté est estimé à un peu plus de 960 €. Pour les départements d'outre-mer, il est recalculé localement en fonction du niveau de revenu médian local. Cela s'explique par les spécificités économiques et l'éloignement de l'Hexagone. Cependant, ce choix n'est pas anodin. Pour la Martinique, nous obtenons ainsi un seuil de pauvreté estimé à 750 € environ. Dès lors, à 755 € un habitant de la France métropolitaine fera partie des ménages en situation de pauvreté, mais pas en Martinique. Cet écart est problématique pour la gestion de la pauvreté et le niveau de vie des Martiniquais. S'il est cohérent d'un point de vue choix d'un seuil de pauvreté relatif (c'est-à-dire basé sur le revenu médian par unité de consommation et non sur la base d'un panier de

8. Voir dans ce rapport la contribution de Rivière.

9. [www.ecompas.fr/domeo/](http://www.ecompas.fr/domeo/)

## 4. Les enjeux de l'observation sociale locale

biens constituant la définition de ce qui est appelé la pauvreté absolue), il ne l'est pas au regard des besoins locaux et réalités économiques locales (coût de la vie notamment et surtout coût du logement, de l'alimentation ou de la mobilité).

Bien évidemment, il importe de choisir le mode de calcul de la pauvreté : pauvreté ou pauvreté absolue. Il n'est pas interdit d'être un peu cohérent pour permettre des comparaisons de taux de pauvreté entre départements français (cette prise en considération existe bien pour les primes vie chère des salariés de la fonction publique dans les DOM). Le tableau ci-dessous ne retient que le taux national et non un taux local.

**Taux de pauvreté**

<b>Seuil de pauvreté à 60 % en 2010 : 964 €</b>		
<b>estimation des revenus fiscaux par UC après prestations et avant impôts</b>	<b>nombre de ménages sous le seuil de pauvreté</b>	<b>taux de pauvreté en %</b>
MARTINIQUE (Départements DOM)	49 299	33
France métropolitaine	3 966 401	15

*On considère au minimum le montant du RSA personne seule pour estimer les revenus après prestations*  
*Source : INSEE, DGI 2010 & estimations Compas*

Ce tableau donne les taux de pauvreté recalculés sur les mêmes bases entre l'Hexagone et la Martinique. Le taux de pauvreté est de 15 % pour la France hexagonale (une valeur arrondie) et de 33 % pour la Martinique. Le taux est plus de deux fois plus important. S'il avait été appliqué le seuil de pauvreté spécifique pour la Martinique, c'est-à-dire 750 € et non 964 € le taux serait un peu supérieur à 20 %. L'écart entre ces deux valeurs (33 % et 20 %) est donc très important.

*Les sources de revenus : des indicateurs pour interroger les représentations*

L'exemple qui suit est aussi martiniquais. L'analyse des revenus des ménages permet d'isoler 5 grands groupes de ressources que sont les traitements et salaires (dont les indemnités chômage), les pensions et retraites, les bénéfices des sociétés, les revenus du capital et les prestations (sociales, familiales, liées au logement). Le tableau ci-dessous donne donc, pour 100 € de revenus la part respective de ces différentes sources. La part des prestations sociales est recalculée au regard des données disponibles au niveau national et départemental.

Les écarts principaux se situent au niveau des pensions et retraites qui sont beaucoup plus faibles dans le revenu global en Martinique que dans l'Hexagone et à l'opposé des prestations qui sont plus importantes. La faiblesse de la part des pensions/retraites ne s'explique pas par une part des ménages âgés plus faible, mais par un niveau de retraite plus faible. Ainsi, le niveau de retraite moyen des ménages concernés (sur la base des déclarations de revenus faites en 2010, revenus de 2009) est de 1 150 € mensuel en Martinique contre 1 622 € pour l'ensemble de la France (il s'agit du niveau moyen de retraite par ménage et non par retraité).

Cet écart est lié à la faiblesse des niveaux de retraites en Martinique (date de début de cotisations postérieures pour de nombreux Martiniquais à celle observée au niveau de la Métropole mais aussi effet de très nombreux emplois liés à l'activité agricole, canne à sucre et surtout la banane). Il s'explique aussi par un plus faible recours au minimum vieillesse car les personnes âgées martiniquaises sont très majoritairement propriétaires de leur logement et ont peur de la récupération sur succession. Elles n'utilisent donc pas tous leurs droits.

## Répartition des revenus après prestations par source de revenus

Estimations réalisées à partir des revenus des ménages par unité de consommation DGI						
	Part des traitements/salaires (%)	dont indemnités de chômage (%)	Part de pensions/retraites/rentes (%)	Part des bénéfiques (%)	Part des autres revenus (%)	Part des prestations (%)
MARTINIQUE (Départements DOM)	64,0	3,9	17,7	5,1	4,1	9,1
France métropolitaine	60,0	3,0	23,3	5,4	5,8	5,5

Ce tableau est aussi très riche d'enseignements. Ainsi, la part des revenus de remplacement (prestations contributives et non contributives) représente 30,7 % du revenu global des Martiniquais (allocations chômage, prestations sociales et pensions/retraites) contre 31,7 % pour la France hexagonale. Ainsi, pour 100 € de revenu, les Martiniquais ont une dépendance aux revenus de redistribution plus faible. Ce ratio évoluera bien évidemment avec le rattrapage et le dépassement en termes de vieillissement dans les 10 années à venir, mais malgré tout, la comparaison des taux permet de remettre en cause bien des idées reçues concernant la dépendance des Martiniquais aux prestations dans leur ensemble. Pour autant, en dissociant les prestations liées à une contribution (prestations contributives, c'est-à-dire les prestations pour lesquelles les Martiniquais se sont assurés, notamment les indemnités chômage, les allocations journalières en cas de maladie et les retraites) des prestations non contributives (notamment les minima sociaux), le rapport sera modifié. Mais il ne faut pas oublier, qu'une des prestations importantes, l'allocation logement, est sous-représentée en Martinique (et dans les DOM en général) au regard de la situation de l'Hexagone. Ainsi, 56 % des allocataires de la CAF au niveau national ont droit à une aide au logement contre 38 % pour la Martinique. Cela s'explique notamment par la qualité du logement et la plus forte proportion de ménages à faible niveau de vie mais propriétaires de leur logement. Cette situation est très fréquente en Martinique, elle est très rare dans l'Hexagone. Enfin, le tableau fait apparaître la plus forte part des salaires dans la constitution du revenu des ménages martiniquais au regard de celle observée pour les ménages de la France hexagonale. Là encore, cette donnée modifie certaines perceptions des réalités martiniquaises.

## Conclusion

Ces quelques exemples illustrent la nécessité d'analyser les données mises à disposition. La confrontation des points de vue doit se mettre en œuvre dès la construction des indicateurs (Quel est le but recherché ? Qui est destinataire de l'information produite ?), puis s'amplifier lors de la lecture de la donnée. Ces exemples illustrent aussi la nécessaire confrontation de données les unes avec les autres afin de mieux répondre aux besoins des acteurs locaux. Ils mettent également en évidence la recherche des apports possibles des données disponibles aux questionnements des acteurs locaux. L'évolution à venir de la géographie prioritaire de la politique de la ville rend nécessaire la construction d'indicateurs nouveaux qui illustrent le mieux possible les enjeux repérés pour cette politique publique<sup>10</sup>. Dès lors, la fonction de médiation entre la donnée et les commanditaires d'un système d'observation sociale local apparaît essentielle. Cette fonction vise à traduire les questionnements posés par les acteurs

10. Voir dans ce Rapport la contribution de Béhar.

#### 4. Les enjeux de l'observation sociale locale

locaux en proposition d'indicateurs, à animer les temps d'échanges autour de la mise en œuvre de ceux-ci ainsi qu'à accompagner les interprétations et analyses. Ces fonctions de médiation peuvent être mises en œuvre par des professionnels des collectivités locales intéressés par ces démarches, accompagnés par des actions de formation.

Enfin, la communication des résultats d'un observatoire social local n'est jamais aisée. Les élus mais aussi les professionnels s'interrogent systématiquement sur les risques liés à la mise à disposition des productions réalisées. Bien évidemment, les acteurs mobilisés dans le cadre de la construction des indicateurs et des analyses partagées doivent être destinataires de travaux de l'observatoire de même que les partenaires ayant contribué à alimenter l'outil en données. Cependant, les élus sont parfois inquiets et réservés quant à la diffusion même partielle des productions issues des outils d'observation locale. La participation des habitants est sans doute un des gages quant à la réussite de la démarche. Trois niveaux de participation doivent être dissociés :

- La participation des habitants lors de la collecte des données (par enquête par exemple ou recueil de témoignages, situation très fréquente) ;
- La participation lors des restitutions ;
- La participation lors des phases d'analyses de données.

Si la première forme de participation est souvent mise en œuvre, les deux autres formes sont plus rares et difficiles à appliquer. Quelques exemples cependant : le contrat de ville de Quimper a mis en œuvre en 2012 un groupe de travail composé uniquement d'habitants du quartier de la politique de la ville chargés d'analyser les indicateurs issus de l'observatoire. La ville de Rezé a restitué les résultats de l'observatoire social à deux reprises aux membres des Comités Consultatifs de Quartier. Dans tous les cas, les expériences ont été riches d'enseignements quant à l'analyse des informations (les habitants ont souvent une meilleure maîtrise de l'histoire des territoires). Cependant, ces expériences sont peu nombreuses. Il s'agit sans doute d'un des enjeux des années à venir : produire une information travaillée et problématisée, la rendre accessible par un travail de mise en forme et une démarche pédagogique puis la mettre en débat.



**Patrick KANNER** est élu pour la première fois en 1989 comme adjoint au maire de Lille. Il est réélu successivement depuis. En 1998, il devient conseiller général du canton de Lille-Sud-Ouest, est nommé 3<sup>e</sup> vice-président chargé de la lutte contre les exclusions et la promotion de la santé puis 1<sup>er</sup> vice-président délégué à l'Aménagement et au Développement des Territoires et au Transport en 2004 pour son second mandat de conseiller général. Le 31 mars 2011, il est élu président du Conseil général du Nord. Il est également le trésorier national à l'Assemblée des Départements de France (ADF). Depuis 1996, Patrick Kanner est le président de l'UNCCAS. En 2008, il crée ELISAN (European Local Inclusion & Social Action Network), premier réseau européen d'élus territoriaux chargés des politiques sociales et en 2011, DS Org. le laboratoire et le fonds de dotation de l'UNCCAS.

## LES INÉGALITÉS TERRITORIALES DE BESOINS SOCIAUX

En 1995, l'État confie aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) la mission de procéder « *annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté* »<sup>1</sup>. Il est précisé que les CCAS mettent en œuvre une action sociale générale sur la base du rapport issu de la démarche. Compte tenu de cette obligation légale mais aussi de leur niveau de proximité, de leur capacité de coordination des acteurs locaux et enfin de leur objectif d'amélioration continue et nécessaire de leurs interventions, les centres communaux d'action sociale locale ont clairement un rôle à jouer en matière d'observation sociale locale. L'analyse des besoins sociaux revêt ainsi une dimension à la fois fonctionnelle et stratégique. À partir d'un travail technique de repérage et d'évaluation des besoins, les CCAS contribuent de fait à l'élaboration des choix politiques guidés par la définition des priorités d'action et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Les CCAS étant amenés, le cas échéant, à faire évoluer le cadre national des politiques sociales, les données issues de leur analyse des besoins sociaux sont également de nature à alimenter un dispositif d'observation sociale organisé au niveau national. En témoigne par exemple le projet de recherche porté par le laboratoire de recherche en sciences sociales (PACTE) et l'observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) pour lequel l'Union nationale des CCAS/CIAS a été sollicitée afin de relayer, au sein de son réseau, des enquêtes sur ses pratiques en matière d'observation sociale (ex. au sujet de la prise en compte du phénomène des travailleurs pauvres). Pourtant, les règles et les conditions de production et d'utilisation au plan local et national des données sociales locales – et notamment celles issues des ABS – connaissent encore de nombreux freins dont certains ont été soulignés par Hervé Guéry.

1. Art. 1 du décret 95-962 du 6 mai 1995, repris dans le CASF, art. R 123-1.

En écho à la première partie de ses propos sur l'état des lieux des outils d'observation, un premier constat s'impose en effet lié au paradoxe des transferts de compétences, lesquels ont conforté l'expertise des collectivités locales en matière d'intervention sociale et de réponse aux besoins sociaux des populations, sans pour autant aller jusqu'au bout de la démarche. Au-delà du débat récurrent sur les défauts de compensation financière de ces transferts, il est en effet regrettable que ces derniers n'aient pas été accompagnés de l'attribution de moyens et d'outils nécessaires au suivi des politiques décentralisées. Hormis sur certains dispositifs (ex. l'APA), les départements ont ainsi été amenés à développer leurs propres outils de connaissance des besoins et d'évaluation des actions engagées. Quant aux CCAS, ils ont bien reçu l'obligation légale de mettre en œuvre une analyse des besoins sociaux sur leur territoire mais sans autre précision quant aux moyens ou aux modalités de la démarche...

Ce paradoxe est d'autant plus flagrant qu'en toile de fond, le secteur social n'a pas échappé aux logiques de rationalisation et d'évaluation introduites depuis 2001 par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Rappelons qu'à partir de cette date, l'ensemble des politiques publiques ont été revues en termes de missions, de programmes, de stratégies assorties d'objectifs et autres indicateurs de performance de la gestion publique. Cette petite « révolution culturelle » a bouleversé les administrations publiques de même qu'elle a impacté l'ensemble des acteurs. Même si le secteur local n'entre pas, juridiquement, dans le champ d'application de la LOLF, de nombreuses collectivités locales (départements ou villes) ont repris à leur compte les fondamentaux de celle-ci au travers de l'utilisation d'outils performants de suivi de l'activité, de mise en place d'indicateurs d'efficience, et cela non seulement d'un point de vue budgétaire, mais aussi plus globalement dans le cadre du développement et de la modernisation de leurs activités. Déterminer des indicateurs, élaborer des tableaux de bord, évaluer les actions menées, responsabiliser les gestionnaires, optimiser les systèmes d'information. Autant de principes et autres outils que l'on retrouve potentiellement dans le champ social dès lors qu'il s'agit de renforcer à la fois l'observation des besoins des usagers et l'évaluation des politiques menées !

Aujourd'hui, du fait notamment du manque d'appui des services de l'État en termes de mise à disposition de données infradépartementales, les outils et les capacités d'observation sociale locale restent à développer, à la fois pour les acteurs locaux eux-mêmes mais aussi afin d'optimiser, dans un cadre national, les données sociales produites par les acteurs locaux.

Localement, la démarche d'observation sociale locale renvoie à des enjeux à la fois méthodologiques, politiques et territoriaux. D'un point de vue méthodologique, Hervé Guery souligne à juste titre la nécessité de former l'ensemble des acteurs aux démarches et à l'appropriation des outils d'observation (professionnels mais aussi élus locaux). Bien entendu, la collecte d'informations quantitatives ne suffit pas. Encore faut-il être à même de traiter et d'interpréter cette information. C'est d'ailleurs bien dans cette optique que l'UNCCAS encourage et accompagne ses adhérents depuis de nombreuses années *via* ses actions de formation ou la mise en place d'outils *ad hoc* (ex. PHARES). Les freins méthodologiques renvoient aussi à des questions de fond. Quelle représentation les élus ont-ils de l'action sociale ? Quel « risque » prend-on à demander l'avis des usagers du CCAS ou des habitants ? Jusqu'où aller dans les réorientations éventuelles des politiques déjà engagées ? Quel impact pour les différents services ? Quel regard critique porter sur ses pratiques professionnelles ?

Outre les enjeux méthodologiques, l'enjeu de l'observation sociale locale est également politique. Pour répondre de manière pertinente aux demandes et aux attentes des usagers, il importe que les élus locaux et les professionnels des CCAS aient une vision globale des besoins sociaux sur leur territoire. Ces démarches d'observation sociale et d'évaluation sont des outils précieux d'aide à la décision surtout en ces temps de difficultés budgétaires (gel des dotations de l'État, mise en œuvre de réformes impactant directement la fiscalité locale ou les établissements publics locaux – ex. la réforme de la tarification des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, difficultés de certains secteurs comme l'aide à domicile, etc.). Il s'agit en l'espèce d'utiliser les ressources publiques de manière ciblée mais

aussi d'innover pour dépasser les seules réponses apportées aux situations d'urgence et de s'engager dans une politique de développement social durable sur le long terme.

Les démarches de diagnostic de territoire sont enfin l'occasion d'approfondir les relations avec l'ensemble des partenaires détenteurs d'indicateurs clés sur le territoire. Comme le souligne Hervé Guéry, tous les acteurs institutionnels – CAF, CPAM, CARSAT, Pôle emploi, URSSAF – n'en sont pas au même point en termes de partage de l'information. À ce titre, les CCAS, chargés d'une mission d'animation territoriale peuvent avoir un rôle à jouer comme en témoignent certains exemples locaux (le CCAS de Gap est à l'origine d'un panorama social servant de support à l'analyse des besoins sociaux réalisée annuellement. Afin de construire cet outil de travail partenarial, le CCAS a contacté une soixantaine de partenaires – administrations, associations, organismes de sécurité sociale – dont la plupart se sont engagés, par convention pluriannuelle, à le construire et à l'alimenter. Chaque année, un comité de pilotage composé de représentants de la ville, de l'État, du conseil régional, du conseil général, de la ville, de la sécurité sociale et de diverses associations, valide le panorama social qui recense plus de 500 indicateurs). Sur d'autres territoires, l'observation sociale mise en œuvre par les CCAS a également permis de développer une culture de l'évaluation comme à Besançon (outre la réalisation annuelle d'une analyse des besoins sociaux enrichie chaque année, le CCAS s'est doté en 2003 d'une mission évaluation chargée de promouvoir l'évaluation des politiques publiques au sein de ses différentes directions. Un an plus tard, les champs d'intervention de cette mission ont été étendus à l'ensemble du pôle « vie sociale et citoyenneté » de la ville. En 2008, la mission évaluation, devenue « service analyse des besoins et évaluation » [SABE], a été intégrée aux services de la ville, au sein du pôle « Gestion et modernisation ». Le SABE assure aujourd'hui un accompagnement des diverses directions dans la conduite d'évaluation de projet, de dispositif, d'équipement. En fonction du projet, le SABE intervient directement mais il peut aussi assurer le lien avec un prestataire extérieur).

Malgré tout, de nombreuses disparités territoriales subsistent en matière de production de données sociales locales, et cela notamment en milieu rural. L'IGAS pointait ainsi dans son rapport sur la pauvreté en milieu rural<sup>2</sup> : « *les outils d'observation et de diagnostic ne sont pas toujours suffisants, mais on relève surtout une absence fréquente de maîtrise d'œuvre sociale permettant d'engager des actions coordonnées pour le repérage des situations fragiles, la mise en place de services collectifs à la population* ». Et d'ajouter : « *pour porter des projets dans ces domaines, le bon niveau est clairement intercommunal, au regard de la taille modeste des communes rurales* ». Dans ce cadre, sans doute le développement de l'intercommunalité sociale et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) pourrait-il en effet ouvrir quelques perspectives...

Au plan national, l'optimisation des données sociales produites localement revêt un intérêt stratégique dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint *vs* une progression des besoins sociaux de plus en plus forte, à la fois dans le champ de la lutte contre les exclusions (précarité énergétique, mal-logement, etc.), de l'accompagnement des personnes âgées (le nombre de personnes de plus de 85 ans sera multiplié par 4 d'ici 2050) ou de la petite enfance.

Cette optimisation des données sociales locales dans un cadre national repose d'une part sur l'amélioration de la production de données elles-mêmes afin que celles-ci soient comparables dans l'espace et dans le temps (données fournies par les conseils généraux, les communes et les intercommunalités, les réseaux associatifs, etc.) ; d'autre part sur l'amélioration de l'échange de données entre les acteurs locaux, les services déconcentrés de l'État et les acteurs institutionnels (CAF, CPAM, CARSAT...). Quelques pistes méthodologiques permettraient d'atteindre ces deux objectifs : former les professionnels aux pratiques de l'observation notamment pour lever les réticences à l'échange d'informations, favoriser le retour d'information auprès des professionnels qui ont été sollicités pour fournir la donnée, faire évoluer les

2. *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, IGAS, Conseil général de l'agriculture, septembre 2009.

logiciels de gestion des politiques sociales pour une meilleure prise en compte des besoins d'observation, placer les indicateurs au centre d'un processus d'analyse partagée entre différents acteurs, etc. Certains travaux et autres réflexions sont en cours sur le sujet. En matière d'observation sociale partagée entre le local et le national, citons par exemple les travaux autour des indicateurs sociaux départementaux menés conjointement par le CNIS, la Drees et l'ADF et dont l'objectif est de proposer un système d'information autour de trois axes<sup>3</sup> : la construction d'un système d'indicateurs accessibles et cohérents, l'amélioration des échanges d'information, l'organisation simple et efficace pour l'animation du dispositif d'observation. La centralisation des données, le traitement et la diffusion publique seraient ainsi assurés par la Drees et l'Insee ; l'animation du réseau par l'ADF avec les acteurs nationaux et départementaux concernés.

À terme, et bien qu'Hervé Guéry ne le mentionne pas, cette démarche vaut également au plan européen, l'idée étant de produire des indicateurs pertinents dans une logique *bottom up* avec les mêmes conditions évoquées plus haut (amélioration de la production des données elles-mêmes et développement de l'échange de ces données à différents niveaux : local, national, européen).

Quoi qu'il en soit, pour en revenir au sujet de la pertinence ou de l'impertinence de l'observation sociale locale tel que souligné par Hervé Guéry, il va de soi que la production d'indicateurs au plan local et leur utilisation au plan national n'ont d'intérêt que parce qu'elles alimentent et enrichissent le débat démocratique. Dans le cas contraire, le risque d'une stigmatisation est fort et avec lui les réticences légitimes, voire les craintes des élus locaux à communiquer sur les données issues de l'observation sociale. Cela vaut tout particulièrement sur des sujets à forte valeur médiatique tels que la pauvreté ou la mixité sociale. À l'inverse, le cas des DOM est quant à lui tout à fait éclairant en ce qu'il souligne pleinement l'intérêt de l'observation sociale en termes de connaissance des spécificités des territoires mais aussi en ce qu'il permet de lutter efficacement contre bon nombre d'idées reçues. Il en va ainsi des informations relatives au taux important de personnes âgées propriétaires de leur logement ou de la moindre dépendance des Martiniquais aux revenus de distribution. L'UNCCAS ne peut que se réjouir de cette approche, elle qui a mis en place avec le Compas un outil spécifique à disposition des communes et CCAS des DOM afin de les accompagner dans leurs démarches d'observation. Dans ce prolongement, l'observation sociale peut contribuer à changer de regard sur l'action sociale dans son ensemble.

En conclusion, si l'observation sociale locale ne saurait à elle seule réduire les inégalités territoriales, nul doute qu'elle est de nature à moderniser l'action publique dans un domaine où les attentes de nos concitoyens sont particulièrement fortes. À ce titre, les acteurs locaux méritent d'être soutenus dans leurs efforts de production et d'analyse des données, à la fois dans une logique d'amélioration continue des réponses apportées au plan local mais aussi de progrès des politiques publiques menées au plan national. Cette démarche suppose l'implication à la fois des élus locaux et des administrations centrales nécessairement engagés dans un même objectif de cohésion sociale et territoriale.

3. Cf. Rapport du Groupe de travail « Indicateurs sociaux départementaux », CNIS, décembre 2009 et « Rapport du groupe d'expérimentation ADF-DREES, Indicateurs sociaux départementaux », Drees, Documents de travail, Série Sources et méthodes, n° 25, septembre 2011.

# 5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales<sup>1</sup>

Jean-Christophe François (UMR 8504 Géographie-cités)

## Synthèse

L'objectif est de montrer pourquoi et comment la cartographie est utile – voire indispensable – à qui veut mesurer, comprendre, et, si possible, réduire les inégalités spatiales en général et les inégalités territoriales en particulier. Après avoir rappelé la nécessité d'un traitement préalable de l'information adapté à la question posée et l'importance de l'échelon territorial, on voit que la cartographie des attributs des lieux ne suffit pas quand il s'agit des inégalités spatiales et territoriales : il convient de réfléchir en termes de voisinages soit pour appréhender les inégalités territoriales au prisme des segments de contact entre mailles, soit pour s'affranchir des maillages lorsqu'il est nécessaire de considérer un espace continu. Au travers d'exemples traitant de la division sociale de l'espace francilien, on montre ainsi que la cartographie des inégalités spatiales ou sociospatiales nécessite une réflexion en profondeur : qu'il s'agisse de la discrétisation, de l'échelon géographique, du contexte de référence ou du maillage de support, les choix sont nombreux qui vont nécessairement influencer la vision et donc la décision.

## L'auteur



Maître de Conférences à l'Université Paris-VII Denis-Diderot, membre du laboratoire Géographie-cités (CNRS UMR8504), **Jean-Christophe François** travaille sur la division sociale des espaces métropolitains en lien avec les inégalités sociales et spatiales. D'un point de vue thématique, il s'attache en particulier à analyser les processus ségrégatifs de l'espace scolaire et de l'espace résidentiel. D'un point de vue méthodologique, il se focalise sur l'analyse multiscalaire des interactions sociales et spatiales, l'analyse multinationaux et la modélisation agent. D'un point de vue théorique enfin, il travaille la notion de discontinuité spatiale. Il participe à différents projets de recherche pluridisciplinaires (économie, géographie, sociologie, informatique) visant à expliquer l'émergence des inégalités.

**Publications :** <http://www.parisgeo.cnrs.fr/spip.php?article116>

1. Cet article s'appuie sur des travaux réalisés avec Antoine Fleury, Hélène Mathian, Antonin Pavard, Thérèse Saint-Julien (UMR 8504 Géographie-cités) et Antonine Ribardièrre (UMR PRODIG), en particulier : FRANÇOIS J.-C., MATHIAN H., RIBARDIÈRE A., SAINT-JULIEN TH., 2003, Les disparités des revenus des ménages franciliens en 1999 modèles multiscalaires de différenciation spatiale, Rapport scientifique, Ministère de l'Équipement, DREIF, 83 p. ; et FRANÇOIS J.-C., RIBARDIÈRE A., FLEURY A., MATHIAN H., PAVART A., SAINT-JULIEN T., 2011, L'évolution des disparités de revenus des ménages franciliens, 1999-2007, DREIA IF/SCEP/DE, 92 p., <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00737156>

## 5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales

*La production de cartes thématiques est de plus en plus abondante, nourrie par toujours plus de données facilement disponibles et toujours plus de moyens de les cartographier<sup>1</sup>, même si l'on est encore loin de toujours dire ce qu'on peut/veut dire avec la carte. On se propose dans cette contribution de voir pourquoi et comment la cartographie est utile – voire indispensable – à qui veut mesurer, comprendre, et, si possible, réduire les inégalités spatiales en général, et les inégalités territoriales en particulier.*

*On peut définir à minima l'inégalité spatiale comme un écart à une situation idéale d'égalité spatiale dans laquelle chaque agent pourrait disposer des mêmes ressources quelle que soit sa position dans l'espace. Les principaux facteurs d'inégalité spatiale sont la distance, les configurations spatiales et la division sociale de l'espace.*

## La distance

L'espace physique n'étant pas isotrope, et l'accessibilité matérielle étant conditionnée par un réseau de transport donné, toutes les positions ne se valent pas : certaines permettent un accès direct aux ressources (on pense à l'avantage bien connu des positions centrales en la matière comme celles des cœurs des pôles urbains), d'autres en sont séparées par des distances non négligeables ; or, la distance aux ressources implique un coût non nul, ne serait-ce que par le temps du trajet.

## Les configurations spatiales

L'accessibilité à une ressource localisée donnée à partir d'une certaine position dépend non seulement de la distance, mais aussi de l'agencement des objets et des agents dans l'espace : par exemple, quatre établissements scolaires concentrés au centre-ville, distants d'un élève de  $n$  km, ne sont pas équivalents à quatre établissements tous également situés à  $n$  km de l'élève, mais eux-mêmes dispersés. En fréquentant une école voisine de plusieurs autres, l'élève a accès à des informations sur ses voisins, des probabilités de contact avec leurs élèves (*via* les transports par exemple), qu'il n'a pas dans le cas d'un établissement isolé. L'accès effectif aux autres établissements est donc inégal dans l'une ou l'autre configuration. D'une façon générale, l'avantage de l'attractivité des zones de concentration de l'offre, notamment centrales, est bien connu. Les obstacles physiques existant dans le tissu urbain (autoroute, canal, voies ferrées...) sont également susceptibles de jouer un rôle décisif. L'importance des configurations spatiales justifie l'usage d'une cartographie détaillée.

## La division sociale de l'espace

Cependant les configurations spatiales qui affectent le plus les inégalités sociales sont liées à la division sociale de l'espace : inégalement dotés en capitaux, les agents n'ont pas également accès à tout l'espace. Les positions les plus désirables sont accaparées par les mieux dotés, tandis que les plus démunis sont relégués dans les lieux les moins valorisés. Cette différenciation sociale de l'espace conduit à une division sociale de l'espace quand celui-ci est constitué de sous-ensembles socialement différents non seulement par leur composition, mais aussi par leur fonctionnement. Transitions brutales entre ces sous-ensembles, des discontinuités sociospatiales fortes peuvent constituer des barrières, par le truchement des perceptions individuelles des agents : en matière de placement scolaire par exemple, un élève résidant du « mauvais » côté d'une discontinuité importante en connaîtra mal l'au-delà, hésitera à la franchir, verra sa candidature plus souvent rejetée par l'établissement souhaité et risquera, s'il réussit néanmoins à passer, de se trouver étranger, voire stigmatisé par les professeurs et les autres élèves. Ces processus sont évidemment essentiels dans la formation des inégalités spatiales : il convient donc d'user de méthodes *ad hoc* pour mesurer et cartographier les discontinuités.

1. Voir par exemple les logiciels gratuits de la série Philcarto proposés par P.Waniez sur [philcarto.free.fr/](http://philcarto.free.fr/)

## Le social et le spatial

Bien évidemment, les inégalités spatiales interagissent fortement avec les inégalités sociales. Les ressources nécessaires pour s'affranchir de la distance et des obstacles « spatiaux » sont inégalement réparties socialement, en lien avec le capital économique, le capital culturel et le capital social mobilisables par l'agent. Dans le cas d'un espace fragmenté en sous-systèmes locaux, la culture locale<sup>2</sup> peut jouer positivement (entre autres *via* la constitution d'un capital social local) ou négativement, induisant par exemple, dans les parties défavorisées de l'espace scolaire, une autolimitation des ambitions des élèves, voire, dans les cas extrêmes, un risque accru de désengagement scolaire.

On voit tout l'intérêt qu'il y a à traiter simultanément la question des inégalités spatiales et celle des inégalités sociales. Au-delà d'une « simple » cartographie de la division sociale de l'espace, il faut donc mobiliser des modèles permettant de prendre en compte les liens entre individus et contextes, en particulier dans le cadre d'une cartographie dynamique. On va ainsi être amené à utiliser, en amont de la carte, la modélisation statistique et l'analyse des données pour rendre cartographiable une information complexe ; pour la simulation en général, et la prédiction en particulier, on sera conduit à coupler la cartographie des inégalités avec des modèles statistiques et des modèles multi-agents. Ces derniers permettent d'intégrer le point de vue des agents du système sociospatial qui produit les inégalités observées : habitants, parents d'élèves, municipalités, entreprises, etc. – et donc de différencier point de vue des habitants et perspective des territoires, distinguo qui ne se réduit pas à la question de l'échelon géographique.

## Avant la carte : données de cadrage et indices

La carte va, par construction, montrer des différences : une carte du revenu dans une métropole avec pour référence la situation moyenne dans cette métropole va opposer, par construction, des quartiers « riches » et des quartiers « pauvres » : on risque donc d'obtenir des cartes ressemblantes pour des métropoles aux niveaux d'inégalité difficilement comparables si l'on ne prend pas la précaution de se munir de données générales de cadrage, comme les paramètres statistiques ou des indices plus ou moins complexes.

Parmi les outils permettant de « cadrer » l'importance des inégalités, les indices dits « de concentration » ou « de ségrégation » sont massivement utilisés. Le plus connu (et le plus commun) est probablement l'indice dit « de dissimilarité » de Gini, qui mesure la concentration d'une ressource ou d'une sous-population dans un maillage donné. L'indice de Hoover est équivalent, avec l'avantage de donner la proportion de la ressource qu'il faudrait redistribuer pour atteindre à une équirépartition parfaite. Tous ces indices ont pour avantages leur simplicité et une bonne comparabilité des situations évoluant dans le temps, à condition que le maillage de référence demeure stable (ils sont sensibles au tracé et au nombre de mailles). On peut citer également la vaste famille des indices d'exposition, à laquelle appartient l'indice IMX<sup>3</sup> qui mesure l'effet d'un maillage contraignant sur la probabilité de contact entre individus appartenant à des groupes différents. Mais ils sont intrinsèquement médiocres pour appréhender la complexité des configurations spatiales, dans la mesure où ils ne dépendent pas de la position relative des mailles. Une ville « coupée en deux » et une ville « mosaïque » pourront se voir décrites par le même niveau de ségrégation/concentration. Les indices « spatialisés » les plus complexes<sup>4</sup> n'apportent pas de réponse réellement satisfaisante à ce problème. Pour résumer, les indices sont utiles comme éléments de cadrage, mais si l'on s'intéresse à la dimension spatiale des inégalités, la lecture de la carte, quoique moins immédiate, est incomparablement plus efficace.

2. Jean-Noël Retière, « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n° 63, 2003, p.121-143.

3. FRANÇOIS J.-C., 2002, « Évitement à l'entrée en sixième et division sociale de l'espace scolaire à Paris », *L'Espace Géographique*, n° 4, 307-327.

4. APPARICIO P., 2000 « Les indices de ségrégation résidentielle : un outil intégré dans un système d'information géographique », <http://cybergeo.revues.org/12063>

## La cartographie des attributs des lieux

L'entrée territoriale est généralement pertinente pour l'analyse des inégalités, pour plusieurs raisons. D'une part, le territoire reste une dimension majeure de l'action des collectivités territoriales dans plusieurs domaines (politiques foncières et immobilières, d'infrastructures et de transport, scolaires et plus généralement, sociales), ces politiques rendant cette dimension partie prenante des processus de remodelage social des espaces urbains. D'autre part, les travaux scientifiques, tant en sociologie qu'en économie, renvoient à la place croissante prise par les problématiques territoriales dans les constructions individuelles et collectives de l'identité et de l'altérité, les processus ségrégatifs, les inégalités spatiales. Le point de vue adopté se justifie donc par cette montée en puissance du territoire à la fois dans l'action des acteurs publics et dans les pratiques et les représentations des habitants de la ville.

Cartographier les attributs des lieux fournit des informations sur les territoires et sur les agents localisés (tels que des habitants, des établissements). Des premiers, la carte montre à la fois comment ils sont (question qui prend souvent la forme de « quelle est leur composition », composition sociale de leur population, composition de leur parc de logement par exemple) et dans quel environnement ils sont. Des seconds, la carte montre toujours dans quel environnement ils sont, mais plus rarement comment ils sont – on cartographie moins souvent les attributs d'établissements et plus rarement encore ceux des habitants eux-mêmes, pour des raisons qui tiennent à la disponibilité et à la confidentialité des données.

## Le nécessaire traitement de l'information

La cartographie « directe » des données est une aporie : cartographier implique toujours de traiter les informations. Il s'agit au minimum de choisir des figurés, une implantation et une échelle, à quoi s'ajoute le plus souvent une « discrétisation ». En effet, la plupart des informations que l'on souhaite cartographier se présentent sous la forme de variables « continues » : le revenu médian, par exemple, prend dans chacune des 1 200 communes franciliennes une valeur particulière. Comme il n'est pas possible d'attribuer un figuré particulier à chacune de ces valeurs, il est nécessaire de les regrouper dans un petit nombre de classes : cette opération de discrétisation réduit l'information de départ (le revenu médian observé dans une commune [par exemple 9 412 €] en une information discrète, l'appartenance à une catégorie de communes [celle des communes « à très faible revenu médian »]). Il n'est pas question de développer ici les critères de choix d'une méthode de discrétisation adaptée à une distribution statistique donnée ; signalons simplement que même en écartant les choix erronés ou malhonnêtes, le choix de la discrétisation est crucial : il change l'image et donc la perception des inégalités par le lecteur.

On a choisi pour illustrer ce problème l'exemple de l'évolution des inégalités de revenu des ménages franciliens entre 2000 et 2007, à l'échelle communale [fig. 1]. L'indicateur choisi, le revenu médian, se prête bien à deux discrétisations. La première, fondée sur les seuils observés (dits « naturels »), permet une légende commune aux deux dates. On voit alors nettement un changement spectaculaire : une augmentation générale du revenu médian des ménages, qui touche tous les secteurs de la région à l'exception notable des communes pauvres de la proche banlieue, en particulier la moitié ouest de la Seine-Saint-Denis, formant un ensemble compact de communes où le revenu médian a stagné ou diminué. Le message transmis par la carte est donc celui d'un « décrochage » de ce secteur de l'agglomération et donc d'une augmentation sensible des inégalités. La seconde discrétisation, fondée sur l'écart-type, permet de proposer une légende distincte pour chaque date. On voit alors nettement la permanence des grandes structures de la division sociale de l'espace francilien, mais il faut beaucoup d'attention pour soupçonner le « décrochage » de la proche banlieue nord. Le choix de la discrétisation influence donc fortement la perception que l'on peut avoir de l'évolution des inégalités dans la métropole francilienne. Il est rare cependant que l'on se limite à un seul indicateur : le plus souvent, pour mieux appréhender les inégalités, on souhaite combiner plusieurs informations. La combinaison « graphique » de ces informations dépasse vite les limites de l'imagination du cartographe le plus ingénieux : il est généralement préférable,

souvent nécessaire, de traiter l'information en amont de la représentation cartographique. On a donc une représentation cartographique (relativement) simple d'une information complexe. La complexité est en quelque sorte transférée à la légende, qui peut alors s'avérer difficile à déchiffrer en détail<sup>5</sup>.

Ainsi le choix du seul indicateur « revenu médian communal » pour appréhender les inégalités de revenu des ménages franciliens pour la figure 1 était discutable, car un même revenu médian peut dissimuler des situations communales très différentes : des communes socialement homogènes, où la plupart des ménages déclarent un revenu moyen, des communes socialement diversifiées où cohabiteraient ménages riches et ménages pauvres, etc. On peut donc souhaiter observer la répartition des ménages de chaque commune selon l'ensemble des déciles franciliens de revenus. Sur la carte présentée [fig.2], chaque commune est caractérisée par la répartition de ses ménages en dix classes de revenus. Les bornes de ces dix classes correspondent aux déciles de revenu de l'ensemble des ménages d'Île-de-France. Si l'on considère l'ensemble des ménages d'Île-de-France, chaque classe – chaque décile – comprend ainsi 10 % des effectifs, le 1<sup>er</sup> décile regroupant les 10 % des ménages au revenu le plus faible de la région et le 10<sup>e</sup> décile rassemblant les 10 % des ménages au revenu le plus élevé. La borne supérieure du 5<sup>e</sup> décile correspond au revenu médian des ménages en Île-de-France, celle du 1<sup>er</sup> décile constitue le seuil en dessous duquel se situe le revenu d'un ménage francilien sur dix.

La répartition des ménages d'une commune donnée dans ces dix classes de revenus offre une image de la position des ménages de la commune sur une échelle de la répartition des ménages franciliens. Elle donne une idée de la pauvreté ou de la richesse des ménages de cette commune, relativement au cadre régional de référence. Cette partition régionale permet de comparer le profil communal de distribution des revenus des ménages au profil régional. On peut dans ce cas définir l'état des différenciations intercommunales en 2007 à partir de 8 types communaux. Cette classification en 8 types souligne l'originalité des profils de revenus les plus extrêmes. En particulier, les arrondissements et communes très riches sont isolés dans une classe spécifique (type 1). À l'opposé du spectre social, le pôle de pauvreté en proche banlieue apparaît d'une grande compacité, tandis que des pôles de grande pauvreté semblent se maintenir en banlieue et en grande couronne.

Ces cartes univariées ou multivariées sont complémentaires en ce qu'elles fournissent différents éclairages d'un même phénomène. Mais dans ces deux documents, la question de l'inégalité des revenus des ménages est abordée à un seul échelon géographique, l'échelon communal. Ceci n'a de sens que si un lien peut être établi entre la logique de partition spatiale sous-jacente et le phénomène étudié. Mais, même dans ce cas, il serait contre-productif de se limiter à cet échelon.

## L'importance de l'échelon territorial

D'une façon générale, le choix de l'échelon territorial auquel sont appréciées les inégalités socio-résidentielles est décisif. Il existe dans ce choix une dimension technique qui joue sur les représentations que l'on se donne à travers elle des inégalités socio-résidentielles. En effet, chaque échelon territorial d'étude est porteur d'une représentation spatiale particulière. Plus la maille territoriale adoptée est grande (par exemple pour la région Île-de-France, les arrondissements, ou les départements), plus sont occultées les différenciations locales et micro-locales, et plus l'amplitude des différenciations intrarégionales se réduit. À l'inverse, la rétraction de la maille d'étude (îlot, quartier IRIS par exemple) met à nu des différences dont la portée spatiale est d'autant plus limitée que la maille est petite, au point que des effets de marqueterie locale peuvent amoindrir la vision d'ensemble et ce d'autant plus que l'autocorrélation spatiale de la variable considérée, c'est-à-dire la probabilité que ce qui se passe en un quartier dépende de ce qui se passe dans les quartiers voisins ou proches, est faible.

À cet aspect technique, dont on doit tenir compte, s'ajoute un problème de sens. Un échelon territorial particulier fait sens par rapport à une problématique particulière. Ce sens doit impérativement être pris en compte dans le choix des mailles d'étude.

5. DURAND-DASTÈS F., 1988, « *Larmes et lecture de cartes* », Géopoint 86, Université d'Avignon et Groupe Dupont, Avignon, 53-57.

**5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales**

Pour illustrer ces problèmes, deux échelons d'analyse sont ici proposés. Le premier est l'échelon communal. Cet échelon – qui est le niveau élémentaire auquel sont traditionnellement conduites les études sociorésidentielles – est particulièrement pertinent pour la cartographie des inégalités, au regard des missions sociales conférées en France aux collectivités locales. À celles-ci, il faut ajouter les prérogatives des communes ou groupements de communes en matière d'urbanisme et donc en définitive, en matière de contribution à la formation (et à la réduction) des disparités sociorésidentielles. Outre l'intervention directe des collectivités locales dans le logement social, il faut rappeler les rôles centraux des PLU (Plan local d'urbanisme) d'une part, et de la délivrance des permis de construire par le maire au nom de la commune dans le respect des prescriptions du plan local d'urbanisme d'autre part. Ajoutons enfin que cet échelon permet d'appréhender assez bien ce qui, dans les bassins de vie, relève de la continuité des voisinages (cadre de vie, réseaux sociaux de voisinage, services à la personne, activités éducatives, sportives et culturelles, etc.). Sur le plan technique, cet échelon est un bon compromis non seulement pour appréhender les disparités d'échelon local (disparités intercommunales), mais aussi pour dégager l'organisation spatiale de ces disparités à l'échelon de l'ensemble de la région.

Le second échelon d'observation est celui des IRIS, divisions statistiques infracommunales de 2 000 habitants environ, dont les limites sont validées par les municipalités. Cet échelon permet de donner une image des discontinuités sociorésidentielles d'échelon infracommunal et donc microlocal, dont la connaissance a toute sa pertinence dans la gestion territoriale des inégalités sociales (services publics à la population, choix à faire en matière d'urbanisme, politique de la ville, etc.).

Dans une représentation cartographique choroplèthe<sup>6</sup>, les entités territoriales sont supposées spatialement homogènes. Ainsi traitée, la répartition des revenus des ménages est invariante dans l'espace de chaque maille territoriale. Or, les communes peuvent être traversées par des limites entre quartiers plus ou moins riches ou plus ou moins pauvres et ces lignes peuvent recouper le territoire d'une commune de différentes manières, avec des gradients ou des discontinuités plus ou moins localisés. Le recours à l'échelon infracommunal permet d'explorer l'ampleur et l'agencement de ces discontinuités infracommunales dans la partie la plus urbanisée de la région<sup>7</sup>. On se centre ici sur Paris, la proche banlieue urbanisée et les centres urbains de la périphérie qui seuls font l'objet d'un découpage en quartiers IRIS 2000.

Comme toutes les grilles de lecture territoriales, celle suggérée par ce découpage n'est pas neutre et, comme le montre la figure 3, toute analyse de l'organisation spatiale d'un phénomène est étroitement liée au maillage d'observation. De création relativement récente (1999), l'IRIS constitue la brique de base pour la diffusion de données infracommunales. Les IRIS sont relativement homogènes pour le volume de population concentrée (entre 1 800 et 5 000 habitants) et pour le type d'habitat. Cependant, leurs limites s'appuient localement sur les grandes coupures du tissu urbain, ce qui explique d'ailleurs que, dans le détail, la logique du tracé de ce maillage puisse varier de façon significative d'une commune à l'autre. Pas plus que le maillage communal, le maillage des IRIS ne garantit une homogénéité sociale interne maximale, ce qu'une simple vérification sur le terrain peut vite démontrer.

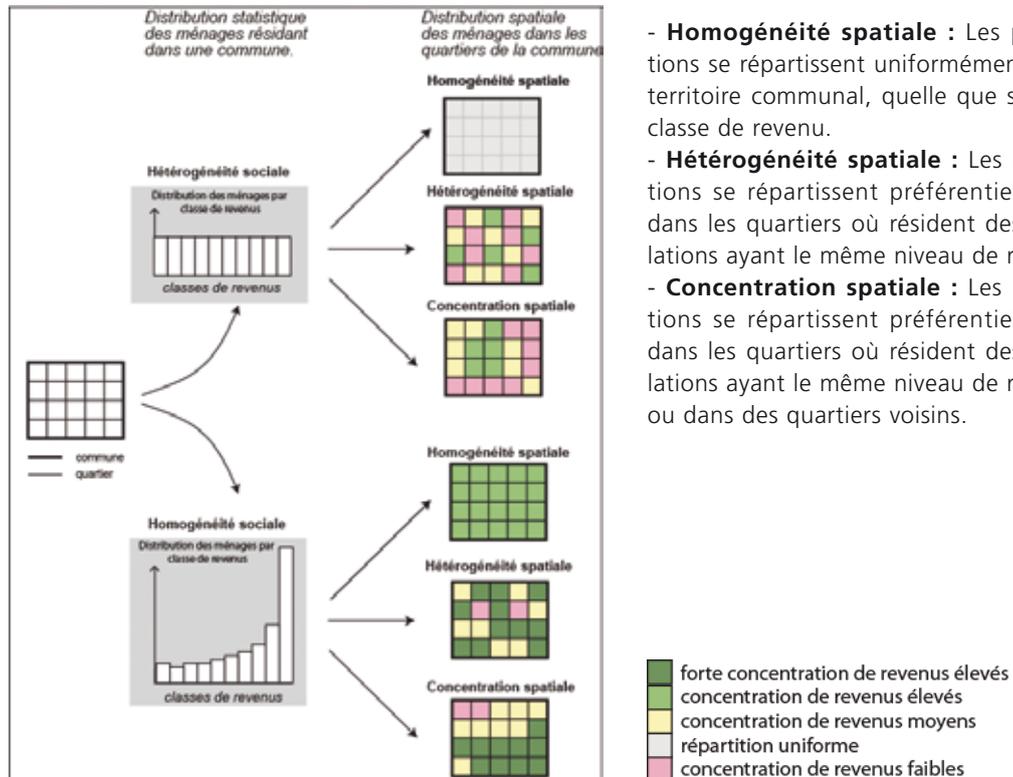
On voit ici tout l'intérêt de l'analyse à deux niveaux : un même espace peut être caractérisé simultanément par une hétérogénéité *sociale* et une homogénéité *spatiale* – et inversement. Une hétérogénéité sociale au niveau de la commune peut se traduire spatialement par une répartition homogène des différents types de ménages dans chaque quartier. En revanche, si les différents types de ménages se regroupent dans des quartiers spécifiques, l'hétérogénéité sociale de la commune se double de disparités spatiales. De la même façon, une commune relativement homogène socialement peut être composée de quartiers significativement différenciés.

Ainsi l'évolution des inégalités de revenu des ménages peut être représentée à l'échelon communal ou à l'échelon infracommunal, fournissant des résultats complémentaires.

6. Une carte choroplèthe est une carte « en plages », où chaque unité spatiale statistique est représentée par un figuré couvrant toute la surface de la maille.

7. Cette source ne permet pas d'observer plus en détail le reste de l'espace francilien, en particulier l'espace périurbain occupé surtout par les ménages aux revenus intermédiaires : dans celui-ci, la population des communes est trop faible pour que l'Insee ait pu les diviser en IRIS.

Figure 3 : Hétérogénéité sociale et hétérogénéité spatiale : une lecture à deux niveaux.



©Hélène Mathian – Géographie-cités 2011

À l'échelon communal, deux tendances spatiales ont accompagné l'évolution des revenus des ménages franciliens depuis 1990 [fig.4.1]. La première correspond à un processus de diffusion de l'embourgeoisement qui s'est manifesté de manière continue depuis 1990. Le nombre des communes identifiées comme spécialisées dans la résidence des ménages « très aisés » (type 1) et « aisés » (type 2) a diminué, affectant en premier lieu des communes urbaines ou rurales, de poids démographique modeste. Durant la même période, le nombre de communes « plutôt aisées » (type 3) a quant à lui augmenté de manière spectaculaire, représentant désormais plus du tiers des communes franciliennes, parmi lesquelles un très grand nombre de communes périurbaines des Yvelines, du Val-d'Oise et de l'Essonne. La seconde tendance, tout aussi vigoureuse et plus attendue, a consisté en une accentuation de la polarisation sociale autour de deux secteurs géographiques extrêmes, à la fois de plus en plus opposés socialement et de plus en plus proches géographiquement : le secteur bourgeois de l'Ouest et le secteur défavorisé de la proche banlieue nord. Comment les évolutions de la diversité socio-résidentielle des quartiers ont-elles contribué à ces remaniements spatiaux du territoire régional ? L'analyse des revenus des ménages à l'échelon infracommunal des IRIS apporte certains éléments de réponse [fig.4.2]. En premier lieu, l'exclusion spatiale mutuelle des quartiers renvoyant aux profils extrêmes, déjà forte en 1999, se renforce en 2007. Le tissu des quartiers dans les communes très aisées ou très pauvres tend à s'homogénéiser, ce qui va de pair avec une diminution sensible du nombre total de quartiers dits « mixtes » où le profil des revenus est voisin du profil régional (types 5) ou de quartiers dits « pauvres » (type 6). Cette exclusion mutuelle s'accompagne d'une certaine homogénéisation de zones qui avaient en 1999 une plus grande diversité de quartiers de types intermédiaires et qui jouaient le rôle de zones tampons entre secteurs socialement très spécialisés. On ne peut comprendre les changements observés qu'en fonction des grandes dynamiques à l'œuvre à l'échelon régional, et en particulier la progression de fronts pionniers de gentrification partant à la conquête du tissu urbain depuis les espaces les plus favorisés. La première manifestation de cette onde

## 5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales

d'embourgeoisement, qui part du secteur aisé de l'Ouest, est une dilatation de l'espace des quartiers très aisés au centre de ce secteur.

L'avancée du front d'embourgeoisement se fait par homogénéisation sociale de l'espace, de proche en proche : d'abord une marge où les quartiers « aisés » de type 2 deviennent dominants, puis une frange dominée par les quartiers « moyens-aisés » de type 3, qui comprend encore çà et là des quartiers pauvres de type 6 (essentiellement composés de logements sociaux), alors isolés et en voie de « normalisation ». Buttant sur les quartiers d'habitat social comme sur une falaise, cette vague d'embourgeoisement les contourne d'abord, mais au fur et à mesure que la pression foncière monte, les quartiers voisins s'embourgeoisent, allant jusqu'à basculer dans le type 2, et finalement la pression peut être suffisamment forte pour faire disparaître les quartiers « pauvres », tout comme dans le processus d'érosion d'une falaise. Il s'agit généralement d'opérations de rénovation brutales, incluant la démolition d'un grand nombre de logements sociaux et leur remplacement par du collectif « de standing », qui peuvent entraîner la disparition rapide des quartiers « très pauvres » de type 7.

En faisant ainsi basculer certains espaces d'un modèle à l'autre, la progression du front d'embourgeoisement est en passe de modifier durablement la géographie sociale de l'agglomération. L'avancée de ces fronts d'embourgeoisement a des conséquences importantes sur l'organisation globale de la différenciation sociale de l'espace au centre de la région : les plus notables d'entre elles étant l'homogénéisation des espaces intermédiaires, l'accroissement des discontinuités locales, l'affaiblissement des isolats de pauvreté et enfin, la réduction de l'espace de mixité de Paris intra-muros.

Les secteurs socialement et spatialement intermédiaires sont en voie d'homogénéisation : on passe d'un espace formé d'une mosaïque hétérogène de quartiers de types variés à une domination des quartiers « moyens » de type 4 et, surtout (ceci étant plus net au nord-ouest) de type 3 « moyens-aisés ». Cette homogénéisation est plus forte quand l'habitat est pavillonnaire : des communes entières sont dépourvues de diversité entre quartiers, telles Cormeilles ou encore Houilles, dont rien ne rappelle plus le passé de commune ouvrière. Ce mécanisme conduit à une dichotomie de la Seine-Saint-Denis : dans la moitié est du département, le pavillonnaire ouvrier a tendance à disparaître au profit d'un modèle d'habitat pavillonnaire des classes moyennes, mais les mêmes communes conservent des quartiers résiduels d'habitat social qui font localement de plus en plus contraste. Ce processus de moyennisation sociorésidentielle de la partie est du département renforce également, par contraste, la spécificité de sa partie occidentale.

La vague d'homogénéisation de ces espaces intermédiaires, parvenant au contact des noyaux ou secteurs pauvres, conduit nécessairement à une augmentation des contrastes locaux. Sur les limites des grands secteurs, les discontinuités linéaires sont plus brutales à l'échelon des IRIS et plus fortes en 2007 qu'en 1999. Corrélativement, les IRIS mixtes qui faisaient tampon entre les secteurs du Nord et de l'Ouest francilien se raréfient. Dans ces conditions, l'augmentation de la compacité et de l'homogénéité du secteur pauvre de la proche banlieue nord est d'autant plus fortement perçue localement. On observe donc, moyennant quelques perturbations locales, une hausse générale des contrastes résultant d'un double mouvement : non seulement les quartiers moyens ou mixtes s'embourgeoisent sous la pression du front pionnier, mais encore la singularité des profils des quartiers pauvres voisins s'accroît, ces quartiers « limitrophes » basculant souvent, comme à Bezons, du type 6 au type 7.

Dans le même temps, l'expansion du modèle résidentiel aisé entraîne la réduction de l'espace de mixité de Paris intra-muros. L'Est de Paris intra-muros constituait en 1999 un vaste espace central de mixité entre les deux grands secteurs extrêmes de l'Ouest et du Nord. En 2007, le bloc massif des beaux quartiers de l'Ouest parisien est en expansion sur ses marges (9<sup>e</sup>, 13<sup>e</sup> arrondissements), grignotant l'espace des quartiers mixtes. S'il reste un espace de mixité au nord-est, il est réduit, ne devant son extension qu'à la raréfaction des quartiers pauvres. Dans le Paris anciennement ouvrier du nord-est en effet, les quartiers très pauvres se raréfient : le type 7 se contracte sur les IRIS dont les profils sont les plus extrêmes (ce phénomène est spectaculaire dans le quartier de la Goutte-d'Or). Une part importante de ce qui semble rester de l'espace de mixité est donc un modèle résidentiel transitoire, en équilibre instable et appelé à basculer à brève échéance dans une surreprésentation des ménages aisés. Finalement, même s'il reste un aspect « mosaïque » dans la partie est de la capitale, la spécificité de Paris du point de vue de la différenciation sociale de l'espace est moins forte qu'attendue, moins marquée en 2007 qu'elle ne l'était en 1999 : la capitale est, pour l'essentiel, clivée par les grands secteurs qui découpent la région.

Globalement, et malgré l'accroissement local et temporaire de la diversité des quartiers, l'avancée de ces fronts induit à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération une réduction des espaces mixtes et des espaces tampons.

La lecture simultanée des deux échelons permet de confirmer que la diffusion du modèle résidentiel aisé là s'accompagne de la simplification du modèle de division sociale de l'espace entre 1999 et 2007. Un double mouvement d'accroissement des contrastes spatiaux et d'homogénéisation sociospatiale mesurable aux deux échelons analysés, avec à la fois une homogénéisation des grands espaces identifiés à l'échelon régional, homogénéisation intracommunale. Deux composantes explicatives peuvent être proposées : d'une part, le comportement des habitants, désirant plus d'entre-soi<sup>8</sup>, déterminerait des choix résidentiels induisant un accroissement de la ségrégation ; d'autre part, l'accentuation des inégalités sociales induirait, *via* la relative rareté des logements et leur prix élevé, une structuration sociale accrue de l'offre résidentielle et une spécialisation de sous-espaces à l'intérieur de la région<sup>9</sup>. Ces deux composantes explicatives ne sont pas exclusives ; et la question de leur rôle respectif fait l'objet de vifs débats scientifiques<sup>10</sup>.

On peut donc conclure à une accentuation de la polarisation spatiale des revenus des Franciliens, sans que cela n'aboutisse pour autant à un espace métropolitain dual.

Cet exemple a montré l'importance de l'échelle : le fin permet de spéculer sur le grossier, le grossier tend en retour à lisser (ou à masquer) les différences aux échelons plus fins. Mais l'échelle la plus fine n'est pas nécessairement la plus pertinente ou la plus légitime. D'une part, l'échelon choisi modifiant la perception des inégalités par le lecteur, il convient de le faire varier dans la mesure du possible ; d'autre part, l'enjeu des proximités n'est pas le même à différentes échelles : les voisinages pertinents diffèrent selon qu'ils sont pris en compte par les habitants peu mobiles d'un quartier populaire enclavé (qui se situent par rapport aux autres quartiers de la commune) par le maire d'une commune (qui se situe par rapport aux communes alentour, dans une optique de coopération ou de concurrence), par le principal d'un collège (qui va considérer les collèges voisins à l'intérieur d'un même espace de concurrence<sup>11</sup>). Cette question des voisinages est donc essentielle pour la cartographie des inégalités.

## La cartographie des inégalités et la question des voisinages

Si une carte a de l'intérêt, c'est parce qu'elle montre des différences, qu'elle donne à voir des contrastes. Consciemment ou non, la lecture se fait par voisinages (au sens large, le voisinage englobe ce qui environne le lieu ou l'agent considéré). Un cas particulier de voisinage particulièrement intéressant pour l'analyse des inégalités est celui de la maille d'appartenance. On peut ainsi cartographier des inégalités relativement à un contexte territorial particulier, par exemple celui des départements franciliens.

## L'exemple des différenciations intradépartementales de revenu en 2007

Les profils de revenu des départements franciliens présentent en 2007 une grande diversité. Le département étant une collectivité territoriale qui compte pour la correction des inégalités (*via* les collèges, l'action sociale...), deux communes pauvres aux profils de revenus identiques, mais situées l'une dans un département « riche », l'autre dans un département « pauvre », poseront différemment la question des inégalités territoriales. Le risque de stigmatisation sera plus grand pour la première, tandis que les moyens disponibles pour l'action publique risquent d'être moins importants pour la seconde. Il est donc utile de représenter les différenciations intradépartementales en tenant compte des profils

8. Maurin E., 2004, « *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social* », Seuil, 95 p.

9. Rhein C., 1994, *La division sociale de l'espace parisien et son évolution*.

10. Prêteceille E., 2006, « *La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ?* », *Sociétés contemporaines* 2/2006 (n° 62), p. 69-93. Et Oberti, M., Prêteceille E., 2011, « *Cadres supérieurs et professions intermédiaires dans l'espace urbain, entre séparatisme et mixité sous contrôle* ». In P. Bouffartigue, C. Gadéa, S. Pochic, edit, *Cadres, classes moyennes : vers l'éclatement ?* Paris : Armand Colin. pp. 202-12.

11. Voir dans ce rapport la contribution de Ben Ayed, Broccolichi et Trancart.

départementaux. La carte présentée [fig.5] montre que ces différenciations intradépartementales sont spatialement organisées, mais selon des logiques différentes.

En ce qui concerne la Seine-Saint-Denis par exemple, la référence départementale relativise fortement l'idée reçue d'un département homogène. Les contrastes intradépartementaux sont spatialement très organisés, avec une coupure très nette entre une moitié orientale quasiment dépourvue de ménages pauvres et une moitié occidentale où ils sont significativement plus présents – l'isolat de Clichy faisant exception. Le Val-d'Oise et les Yvelines offrent une configuration très différente : dans ces deux départements, les communes marquées par une nette surreprésentation de ménages pauvres occupent une surface très limitée : dans la mesure où ces communes font figure d'exceptions au sein du département, le risque de stigmatisation est plus grand.

## Inégalités territoriales et segments de contact

La question du voisinage ne se limite pas à celle du contexte territorial : considérer l'inclusion des territoires dans une maille englobante ne suffit pas pour observer les inégalités liées à la proximité. On peut également s'intéresser à la ressemblance des lieux pris deux à deux. Il s'agit alors de mesurer des similarités – ou des dissimilarités – associées à des couples de lieux voisins. On peut alors représenter différemment les unes ou les autres : les similarités seront cartographiées sous la forme de traits reliant des lieux voisins, tandis que les dissimilarités seront représentées par un figuré associé aux segments de contact entre mailles contiguës (les frontières communales par exemple). En mettant l'accent sur les dissimilarités, on souhaite représenter le fractionnement de l'espace. On peut employer pour cela une mesure univariée : dans le cas le plus simple, il s'agit de la différence brute entre les valeurs observées pour deux lieux voisins (dissimilarité absolue). On peut relativiser cette mesure, par exemple en la divisant par la somme des valeurs observées dans les deux lieux concernés (dissimilarité relative) ou encore la raffiner de diverses manières<sup>12</sup>. Il est possible également, moyennant certaines précautions, de construire une mesure multidimensionnelle de ces dissimilarités associées aux segments de contact<sup>13</sup>. C'est le but de l'analyse en composantes principales sur segments de contact cartographiée [fig.6].

L'objectif de l'analyse est double. Il s'agit d'une part de déterminer, parmi l'ensemble des limites entre aires de recrutement contiguës, celles qui peuvent être qualifiées de discontinuités structurelles. Il s'agit d'autre part d'apprécier la contribution des différents indicateurs à la formation de ces discontinuités structurelles. Le premier axe de l'analyse en composantes principales, qui résume 70 % de la variance totale, permet de mettre en évidence les discontinuités locales dues à la surreprésentation des ménages des déciles extrêmes de revenu. De plus, seuls les segments dont la qualité de représentation était suffisante ont été retenus. Les isolats pauvres, comme Clichy-sous-Bois, Trappes, Mantes-la-Jolie ou Grigny, sont remarquablement différents de leur voisinage immédiat. Très lisible pour les habitants, la forte discontinuité est porteuse de représentations susceptibles d'aggraver l'exclusion des populations résidentes. Dans de tels cas, l'analyse des pratiques des habitants s'avère particulièrement utile pour mettre en évidence un éventuel effet de barrière. Là où ils existent, de tels effets de barrière induisent des inégalités spatiales manifestes. On a pu par exemple établir un lien entre l'intensité des discontinuités et l'imperméabilité des barrières dans l'espace scolaire. Même s'il est pourvu d'un bon dossier, la demande d'inscription d'un élève résidant du « mauvais » côté est *a priori* suspectée<sup>14</sup>. Le centre nord de l'agglomération est ceint d'une longue discontinuité structurelle assez nette. Cependant elle est incomplète. En outre l'espace ainsi délimité n'est

12. GRASLAND C., 1997, « L'analyse des discontinuités territoriales : l'exemple de la structure par âge dans les régions européennes », L'Espace Géographique n°4-1997

13. FRANÇOIS J.C., 1998, « Discontinuités territoriales et mise en évidence de systèmes spatiaux » - L'Espace Géographique, n° 1-1998.

14. FRANÇOIS J.-C., 1995, « Discontinuités dans la ville : l'espace des collèges de l'agglomération parisienne », 1982-1992 », Université Paris 1, 276p.

pas complètement homogène, et l'extérieur apparaît particulièrement hétérogène, comprenant des zones fragmentées et des discontinuités annulaires de forme et de nature variées. Le secteur aisé de l'Ouest n'est, quant à lui, qu'incomplètement ceint de discontinuités. Cette carte permet donc de nuancer les observations issues des cartes précédentes : si l'on va vers une dualisation de l'espace résidentiel francilien, celle-ci n'est pas annoncée en 1999 par une coupure franche et nette coïncidant avec des limites communales.

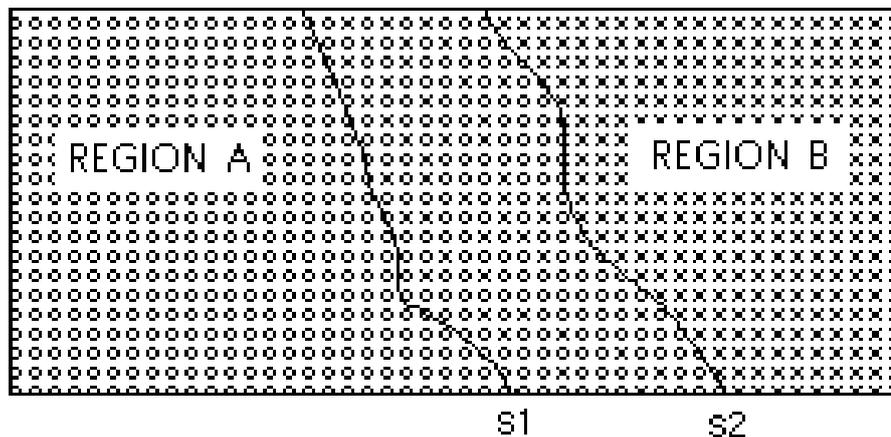
## La carte des inégalités affranchie des maillages

La cartographie d'un espace continu (non découpé par un maillage) peut se justifier par le point de vue des agents, des habitants : à beaucoup d'égards, ils ne sont pas limités par les maillages administratifs. Par exemple, une proximité « gênante » pour un espace résidentiel ne le sera pas moins si elle est au-delà d'une frontière communale, il est donc utile de pouvoir cartographier les inégalités sans avoir nécessairement à passer par le prisme d'un maillage existant.

Comment cartographier dans cette optique l'évolution des discontinuités sociales dans l'espace résidentiel francilien ? On propose ici de se donner les moyens d'appréhender la forme des changements dans l'espace pour pouvoir comparer, de ce point de vue, les lieux entre eux et dans le temps. Même si, à un échelon plus fin, il peut exister des formes variées de transition, on essaye de résumer le changement dans l'espace par une zone de transition probable, dont on cherche à mesurer l'épaisseur.

Dès lors que l'on admet qu'il existe dans la ville des espaces clairement identifiables et possédant une certaine homogénéité, leurs limites ne peuvent être tracées que dans des zones intermédiaires hétérogènes et mal identifiées que l'on n'a pu rattacher avec certitude à aucun espace connu et homogène. Il est possible de repérer ces zones, même s'il demeure difficile de tracer *une* ligne sur la carte. Il convient de distinguer la discontinuité, en tant que phénomène géographique, et le seuil, qui, si l'on suit Brunet, en est la manifestation. En effet, la localisation d'un seuil peut avoir des causes différentes de celles qui engendrent la discontinuité<sup>15</sup> (Brunet, 1997). Or, la discontinuité a le plus souvent une « épaisseur » non négligeable à l'échelle d'observation retenue (on parlera dans ce cas de « discontinuité aréale »). On peut donc poser qu'à une échelle d'observation donnée, une *discontinuité linéaire* est marquée par un seuil et coïncide dans l'espace avec lui, tandis qu'une *discontinuité aréale* est comprise entre deux seuils.

Fig. 7 Représentation schématique d'une discontinuité aréale élémentaire



Sur ce schéma [Fig.7], la discontinuité est une zone de transition hétérogène bornée par deux seuils : s1, le *seuil d'apparition* du type 'x', s2, le *seuil d'extinction* du type 'o'. À l'échelon d'observation retenu, l'espace compris entre s1 et s2 constitue une discontinuité aréale. La discontinuité étant définie

15. BRUNET R., FRANÇOIS J.-C., GRASLAND C., 1997 « La discontinuité en géographie : origines et problèmes de recherche », L'Espace Géographique, n° 4, 297-308.

## 5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales

par ce qu'elle sépare, il est nécessaire de bien définir, dans un premier temps, les deux « régions », pour pouvoir ensuite chercher à savoir « comment » l'on passe de l'une à l'autre.

La solution retenue ici consiste à calculer la probabilité d'appartenance de chaque point de l'espace étudié à l'une ou l'autre « région » grâce à une analyse discriminante prenant en compte simultanément tous les indicateurs considérés<sup>16</sup>.

Pour observer les discontinuités dans l'espace francilien, la carte proposée [fig.8] est basée sur les catégories socioprofessionnelles des recensements 1990 et 1999 de l'INSEE, en proportion de la population active résidente. Pour chacune des variables, les données relevées à l'échelle la plus fine disponible, l'échelon infracommunal du quartier IRIS, ont été préalablement lissées<sup>17</sup>.

Ce lissage s'est avéré d'autant plus utile pour observer l'évolution des discontinuités que le maillage de référence a changé, l'INSEE ayant abandonné en 1999 les quartiers IRIS 5000 du recensement précédent au profit d'unités plus petites, les quartiers IRIS 2000. En outre, le lissage présente ici un intérêt intrinsèque dans la mesure où le tracé de la maille de collecte de l'information n'a pas en lui-même de sens particulier, contrairement à la commune, par exemple. Renoncer à un maillage classique pour recourir à un lissage préalable n'est pas sans conséquences méthodologiques. Lorsque l'on s'est appuyé sur le maillage communal, on a cartographié en quelque sorte des « discontinuités » partout, puisque jamais deux zones contiguës, si ressemblantes soient-elles, ne sont parfaitement identiques : il a fallu alors négliger la plupart des dissimilarités observées et ne retenir pour discontinuités avérées que les plus significatives. Le lissage préalable correspond à une démarche inverse : le lissage, par définition, tend à gommer les ruptures spatiales. Les discontinuités vont alors correspondre aux endroits où les dissimilarités observées atteignent une intensité suffisante pour rester visibles malgré le lissage, en marquant des gradients très brutaux.

L'hypothèse de départ, volontairement un peu caricaturale, est celle d'une ville bipolaire, avec un espace social « bourgeois » et un espace social « prolétaire ». On doit donc d'abord vérifier qu'il existe deux espaces sociaux très différents et bien caractérisés dans des formes spatiales simples : des quartiers bourgeois d'une part, des quartiers prolétaires de l'autre. Pour ce faire, on peut établir une typologie des lieux en fonction de leur structure sociale (à l'aide d'une Classification Ascendante Hiérarchique par exemple), ou bien chercher, à l'aide d'une analyse factorielle, la combinaison d'indicateurs qui les différencie le plus, avant de les décrire par leur position sur un axe factoriel. Cette dernière solution présente l'avantage de privilégier les principaux contrastes sociaux et de mieux décrire les situations extrêmes : c'est celle que l'on a retenue ici.

On cherche ensuite les formes de la transition spatiale entre les deux types d'espaces précédemment repérés. Si, comme il est prévisible, il s'avère qu'il existe des lieux relevant d'autres types sociospatiaux, ils ne vont être rattachés ni à l'un ni à l'autre : on les verra donc apparaître par défaut, dans la mesure où la proximité spatiale ne joue aucun rôle dans la règle d'appartenance, il est tout à fait possible, en théorie, que l'hypothèse de départ soit totalement invalidée.<sup>18</sup> On fait donc l'hypothèse qu'il existe deux systèmes sociospatiaux, séparés par une zone de transition : la discontinuité sera d'autant plus forte que cette zone sera étroite.

Il n'est pas souhaitable de délimiter précisément les cœurs de ces systèmes, car ceci reviendrait à tracer des limites *a priori*, et donc, orienterait fortement l'image obtenue. La solution retenue consiste à extraire du cœur de chacun des systèmes un espace relativement petit, appelé noyau, dont on peut être absolument sûr qu'il possède toutes les caractéristiques du système en question. On cherche à délimiter ces noyaux de telle sorte qu'ils puissent simultanément appartenir à des types sociaux bien marqués, être entourés d'espaces du même type<sup>19</sup>. Parmi un petit nombre de noyaux potentiels réunissant toutes les conditions requises, on sélectionne deux noyaux d'un diamètre de 1,5 km chacun, correspondant à

16. FRANÇOIS J.-C., 1995, *Discontinuités dans la ville : l'espace des collèges de l'agglomération parisienne*, Université de Paris-I.

17. Le lissage a été effectué en rapportant les potentiels de population, avec pour fonction d'interaction spatiale une exponentielle négative d'une portée intermédiaire de 1,5 km. Ceci correspond au pas de lissage le plus fin qu'il soit possible de retenir à partir du maillage de collecte.

18. Elle n'est d'ailleurs validée ici que partiellement, puisque l'on voit nettement apparaître un troisième type d'espace....

19. On vérifie ce dernier point en contrôlant le coefficient de variation local, calculé avec la même fonction d'interaction spatiale qui a déjà servi au lissage.

des zones bien connues, centrées sur le Jardin du Luxembourg pour l'une, sur La Courneuve pour l'autre. On oppose ainsi le type idéal du quartier central bourgeois, incarné par le 6<sup>e</sup> arrondissement, à celui des grands ensembles de logements populaires de la proche banlieue nord, incarné par la cité des 4000. Les noyaux étant à présent solidement définis, on réalise une première analyse discriminante pour 1990 et une seconde pour 1999. À chaque date, l'analyse discriminante fournit pour chaque point de mesure de la carte (y compris les points appartenant aux noyaux initiaux) sa probabilité d'appartenance au type « Luxembourg » d'une part, au type « La Courneuve » d'autre part. Dans « l'orbite » des noyaux, les points de mesure sont signalés par une teinte bleue (« Luxembourg ») ou rouge (« La Courneuve ») dont l'intensité décroît avec la probabilité d'appartenance. Aucune de ces deux couleurs n'est plus visible en deçà de la probabilité 0,5. Les « régions » ainsi obtenues sont beaucoup plus vastes que les noyaux initiaux ayant servi à établir la règle statistique. Toutefois, dans de vastes proportions, l'espace social francilien ne ressemble ni à l'un ni à l'autre de ces types extrêmes. On peut se trouver alors dans deux cas de figure bien différents : des espaces qu'on appellera intermédiaires d'une part, des espaces qu'on dira atypiques d'autre part. Les espaces intermédiaires sont ceux que l'on peut hésiter à rattacher à l'un ou l'autre noyau, dans la mesure où ils affichent des valeurs voisines pour les deux probabilités d'appartenance. Véritables espaces de transition où le passage d'un type régional à l'autre peut prendre plusieurs kilomètres, ils figurent en blanc sur la carte. Ils correspondent peu ou prou à ces configurations spatiales où l'observateur, sur le terrain, constate un changement graduel.

Les espaces atypiques sont d'une autre nature : ne correspondant décidément à aucun des deux noyaux, ils relèvent de types d'espace social que l'on n'a pas envisagés dans l'hypothèse de départ, volontairement un peu simpliste, d'un espace strictement bipolaire. Là où la somme des probabilités d'appartenance aux deux noyaux est inférieure à 0,5, on a appliqué une teinte verte dont l'intensité est maximale pour les points de mesure dont les probabilités d'appartenance à l'un et l'autre noyau sont proches de zéro. On doit tout d'abord remarquer [fig.8] que l'espace francilien ne se réduit pas en deux blocs socialement opposés : la majeure partie de l'Île-de-France relève d'un type de structure sociale qui ne ressemble ni au type « Luxembourg », ni au type « La Courneuve ». La périphérie de la région, notamment, se reconnaît particulièrement mal dans ces types idéaux. La cartographie proposée ici ignore, par construction, les nuances pouvant exister au sein de ce vaste espace tiers : cette plage verte rassemble en effet des lieux qui ont pour trait commun de ne ressembler à aucun des deux noyaux, mais qui ne se ressemblent pas nécessairement entre eux. L'image obtenue ne peut donc pas remplacer les cartes choroplèthes proposées plus haut.

**A contrario**, on ne peut pas manquer d'être frappé par la grande compacité de ces deux ensembles socialement opposés. Rappelons qu'aucun critère spatial n'ayant été introduit dans la fonction d'appartenance, on aurait pu théoriquement voir apparaître une forte hétérogénéité spatiale se traduisant sur la carte par un piquetis de petites auréoles bleues et rouges, et ce d'autant plus que le pas de lissage choisi est particulièrement faible. Il n'en a rien été : en réalité, l'espace social francilien apparaît fortement structuré autour de deux pôles principaux relativement compacts. Cette compacité géographique, qui tend d'ailleurs à s'accroître entre 1990 et 1999, est socialement dissymétrique : elle est beaucoup plus forte pour l'espace défavorisé aggloméré autour du noyau « La Courneuve » que pour son alter ego favorisé de l'orbite du noyau « Luxembourg ».

En outre, on n'observe pas systématiquement de vastes *no man's lands* entre les deux pôles en question : ceux-ci entrent en contact au nord de Paris. Même si ce contact direct entre les deux pôles identifiés demeure une exception, le plus souvent les bordures de ceux-ci correspondent à des limites assez tranchées : on voit peu de plages blanches, mais au contraire des discontinuités généralement assez brutales. Pour accentuer encore cette impression d'une simplification de la géographie sociale, de nombreuses zones de transition, signalées en 1990 par des plages blanches intermédiaires, ont disparu en 1999, par exemple dans l'Est parisien. Ceci tendrait à suggérer un renforcement global des discontinuités au cours de la période étudiée. Pour le vérifier, on peut ne représenter [fig. 9] que les lignes d'isoprobabilité. On voit qu'en effet, le pôle défavorisé du Nord (cerné de rouge) a vu augmenter de façon spectaculaire la brutalité de ses limites. Partout ou presque, les gradients déjà vifs de 1990 ont fait place à des formes spatiales qu'on peut sans risque qualifier de discontinuités linéaires à l'échelon d'observation choisi. Seule la limite sud conserve, au niveau du Pré-Saint-Gervais, une certaine épaisseur, mais, ici comme partout, le contraste géographique s'est accentué dans des proportions significatives.

## 5. Cartographier les inégalités spatiales et territoriales

Il en va de même de tous les pôles isolés qui subsistent, le renforcement de la discontinuité annulaire étant particulièrement spectaculaire à Vitry, Grigny, Corbeil et Clichy-sous-Bois.

En revanche, la dynamique du changement social a produit un effet variable sur les marges des espaces favorisés (en bleu) : on observe ici et là un affaiblissement de la discontinuité qui, s'il est parfois modéré (Puteaux) est souvent spectaculaire (Maisons-Laffitte, Vallée de Chevreuse). Cet affaiblissement des discontinuités bordant les espaces favorisés du type « Luxembourg » doit être relié à la diffusion des catégories sociales les plus aisées. Cette diffusion tend à brouiller, partout où le front d'embourgeoisement progresse, les discontinuités antérieurement visibles à l'échelon d'observation retenu. Le peuplement de la périphérie de la région tend également à affaiblir la compacité du noyau favorisé. On voit ainsi des espaces un peu moins favorisés agrandir des trouées dans la partie occidentale du pôle favorisé principal (Bel-Air à la périphérie de Saint-Germain-en-Laye, Beauregard à La Celle-Saint-Cloud). La diversification des profils sociaux des quartiers viendrait alors remettre en cause l'uniformité sociale du secteur traditionnellement favorisé de l'Ouest. S'il est établi que la très forte tendance à l'agrégation spatiale des ménages aisés induit des niveaux de concentration record pour les catégories les plus favorisées, l'évolution récente du paysage social de l'agglomération parisienne se fait au contraire simultanément vers une diffusion du modèle résidentiel aisé et une concentration spatiale des plus pauvres.

## Conclusion

On voit au travers de ces quelques exemples que la cartographie des inégalités spatiales ou sociospatiales nécessite une réflexion en profondeur : qu'il s'agisse de la discrétisation, de l'échelon géographique, du contexte de référence ou du maillage de support, les choix sont nombreux qui vont nécessairement influencer la vision et donc la décision.

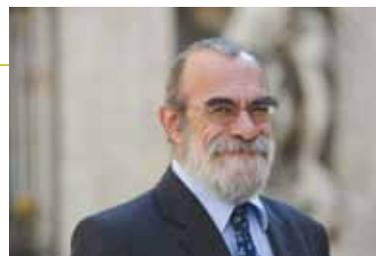
Il n'est donc pas souhaitable de déléguer à un cartographe technicien ces choix, ils doivent être discutés en fonction de la question posée. Ceci est particulièrement net en ce qui concerne la représentation des discontinuités, pour laquelle les cartes s'appuyant sur les maillages territoriaux induisent l'image d'un espace excessivement fragmenté. On aura donc tout intérêt à multiplier les points de vue cartographiques sur un même phénomène.

En matière d'inégalités spatiales, la cartographie prend tout son sens quand il s'agit de mesurer l'impact d'une décision politique sur les territoires et les habitants. Si la cartographie est réalisée a *posteriori*, un « simple » jeu de cartes, avant/après, peut s'avérer très efficace pour appréhender les effets<sup>20</sup> ; s'il s'agit d'éclairer une décision à prendre, on peut cartographier les résultats de modélisations statistiques telles que des régressions multiples ou des modèles multiniveaux<sup>21</sup>. Cette option présente toutefois un inconvénient théorique : on fait implicitement l'hypothèse que la décision ne va pas modifier la structure des relations entre les éléments du système (changer fondamentalement le système lui-même). Une autre option, consistant à cartographier les résultats de Modélisations Multi-Agents, présente davantage de souplesse : dans un modèle multi-agents, chaque agent (habitant, maire, chef d'entreprise, parent d'élève...) a non seulement une localisation spécifique, mais encore un point de vue, un accès à l'information, des règles de décision, une logique comportementale qui lui sont propres<sup>22</sup>. Dans ces conditions, le fonctionnement global du système, voire les règles de comportement des individus peuvent changer au cours de la simulation. On peut « cartographier » les résultats d'un modèle multi-agents construit sur un espace simplifié, une « ville fictive », ou, si l'on dispose des données nécessaires, sur l'espace réel observé. Dans ce dernier cas, l'usage d'un Système d'Information Géographique est indispensable : on quitte alors le domaine de la « simple » cartographie pour entrer dans le domaine prometteur de la cartographie de simulation interactive...

20. François J.-C., 2011, « Ségrégation et sectorisation dans l'espace scolaire francilien », Données urbaines n° 6.

21. SANDERS L., 2007, « Objets géographiques et simulation agent, entre thématique et méthodologie », Revue internationale de géomatique, vol.17, n°2, 135-160

22. Sanders L., 2006, « Les modèles agent en géographie urbaine », in : Amblard F., Phan D. (dir), Modélisation et simulation multi-agents ; applications pour les Sciences de l'Homme et de la Société, Hermès-Lavoisier, 151-168.



**Louis LÉVÊQUE** est adjoint au maire de Lyon et conseiller communautaire. Il est depuis 1983 salarié d'EDF-GDF, militant syndical à la CGT depuis 1976 et adhérent au PCF depuis 1979. Conseiller municipal de Lyon depuis 1995, il est adjoint au maire de Lyon en charge de la Politique de la ville et du Logement depuis 2001 et président du CRDSU depuis 2008.

## POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

En tant qu'adjoint à la politique de la ville à Lyon, je place au cœur de mon action la question de la réduction des inégalités sociales et territoriales.

La cohésion sociale et urbaine constitue en effet un facteur déterminant pour un développement équilibré de l'attractivité de la ville et de l'agglomération. La politique de la ville repose donc sur une logique de transformation de territoires urbains en cherchant à réduire les écarts à la moyenne entre les quartiers inscrits au CUCS et le reste de la ville et de l'agglomération.

Elle vise également à revaloriser et rendre plus attractifs les quartiers prioritaires, tout en renforçant la mixité sociale et urbaine pour un mieux vivre ensemble à l'échelle de la ville.

Elle suppose donc une action publique qui s'inscrit dans la durée et ne relâche pas ses efforts pour améliorer durablement la vie quotidienne des habitants des quartiers prioritaires.

En ce sens, je conçois la politique de la ville comme une politique de développement solidaire en direction de nos quartiers les plus fragiles, répondant de plus en plus fortement aux enjeux d'une véritable démarche de développement durable de notre ville.

À Lyon, comme à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, il existe une volonté de prendre en compte la diversité des territoires qui cumulent des difficultés d'ordre multifactoriel (sociales, urbaines, économiques), dont la précarité des populations constitue un élément important mais non exclusif dans l'appréhension des enjeux et des réponses à apporter.

L'introduction du propos de Jean-Christophe François souligne le lien « indispensable » entre la cartographie et la capacité à « mesurer, comprendre et, si possible, réduire les inégalités spatiales en général, et les inégalités territoriales en particulier ».

Depuis plus de 20 ans, l'agglomération lyonnaise a su mettre au cœur du pilotage de la politique de la ville les outils cartographiques permettant de mesurer et donner à voir la distribution territoriale à l'échelle de l'agglomération des indicateurs de sensibilité des territoires.

En effet l'acte fondateur du projet de territoire et des engagements contractualisés des partenaires signataires des contrats urbains de cohésion sociale réside dans la définition partenariale d'une géographie prioritaire qui, à partir d'une objectivation des territoires (quartiers) cumulant les facteurs d'inégalités (précarité sociale, économique, type d'habitat, enclavement, cadre de vie dégradé, délinquance, échec scolaire, chômage, santé...), décline une carte des territoires avec une vision graduée des priorités (catégories 1, 2 et 3) des institutions quant à la convergence des moyens à mobiliser.

Ainsi, on peut distinguer globalement 4 types de territoires pour lesquels s'exerce la solidarité urbaine :

### **1 : Les grands quartiers d'habitat social :**

Ces quartiers de grande dimension urbaine connaissent une forte concentration de population qui cumule des difficultés (en matière de demande d'emploi, de revenus, de niveau scolaire, de santé, etc.),

ils sont souvent caractérisés par un taux très élevé d'habitat social, d'une construction de quarante à cinquante ans d'âge. Ces quartiers constituent des foyers de précarité très marquée cumulant de fortes difficultés multifactorielles sur le plan social (accès à l'emploi, la réussite scolaire, la santé) et urbain (fort enclavement, faible mixité fonctionnelle, un habitat et un cadre de vie qui restent dégradés en l'absence de programmes ANRU). Ils sont une ressource pour la Ville en jouant un rôle d'accueil de deuxième étape des parcours migrants qui font la ville aujourd'hui comme demain et un espace de rebond social pour nombre de nos concitoyens. Afin d'entretenir et de renforcer le rôle ressource de ces quartiers éprouvés par les difficultés et la crise, une intervention massive et coordonnée s'avère indispensable, autour d'un projet global de territoire couplant une rénovation urbaine massive et une approche globale et ambitieuse du développement social, mobilisant un volume important de crédits spécifiques en additionnalité d'une convergence forte des politiques publiques de droit commun.

**2 : À ces territoires s'adjoignent aussi des quartiers tout aussi sensibles mais de centres anciens** au passé ouvrier, présentant une sociologie différente. Ils sont en effet caractérisés par des densités très fortes de population, d'un turn over important, avec souvent une mixité sociale de fait mais qui ne doit pas masquer une population en précarité en volume important sur des superficies restreintes. Dans ces quartiers se développent des phénomènes atypiques directement liés aux densités de précarité élevées. Au-delà des solidarités renforcées qui leurs sont nécessaires, il est bon d'évoquer que ces quartiers sont préfigurateurs des enjeux sociétaux amenés à se manifester dans le cadre des densifications urbaines qui s'annoncent. De plus, leurs caractéristiques urbaines sont elles aussi singulières. On y observe des cycles de vie de l'écologie urbaine dans leur temps de dégradation avec un environnement dominé par un habitat précaire où les taux d'habitat indigne et insalubre sont particulièrement importants. Ces quartiers, souvent commodément appelés « anciens », jouent un rôle de parc social de fait qui cohabite très difficilement avec les usages liés à la centralité. En effet, la diversité des populations résidentes et donc des besoins sociaux, les flux importants de populations nécessitant des modes de gestion adaptés des espaces à usage public, le rôle de premier accueil important des populations migrantes, la pression immobilière forte avec risque de relégation des populations les plus fragiles dressent une situation très complexe pour l'action publique et le vivre ensemble urbain au cœur même des villes. Car si l'on accepte de penser en densité de précarité, comme l'on raisonne en densité de population, ces quartiers présentent des fragilités sociales et urbaines d'une ampleur comparable aux grands quartiers d'habitat social nécessitant donc un degré de priorisation et d'intensité d'action publique similaire à ces derniers tout en développant une stratégie publique adaptée.

**3 : Des quartiers de taille moindre mais avec un taux de précarité qui reste élevé :**

Il s'agit aussi de territoires urbains mais de densité urbaine et humaine moins forte. Leur taux de précarité reste cependant tout aussi élevé que les quartiers de grands ensembles ou centres anciens. Ils appellent aussi une mobilisation forte de l'intervention publique si les partenaires ont pour objectifs de faire reculer structurellement la précarité. Si ces quartiers ne nécessitent pas de rénovation urbaine massive, une diversification de l'habitat plus ciblée s'avère souvent pertinente, ainsi qu'une mobilisation de crédits spécifiques permettant de faire levier sur les politiques publiques de droit commun autour d'un plan d'action adapté aux enjeux de cohésion sociale et de gestion de proximité.

**4 : de petites cités et de petits îlots isolés :**

La précarité se manifeste sur des îlots isolés avec un taux de pauvreté important. Ces îlots fonctionnent avec peu de liens avec la dynamique de la commune ou du bassin. On y retrouve certains indices de précarité, souvent au travers du chômage de longue durée, des familles en situation de pauvreté économique, des situations de difficultés scolaires sans toutefois disposer des instruments de mesure statistique adaptés à leur échelle. L'expérience montre qu'il est opportun d'appuyer une intervention publique spécifique par des actions préventives en complément du droit commun. Ces actions portent souvent sur le traitement des dysfonctionnements sociaux, la lutte contre l'isolement et la petite délinquance ainsi que les incivilités, la parentalité, etc.

La solidarité ainsi exercée vise à faire lien entre les différents acteurs en les mobilisant collectivement pour partager une analyse de situation et les mobiliser sur de microactions en direction des familles et des publics les plus exposés.

Généralement, ce type de solidarité permet le maintien d'un cadre de vie valorisant pour les familles, d'éviter leur stigmatisation et de conserver ainsi une intégration avec la dynamique communale. La vulnérabilité de ces petits quartiers et le risque permanent d'évolution défavorable vers des situations dégradées, notamment dans les contextes de crise économique, rendent nécessaires une fonction de veille soutenue et des actions spécifiques à caractère préventif.

En ce sens, la Ville peut exercer une politique de solidarité qui prenne en compte cette diversité des territoires en difficulté et mobiliser ainsi des outils et dispositifs transversaux (en matière d'habitat, d'emploi et d'insertion, de qualité de vie urbaine, de santé et prévention, de développement culturel, etc.)

En outre, cette adaptation dans la proximité peut être articulée avec une territorialisation fine des politiques communales intégrant dans leurs priorités d'intervention la diversité des secteurs présentant des fragilités.

## **GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE ET DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE DES TERRITOIRES**

Si la pauvreté ne se manifeste pas exclusivement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, il n'en demeure pas moins que ce sont ces territoires qui connaissent les proportions les plus marquées de précarité sous toutes ses formes. En outre, les quartiers prioritaires continuent d'accueillir les populations dont la précarité est la plus extrême, avec une tendance au creusement des écarts tout particulièrement dans un contexte économique difficile. Les derniers rapports de l'ONZUS et les données des observatoires locaux (pour les territoires qui s'en sont dotés) montrent les distributions territoriales de la pauvreté économique et monétaire au détriment des quartiers prioritaires (grande pauvreté plus importante en proportion et en augmentation plus forte également), mais également le développement plus important qu'ailleurs des travailleurs pauvres (précarisation des contrats de travail, temps partiels imposés et éclatements familiaux). L'exclusion dans l'accès aux ressources sociales y est aussi plus forte et continue à augmenter (parcours scolaires en échec, absence ou faible niveau de diplômes, accès aux soins...). Des études récentes de l'INSEE sur l'approche territoriale de la précarité économique et monétaire dans plusieurs agglomérations rhône-alpines (Grenoble, Saint-Étienne, Lyon) ont confirmé la convergence forte entre la géographie prioritaire actuelle et les cartographies de distribution spatiale de la précarité.

Ces évolutions défavorables aux quartiers prioritaires, si elles ne doivent pas entraîner de jugement évaluatif sur l'impact ou non de la politique de la ville dont les effets ne peuvent se mesurer indépendamment de l'ensemble des politiques publiques, soulignent en revanche le rôle d'accueil ou de rebond social assuré par ces quartiers dans la dynamique de développement des villes.

Si les collectivités souhaitent dans les années à venir promouvoir des politiques de développement solidaire aux échelles pertinentes intégrant des stratégies de territorialisation de l'action publique, c'est à partir de la géographie prioritaire de la politique de la ville qu'il conviendra de renforcer la convergence des efforts des politiques publiques locales.

## **GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE ET MOBILISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AUTOUR DE PROJETS DE TERRITOIRE**

Les outils d'observation territoriale confirment la pertinence de la géographie prioritaire actuelle qui nécessite durablement une prise en compte forte de ses enjeux pour l'ensemble des politiques publiques locales.

L'analyse de Jean-Christophe François met en évidence, à la page 3, que « le territoire reste une dimension majeure de l'action des collectivités territoriales » et la « montée en puissance du territoire dans l'action des acteurs publics »

Je considère pour ma part que les politiques publiques, qu'elles émanent de l'État ou des différents échelons de collectivités locales, sont insuffisamment territorialisées et n'ont pas démontré leur capacité à adapter leurs priorités et modes d'intervention aux besoins des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La géographie prioritaire doit être positionnée beaucoup plus qu'elle ne l'est aujourd'hui au cœur des politiques publiques (locales, régionale, nationales) et doit traduire un véritable engagement en faveur d'une réduction des inégalités sociales et territoriales :

- une géographie définie localement et traduisant un projet local de développement solidaire : sur la base d'indicateurs plurifactoriels permettant de prendre en compte les contextes locaux pour la mesure des inégalités territoriales, tout en permettant une vision nationale des priorités territoriales (comparabilité possible au niveau national des situations locales)
- une géographie unique (ne plus superposer des zonages propres à chaque dispositif ou politiques publiques) qui découle d'un diagnostic global des enjeux à l'échelle de l'agglomération
- une géographie graduée traduisant une capacité locale à hiérarchiser les priorités territoriales, à doser le fléchage de moyens en fonction des catégories,
- une géographie véritablement prioritaire et donc partenariale pour l'ensemble des politiques publiques (en cohérence avec le principe du contrat unique qui semble faire consensus dans le cadre de la concertation nationale engagée par le ministre François Lamy), ce qui implique de ne pas raisonner uniquement à l'échelle des moyens spécifiques de la politique de la ville mais de renforcer la capacité des institutions à mobiliser le droit commun de chacun (ainsi que les fonds européens). À cet égard outiller les services de droit commun rendant techniquement possible et compréhensible la priorisation territoriale de leur ressource devrait devenir une nouvelle démarche d'ingénierie de la politique de la ville.
- une géographie résultant d'un diagnostic partagé localement : ce qui implique une démarche ambitieuse d'association de l'ensemble des acteurs institutionnels et locaux à la définition de la géographie de manière à mettre en place les conditions de leur mobilisation effective dans le contrat et de leur reconnaissance de la géographie prioritaire
- une géographie concertée fondant un projet local de cohésion sociale : la population doit être associée à une démarche fondant par la suite une politique de développement solidaire
- une géographie prioritaire de politiques publiques non liée de manière systématique aux logiques de péréquation fiscale (DSU / DDU...)

La géographie réglementaire définie par l'État pourrait être la résultante de la géographie prioritaire contractuelle définie localement (et non l'inverse), il apparaît en effet indispensable de pouvoir conserver les mesures actuelles liées aux ZUS et ZFU le cas échéant mais avec une cohérence forte avec la géographie prioritaire contractuelle. Au sein de l'agglomération lyonnaise, la géographie prioritaire est définie et négociée dans le cadre d'une concertation intercommunale animée par l'EPCI Grand Lyon. Il existe donc une véritable solidarité intercommunale en faveur des quartiers prioritaires, mais elle est le fruit essentiellement d'un consensus politique local. Pour aller plus loin à l'échelle nationale dans le développement des solidarités communales en faveur des quartiers prioritaires, il convient de donner un statut beaucoup plus engageant et obligatoire à la géographie prioritaire, au moyen de dispositions législatives ambitieuses. À l'instar de l'engagement national pour l'environnement porté par la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II, j'ai appelé de mes vœux auprès du ministre F. Lamy une loi pour un engagement national pour la ville, dont la portée irait jusqu'à imposer la prise en compte des enjeux de réduction des inégalités territoriales et de peuplement dans les différentes échelles et outils de planification (DTA, SCOT, PLU, PLH, PDU, PADD...). Cela permettrait de renforcer la portée de la géographie prioritaire dans les stratégies territoriales de développement urbain. Le contrat unique et les projets de territoire qu'il formalise pourraient revêtir le

statut de document opérationnel de mise en œuvre des stratégies de réduction des inégalités territoriales et être, à ce titre, opposables à l'ensemble des politiques publiques locales.

À l'aune du grand mouvement de décentralisation appelé à se poursuivre dans les années à venir, la géographie prioritaire doit valoir pour l'ensemble des politiques publiques. Cela implique de ne pas raisonner uniquement à l'échelle des moyens spécifiques de la politique de la ville, mais de renforcer d'abord la capacité des institutions à mobiliser le droit commun de chacun au service des projets de quartier.

L'acte 3 de la décentralisation pourrait ainsi être l'occasion de fixer par la loi un objectif de prise en compte de l'enjeu de réduction des inégalités territoriales ; et de faire reconnaître l'existence d'une géographie prioritaire par les différents échelons de collectivités territoriales. C'est-à-dire de fonder statutairement la géographie prioritaire comme valant pour l'ensemble des politiques publiques.

Cela permettrait d'amener les différents niveaux de collectivités à être signataires des contrats et à s'engager au titre de leurs compétences de droit commun dans le fléchage de moyens en direction des quartiers de la géographie prioritaire.

Enfin, sur le modèle de la loi SRU, il conviendrait d'instaurer des obligations de mobilisation de moyens et de réalisations, assorties de sanctions financières en cas d'absence d'interventions territorialisées dans les quartiers de la géographie prioritaire ou de non-respect des engagements contractuels.

## **OBSERVATION ET DÉMARCHE D'ÉLABORATION D'UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE**

Si la politique de la ville ne se réduit pas strictement à la seule géographie prioritaire, cette dernière constitue bien son fondement et son principal levier d'action, ce en définissant des périmètres sur une base plurifactorielle en y rendant possible un développement intégré au-delà du simple plurithématisme. L'observation est mobilisée comme un outil de construction d'une géographie prioritaire.

En effet, historiquement les ZUS sont la traduction réglementaire d'un acte d'observation purement technique et descendant.

Les CUCS, plus ou moins appuyés sur des logiques d'observation locales, sont venus contractuellement compléter cette logique.

Cette géographie prioritaire doit être la plus consensuelle possible. L'enjeu du partenariat et l'éternelle question de la mobilisation du droit commun sont les deux axes les plus importants de l'engagement pour les territoires. Le partage du sens et de la légitimité de la géographie prioritaire est donc une condition nécessaire au développement des territoires prioritaires.

Ces deux objectifs stratégiques sont dans un premier temps contradictoires :

- L'approche plurifactorielle a conduit à l'usage de démarches techniques d'observation pointues statistiquement et ainsi condamnées à une logique descendante (indicateurs de synthèse, carroyage, analyse multivariée, priorisation entre les indicateurs bruts non discutables, etc.) ;
- L'approche descendante, ainsi rendue obligatoire par les ruptures d'expertises introduites, fragilise le partenariat en rendant difficile le partage du diagnostic qui conduit à l'établissement de la géographie prioritaire. Elle fragilise encore plus le statut de politique publique d'intérêt général de la politique de la ville en empêchant la production d'une expertise citoyenne s'appropriant cette solidarité territoriale comme un enjeu à la fois légitime et général.

En ce sens je partage les limites méthodologiques et de sens des indices synthétiques dont l'analyse de Jean-Christophe François fait état à plusieurs reprises.

Pour sortir de cette contradiction, il s'agit de conduire des démarches d'observation sous des formes qui :

- non seulement n'opposent plus l'expertise territoriale locale (élus, habitants, professionnels –de droit commun ou politique de la ville-) et expertise technique de la donnée
- mais qui rendent ces expertises nécessaires l'une à l'autre, accessibles l'une à l'autre : une synergie

Cette approche rejoint les conclusions de Jean-Christophe François sur la nécessaire « réflexion en profondeur qu'il s'agisse de la discrétisation, de l'échelon géographique, du contexte de référence ou du maillage de support », « qu'il n'est pas possible de déléguer à un cartographe technicien » mais devant être « discutés en fonction de la question posée »

En effet, un diagnostic coproduit n'est plus à partager et est plus que partagé : il est d'emblée approprié par chacun mais aussi collectivement

En outre un diagnostic concerté publiquement est par essence un diagnostic partenarial (la réciproque n'est pas vraie).

Dès lors, il s'agit de résoudre les difficultés en vue d'établir un consensus citoyen et public sur la géographie prioritaire :

- L'observation doit permettre un travail collectif, d'acteurs hétérogènes sur des éléments plurifactoriels territorialisés et revenant constamment comme un outil opérationnel de pilotage
- Il convient de mobiliser des éléments :
  - interactifs (pour permettre un débat et un apprentissage collectif),
  - publics (pour permettre l'intégration de nouveaux acteurs et la confiance),
  - simples (pour éviter les ruptures d'expertises)
  - et accessibles de façon transparente à tous (pour en faire un processus de développement du pouvoir d'agir citoyen).

Il s'avère nécessaire de pouvoir s'appuyer sur un outil :

- N'utilisant que des données publiques (en nombre plus que suffisant actuellement surtout dans une perspective d'analyse/d'action plurifactorielle/intégrée)
- Libre (gratuit, appropriable, modifiable, partageable sans entraves)
- Interactif
- Facilitant graphiquement les raisonnements statistiques territoriaux complexes pour tous les participants
- Permettant la capitalisation et le transfert aisé des travaux

Jean-Christophe François souligne à juste titre le caractère « décisif » du « choix de l'échelon territorial auquel sont appréciées les inégalités socio-résidentielles »

Mon choix s'est porté sur une approche utilisant une maille infraterritoriale permettant le recouvrement de tout le territoire : l'IRIS

- Il permet une bonne articulation avec les CUCS
- Il décrit TOUT le territoire
- Il facilite ainsi la production de consensus sur la géographie prioritaire
- Il permet des analyses très fines et donc opérationnelles
- La liste des données publiques disponibles à l'IRIS est très importante (RP INSEE détaillé annuel / Connaissance Locale de l'Appareil Productif (nombre de salariés travaillant dans l'IRIS, annuel) / Sources fiscales annuelles / Données CNAM (couverture maladie, CMUC, etc.) / Données CNAF (couverture sociale familiale, RSA, etc.) / Base permanente des équipements (médecins, services publics, commerces, équipements, etc.)

## **EXPÉRIENCE LYONNAISE EN 2009 / 2010 : ARTICULER LES DIFFÉRENTS RÉGISTRES D'EXPERTISE ET ENGAGER UNE CONCERTATION AVEC LES HABITANTS SUR LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

En 2009 l'État a annoncé sa volonté de réformer la géographie prioritaire. Le livre vert sur la (les) géographie(s) prioritaire(s) publié en 2010 a mis en évidence la surabondance de zonages établis au

fur et à mesure du déploiement de dispositifs spécifiques d'action publique liés à la politique de la ville (géographie réglementaire nationale ZUS et ZFU, géographie contractuelle négociée localement dans le cadre des CUCS, géographie propre à certains dispositifs thématiques, géographie resserrée pour l'éligibilité aux plans nationaux type PNRU, PNRQAD, plan Espoir Banlieues, ou avenants expérimentaux) qui nuit au sens et à la lisibilité de la politique de la ville.

Au regard de l'enjeu que représente pour la Municipalité la géographie prioritaire de la politique de la ville, j'ai souhaité que soit conduite au sein des services municipaux une réflexion interne sur l'évolution possible de la géographie prioritaire sur le territoire de la Ville de Lyon, et ce, pour permettre à la Ville de forger sa propre position dans l'optique des négociations à venir avec l'État et les autres partenaires. Il s'agissait pour la Ville de Lyon dans ce contexte de rendre opérationnels et opérants les principes de l'approche susmentionnée d'élaboration d'une géographie prioritaire.

Pour répondre à cette commande, la Direction Générale de la Ville a installé en 2009 un groupe de travail transversal, composé des différents responsables d'observatoires ou gestionnaires de données au sein des services municipaux, mais aussi des principaux services, équipes projet territoriales et thématiques concernées par les programmes d'action du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de Lyon. Ce groupe de travail s'est constitué à partir du réseau existant des responsables d'observatoires municipaux avec pour objectif de :

- identifier un socle d'indicateurs quantitatifs robustes et partagés, disponibles à l'IRIS, qui permette d'apprécier les écarts quant aux situations sociales, économiques et urbaines des territoires,
- mutualiser dans un espace commun les données nécessaires les plus fraîches possible pour alimenter les indicateurs identifiés,
- tester les différents croisements possibles entre ces indicateurs pour déterminer la situation des territoires au regard des moyennes ou des valeurs médianes à l'échelle de la ville,
- proposer, dans un délai assez contraint, des projections cartographiées de ces indicateurs, permettant de visualiser les territoires à enjeu à l'échelle des IRIS,
- faire converger ce volet quantitatif avec des analyses plus qualitatives prenant en compte la vision de terrain et facilitant l'interprétation et la mise en perspective des données.

La méthode de travail proposée par les services municipaux a consisté à organiser une démarche de coopération entre les différentes expertises mobilisables pour cette réflexion :

- les experts de la donnée (responsables d'observatoires) dont les travaux et analyses doivent éclairer la décision sans préempter les logiques d'action.
- les experts du vécu (équipes projet, acteurs de terrain, conseils de quartier, habitants...) dont les réflexions doivent contribuer au sens et à l'interprétation des données –ce sont les acteurs qui qualifient la donnée en indicateur-, et enrichir les analyses quantitatives avec des apports qualitatifs
- les experts de la décision (direction générale et élus), pouvant s'approprier l'expertise des données et du vécu en tant qu'aide à la décision

Sur le plan méthodologique, le groupe de travail n'a pas travaillé sur la construction d'un indice synthétique de précarité (travail en cours par l'agence d'urbanisme à la demande de la Communauté urbaine mais également l'INSEE pour l'État) combinant des indicateurs en vue d'établir une vision cartographique figée des écarts à la moyenne des territoires, dont le résultat final sera déterminé en fonction des choix faits en amont (effectués en général par les experts de la donnée) des indicateurs et de leur pondération dans l'indice.

En revanche, en vue de favoriser une démarche de coproduction entre différents niveaux d'expertise, le groupe de travail a préconisé l'utilisation d'un logiciel spécifique (en licence libre), « Gaïa Mundi », outil de cartographie dynamique qui permet de visualiser à l'échelle des IRIS la répartition territoriale des phénomènes mesurés au moyen des indicateurs.

Cet outil ne remplace pas les observatoires ni les systèmes d'information graphique (SIG) utilisés par les experts de la donnée, mais il permet de gérer de manière dynamique (en temps réel) la production des différentes projections cartographiées nécessaires au débat, aux échanges, et de tester ainsi de multiples croisements en fonction de l'avancement de la réflexion.

Conçu pour permettre les situations de coopération entre différentes expertises, pour mettre en évidence la présence simultanée de phénomènes dans des territoires au regard des indicateurs cartographiés, et pour constituer progressivement une mémoire des analyses et contributions au fur et à mesure des échanges entre les participants, l'outil Gaïa Mundi a permis la structuration d'une réflexion collective dynamique adaptée à l'objectif initial de construire une géographie négociée et non subie par la Ville. Mais cela nécessite justement de disposer concevoir la méthodologie et d'utiliser des outils permettant sur le plan opérationnel d'organiser un dialogue entre les différents registres d'expertise devant être mobilisés pour construire une géographie prioritaire.

Le travail d'expertise des professionnels de l'observation et du développement territorial a été enrichi dans le cadre d'une grande démarche de concertation à l'échelle de la ville avec l'ensemble des conseils de quartier, des comités d'intérêt local, des acteurs locaux et le concours des mairies d'arrondissement, qui ont permis de :

- formaliser une analyse fine des quartiers ou secteurs à Lyon qui doivent interroger la territorialisation de l'action municipale,
- structurer et développer la fonction d'observation territoriale au sein des services municipaux,
- créer une dynamique avec les acteurs de la démocratie participative et de renforcer les savoir-faire des équipes territoriales comme développeur d'ingénierie démocratique.

Les résultats de cette démarche ont conforté la pertinence de l'actuelle géographie prioritaire lyonnaise, tant les écarts mesurés au travers des indicateurs ou du ressenti des habitants et acteurs locaux restent prégnants s'agissant des quartiers lyonnais concernés. Des acteurs de territoires autres que ceux relevant de la géographie prioritaire se sont approprié et ont apporté leur soutien à la politique de solidarité territoriale. La représentation cartographique, pour peu qu'elle soit dynamique et conçue pour le débat, s'est bien révélée comme un instrument efficace de développement de l'impérative nécessité de concertation réellement ouverte, sans clôture d'expertise imposant une démarche descendante, indispensable à la politique de solidarité territoriale. D'autres territoires de Lyon ont également été mis en évidence comme cumulant des handicaps parfois comparables à ceux des quartiers prioritaires au titre du CUCS, mais l'État ayant décidé en 2010 de reporter à 2014 les discussions sur l'évolution de la géographie prioritaire, il n'a pas été envisageable à ce stade de prendre en compte ces nouvelles données dans le CUCS.

Il en reste malgré tout une sensible amélioration du partenariat, un renforcement de l'efficacité des politiques publiques locales de droit commun et surtout une avancée vers l'établissement de la politique de la ville comme une politique d'intérêt général légitime dans l'esprit des citoyens de la Ville de Lyon.





## **B. Le défi des inégalités environnementales**

# 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

## *Défis pour l'analyse et pour l'égalité des territoires*

Guillaume Faburel

### Synthèse

Les inégalités environnementales font depuis peu en France l'objet d'attention, s'inspirant partiellement de certains courants étrangers. Toutefois, ces observations et réflexions développent des approches encore très souvent descriptives, croisant données statistiques sociales et qualités météorologiques environnementales, et ce sur la base de quelques notions apparues récemment (précarité énergétique, ségrégations environnementales...) ou de politiques territoriales en développement rapide (ex : santé environnementale). Loin encore des dynamiques territoriales et des mécanismes en cause dans les faits inégalitaires pointés.

Croisant un examen des conceptions de la justice et du modèle d'égalité dans les politiques publiques, une analyse des évolutions de nos rapports sociaux à l'environnement et une réflexion sur la démocratie citoyenne, nous relayons plusieurs produits d'observation et émettons quelques propositions pratiques pour situer et ce faisant inscrire plus avant la problématique des injustices environnementales dans la quête de l'égalité des territoires.

### L'auteur



**Guillaume Faburel** est Professeur à l'Université Lumière-Lyon-II, membre de l'UMR Triangle (CNRS, Institut d'Études Politiques de Lyon et École Normale Supérieure). Après avoir effectué en 2001-2002 un séjour de recherche au Massachusetts Institute of Technology, il a développé ses recherches dans trois directions : les effets territoriaux des pollutions et nuisances urbaines, ainsi que des politiques d'environnement et de développement durable ; les vécus environnementaux et leurs inégalités/injustices en ville ; les conflits d'environnement et la démocratie participative particulièrement dans le champ de grands projets d'aménagement. Il est l'auteur ou le coauteur de trois ouvrages (dont *L'environnement dans la décision publique. Refonder l'évaluation socio-économique pour des politiques de transport plus durables*, Éd. Économica, 2010), de plus de 100 publications en langue française ou anglaise.

## 1. Introduction : la question première du modèle d'égalité et de justice sociale en France

*Les pauvres sont bien plus soumis et vulnérables aux dégradations de l'environnement, ou aux risques de leur survenue : dégradation des milieux naturels, raréfaction des ressources écologiques, faible qualité paysagère, expositions à diverses pollutions, nuisances et risques... Et ce de longue date, en France comme à l'étranger, dans les Nord, comme dans les Sud. De même, apparues quant à elles assez récemment, les attitudes et pratiques dites pro-environnementales s'affirment comme non moins fortement inégalitaires : choix alimentaires (commerce solidaire, filières bio...), comportements de mobilité (douce, partagée...), pratiques énergétiques (économie et autonomie)... Or, dans le même temps, certainement en conséquence, le droit individuel égal à un environnement de qualité et sain est un droit transcrit dans plusieurs textes dont certains constitutionnels, aux échelles internationale (Charte d'Aalborg, Déclaration d'Istanbul...) comme nationale (ex : Charte de l'environnement adossée à la Constitution française). En atteste en France, l'actualisation du Schéma National de Développement Durable en 2006, qui place les injustices environnementales au cœur des constats. En témoigne également le 2<sup>ème</sup> Plan National Santé Environnement (2009-2013), ayant ce thème d'intervention pour 2<sup>ème</sup> priorité. Sans compter que la Délégation Interministérielle à la Ville le mentionnait par exemple en 2006 : il est dorénavant difficile de prétendre à une mixité sociale dans des quartiers dont l'environnement est fortement dégradé.*

*Cet écart entre d'une part des situations a priori inégalitaires et, de l'autre, des mots d'ordres moraux n'est alors pas sans constituer un enjeu premier pour l'action publique, singulièrement lorsqu'il s'agit de conduire une réflexion renouvelée sur l'égalité des territoires et d'interroger les politiques publiques à cette aune. Les inégalités environnementales ne seraient-elles que des inégalités sociales qui, face aux attributs physiques, chimiques... du cadre de vie, donneraient à voir d'autres facettes du produit historique des divisions sociales de et dans l'espace ? Donc ne feraient-elles qu'en redoubler spatialement d'autres ? À l'inverse, de telles inégalités ne constituent-elles pas l'un des défis les plus difficiles à relever en raison de leurs composantes intriquées économiques, culturelles, psychologiques, écologiques ? Mais, dès lors, quels en seraient les fondements, contours et contenus... territoriaux, face aux fragmentations et ségrégations socio-spatiales croissantes ?*

*Ce thème pose en fait des défis d'importance pour la justice sociale, spatiale et territoriale, et ce sous de multiples angles : évaluatifs (la mesure des phénomènes), instrumentaux (modes et outils de l'intervention) et axiologiques (principes et valeurs défendus). C'est ce que nous souhaitons montrer dans cette contribution<sup>1</sup>.*

*Mais, tout d'abord, de quoi parlons-nous lorsque l'on évoque les inégalités environnementales ? Quels sont quelques-uns des résultats récents en la matière ? Qui concernent-elles d'abord ? Quels sont les facteurs déterminants (activités, services, impacts...) ? À quelles échelles ?...*

1. Ce texte croise et ce faisant actualise partiellement quatre publications récentes : Faburel G., 2012, "The environment as a factor of spatial injustice: a new challenge for sustainable development of European regions?", *Sustainable Development Handbook - Policy and Urban Development - Tourism, Life Science, Management and Environment*, Intech Online Ed., Elsevier, pp. 431-478 ; Faburel G., 2011, « Les différents territoires des injustices environnementales », Colloque *Environnement et territoires : des représentations à l'action*, Université François Rabelais, laboratoire CITERES, Tours, 8 décembre, 15 p. ; Faburel G., 2010, « Inégalités et justice environnementales », in : Coutard O. et Lévy J.-P. (coord.), *Écologies urbaines*, Economica, Coll. Anthropos, pp. 214-236 ; Faburel G., 2008, « Les inégalités environnementales comme inégalités de moyens des habitants et des acteurs territoriaux. Pour que l'environnement soit un réel facteur de cohésion urbaine ? », *Espace populations sociétés*, n° 2008-1, pp. 111-126.

## 2. Les inégalités environnementales à différentes échelles : données existantes et questionnement sur l'approche des phénomènes en cause

Même si elles font l'objet de qualifications fréquemment différentes, notamment dans le champ institutionnel (Commission des comptes et de l'économie de l'environnement en 2008, p. 25<sup>2</sup> ; Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Conseil Général des Ponts et Chaussées en 2005, p. 11<sup>3</sup>), les inégalités environnementales seraient : « *Une différence de situation entre des individus ou des groupes sociaux qui s'apprécie non seulement au regard de considérations « écologiques » au sens strict (pollutions, hygiène publique, milieux naturels...), mais aussi en termes d'espace vital, de ressources renouvelables accessibles, de qualité des établissements humains, de conditions de vie, de paysage, etc. que l'on considère comme contraire aux droits ou au respect de la personne humaine, et de surcroît susceptible d'engendrer des déséquilibres préjudiciables au bon fonctionnement de la collectivité* » (Comité français pour le sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002, p. 164).

Cette problématique croisant conditions sociales et qualité environnementale n'est, à l'étranger, pas nouvelle. Le courant de l'*Environmental Justice* nord-américaine s'en est saisi depuis les années 1970 dans la foulée du mouvement des droits civiques pour l'égalité raciale<sup>4</sup>. De même, en France, des écrits ont fait montre d'une certaine clairvoyance sur les faubourgs des villes industrielles de la 2<sup>ème</sup> moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, ou encore, bien plus modestement et récemment, dans les années 1980, singulièrement dans le domaine des impacts environnementaux des transports. Par exemple, un quartier d'habitat collectif de banlieue avait à cette date une probabilité quatre fois supérieure d'être traversé par une voie rapide<sup>5</sup> ; les populations modestes étaient, en 1986, proportionnellement quatre fois plus exposées à des niveaux sonores gênants dus aux infrastructures de transport<sup>6</sup>. Toutefois, les crises écologiques globales et épreuves environnementales locales ont fait naître de nouveaux enjeux bien plus amples, et ce à toutes les échelles.

L'échelle internationale, avec par exemple la problématique des réfugiés climatiques (que l'ONU estime à 60 millions à l'horizon de 2040), pour cause de désertification, déforestation, érosion des sols... ainsi qu'événements catastrophiques et instabilités politiques pouvant en découler<sup>7</sup>. Il s'agit plus largement des écarts de pauvreté entre grandes régions (pour l'accès à l'eau potable, pour le maintien de la biodiversité alimentaire...), avec ici comme autre notion récente, la dette écologique<sup>8,9</sup>, qui serait due aux Sud<sup>10</sup>, et dès lors accompagnée d'une autre notion, non moins sujette à débats, l'empreinte écologique<sup>11</sup>.

2. CCEE, 2008, *Aspects sociaux des politiques environnementales*, Paris, La Documentation Française.

3. Diebolt W., Helias A., Bidou D., Crepey G., 2005, *Les inégalités écologiques en milieu urbain*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

4. Bullard R. (ed.), 1994, *Unequal protection: Environmental Justice and Communities of Color*, San Francisco, Sierra Club Books.

5. Theys J., 2002, « L'approche territoriale du 'développement durable', condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable & territoires*, Dossier 1 : Approches territoriales du développement durable. En ligne : <http://developpementdurable.revues.org/document1475.html>

6. Maurin M., Lambert J., Alauzet A., 1988, *Enquête nationale sur le bruit des transports en France*, Rapport de l'INRETS.

7. Welzer H., 2009, *Les guerres du climat – Pourquoi on tue au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard.

8. Rice, J., 2009, "North-South Relations and the Ecological Debt: Asserting a Counter-Hegemonic Discourse". *Critical Sociology*, 35(2), 225- 252.

9. Delord J., Sebastien L., 2010, « Pour une éthique de la dette écologique », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10, n°1.

10. Sans pour autant que l'estimation qui circule (2 500 milliards de dollars) ne fasse aujourd'hui entente minimale (exploitation de ressources naturelles, export des impacts environnementaux, production et diffusion de carbone...).

11. Si cette notion est loin de faire l'unanimité (complexité à convertir tous les impacts et surtout toutes les ressources exploitées en surface utilisée, cf. Kestemont, Frendo et Zaccai, 2007), l'empreinte écologique d'une population correspond à la surface de la planète, exprimée en hectares, dont cette même population dépend, compte tenu de son mode de vie (production, consommation, et leurs externalités environnementales). Si tous les habitants de la planète avaient le mode de vie des Américains, l'équivalent de cinq planètes serait nécessaire. Si tous avaient le mode de vie moyen des Français, il en faudrait près de trois.

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

L'échelle plus locale renvoie à la précarité énergétique<sup>12</sup> ou encore à l'habitat insalubre, voire indigne<sup>13</sup>, des populations modestes de certains quartiers urbains, avec, en Europe occidentale mais aussi sur le continent nord-américain, la problématique rapidement émergente de la santé environnementale. Nous y remarquons également, mais dans une perspective opposée, les problématiques relatives aux attitudes et pratiques dites pro-environnementales qui s'affirment comme non moins inégalitaires (comportements énergétiques, types de mobilité, choix alimentaires, pratiques potagères...).

Enfin, à l'échelle des agglomérations et régions, nous trouvons l'enjeu des fragmentations sociales dans l'espace, voire des ségrégations pleinement environnementales en ville (ex : caractéristiques environnementales et paysagères des résidences fermées), avec ici pour sujets des pollutions, nuisances et risques urbains qui discriminent de plus en plus les groupes sociaux dans l'espace<sup>14</sup>. Dans ce cadre, la responsabilité de politiques a priori louables serait aussi posée : depuis les actions de protection patrimoniale et paysagère des centres historiques (qui accélèrent le départ de certaines populations par la rente immobilière ainsi créée<sup>15</sup>), jusqu'à récemment des quartiers dits durables qui ségrégent (Bedzed à Londres, BO01 à Malmö...), en passant par la requalification écologique de friches<sup>16</sup>, la fiscalité verte et politiques énergétiques<sup>17</sup>...

Un grand nombre de données a été produit, assez récemment. Pour plus de clarté, nous reprendrons ici la structure en trois échelles. Tout d'abord, pour exemple, à l'échelle internationale, le dérèglement climatique ou encore les risques naturels focalisent l'attention. Le rapport 2007 du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat montre par exemple que les pays les plus pauvres représentaient en 2004 37 % de la population mondiale, mais 7 % des émissions de CO<sub>2</sub>, contre un rapport 15/45 % pour les pays les plus riches<sup>18</sup>. De même, comme le tableau suivant en atteste (1984-2004), les catastrophes naturelles impliquent des dommages sociaux différenciés.

### Pays riches et pays pauvres face aux catastrophes naturelles

Catégorie de revenu	Nombre de désastres	Population (millions)	PIB par habitant	Nombre de morts	Coût total en % du PIB
Haut revenu	1 476	828	23 021	75 425	0,007
Bas revenu	1 533	869	1 345	907 810	0,55

Source<sup>19</sup>

Aux échelles nationales, les risques industriels, les sites et sols pollués ou encore les équipements classés ont également fait l'objet de plusieurs travaux récents. Il a par exemple été montré pour la France une répartition très inégale des sites à risque (centres d'enfouissement, usines d'incinération des déchets, sites chimiques classés Seveso...) : 8 % des communes concentrent 2 sites, 2,5 % 3 et plus. Le Sud-est et le Nord de la région parisienne (le long de la vallée de la Seine), les territoires modestes de la région marseillaise ou encore les grandes agglomérations « industrielles » du Nord-Pas-de-Calais en concentrent l'essentiel<sup>20</sup>. Sans oublier les DOM-TOM<sup>21</sup>. Dans le même registre et à une échelle comparable, au Royaume-Uni,

12. Devalière I., 2009, « De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres », *Informations sociales*, n° 155, pp. 90-98.

13. Ezratty V., 2009, « Liens entre l'efficacité énergétique du logement et la santé des résidents : résultats de l'étude européenne LARES » *Environnement, risques et santé*, Vol.8,n°6, pp. 497-506.

14. Faburel (2012, *op. cit.*).

15. Le Blanc A., 2008, « Vulnérabilité sismique et inégalités socio-spatiales. Le cas d'Assise et de Noto (Italie), *Espace, Populations, Sociétés*, n°1 : Populations, vulnérabilités et inégalités écologiques, pp. 55-70.

16. Schmitt G., 2007, « Inégalités écologiques et utilisation du sol : situation de la région Nord-Pas-de-Calais », *Revue Développement Durable et Territoires*, Dossier Inégalités écologiques, inégalités sociales, <http://developpementdurable.revues.org/document2775.html>

17. Laurent E., 2011, "Issues in environmental justice within the European Union", *Ecological Economics*, 70: 1846-1853.

18. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, 37 p.

19. Stromberg D., 2007, "Natural Disasters, Economic Development, and Humanitarian Aid", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21: 199-222.

20. Laurian L., 2008, "Environmental injustice in France", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 51, n°1, janvier, pp. 55-79.

21. Roy A., 2006, *L'environnement en France*, Institut Français de l'Environnement, pp. 419-430.

seules 5 industries dites polluantes, selon le classement de la directive européenne *Integrated Pollution Prevention and Control*, sont localisées dans les zones où le revenu moyen annuel des ménages est supérieur à 30 000 £, alors que 662 sont dans des zones où le revenu moyen est inférieur à 15 000.

À l'autre bout de l'échelle, cette fois-ci celle des agents ménages, les pratiques énergétiques ont commencé à faire l'objet d'analyses sous l'angle de leurs profils sociaux. Dans ce registre, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie<sup>22</sup> a pu par exemple calculer pour la France que la part des dépenses énergétiques des 20 % des ménages les plus pauvres est 2,5 fois plus élevée que celle des 20 % des ménages les plus riches. Plus récemment, la Fondation Abbé Pierre estimait à 8 millions le nombre de français qui seraient en situation de précarité énergétique. Et la Région Nord-Pas-de-Calais évalue à 3 % de la population urbaine les ménages, pauvres, vivant dans des habitats classés comme insalubres, donc dans lesquels des problèmes de santé (notamment environnementale) se posent. À cette même échelle, mais à l'étranger, Pye et al.<sup>23</sup> montrent empiriquement que les ménages européens pauvres (foyers monoparentaux, bas niveau de revenu, inactivité de la personne de référence) ont un bien plus faible impact sur l'environnement.

Enfin, à des échelles intermédiaires, en l'occurrence principalement urbaines - certainement à ce jour les moins explorées du fait de l'intrication territoriale de cumuls de vulnérabilités, mais néanmoins en passe de s'affirmer comme angle spécifique d'analyse en France<sup>24</sup> - l'offre différenciée de nature et de paysages de même que l'exposition inégale aux nuisances et pollutions liées aux transports et aux industries focalisent de plus en plus l'attention<sup>25</sup>. Par exemple, à Grenoble, 80 % du parc de logements sociaux est situé à moins de 300 mètres de l'autoroute urbaine qui traverse la ville de part en part.

Dans ce cadre, nous trouvons des constats statistiques d'inégalités socio-économiques et urbaines face au cadre de vie en général, à des échelles régionales<sup>26</sup> ou départementales<sup>27</sup>. En Région Île-de-France par exemple<sup>28</sup>, il a pu par exemple être montré que 2 750 000 personnes seraient en situation d'inégalités environnementales. Elles sont majoritairement situées dans les départements de 1<sup>ère</sup> couronne (ex : Seine-Saint-Denis), ou encore dans des environnements ayant pu connaître une urbanisation récente, accompagnée de forts impacts sur l'environnement et d'une dépendance étroite à l'usage de la voiture (ex : Est de la Seine et Marne).

Enfin, indiquons qu'à cette échelle plus métropolitaine, les inégalités de santé environnementale motivent également à ce jour, comme le graphique suivant le montre, un nombre important d'initiatives de mesure, avec, fait remarqué, l'expérimentation de nouveaux indicateurs (cf. Indicateur de Santé Sociale). L'entrée épidémiologique est particulièrement vive en Angleterre<sup>29,30</sup> concernant surtout les pollutions industrielles locales<sup>31</sup>, ou la qualité de l'air<sup>32,33,34</sup>.

22. Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, 2008, « Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France. Développer la maîtrise de l'énergie pour limiter les inégalités sociales », *ADEME&Vous*, n°11, avril, 6 p.

23. Pye S., I. Skinner, N. Meyer-Ohlendorf, A. Leipprand, K. Lucas et R. Salmons, 2008, *Addressing the social dimensions of environmental policy – A study on the linkages between environmental and social sustainability in Europe*, European Commission Directorate-General "Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 148 p.

24. Faburel (2010, *op. cit.*).

25. Commission des Comptes de l'Économie et de l'Environnement (2008, *op. cit.*).

26. De Palma A., Motamedi K., Picard N., Waddell P., 2007, "Accessibility and environmental quality: inequality in the Paris housing market", *European Transport*, 36: 47-74.

27. Ouharon A et Tovar E., 2008, « Évaluation de la ségrégation socio-spatiale », *Paris sous l'oeil des chercheurs*, Tome 2, Mairie de Paris, Éd. Belin.

28. Faburel G., Gueymard S., 2008, *Vécu environnemental et qualité de vie en région Île-de-France. Une approche des inégalités environnementales*, Rapport final du CRETEIL pour le Programme Politiques Territoriales et Développement Durable, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, mai ; Gueymard S., 2009, *Inégalités environnementales en région Île-de-France : répartition socio-spatiale des ressources, des handicaps et satisfaction environnementale des habitants*, Doctorat d'aménagement, d'urbanisme et de politiques urbaines, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII.

29. Fairburn J., 2008, "Addressing environmental justice: a UK perspective", Colloque *Inégalités environnementales et risques sanitaires*, AFSSET et IEP Paris, 10 avril, 9 p.

30. Braubach M., Fairburn J., 2010, "Social inequities in environmental risks associated with housing and residential location - a review of evidence", *European Journal of Public Health*, 20:36-42.

31. McLaren D., Cottray O., Taylor M., Pipes S., Bullock M., 1999, *The Geographic Relation between Household Income and Polluting Factories*. A report for Friends of the Earth, 91 p.

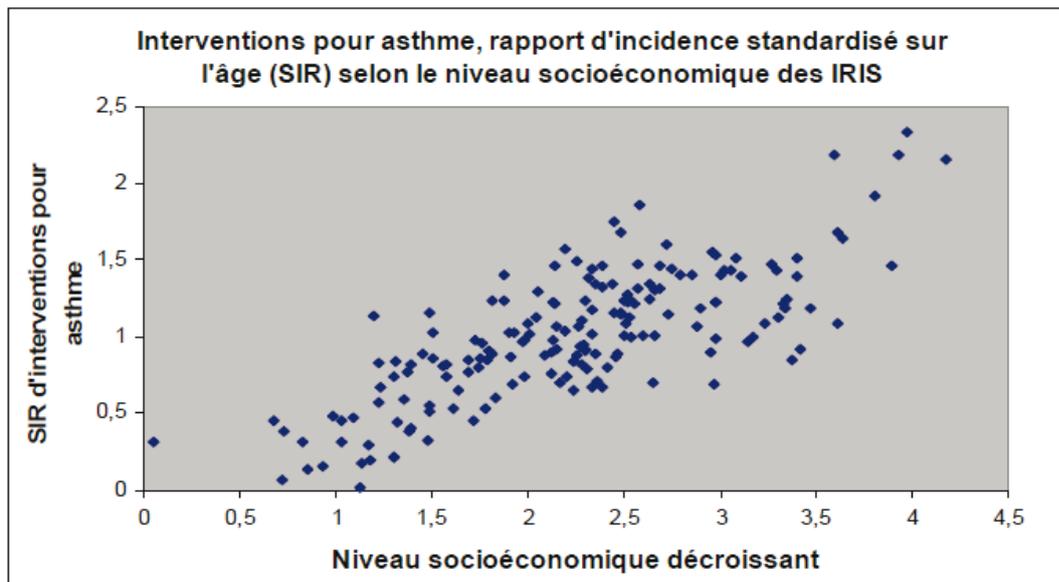
32. McLeod, H., Langford, I.H., Jones, A.P., Stedman, J.R., Day, R.J., Lorenzoni, I., Bateman, I.J., 2000, "The relationship between socio-economic indicators and air pollution in England and Wales: implications for environmental justice", *Regional Environmental Change*, 26: 78-85.

33. Brainard J.S, Jones, A.P., Bateman, I.J., Lovett, A.A. and Fallon, P. J., 2002, "Modelling environmental equity: access to air quality in Birmingham UK", *Environmental and Planning*, 4: 695-716.

34. Mitchell G., Dorling D., 2003, "An environmental Justice Analysis of British Air Quality", *Environment and Planning*, n°35: 909-929.

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

## Corrélation des interventions pour asthme et du niveau socio-économique à Strasbourg



Source : Laurent, Filleul, Havard, Deguen, Declercq, Bard (2008).

Ces données, que nous aurions pu multiplier sans difficulté, et ce dans nombre d'aires géographiques et de pays, livrent en fait quelques visages spatialisés de ce qu'il convient d'abord de dénommer situations de disparités sociales face à l'environnement<sup>35</sup>. Elles donnent à voir d'autres portraits géographiques de quartiers, agglomérations, régions... en révélant des objets d'analyse (situations répulsives, effets sanitaires, habitat insalubre, précarité énergétique...) et de nouvelles catégories proposées pour leur analyse (actifs/inactifs, types de logement, taux de chômage et populations d'origine étrangère...), ou encore des démarches qui appareillent données macro- et microgéographiques. Ces études proposent même parfois d'autres géographies (socio-environnementales), qui permettent en retour de réinterroger les déterminants de la construction inégalitaire des territoires actuels.

Toutefois, ces informations ont pour point commun de n'aborder que très partiellement les dynamiques socio-spatiales et mécanismes ségrégatifs à l'œuvre derrière les faits inégalitaires dans le domaine socio-environnemental ; et ce singulièrement en ville où ces mécanismes peuvent être fort complexes et donnant lieu à des situations contre-intuitives<sup>36</sup>. Voici quelques mises en liens militant pour des éclaircissements :

- Souvent sinon qualifiables de dégradés tout du moins soumis à d'importants niveaux de bruit et de pollution de l'air (concentration des trafics automobiles), les centres-villes réunissent en Europe occidentale des populations aisées. En outre, banlieues proches conservent de bons niveaux d'accès aux services urbains, en raison notamment d'une offre de transports rapides... qui pourtant dégrade l'environnement de leurs quartiers.
- Enfin, lorsque les catégories sociales intermédiaires, mues notamment par une volonté d'accès à la propriété, réagissent à l'augmentation des coûts du foncier et de l'immobilier, elles exercent davantage de pressions sur l'environnement : étalement urbain et des mitages des espaces naturels et agricoles auxquels elles contribuent ; dépendance à l'automobile et trafics alors induits. Elles bénéficient toutefois sur leur lieu d'habitation d'un cadre de vie de meilleure qualité, ce qui n'est pas sans impliquer les écarts entre les effets subis par les groupes sociaux et les impacts auxquels ils contribuent simultanément.

35. Zuindeau B., 2005, « Analyse économique des disparités écologiques spatiales : une étude à partir des départements français », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 331-354.

36. Cf. Faburel (2008, *op. cit.*).

### 3. De quelle justice s'agit-il en fait lorsque l'on évoque les inégalités environnementales ?

Ces différentes informations et les lectures contre-intuitives auxquelles elles peuvent parfois conduire incarnent en fait une approche particulière des inégalités visées : des disparités sociales d'expositions et, parfois, disparités sociales d'impacts négatifs (lecture toutefois encore fort utile pour la détection d'effets sanitaires insidieux, et de long terme, cf. Roussel, 2010). La domination exercée par cette acception dans les écrits scientifiques mais aussi dans les approches développées par les pouvoirs publics met en lumière à une valse-hésitation dans les qualifications, au prix parfois de lectures un peu fourre-tout. Pour preuve de lectures extensives, les inégalités environnementales seraient : non seulement des inégalités d'exposition aux nuisances et aux risques, mais aussi liées à l'héritage et au marquage des territoires urbains, ainsi que des inégalités d'accès à l'urbanité et au cadre de vie, et enfin dans la capacité d'agir sur l'environnement et d'interpeller la puissance publique<sup>37</sup>. Cette hésitation et les limites qui l'accompagnent traduisent des angles morts invitant à comprendre des relations qu'entreprendraient de telles inégalités... à leurs territoires d'émanation et de déploiement, et dès lors de cumuls et d'impacts<sup>38</sup>.

En fait, l'un des traits communs à toutes les données relayées plus haut, de même qu'au questionnement esquissé en introduction, est que les données avancées s'écartent de la nature justement dynamique de toute inégalité : « *différences qui sont le résultat d'un accès inégal aux ressources diverses qu'offre une société* ». Un tout récent article en ligne du *Monde* vient une nouvelle fois d'en faire les frais<sup>39</sup>. Et, par ce caractère minimal et commun, ces productions questionnent surtout l'arrière-plan des conceptions politiques en jeu de l'environnement.

La statistique partout mobilisée découle de l'appareil évaluatif historique. Cet appareil est directement hérité, en France, comme dans nombre d'autres pays d'un abord techno-centré de l'environnement<sup>40</sup>. Les critères experts et globalisants d'évaluations (dès lors rendues comparables) y sont encore souvent de mise :

- seuils d'expositions physico-chimiques, pour la qualité de l'air par exemple,
- aléas, et donc probabilités d'occurrence de risques, pour notamment régler les constructions d'habitation,
- niveaux acoustiques comme « prédicteurs » de la gêne sonore pour la problématique des nuisances sonores,
- ou encore distance métrique pour apprécier les inégalités d'accès aux aménités urbaines (ex : espaces verts)...

Cette conception, encore très largement prégnante dans les différents champs d'action des pouvoirs publics, centraux comme locaux, s'incarne dans nombre d'interventions promues dès la création, dans les années 60-70, de l'arrangement politico-administratif de l'environnement. Cette conception incarne une orientation cognitive assez contemporaine « *conditionnée par la possibilité de lui faire correspondre une mesure normative* »<sup>41</sup>. La pratique des études d'impacts sur l'environnement depuis la fin des années 1970 (1976 en France) ou encore l'inflation de la production statistique (comptabilité de l'environnement, indicateurs territoriaux de l'IFEN...) constituent des exemples parmi d'autres de certaines

37. Laigle L., Oehler V., 2004, *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain : la question des inégalités écologiques*, Rapport final du CSTB pour le PUCA-MELT.

38. Faburel G., 2011, « Les différents territoires des injustices environnementales », Colloque *Environnement et territoires : des représentations à l'action*, Université François Rabelais, laboratoire CItés, TERritoire, Environnement et Société (CITERES), Tours, 8 décembre, 15 p.

39. « Les quartiers défavorisés ne sont pas toujours les plus pollués », par Paul Benkimoun - Le Monde.fr | 18.10.2012 [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/10/18/les-quartiers-defavorises-ne-sont-pas-toujours-les-plus-pollues\\_1777623\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/10/18/les-quartiers-defavorises-ne-sont-pas-toujours-les-plus-pollues_1777623_3244.html)

40. Theys J., 2010, « Les conceptions de l'environnement », in : Coutard O., Lévy J.-P. (coord.), *Écologies urbaines*, Économica, Coll. Anthropos, pp. 16-34.

41. Charvolin F., 2003, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte (p. 9).

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

de cette conception et visée. Cette orientation cognitive traduirait en fait une bifurcation intervenue au cours des années 1960, en défaveur de ce qui fait relations et dynamiques dans et par l'environnement. Cette bifurcation aurait conduit à « *très largement nier les particularismes sociaux, et à faire de l'environnement une valeur universelle* »<sup>42</sup>.

Or, dans cette visée de l'universalité, cette conception très normée et « objectivante » de l'environnement n'est pas propre aux politiques d'environnement, qu'elles soient nationales ou locales. Elle irrigue toutes les politiques publiques, qui ont dû, parce que de doctrine antérieure, s'ajuster et ce faisant intégrer cette approche spécifique de l'environnement. Par exemple, dans le champ des politiques de la ville, l'observatoire national des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) a récemment montré la situation particulièrement pénalisée de ces zones en termes de nuisances, pollutions et risques environnementaux. Il a eu recours à des approches à la fois techniques mais aussi d'enquête<sup>43</sup> :

- 38 % des ménages résidant en ZUS se déclarent souvent gênés par le bruit contre 20 % des habitants des quartiers pavillonnaires ;
- 36 % ont une bonne opinion sur la présence et la qualité des espaces verts du quartier contre 59 % hors ZUS.

D'autres exploitations de ces enquêtes indiquent également la surexposition des enfants à bas niveaux de vie aux nuisances environnementales<sup>44</sup>. Toutefois, même si cette ouverture qualitative est à remarquer, les rapports des sociétés à l'environnement sont interprétés dans le périmètre du seul quartier, qui plus est selon les canons définis par quelques-uns des critères techniques et objectivant listés plus haut. De même, la problématique du logement n'épuise pas, loin s'en faut, les questions territoriales de l'environnement : diversification des modes d'accès à la nature, notamment dans la composition des espaces urbains de vie (jardins partagés, familiaux ; agriculture urbaine ; pratiques récréatives...), pluralisation des modes de déplacement (ex : mobilités douces et requalifications d'espaces publics), attitudes alimentaires des ménages...

Il en découle alors, sans grande surprise, quelques incongruités dans les observations menées<sup>45</sup>. Pourquoi dès lors un tel poids par les nomenclatures officielles et périmètres institutionnels, y compris dans les politiques par exemple de la ville, pourtant propices, par tradition, à des approches plus sociales et qualitatives des faits et mécanismes inégalitaires ? Toute conception de l'environnement véhicule en fait une conception de la justice, puisque, comme Peter Wenz<sup>46</sup> a pu notamment le montrer, l'environnement est spécifiquement du ressort d'une telle réflexion<sup>47</sup>. « *Poser la question de la justice environnementale en France a donc un sens fort, qui est de ramener sur le devant de la scène la question des inégalités, souvent masquée derrière des constructions collectives à caractère technique, social ou politiques larges (politiques de la ville) qui intègrent par principe l'égalité* »<sup>48</sup>.

Pour exemples, les courants anglo-saxons de l'*Environmental Justice*, dont le premier s'est constitué dès le milieu des années 1970 aux États-Unis et sanctionné par une directive ministérielle de l'administration

42. Theys J., 2007, « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Essai d'interprétation à partir du thème des inégalités écologiques », in : Cornut P., T. Bauler T., Zaccā E. (coord.), *Environnement et inégalités sociales*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, pp. 24-35 (p. 29).

43. Choffel P. (coord.), 2004, *Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Paris, Éditions de la Délégation interministérielle à la ville.

44. Rizk C., 2003, « Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », *Insee Première*, n° 926, octobre.

45. Par exemple, sur le thème des grands équipements structurants, Kruize a analysé l'équité environnementale à l'échelle des Pays-Bas et de deux régions fortement urbanisées, dont la zone de l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol (2007). Elle montre que les populations à revenus modestes vivent généralement dans des conditions environnementales légèrement moins favorables, avec de plus fortes disparités en ce qui concerne la présence d'espaces verts. Mais, « étonnamment », les populations bénéficiant des revenus les plus élevés sont apparues plus soumises aux expositions sonores que les populations aux revenus les plus faibles. De même, un travail mené en 2004 dans 8 communes proches de l'aéroport d'Orly (Faburel et maleyre, 2007) montre que la décote immobilière pour cause de bruit augmente durant la période allant de 1995 à 2003, passant de 0,86 % du prix du logement par décibel de différence entre la commune témoin et les trois communes identifiées à 1,48 %... alors même que les charges sonores seraient demeurées, selon les indicateurs techniques officiels, stables du fait d'une limitation des trafics intervenue pourtant en 1994.

46. Wenz, P.S., 1988, *Environmental Justice*, Albany, State University of New York Press.

47. Cf. aussi Jamieson D., 2007, "Justice: the heart of environmentalism", In Sandler, R. and Pezzullo (eds) *Environmental justice and environmentalism: the social justice challenge to the environmental movement*. MIT Press.

48. Charles L., Emelianoff C., Ghorra-Gobin C., Roussel I., Roussel F.-X., Scarwell H.-J., 2007, « Les multiples facettes des inégalités écologiques », *Développement durable & territoires*. En ligne : <http://developpementdurable.revues.org>

Clinton en 1994<sup>49</sup>, développent, malgré quelques différences nationales (ex : catégories d'analyse d'abord ethniques aux États-Unis *versus* catégories d'abord sociales en Angleterre<sup>50</sup>) :

- une approche plus individuée de l'environnement (à des échelles souvent surtout locales<sup>51</sup>),
- et une justice essentiellement distributive<sup>52</sup> : centrée sur les handicaps et dommages environnementaux (surtout les effets sanitaires puisque la question des effets toxiques pour l'homme a précédé d'autres thèmes d'impacts dans les études), ou plus récemment ouverte au fonctionnement des marchés fonciers, immobiliers...
- donc fondée sur la mesure des valeurs, économiques, de l'environnement (*preferences-based approaches*<sup>53</sup>).

De même, dans l'approche par les inégalités écologiques de développement, qui, comme autre grand type d'approche<sup>54,55</sup>, se situe quant à lui à l'échelle globale des modèles de développement (celle de la dette écologique, des réfugiés climatiques ou encore, historiquement, de l'empreinte écologique, *supra*), c'est une autre conception de l'environnement qui est déployée<sup>56</sup>. Cette dernière est plus tournée vers les droits et devoirs écologiques des sociétés actuelles : *rights-based approaches*<sup>57</sup>. Et, ce faisant, bien plus ouverte à la diversité des niveaux et modes de vie des populations. Or, cet abord véhicule une conception de la justice quelque peu différente<sup>58</sup> : bien plus sociale et ostensiblement procédurale (centrée sur l'implication citoyenne), que strictement économiquement (re)distributive, par de seules compensations d'ordre économique, juridique... aux plus faibles par exemple.

Dès lors si, en France, le thème des inégalités environnementales souffre ostensiblement d'un déficit d'ambition politique<sup>59</sup>, nul doute également, au regard de ce qui précède sur les liens étroits entre conceptions de l'environnement et de la justice, que la tradition républicaine du pacte social et de l'égalité de traitement y appose aussi son empreinte. Quelles conceptions de la justice et de l'environnement conviendrait-il dès lors de mettre en débat en France afin de nourrir par ce thème une autre perspective politique ? Sur quelle base de (mé)connaissances concernant les inégalités environnementales ?

49. *Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Population and Low-Income populations*. Cette directive enjoint à toutes les agences fédérales, au premier chef à l'Environmental Protection Agency (EPA) : « d'identifier et de remédier aux conséquences des mesures qui auraient un effet disproportionné sur la santé et l'environnement des populations pauvres ou appartenant à des minorités raciales ». À cette fin, l'EPA publiait en 1995 un premier guide, *l'Environmental Justice Strategy*, accompagné d'un *toolkit* (indicateurs et outils quantitatifs) actualisé en 2004, puis en 2008. Voir notamment le logiciel *Environmental Justice Geographic Assessment Tool* (<http://www.epa.gov/enviro/ej/>).

50. Les soutiens officiels sont là aussi patents, avec comme exemple le premier rapport officiel de l'Agence Anglaise de l'Environnement sur *Pauvreté et environnement* (2003), et, à sa suite, l'insertion d'un indicateur de pauvreté dans la comptabilité environnementale (UK Environmental Agency, 2007), ou encore en Écosse la Stratégie de développement durable qui fixe ce thème comme priorité d'action (Section 8, 2005). En outre, afin d'obtenir une évaluation régulière chiffrée de l'état des inégalités environnementales sur le territoire national, le gouvernement britannique a mis en place un SIG permettant de créer un maillage fin, et d'appliquer divers indices tels que l'Environmental Quality Index et l'Index of Multiple Deprivation.

51. Agyeman J., 2005, *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*, NY/London, New York University Press.

52. Rawls J. (1971), *A theory of justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press ; trad. fr. de Catherine Audard, *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, 1987 ; réed., coll. Points, 1997.

53. Clayton S., 2000, "Models of Justice in the Environmental Debate", *Journal of Social Issues*, Vol 56/ 3: 459–474.

54. Villalba B., Zaccà E. et Scarwell H.-J., 2006, « Appel à contribution n°9 pour la Revue DD&T : « Inégalités écologiques, inégalités sociales : interfaces, interactions, discontinuités ? », *Revue Développement durable et territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/index1850.html>.

55. Cornut P. et Zaccà E., 2007, « Introduction », in P. Cornut, T. Bauler et E. Zaccà (coord.), *Environnement et inégalités sociales*, Éditions de l'université de Bruxelles, pp. 7-19.

56. Cette approche se saisit des natures, types et niveaux de développement des pays (conditions de production, systèmes techniques, organisations sociales, types de régimes politiques et d'actions développées...), ainsi que de leurs relations (transferts technologiques, aides au développement...) pour observer les conséquences écologiques des inégalités sociales (internes) et écarts de pauvreté (externes). Elle cherche ainsi à montrer, chronologiquement d'abord par l'analyse des mécanismes économiques (dumping environnemental du libre-échange, cf. Baumol et Oates, 1988), et plus récemment par celle des situations politiques, régimes de gouvernement et types d'action (ex. : défauts de réglementations environnementales nationales), les liens étroits qui unissent inégalités sociales, écarts de pauvreté et les situations environnementales/crises écologiques.

57. Martinez-Alier J., 2002, *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological conflicts and Valuation* Northampton, Edward Elgar Publishing, 328 p.

58. Dobson A., 1998, *Justice and the environment*, Oxford, Oxford University Press, 280 p.

59. Cf. Theys (2007, *op. cit.*).

## 4. Les manifestations spatiales des inégalités environnementales : entre mesure savante des impacts et conversion socio-écologique des territoires

Pour certains économistes, nous aurions, du fait des questions vives adressées à la justice sociale par le thème des inégalités environnementales le levier premier de la socialisation de l'environnement par ses enjeux (in)égalitaires, ainsi que la perspective naissante d'une social-écologie, sous condition de démocraties plus égalitaires<sup>60</sup>. Certes. Toutefois, par une lecture qui puise à une conception cosmopolitique de l'environnement, l'intérêt de ce thème est selon nous bien plus large et fondamental. Il ne s'agit pas seulement de réviser le pacte fondateur, voire la centralité du principe d'égalité originaire de nos démocraties libérales, mais bien plus encore de refonder pleinement ce pacte, par les questions essentielles que ce thème adresserait consubstantiellement aux conceptions de la justice territoriale et de l'environnement en France.

Car, l'environnement s'est affirmé ces trente dernières années un peu partout comme l'un des filtres les plus puissants de la considération et de l'interprétation du cadre de vie<sup>61</sup>. Porteuses de valeurs (esthétiques, patrimoniales, symboliques...), les « *situations environnementales* » et leurs « *variations qualitatives* », termes omniprésents dans les diverses qualifications sur les inégalités environnementales en France<sup>62</sup>, traduisent en fait de plus en plus nos rapports au(x) monde(s), à ses enjeux et défis :

- finitude des ressources naturelles nécessaires à la production, avec quelques irréversibilités écologiques pour la construction capitaliste de nos sociétés ;
- désynchronisation des temps sociaux du développement et de la décision par les défis environnementaux ;
- distanciation croissante des échelles de problèmes, lieux de la décision et des espaces de l'action ;
- ... avec alors par exemple une imprévisibilité grandissante des effets de la « raison » technique de l'aménagement sur l'espace et ses sociétés.

En France, cette évolution trouve notamment trace dans un certain nombre d'ambitions programmatiques institutionnelles récentes, voire de mots d'ordre, singulièrement dans les champs de l'urbanisme et de l'aménagement : transition énergétique des territoires, ville dense/creuse/lente/des courtes distances..., l'« éco » foisonnant (éco-région, éco-cité, éco-métropole, éco-village, éco-responsabilité, éco-citoyen... et éco-quartier) ou encore métropole post-Kyoto du Grand Paris (qui, c'est à remarquer, est ostensiblement justifiée par les injustices environnementales, dans le discours présidentiel lors de l'exposition des projets en 2009).

Il est vrai que les traces spatiales de cette évolution des rapports sociaux à l'environnement sont de plus en plus tangibles. Et cela suggère interpellation des pouvoirs publics, de leur capacité réflexive à comprendre, et instrumentale à intervenir, notamment face aux inégalités qu'elles créent ou mettent nouvellement en lumière. Le poids grandissant des composantes environnementales dans les choix résidentiels des ménages, dans les modes de déplacements des individus, dans les pratiques alimentaires et attitudes énergétiques des foyers... ou encore dans les mobilisations associatives sur des projets d'aménagement atteste chaque jour davantage du poids environnemental dans les fonctionnements socio-spatiaux, singulièrement en ville<sup>63</sup>.

Or, cette socialisation spatiale de l'environnement, et les traces qui la manifestent, met de plus en plus en lumière des inégalités :

dans les dynamiques urbaines, avec notamment la fragmentation sociale croissante aussi par l'attractivité environnementale différenciée des lieux de vie (ex : esthétiques paysagères des centres-villes) ;

60. Laurent E., 2011, *Social – Écologie*, Paris, Flammarion.

61. Abélès M., Charles L., Judy H-P. et Kalaora B. (dir.), 2000, *L'Environnement en perspective : contextes et représentations de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

62. « *Les inégalités environnementales sont des inégalités de situation (...) résultant des variations qualitatives de l'environnement urbain* » (Inspection Générale de l'Environnement et Conseil Général des Ponts et Chaussées, 2005, p. 11).

63. Cf. Faburel (2010, *op. cit.*).

ou encore en ce moment les éco-quartiers/quartiers durables (mais aussi éco-hameaux, éco-villages...), comme réalisations en rapide devenir, avec ce faisant des styles de vie (re)distribués socialement, au risque parfois de nouvelles fragmentations ;

ainsi que dans l'offre de fonctions et services territorialisés, depuis la micromobilité et ses justifications environnementales en centre-ville (ex : mobilités douces) jusqu'aux espaces de nature dans les relations sociales qu'ils créent par et pour l'environnement (jardins partagés, trames vertes...), en passant par la place croissante de l'habitat écologique, lui-même souvent socialement très différencié (retour de l'habitat auto-géré mais aussi auto-construction, auto-promotion) ;

et enfin dans le portage et surtout l'infléchissement par des mobilisations socialement souvent marquées<sup>64</sup>, des projets d'équipement, d'aménagement..., avec quelques mots d'ordre à consonance certes institutionnelle mais de justification environnementale première (« concertation », « acceptabilité sociale », « compensation »...).

C'est alors logique que ce poids revêtu socialement par l'environnement nourrisse quelques autres entrées sur le thème des inégalités environnementales, pas simplement de pointage statistique à la croisée d'indicateurs sociaux et de données officielles d'offre environnementale, mais par exemple dans les rapports qui se jouent plus fondamentalement pour l'action territoriale dans les échelles spatiales et temporelles prises en considération pour la compréhension des phénomènes dynamiques. Toute observation d'inégalités environnementales doit également, pour en saisir les facteurs dynamiques, plus que le seul croisement de données statiques (*supra*) se positionner par rapport aux échelles de temps privilégiées pour apprécier les évolutions environnementales (parcours et héritages locaux, arbitrages publics et privés passés, stratégies territoriales actuelles...)<sup>65</sup>, et aux échelles d'espaces appréhendées comme périmètre pertinent (milieux écologiques et/ou territoriaux, aires des pratiques environnementales, circonscriptions historiques...)<sup>66</sup>.

## 5. Les premières injustices environnementales : les iniquités sociales d'engagement individuel dans la transformation socio-écologique des territoires ?

Ainsi, à la lumière de ces nouvelles formes sociales de l'environnement, le tout premier « dérangement » introduit par le thème des inégalités environnementales dans les politiques territoriales est qu'il permet en théorie de passer au crible de cet environnement plus ancré notre modèle de l'égalité. Par exemple, sous l'angle des échelles de temps et d'espace considérées pour l'agir territorial (ci-dessus), et plus prosaïquement par la revitalisation/reconfiguration de liens sociaux par l'environnement (ex : poids de la nature dans les solidarités locales en ville, dans les Nord comme dans les Sud), ou encore, autre exemple, par le rôle économique de l'environnement dans l'économie sociale et solidaire, les nouvelles filières de production locale (filières courtes de l'agriculture urbaine, habitat écologique et participatif...). Or, ce thème questionne d'abord ce modèle sous l'angle du « *mythe du citoyen passif* » qui l'a longtemps opérationnalisé<sup>67</sup>. Car, comme développé plus haut, l'environnement est devenu l'un des tout

64. Pezzulo P., Sandler R., 2007, *Environmental Justice and Environmentalism: The Social Justice Challenge to the Environmental Movement*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 353 p.

65. Laigle L., 2005, « Inégalités écologiques : un nouvel enjeu pour les politiques d'urbanisme ? » Actes du Colloque *Inégalités environnementales et sociales : l'environnement, facteur de cohésion urbaine ?*, Urba+, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII, juin.

66. Deboudt P. (éd.), 2010, *Inégalités écologiques, territoires littoraux et développement*, Lille : Presses du septentrion, 379 p. ; Deboudt P., Deldrève V., Houillon V., Paris D., 2008, « Inégalités écologiques, inégalités sociales et territoires littoraux : l'exemple du quartier du Chemin Vert à Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais, France) », *Espace, Populations, Sociétés*, n°1, pp. 173-190.

67. Rosanvallon P., 2008, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil.

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

premiers sujets d'intéressement et de concernement individuels, d'implication sociale, de mobilisation associative...<sup>68</sup>, que peuvent défendre de plus en plus par et pour l'environnement d'autres modes et surtout styles de vie<sup>69</sup>. Il est vrai que l'un des faits marquants de ce qui est analysé par la géographie, la sociologie, la psychologie ou encore les sciences politiques est que cette tendance traduit et nourrit souvent une réflexivité nouvelle des groupes situés, (re)instituant par l'action un mode de relation particulier avec un espace<sup>70</sup>.

C'est ainsi que l'environnement invite particulièrement à penser l'apport des inégalités environnementales au débat en termes de capacités tant individuelles que collectives d'implication, et à en voir tant la distribution sociale fort inégalitaire que la portée même de telles disparités d'action certes pour la remédiation aux situations, mais plus largement pour la transformation socio-écologique des territoires. Les capacités propres des individus et groupes, mais aussi des pouvoirs locaux, à se protéger de certains risques, de certaines pollutions ou nuisances, autant que d'accéder à des ressources environnementales et à une qualité de cadre de vie, constitueraient ainsi à ce jour le cœur de tels phénomènes, pleinement socio-environnementaux<sup>71</sup>. Car, pour reprendre notamment la qualification de Pye et al. :

Comment l'inégale répartition de la qualité environnementale des lieux pourrait-elle s'affranchir de dimensions... qualitatives de l'environnement ?

Comment l'inégal impact environnemental des différents groupes sociaux pourrait-il nier les capacités non moins inégales des comportements sociaux positifs comme négatifs pour l'environnement ?

Comment enfin considérer l'inégal impact des différentes politiques environnementales, sans prendre la mesure du rôle, nouveau, exercé par les individus eux-mêmes, dans la construction de ces mêmes actions ? Remarquons à ce titre la présence commune (c'est la seule), mais selon des modalités fort distinctes, de la participation dite citoyenne dans les approches des inégalités environnementales présentées plus haut (*Environmental Justice*, Inégalités écologiques de développement). Pour la première approche, mentionnons par exemple la *class action*, puis l'autodétermination environnementale dans le cadre de « référendums locaux ». Tout ceci à la différence du rapport officiel de l'Inspection Générale de l'Environnement et Conseil Général des Ponts et Chaussées (*op. cit.*) qui, pour la France, rejette cette dimension participative comme intégrante de la thématique des inégalités environnementales. Il en est de même de la définition donnée par le Comité français pour le sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002, livrée en début de propos.

Là seraient en fait selon nous aujourd'hui les toutes premières non plus disparités ou encore inégalités mais dès lors injustices environnementales<sup>72</sup>. Des injustices sociales dans l'implication pour l'infléchissement des situations environnementales (art. 3.9 de la Convention d'Aarhus, 1998, dont les pays de l'Union Européenne sont signataires). Il est vrai que ces capacités à infléchir les situations environnementales sont non moins... fort inégalement distribuées<sup>73</sup>, alors même que, pour Jacques Rancière<sup>74</sup> comme pour Pierre Rosanvallon<sup>75</sup>, la démocratie est l'égalité de tous à participer à la décision collective et l'égalité fondamentale dans un partage du sensible.

Pour preuve empirique de cette mise en lien, le poids croissant revêtu par les rapports à l'action publique dans les ressentis et vécus environnementaux des sociétés locales (cf. Encadré 1.).

68. Lolive J., 2010, « Mobilisations environnementales », in : *Écologies urbaines*, Coutard O. et Lévy J.-P. (coord.), Économica, Coll. Anthropos, p. 276-301.

69. Dobré M., Juan S. (dir.), 2009, *Consommer autrement – La réforme écologique des modes de vie*, Paris, L'Harmattan.

70. Mélé P., 2007, « Identifier un régime de territorialité réflexive », Colloque *Territoires, territorialité, territorialisation : et après ?*, UMR Pacte Territoire, CNRS, Université Joseph Fourier, Grenoble, 12 p.

71. Cf. Faburel (2008, *op. cit.*).

72. Schlosberg D., 2007, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, Oxford: Oxford University Press, 238 p. ; Schlosberg D., 2004, "Reconceiving environmental justice: global movements and political theories", *Environmental Politics* 13, pp. 517-540.

73. Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, Coll. La République des Idées.

74. Rancière J., 2004, *Le maître ignorant. Cinq leçons sur l'émancipation intellectuelle*, Paris, Éd. 10/18, Collection Fait et cause.

75. Rosanvallon P., 2011, *La société des égaux*, Paris, Le Seuil, Coll. Les livres du nouveau monde.

### **Encadré 1. Les inégalités environnementales face aux vécus et attentes territorialisées : le poids des rapports à l'action publique**

Faburel et Gueymard (*op. cit.*) et Gueymard (*op. cit.*) ont confronté des données statistiques des disparités sociales à l'échelle de la Région Île-de-France, avec le vécu des qualités environnementales des lieux de vie. Il est alors, classiquement, observé une relation croissante entre les caractéristiques environnementales et sociales des communes franciliennes. Ces premiers résultats, généraux, témoigneraient de l'existence d'inégalités environnementales pour 2 750 000 personnes, au sens de l'approche conventionnelle (*supra*).

Cette distribution confirme surtout la situation de certains territoires de proche banlieue, anciennement industriels (Seine-Saint-Denis et, dans une moindre mesure, le Val-de-Marne), mais aussi celle de territoires périurbains accueillant le desserrement de populations modestes, dans des environnements ayant pu connaître des dégradations plus récentes (ex : certains fragments de l'Est Seine-et-Marnais). Surtout, ce serait plus la repulsivité des atteintes et dégradations environnementales que l'attractivité de certains milieux, notamment ici dits naturels (espaces verts, cours d'eau...), qui aiderait à comprendre choix résidentiels et géographie en découlant.

Puis une enquête auprès de 600 personnes y a été menée, chez l'habitant. Il en ressort que les individus privilégiés effectivement dans leurs choix résidentiels davantage l'évitement des facteurs de désaménités ; avec comme influence majeure les bruits de transports ou encore la qualité de l'architecture locale (dans une moindre mesure, la présence d'installations polluantes, par exemple usine). Il en ressort surtout que la satisfaction environnementale serait fortement liée à des attentes territorialisées en matière d'environnement et de cadre de vie : capacité de l'environnement proche à procurer le sentiment de « *se sentir chez soi* » ; confiance accordée aux élus (et en premier lieu aux élus municipaux) pour la prise en charge de ces attentes.

Ce faisant, dernier grand type de résultats ici relayé, certaines informations livrées par les ressentis viennent réinterroger la mesure conventionnelle des inégalités environnementales : les plus satisfaits ne seraient pas systématiquement les plus riches, mais une opposition émerge entre les inactifs (principalement les retraités) et les actifs (principalement les ouvriers). Il découle alors notamment de ce travail que les ressentis, vécus et satisfactions, compléteraient utilement, par la vulnérabilité sociale et politique qu'ils mettraient en lumière, les constats statiques centrés sur les seules expositions et les caractéristiques biophysiques.

Ceci reviendrait ainsi à placer au cœur des réflexions sur l'égalité des territoires les moyens (à ce jour inéquitables) du changement plus peut-être que l'égalitarisme que l'on sait globalement à ce jour a-environnemental.

## **6. Vers un autre modèle d'égalité par les injustices environnementales : préconisations politiques et propositions pratiques**

### **6.1 Préconisations politiques : modèles de justice environnementale et implication citoyenne**

Le déficit de portage politique du thème des injustices environnementales en France traduirait donc la construction historique des politiques publiques et/ou marchandes. Or, cet encastrement socio-politique classique exprime :

- une représentation encore globalement a-environnementale d'une justice sociale « *fondée sur l'égalité en droit de tous les citoyens* » plutôt que « *sur l'égalité des droits des*

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

*individus* »<sup>76</sup>, considérant l'environnement comme une caractéristique dérivée et secondaire de la construction des territoires urbains (cf. ZUS) ;

- et une représentation historiquement techno-centrée<sup>77</sup>, quelque peu a-sociale, des situations et qualités environnementales, représentation donnant lieu à des politiques encore à forte inclinaison technico-normative, centrales mais aussi souvent locales.

Puisque, comme nous avons souhaité le montrer, « *de telles questions devraient activer, sur des questions écologiques, des débats sur les figures de l'égalité, de la justice ou bien encore de l'équité* »<sup>78</sup>, il en découle deux familles de propositions emboîtées, l'une portant sur le modèle d'égalité promu et d'autres pratiques, par et pour un débat autour du thème des inégalités et injustices environnementales.

La première milite pour l'exploitation d'autres conceptions à la fois de l'environnement et de la justice dans les politiques publiques qu'un éventuel horizon de durabilité et de transition socio-écologique des territoires devrait, selon nous, porter. La conception de l'environnement proposée ici serait ainsi centrée sur cet environnement advenu, c'est-à-dire sur les « *différences qualitatives de situations* », reconnaissante des attaches et rapports affectifs des populations à leur environnement. Ce qui imposerait que la justification égalitariste de l'action publique s'ouvre enfin aux singularités pleinement socio-environnementales, à leurs vécus et expériences sensibles communes par des populations situées, bref aux territoires habités, en devenir socio-écologiques<sup>79</sup>. Car, « *L'expérience des sujets nous aide à comprendre comment une réalité apparemment insupportable peut parfois être une source positive de bien-être et de qualité de vie* »<sup>80</sup>.

La conception de la justice s'écarterait quant à elle alors du modèle historique d'une égalité cantonnée à la seule justice (re)distributive caractérisée en France, en matière d'intervention d'aménagement, par ses volets immobiliers (réhabilitations/rénovations, quotas de logements...), transport (équipement des territoires avec le mythe des « effets structurants » pour les dynamiques spatiales...) ou encore plus spécifiquement urbains (ex : revitalisation des espaces publics). Elle serait plus procédurale que structurelle et seulement (re)distributive, fondée sur la reconnaissance des vulnérabilités sociales et *capabilities*<sup>81</sup> des populations pauvres et leurs territoires d'appartenance à faire face, par leurs propres expériences, modes de vie et vécus des lieux, à des contextes dynamiques et à leurs héritages environnementaux (Di Chiro, 1996). Elle admettrait alors une citoyenneté différenciée<sup>82</sup>, voire un droit citoyen (à la ville) comme forme sociale (depuis Lefebvre, 1968<sup>83</sup> jusqu'à Harvey, 1992 et 1996, pour une réflexion conjointe sur la nature, la justice et la ville<sup>84</sup>), ouverts à d'autres facteurs non plus d'inégalités mais d'injustices que les seuls revenus, et surtout attentive aux droits de groupes affinitaires (et non pas seulement communautaires) dans une « *subsidiarité active* »<sup>85</sup>. Nous renvoyons notamment au modèle d'égalité proposé par Rosanvallon (*op. cit.*).

Car, des travaux, principalement anglo-saxons, tendent à montrer que les pauvres s'impliquent de plus en plus dans des luttes locales pour cause environnementale<sup>86</sup>. Quelques exemples français tendent aussi à manifester ce fait que la conscience environnementale semble commencer à traverser l'ensemble des pensées sociales. Or, sans de véritables politiques d'accompagnement (urbanisme, habitat, transports...) conscientes de l'évolution de la demande d'environnement des plus modestes, l'implantation par exemple d'un nouveau tramway en ville améliorera toujours la desserte et permettra souvent un embellissement

76. Laigle L. et Tual M., 2007, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Développement durable et territoires*, Dossier 9 : Inégalités écologiques, inégalités sociales, <http://developpementdurable.revues.org/4262>

77. Cf. Theys (2010, *op. cit.*).

78. Villalba, Zaccà et Scarwell, (2006, *op. cit.*).

79. Paquot T., Lussault M., Younès C. (dir.), 2007, *Habiter, le propre de l'humain. Villes, territoires et philosophie*, Paris, La Découverte, Coll. Armillaire.

80. Leplège A., 1999, *Les mesures de la qualité de la vie*, PUF, Que sais-je ?, Paris.

81. Sen A., 2000, *Repenser l'inégalité*, Paris, Le Seuil, 281p.

82. Young I.M., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.

83. Lefebvre H., 1968 (3<sup>ème</sup> édition, 2009), *Le droit à la ville*, Éditions Économica-Anthropos, Paris.

84. Harvey D., 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Blackwell Publishing, 468 p.

85. Calame P., Talmant A., 1997, *L'État au cœur, le mecano de la gouvernance*, Paris, Éditions Desclée de Brouwer.

86. Corburn J., 2005, *Street Science. Community Knowledge and Environmental Health Justice*, Cambridge, London, MIT Press.

des espaces publics, une requalification des lieux... Inexorablement, ceci renchérit les coûts du foncier et de l'immobilier, avec pour effet direct l'éloignement des plus pauvres des cœurs de ville.

Nous aurions par là même clarification sémantique dans la profusion instable des termes (disparités, inégalités, injustices, iniquités, vulnérabilités, précarités...), et ce dans la perspective du (grand) nombre d'observations certainement à mener ces prochaines années sur ce thème :

- L'observation des disparités ne relève-t-elle pas de l'approche statique assez dominante, par des descriptions statistiques, néanmoins à compléter et à affiner (notamment sous l'angle de la santé environnementale et de ses évolutions récentes) ?
- L'observation des inégalités ne renvoie-t-elle pas d'abord à une approche par les trajectoires locales (morphologiques, sociales, environnementales, foncières...) et, dès lors, aussi par l'évolution des comportements socio-environnementaux qui concourent aux réalités d'aujourd'hui (*supra*) ?
- Lorsque l'observation des injustices relèverait d'une approche par les stratégies territoriales d'aujourd'hui et les choix politiques du présent, et, particulièrement, des moyens octroyés et capacités données aux populations d'y intervenir ?

Dès lors, deuxième famille de propositions, pratiques cette fois-ci : l'ensemble des expériences innovantes en matière de participation effective, depuis les « luttes urbaines » des années 70 jusqu'à la conflictualité environnementale dans le champ de l'aménagement, mériteraient d'être enfin croisées, par exemple, sous l'angle de la capacitation, ou encore *empowerment*... environnemental, voire de l'« *ingérence habitante* »<sup>87</sup>. Cette perspective visant à garantir la justice dans l'accès des plus démunis aux dispositifs et procédures participatifs ferait alors également écho à des propositions émanant de prospectives européennes dans le domaine<sup>88</sup> : politiques de protection, mesures de réhabilitation, démarches de planification urbaine ou encore aux débats relatifs aux projets d'équipement.

Plus concrètement encore, il y aurait en suivant le fil de cette démonstration à multiplier les observations non plus sur les seules disparités, mais bien plus sur ce qui fait inégalités, voire injustices socio-environnementales.

Comment et selon quels moyens concrets pour l'action publique ?<sup>89</sup>

## 6.2 Propositions à l'adresse des pouvoirs publics : système d'observation, mobilisation d'acteurs et outils d'opérationnalisation

Tout d'abord, il ressort des travaux empiriques recensés et, pour certains, présentés dans cette contribution qu'il existe des gains explicatifs par d'autres indicateurs que ceux classiquement utilisés pour le seul croisement statistique des données techniques de l'environnement et de données socio-démographiques. Nombre de ces autres indicateurs sont du ressort d'enquêtes auprès des habitants des territoires observés. Et deux grandes familles ressortent, la première relative à une vulnérabilité spatiale, l'autre à une vulnérabilité politique : ancrage territorial et rapports à l'action publique.

Par exemple, concernant l'ancrage, l'évolution dynamique des rapports sociaux à l'environnement (*supra*) commande notamment d'apprécier le rôle joué dans les différences sociales remarquées par le statut d'actif et d'inactif plutôt que seulement les Professions et catégories socioprofessionnelles. Une ligne de démarcation franche distingue les ouvriers actifs des inactifs, surtout retraités, sans que la PCS de ces derniers n'influe. Ici se joueraient notamment les pratiques environnementales, socialement inégales, mais, fait remarqué, de moins en moins. Diamantopoulos, Schlegelmilch, Sinkoviks et Bolhen<sup>90</sup> mettent

87. Emelianoff C., 2011, « L'ingérence habitante dans l'urbanisme durable : un bain de jouvence? », Colloque international *Faire la ville durable, inventer une nouvelle urbanité, Session Participation citoyenne et démocratie locale*, ESIEE, Marne-La-Vallée, 20-21 janvier.

88. Evers H-D., Gross M., Heinrichs H., 2008, "The diversity of Environmental Justice : Towards a European Approach", *European Societies*, 10: 835-856.

89. La démarche d'observation proposée ici a été reprise à ce jour pour partie par deux Agences Régionales de la Santé dans le cadre du PNSE.

90. Diamantopoulos A., Schlegelmilch B., Sinkoviks R. et Bolhen G., 2003, "Can socio-demographics still play a role in profiling green consumers ?", *Journal of Business Research*, 56: 465-480.

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

par exemple en avant, fait remarquable, le poids déclinant des critères sociodémographiques dans la consommation dite verte, donc une généralisation sociale de certaines pratiques.

De même, l'ancienneté d'habitation ou encore la décohabitation des jeunes ménages interviennent beaucoup dans les vécus de l'environnement, vécus au fondement des (in)satisfactions observées et socialement distribuées. Ici, il s'agit du degré d'attache résidentielle comme facteur premier d'appropriation et donc de « droit de propriété » sur l'environnement. Cette attache traverse beaucoup l'implication sociale dans les initiatives et projets locaux par et pour l'environnement (jardins partagés, interventions sur les espaces publics, mobilisations associatives...).

Enfin, toujours au titre de nouveaux indicateurs pour compléter les lectures de disparités par des analyses d'inégalités, voire d'injustices, le simple type de logement, avec, en premier lieu, le fait de disposer d'un jardin (ou d'une ouverture sur la nature), peut renseigner certaines représentations de la nature et de l'environnement, et ainsi donner à comprendre les différences sociales de satisfaction, de pratiques et plus largement d'implication.

Concernant maintenant les rapports à l'action publique, au creuset des approches étrangères des inégalités environnementales, des indicateurs relatifs à l'investissement associatif, à la défiance/confiance envers les différentes catégories d'acteurs du champ des politiques publiques et activités marchandes, ou encore les critères de jugement des opérations menées ou projet en cours sur le lieu de vie renseignent beaucoup la vulnérabilité politique, donc les injustices environnementales telles qu'elle se font jour aujourd'hui. Reprenant les travaux de Kruize<sup>91</sup>, si, globalement, les revenus les plus faibles ne sont nécessairement plus gênés par le bruit des transports, les comportements politiques des ménages sont quant à eux bien frappés d'iniquité (moins impliqués dans la vie de quartier, et dans les processus décisionnels...). Cette iniquité quant à la défense des intérêts environnementaux est explicative des injustices environnementales que cette auteure analyse aux Pays-Bas.

Mais, dès lors, comment penser plus largement un système d'observation qui puisse se saisir de la qualité de l'environnement (et des situations d'inégalités), pour assurer une correspondance entre l'analyse locale des engagements et décisions individuelles (choix résidentiels, pratiques, implication sociales...) et l'analyse des mécanismes ségrégatifs à l'échelle régionale ? Là aussi, les expériences en la matière sont riches de sens. Nous renvoyons notamment ici pour exemple aux éclairages étrangers fort intéressants de Krieg et Faber<sup>92</sup> qui, sur la base des *capabilities* de Sen, proposent des indices (17) pour prendre en compte la diversité des vulnérabilités sociales qui se conjuguent avec une multiplicité de dangers environnementaux à l'échelle d'une agglomération.

En fait, quatre paramètres nous semblent devoir être soulignés ici.

- a) En premier lieu, il conviendrait certainement de mettre en œuvre des dispositifs complémentaires, à la fois d'analyse statistique des données, mais aussi d'enquête représentative dans des sous-espaces, en vue de confronter les natures et types de différences remarquables (disparités *versus* inégalités/injustices). Cela passe immanquablement par des démarches emboîtées d'observation territorialisée.
- b) De plus, ces productions devraient sans doute s'ouvrir à l'analyse chronologique (diachronique) des environnements et sociétés locales, ainsi que des choix d'action effectués. Ceci en vue d'inclure des informations sur les histoires, ancrages et héritages locaux, dont nous avons relayé le rôle explicatif premier pour comprendre les vulnérabilités enchâssées d'aujourd'hui (certes économiques et sociales, mais aussi spatiales et politiques, *supra*). Les expériences britanniques dans le domaine indiquent qu'une échelle de 20 années permet d'apprécier faiblement le poids des trajectoires locaux et des héritages environnementaux.
- c) Par ailleurs, à quelle échelle spatiale alors mener de telles investigations ? Il ressort des travaux plus ouverts aux opérations sociales de et dans l'environnement que la proximité demeure le périmètre « réflexif » du cadre de vie des sociétés locales. C'est à cette échelle que la conscience

91. Kruize H., 2007, *On environmental equity – exploring the distribution of environmental quality among socio-economic categories in the Netherlands*, Utrecht, Pays-Bas, KNAG / Copernic institute.

92. Krieg E.J., Faber D.R. (2004), "Not so Black and White: environmental justice and cumulative impact assessments", *Environmental Impact Assessment Review*, vol.24, pp. 667-694.

environnementale s'est diffusée. Il conviendrait alors, pour en saisir les différenciations sociales, d'emboîter les échelles d'analyse, du fait même de l'intrication dynamique des phénomènes, depuis la proximité comme cadre cognitif vers d'autres rapports à l'environnement (ex : espaces de pratiques récréatives). Dans ce registre, les travaux d'ores et déjà menés en Seine-St-Denis indiquent que l'échelle du bassin de vie, ou encore celle de l'intercommunalité, voire, dans cette aire géographique, l'échelle du département seraient pertinentes pour l'articulation visée.

- d) Enfin, la question des variables sur lesquels faire porter les regards demeure posée. Il conviendrait là aussi au regard des expériences françaises et étrangères de porter particulièrement regard sur les objets de répulsivité, donc de handicaps des territoires, avec indéniablement, pour les dynamiques urbaines, le thème des nuisances, ambiances et paysages sonores, dont le poids explicatif des choix résidentiels ou encore des mobilisations environnementales n'a jamais été démenti sur les 30 dernières années en France. L'application de l'indicateur de **Townsend** (part de chômeurs dans la population active, part de résidences principales dont le ménage occupant n'est pas propriétaire...) et de l'indicateur SES - **Socioeconomic Status** (une vingtaine de variables) pourrait être mise à profit sur cet objet. Toutefois, d'autres variables, moins classiques, pourraient susciter intérêt, là aussi éclairé des expériences en la matière : les pratiques environnementales et, plus largement, les modes de vie qui sont, pour certaines catégories sociales, de plus en plus orientés par des considérations environnementales. Cela va des pratiques d'espaces verts, et plus largement de nouveaux rapports aux espaces de nature, à la réforme environnementale des modes de vie... distribuée socialement...<sup>93</sup> Ici, ce qui se doit d'être visé est la problématique des droits et devoirs écologiques des comportements sociaux, comme de plus en plus pris en compte dans la littérature étrangère (cf. Belgique).

Toutefois, ce raisonnement centré sur l'observation n'est logiquement pas indépendant des orientations de la décision. Évaluer, mais pour quoi faire, lorsque :

- la répulsivité de certaines dégradations implique la responsabilité des acteurs en charge de l'implantation des activités et équipements en cause, tout comme dans le suivi du respect des normes environnementales,
- et lorsque, par exemple, 106 communes en Île-de-France, regroupant plus de 2,7 millions de personnes aux ressources modestes, vivent dans des environnements globalement dépréciés (coût de l'intervention)<sup>94</sup>.

Il y a tout d'abord vraisemblablement à accompagner le rôle de certains acteurs, au premier chef des opérateurs de l'aménagement et des acteurs territoriaux. Pour les premiers, comme à l'étranger, les « **questions d'équité environnementale devraient être intégrées aux études d'impacts sur l'environnement (plans, programmes et projets), ce qui permettrait alors de mettre en évidence les effets distributifs des décisions politiques, de favoriser une participation plus équitable au processus décisionnel et peut-être, enfin, d'inclure d'autres aspects du cadre de vie environnemental** » (Kruize, 2007, p. 143). Ce sont là toutes les expériences de l'*Environmental Justice* qui pourraient être mises à profit. Concernant les acteurs territoriaux, comme garants également du droit commun et de ses politiques, mais surtout comme agents premiers des politiques territoriales, assurer le suivi du respect des normes en vigueur, voire en proposer d'autres, sur la base d'autres indicateurs de suivi, plus intégrés (ex. : qualité de vie, bien-être, satisfaction...), devrait certainement guider quelques initiatives, à l'exemple d'expériences allemandes en la matière<sup>95</sup>.

Tout ceci dans quel cadre d'orientations et d'actions, particulièrement pour la ville :

- attention accordée aux inégalités et injustices environnementales par le respect des normes en vigueur en 1ère couronne du fait des enjeux de la re-densification des espaces urbains (ex. : dents creuses, friches, délaissés, pourtours d'équipements...);

93. Cf. Dobré et Juan (2008, *op. cit.*).

94. Cf. Faburel et Gueymard (2008, *op. cit.*).

95. Kohlhuber M., Mielck A., Weiland S. K., Bolte G., 2006, "Social inequality in perceived environmental exposures in relation to housing conditions in Germany", *Environmental Research*, Vol. 101/Issue 2: 246-255.

**1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales**

- vigilance accrue cette fois-ci par la planification territoriale à la requalification environnementale (ex. : Label Écoquartier, Approches Environnementales de l'Urbanisme, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, adossé au PLU...), dans les espaces de l'étalement urbain, espaces dans lesquels les inégalités et injustices environnementales sont croissantes, principalement en lisière de seconde couronne du fait du desserrement des réseaux et de la croissance des activités sur les 30 dernières années.
- certainement accroître, bien que de logique strictement distributive, la compensation pleinement territoriale, dans le cadre de partenariats de projets (écologiques, sociaux... et socio-environnementaux), c'est-à-dire aller bien au-delà des Plans d'Accompagnement de Projets, à l'exemple des cantons suisses en la matière.
- enfin, peut-être à ce jour le plus important, développer l'implication citoyenne, et, plus encore, mettre en œuvre des politiques d'accompagnement à l'inclusion sociale par la capacitation (**empowerment**) et la reconnaissance des compétences ordinaires et techniques des habitants (dans le cadre des conseils de quartiers, des débats publics, des ateliers d'urbanisme, des conférences et forums citoyens...); ici, l'expérience des métiers de la politique de la ville, de la médiation sociale, ou encore des initiatives britanniques du **community organizing** pourrait être mobilisée à dessein sur ce thème socio-environnemental.

Tout ceci pourrait mettre les territoires en « capacité » de s'intéresser aux dynamiques de long terme dans la marginalisation environnementale de certaines de ses populations et dans la coalescence des fragmentations spatiales, des ségrégations sociales, et gentrifications environnementales. Et ainsi nourrir autrement la prise de décision, peut-être plus que les seules réponses institutionnelles de la remédiation réglementaire concernant pollutions, nuisances et risques, qui, au final, ont (involontairement) conduit au redoublement des vulnérabilités sociales par les situations environnementales.



**Thierry BURLLOT** est vice-président du conseil régional de Bretagne en charge des politiques territoriales et environnementales. Il est aussi président depuis 1995 de la communauté de communes de Lanvollon-Plouha dans les Côtes d'Armor. Cet EPCI de 15 000 habitants est l'un des plus avancés de Bretagne, notamment sur la question de l'eau ; est expérimentée aussi une démocratie participative territoriale avec le Forum Citoyen Leff Ar Mor.

## LE TERRITOIRE, C'EST LA SANTÉ !

La santé est une question d'aménagement du territoire. Les territoires commencent à le réaliser et la dernière loi qui a traité des questions sanitaires l'a inscrit à son fronton : Hôpital, Patients, Santé et Territoires. Pourtant, questions de santé et préoccupations territoriales ont largement été construites dans l'ignorance mutuelle. Liberté d'installation, réduction des budgets publics et course à la sécurité sanitaire aboutissent à une médecine qui se déterritorialise et se métropolise.

À la faveur de la décentralisation et de son renforcement, de la montée en puissance de la territorialisation et de la contractualisation de l'action publique, la question de la santé prend un nouveau tour. L'article 11 du préambule de la Constitution de 1946 continue d'affirmer que « la Nation garantit à tous (...) la protection de la santé » et, pourtant, on assiste depuis une décennie à une territorialisation de la santé. La région Bretagne ne fait pas exception à la règle et peut même être considérée comme en pointe sur ces questions. La santé ne fait pas partie de ses missions traditionnelles, mais la Région a décidé de se saisir de cette question, particulièrement sur des thèmes où la Bretagne connaît des difficultés. Notre région est touchée plus fortement que d'autres par les addictions et les suicides, ce qui ne peut laisser aucune collectivité indifférente. La Région a choisi, en effet, de s'investir sur des actions de prévention ciblée et territorialisée.

Un public en particulier : les jeunes ; une méthode privilégiée : la prévention et un territoire pour agir : les Pays.

En regardant les questions de santé, au plus près des territoires, pays par pays, l'on mesure bien l'inégalité territoriale et l'on constate que l'état de santé des Bretons varie fortement d'un territoire à l'autre. La santé est l'élément le plus pertinent d'un indice de développement humain. Isolement, précarité, tout converge pour démontrer les inégalités en matière de santé.

La Bretagne a « inventé » les Pays, ils ont été repris par Charles Pasqua, Dominique Voynet dans leurs lois d'aménagement du territoire et ils résistent à la tentative d'euthanasie prescrite par la majorité précédente. Si les Pays furent le réceptacle naturel de la participation, du développement local et du développement durable, il faut rappeler qu'ils n'avaient pas, en théorie, que ces petites vertus. En effet, la loi de 1995, s'appuyant pour ce faire sur les Pays, rappelait les objectifs de l'État en matière de présence et d'accessibilité des services publics. Il y a avait là une tentative, avec le préfet Leurquin, de simplification des innombrables et innommables zonages de l'intervention publique, la mise en avant des notions d'équité territoriale (à défaut d'égalité), le rôle essentiel des services publics dans la vie sociale et dans le développement des territoires, dans le maintien, voire le retour des populations dans des espaces ruraux.

De gels en moratoires, de labellisation de maisons de services en points d'accès, les déficits publics ont contribué à l'abandon d'implantations non rentables ou non sûres, ressentis, jusque dans les urnes, comme un retrait des services publics du milieu rural.

## 1. Comprendre les inégalités et injustices environnementales

Le bon docteur Benassis, tout à la fois maire de son village et médecin de campagne, décrit par Honoré de Balzac est une espèce en voie de disparition. Pire encore, les cartes hospitalières, les éventuelles suppressions de services dans les hôpitaux révèlent le risque de fractures territoriales de santé. Ce sujet est identitaire en Bretagne. La meilleure illustration de la dimension territoriale des questions de santé est probablement inscrite dans le film récent « Bowling » qui s'inspire de la lutte pour le maintien de la maternité de Carhaix, le cœur du Pays Centre Ouest Bretagne. Flaubert définissant la médecine conseillait de s'en moquer quand on se porte bien. Des Pays bretons se portent mal et il nous faut donc lutter contre la désertification, faire de la prévention au plus près des territoires.

Il n'y aura pas aménagement, développement des territoires sans territoires de santé. Encore faut-il que ces territoires soient définis en respectant une certaine proximité. Aux 21 Pays bretons, l'Agence régionale de santé a préféré une organisation en 8 territoires, qu'elle a même, un temps, envisagé de réduire à 5. Étrange conception que celle de l'injonction au grossissement territorial. Les hôpitaux trop petits sont présentés, peut-être à juste titre, comme potentiellement dangereux, il faudra avoir la même vigilance sur les établissements trop gros. Les maladies nosocomiales tuent plus que la route en France... C'est un champ d'investigation nouveau, la « santé-environnement » qui explore le rôle de l'environnement sur notre santé et sur l'apparition des pathologies. La Bretagne se mobilise fortement sur cette dimension, à travers le deuxième « programme régional santé-environnement », en mettant en œuvre des actions concrètes : la qualité de l'eau, la collecte des déchets toxiques, notamment. De même, un partenariat de cinq régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Picardie et Bretagne) a permis de lancer une étude scientifique pour explorer les liens entre les facteurs d'exposition aux risques et la carte des cancers.

La planification sanitaire ne peut être conduite ni comprise en dehors d'une politique d'aménagement du territoire.

La diversité des territoires bretons (taille, population, nombre d'établissements, caractéristiques sanitaires) implique de les laisser construire leurs propres solutions, en leur donnant une large marge de manœuvre quant aux outils et au calendrier de leur démarche. Si cette démarche territoriale doit s'appuyer sur quelques principes fondamentaux (égalité d'accès, maillage du territoire, qualité des soins), elle ne peut pas être la déclinaison d'un modèle unique.

Les élus régionaux demandent donc aux autorités de santé d'encourager l'inventivité des hospitaliers bretons et des médecins libéraux et de les soutenir dans les démarches innovantes qu'ils ont pu engager, chacun à sa manière et chacun à son rythme.

La santé et la médecine doivent probablement rester des compétences éminemment nationales. Mais si un patient a besoin de bons médecins, il a probablement autant besoin de nombreuses infirmières. Les collectivités territoriales sont les infirmières du système de santé. Moins titrée que les carabins, le mandarin parisien, la Région est assez convaincue que le manque de soin fait plus de mal que le manque de science.

Pemp munut yec'hed a ra vad d'un den klañv - *Cinq minutes de santé font du bien au malade*  
Pour en savoir plus : [http://www.bretagne.fr/internet/jcms/c\\_12817/promouvoir-la-sante-publique](http://www.bretagne.fr/internet/jcms/c_12817/promouvoir-la-sante-publique)

## 2. Caractériser les inégalités environnementales

*Julien Caudeville<sup>1</sup>, ingénieur de recherche à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)*

### Synthèse

Cet article se propose d'explorer la thématique des inégalités environnementales à travers le contexte de son émergence et de sa prise en compte dans les politiques au niveau national. L'article décrit l'évolution des démarches de caractérisation des risques sanitaires, socle méthodologique et scientifique de la construction d'outils de diagnostic des inégalités géographiques d'exposition relatives aux pollutions, nuisances et risques environnementaux. Les données existantes et les verrous liés à leur utilisation sont discutés et illustrés à travers la présentation de réalisations françaises dans ce domaine.

### L'auteur



**Julien Caudeville** est ingénieur de recherche à l'INERIS. Ses principaux domaines de recherche sont la santé environnementale et la modélisation de l'exposition. Il est actuellement en charge du développement technique et scientifique de PLAIN (Plateforme d'Analyse des Inégalités Environnementales), une plateforme de modélisation permettant la quantification de l'exposition et des relations spatiales entre données environnementales, sanitaires et socio-économiques et de la caractérisation des inégalités environnementales en appui au ministère de l'environnement. Il a développé de nombreuses collaborations au niveau international sur les aspects spatiaux concernant l'épidémiologie et l'évaluation des risques sanitaires. Il a reçu de nombreux prix scientifiques et participe à des groupes de travail au niveau européen notamment pour l'OMS sur la thématique des inégalités environnementales et sociales de santé.

**Site de l'INERIS :** <http://www.ineris.fr/>

1. Contributeurs/vérificateurs : Céline Boudet, Martine Ramel, Philippe Hubert.

## I. Introduction

Cet article se propose d'explorer la thématique des inégalités environnementales à travers le contexte de son émergence et de sa prise en compte dans les politiques au niveau national. L'article décrit l'évolution des démarches de caractérisation des risques sanitaires, socle méthodologique et scientifique de la construction d'outils de diagnostic des inégalités géographiques d'exposition relatives aux pollutions, nuisances et risques environnementaux. Les données existantes et les verrous liés à leurs utilisations sont discutés et illustrés à travers la présentation de réalisations françaises dans ce domaine. L'introduction de la notion d'inégalité environnementale en France au début des années 2000 dérive de celle d'« Environmental Justice » apparue aux États-Unis au début des années 80, reprise en Angleterre dans la seconde moitié des années 90 et aujourd'hui partagée mondialement<sup>1</sup>.

Cette notion a émergé comme levier d'action pour répondre au constat d'inégalités très fortes marquant des individus ou des groupes face aux dégradations de l'environnement. Le travail de Laigle<sup>2</sup> définit plusieurs composantes caractéristiques possibles de ces inégalités qui interrogent les liens entre l'environnement et la santé. L'inégalité environnementale y est définie comme une inégalité d'exposition à des risques, pollutions et nuisances, et une inégalité d'accès à des aménités environnementales, en précisant que les aménités et nuisances sont relatives à des cultures et des groupes sociaux. Les inégalités sont liées aux lieux et aux nuisances mais aussi à celles, plus individuelles, qui correspondent à la « capacité » ou au dynamisme des personnes.

Le terme d'inégalité environnementale d'exposition exprime l'idée que les populations ne sont pas égales face aux pollutions, aux nuisances et risques environnementaux. Cette inégalité opère à différentes échelles (globale, régionale, locale) et ne s'appréhende pas par l'étude d'un seul milieu, mais par l'intégration de données de nature variée sur l'air, l'eau, les sols et l'alimentation. De plus, les facteurs de risque environnementaux sont multiples. Ainsi, à la potentielle surexposition aux substances chimiques sur un territoire, s'ajoutent celles liées au bruit, aux odeurs, aux facteurs physiques ou microbiologiques, d'origines anthropique ou naturelle.

Le rapport récent de l'OMS Europe<sup>3</sup> indique que les groupes socio-économiquement défavorisés sont souvent à la fois plus exposés à des nuisances et pollutions environnementales et plus vulnérables aux effets sanitaires qui en résultent. Au travers des mécanismes de surexposition et de vulnérabilité, les populations défavorisées pourraient souffrir plus fortement des effets sanitaires de facteurs de risque environnementaux. L'étude du lien entre santé et environnement implique de considérer facteurs sociaux et d'exposition, afin d'interpréter la façon dont ils se cumulent et interagissent ou non sur un territoire.

Les inégalités sociales et démographiques d'exposition aux dangers environnementaux peuvent être exprimées selon des facteurs susceptibles d'affecter le risque d'être exposé, tels que le revenu, le niveau d'éducation, l'emploi, l'âge, le sexe, etc. ainsi que certains comportements, lieux de vie ou milieux particuliers. Le rapport Ritter<sup>4</sup> a montré le caractère géographique et social de ces inégalités en cartographiant les zones de surexposition potentielle caractérisées par l'accumulation d'infrastructures (industriel, transport) implantées dans des zones urbaines sensibles. Toutefois,

1. Charles L. (2009). Inégalités environnementales, inégalités de santé. Air Pur 76, 3-4.

2. Laigle L. Inégalités et développement urbain, Programme « Politiques territoriales et développement durable », rapport de recherche pour le PUCA – METATM 2005.

3. Environmental health inequalities in Europe. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2012.

4. Ritter P. Rapport sur la création des agences régionales de santé (ARS). Paris, Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, 2008

*le postulat que les inégalités en matière de santé environnementale touchent plus souvent les groupes de population défavorisés mérite d'être approfondi et parfois nuancé. L'ampleur des inégalités et leur répartition entre les groupes de population favorisés et défavorisés peuvent être très diverses selon les territoires et les facteurs de risque étudiés. Ces phénomènes restent donc mal connus, et les connaissances balbutiantes malgré les efforts de recherche de ces dernières années.*

## **La place croissante de la question des inégalités géographiques environnementales dans les politiques publiques en France**

Le Plan National Santé Environnement constitue un outil de programmation et de planification de l'action gouvernementale à travers l'identification d'actions réalisables à engager et visant à prendre en compte la santé environnementale dans les politiques publiques de façon pérenne. Ainsi, les actions du second plan national santé environnement sont développées selon deux axes structurants :

- réduire les expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé,
- réduire les inégalités environnementales.

L'action 32 du PNSE 2 pilotée par la Direction Générale de la Prévention des Risques (Ministère de l'Écologie du Développement Durable et de l'Énergie) prévoit notamment d'identifier et de gérer les zones géographiques pour lesquelles on observe une surexposition à des substances toxiques appelée également « Points Noirs Environnementaux ».

Au regard des enjeux de santé environnementale sur son territoire, chaque région a sélectionné les actions qui répondent aux préoccupations majeures de santé environnementale de la population locale, en tenant compte des priorités régionales de santé publique, notamment en matière de réduction des inégalités de santé. Cette analyse a abouti à l'élaboration de PRSE 2 (Plans Régionaux en Santé Environnement) dans lesquels la thématique des inégalités environnementales a souvent été reprise.

La conférence environnementale de septembre 2012 qui a fixé la feuille de route du gouvernement en matière d'environnement reprend le thème des inégalités environnementales dans ses premiers constats et objectifs (table ronde relative à la prévention des risques sanitaires environnementaux) : « Nos concitoyens, et en particulier les publics sensibles (enfants, femmes enceintes, etc.), ne sont pas exposés de manière équivalente. Les zones où il est observé une surexposition à des substances ou à des agents physiques sont à traiter prioritairement. Le gouvernement luttera contre les inégalités environnementales, qui se cumulent souvent avec les inégalités sociales. »

Le constat des inégalités environnementales et la reprise de la thématique dans les politiques publiques nécessitent la construction d'outils de diagnostic pour orienter les mesures de gestion permettant de contrôler ou de réduire les expositions en vue de garantir un niveau de « dégradation » et de risque non préoccupant. Néanmoins, l'opérationnalité de tels outils en termes de gestion pose un certain nombre de questions, ne serait-ce que par l'évaluation des phénomènes qui résultent de processus difficiles à évaluer à travers des variables statiques, seules disponibles.

## **II. Les démarches de caractérisation des risques sanitaires en France**

L'identification des risques sanitaires, en fonction de l'exposition à des sources précises, permet de réduire les expositions mais aussi de mieux identifier les personnes vulnérables. La complexité des phénomènes qui caractérise les risques sanitaires d'origine environnementale constitue un défi tant pour les scientifiques que pour les décideurs. Elle a nécessité l'élaboration de nouvelles méthodes d'analyse et de décision concernant l'évaluation et la gestion des risques. Les démarches actuelles d'analyses de risque sanitaire lié à l'environnement ont évolué en réponse aux situations d'inégalités environnementales.

## 1. Les évaluations de risque sanitaire mono-site industriel

En France, depuis 1997, la réglementation impose une analyse des effets directs et indirects des installations classées soumises à autorisation sur la santé des populations riveraines dans le cadre de l'étude d'impact du dossier de demande d'autorisation. Cette analyse est généralement développée sous la forme d'une étude prospective des effets des rejets industriels sur la santé humaine. Ces études ont recours à la démarche d'Évaluation des Risques Sanitaires (ERS) pour caractériser le risque potentiel futur encouru par une population vivant dans la zone d'influence d'une installation classée. L'ERS est appliquée dans un cadre réglementaire, pour les installations ou aménagements faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'exploiter à titre individuel. Cette démarche « mono-site » ne considère pas habituellement les autres sources d'émissions polluantes présentes aux alentours de l'installation.

L'ERS est définie comme « une démarche méthodique de synthèse des connaissances scientifiques disponibles en vue d'évaluer les effets sur la santé résultant d'une exposition d'une population ou d'individus à une substance, un agent ou une situation dangereuse »<sup>5</sup>. Elle est décomposée classiquement en quatre étapes dont l'évaluation de l'exposition. Celle-ci est le processus d'estimation ou de mesure de la magnitude, de la fréquence et de la durée de l'exposition d'un agent prenant compte des caractéristiques de la population exposée<sup>6</sup>. L'évaluation de l'exposition est basée sur la construction de scénarios d'exposition définis comme une combinaison de faits, d'hypothèses et de conclusions qui définissent une situation particulière où une exposition potentielle est possible. Il s'agit d'un instrument de gestion qui permet de hiérarchiser les différentes substances émises par un site, en vue de définir des stratégies de prévention et de gestion spécifiques à chaque installation. La méthodologie d'ERS ne permet de déterminer ni l'impact réel du site sur la santé des populations riveraines ni l'exposition réelle des populations. Pour répondre à ce genre d'interrogations, d'autres types d'études doivent être mobilisées comme les études épidémiologiques, ou les études d'expologie (via des mesures environnementales et/ou biologiques).

## 2. Les études de zone

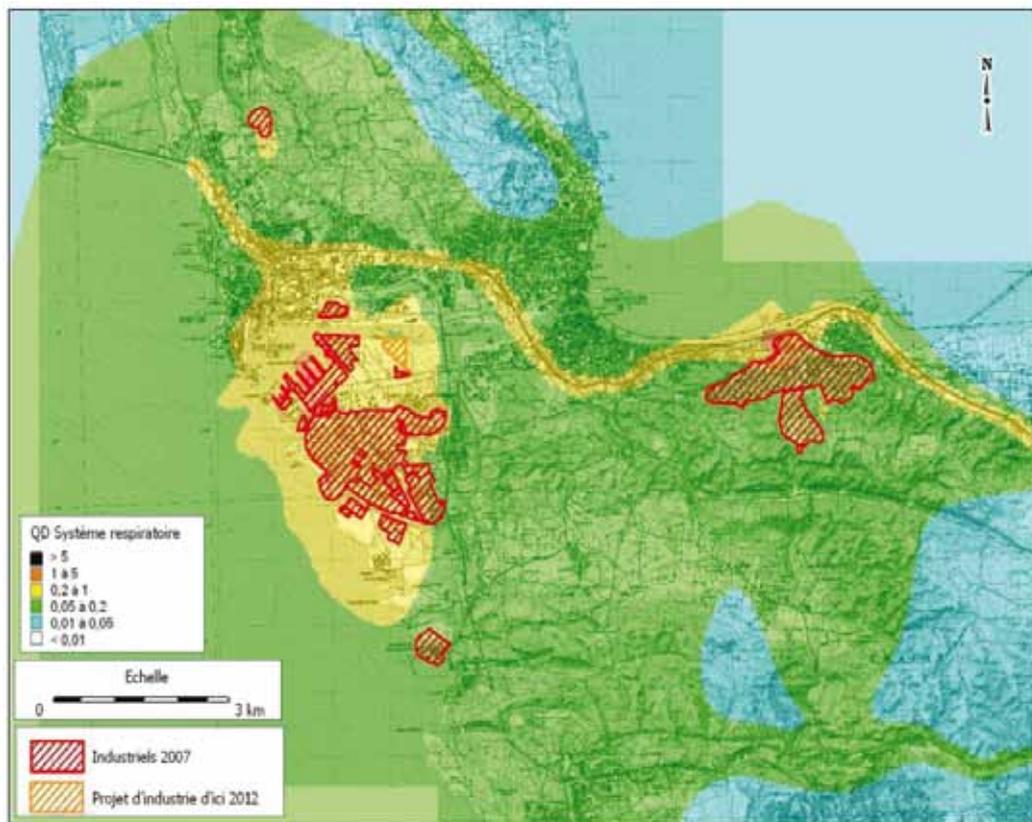
Depuis quelques années, les services de l'État sous l'impulsion des Directions Régionales de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ont souhaité que les ERS puissent prendre en compte, sur l'ensemble d'une zone d'activité économique, les cumuls d'émissions dues aux différentes activités qui s'y déroulent afin de mieux refléter l'exposition de la population riveraine de la zone d'activité. Les orientations nouvelles, non réglementaires, dans les démarches de prévention du risque sanitaire se concrétisent dans le développement d'« études de zone », initiatives régionales adoptant une démarche globale d'évaluation de l'exposition des populations à des polluants. Une étude de zone est une démarche d'évaluation des impacts des activités humaines sur l'état des milieux et des risques sanitaires inhérents pour les populations. La Figure 1 illustre un Quotient de Danger (QD) calculé sur la base de la démarche d'évaluation des risques, pour les voies respiratoires, dans le cadre de l'étude de zone de Lavéra-La Mède. La carte permet de visualiser et d'associer cet indicateur de risque aux zones résidentielles et industrielles.

Il s'agit d'un instrument d'appui à la gestion destiné à identifier et à hiérarchiser des actions, pour prendre en charge et maîtriser ces risques ou impacts. Bien que conçue à l'origine pour évaluer l'impact cumulé de plusieurs exploitants industriels proches, la méthodologie des études de zone n'est pas limitée aux seules installations classées mais peut aussi prendre en compte les infrastructures routières, ou portuaires et autres sources de pollution. Elle peut constituer l'un des éléments d'une analyse plus globale, qui prend en compte d'autres composantes du territoire étudié : économiques, sociales, sanitaires, etc. Plusieurs études sanitaires de zone ont été engagées dans le cadre des deuxièmes plans régionaux santé environnement, elles concernent le Pays Roussillonnais, Valenciennes, et la Vallée de la Seine–Porcheville. Cette dernière est la plus originale puisqu'il est prévu de croiser les cartes d'expositions aux polluants avec des indicateurs socio-économiques.

5. NAS (National Academy of Sciences). Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process. Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health, Commission on Life Sciences, National Research Council. Washington, DC. 1983

6. IPCS. IPCS glossary of key exposure assessment terminology. In: IPCS Risk Assessment Terminology. Geneva, World Health Organization, International Program on Chemical Safety (Harmonization Project Document No. 1) 2004.

Figure 1 : Quotient de Danger (QD) pour les voies respiratoires calculé dans le cadre de l'étude de zone de Lavéra-La Mède. Source : BURGEAP, 2012.



### 3. L'identification des points noirs environnementaux

Les études de zone nécessitent une identification des territoires qui cumulent les risques et nuisances. Des travaux sont en cours pour les identifier afin de mieux cibler les actions des pouvoirs publics : recensement des points noirs du bruit, identification des zones sensibles à la dégradation de la qualité de l'air (dans le cadre des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie), études de zone sur des territoires soumis à des cumuls de sources de pollution (industrie, transports, etc.).

On distinguera a priori trois cas de figure :

- certains points noirs sont spécifiques à un milieu. Ces points noirs disposent de mécanisme de gestion dédiée (ex. zones de dépassement des normes de qualité de l'air, masse d'eau en mauvais état chimique, sites et sols pollués, point noir du bruit...). Dans ces zones, la priorité est donnée au respect des valeurs réglementaires et une gestion ad hoc est mise en place,
- sur d'autres zones, le risque est lié à des cumuls d'expositions provenant de différentes sources (air, eau, sol) ; le risque est modélisable, c'est-à-dire qu'il est possible d'établir un lien entre les données de pollution collectées et les propriétés des substances pour évaluer un effet sanitaire,
- enfin, le risque peut être lié à un cumul d'exposition mêlant substances toxiques et agents physiques, non modélisable directement en l'état des connaissances actuelles. L'impact sur la santé sera difficilement évaluable faute de consensus scientifique (exemple des radiofréquences) et faute de méthodologie permettant la combinaison des facteurs de risque.

L'identification des points noirs environnementaux nécessite d'une part d'accéder aux données environnementales que l'on peut appréhender par la mesure ou la modélisation pour les trois milieux (air, eau, sol) et pour les différents agents physiques, et d'autre part d'élaborer des indicateurs sanitaires intégrés.

## 4. La caractérisation des inégalités environnementales d'exposition

Réduire les inégalités environnementales consiste à limiter les nuisances environnementales susceptibles d'induire ou de renforcer des inégalités de santé. Pour ce faire, il est nécessaire d'identifier les zones de surexposition des populations et leurs déterminants de manière à identifier et hiérarchiser les actions de prévention. L'identification des points noirs environnementaux et les études de zones permettent ces diagnostics à différentes échelles spatiales et l'évaluation de l'exposition fournit le cadre méthodologique permettant l'intégration des dimensions environnementales et comportementales relatives à l'exposition d'un individu.

La démarche d'évaluation de l'exposition doit évoluer vers des logiques de caractérisation d'impact territorialisé. Les méthodes et outils d'analyse élaborés ces dernières années doivent intégrer les dimensions comportementale, démographique, sociétale, géographique et temporelle pour mieux définir les impacts sanitaires sur des territoires où se superposent diverses sources de pollution. Cet objectif nécessite d'intégrer également la variété des facteurs de risque, des situations de transport et de transfert des polluants dans les compartiments environnementaux, dans les milieux d'exposition et la mise en place d'approches prenant en compte les différentes échelles spatiales (globale, régionale et locale) et temporelles. Pour ce faire, l'évaluation des expositions doit désormais être conçue de manière décloisonnée et dynamique. Elle doit prendre en compte le mode de vie et les budgets espace-temps de ces populations (répartition dans le temps et dans l'espace des déplacements et activités). Aussi, la caractérisation des inégalités nécessite à la fois d'accéder à des données relatives aux nuisances et pollutions à une échelle fine du territoire ou de les reconstruire et d'élaborer une méthodologie entièrement nouvelle dans le cas de cumuls d'exposition mêlant substances toxiques et agents physiques.

## III. L'acquisition et la représentativité de la qualité de la donnée

### 1. S'appuyer sur l'émergence des SIG dans le domaine de la santé environnement

Les Systèmes d'Information Géographique (SIG) constituent un élément essentiel pour étudier les relations entre l'homme et son environnement et représentent un outil privilégié pour le croisement de données dans le champ santé-environnement. L'étude des disparités géographiques est menée depuis plusieurs années et de nouveaux outils ont été mis au point pour essayer d'évaluer les expositions des populations. L'utilisation d'un SIG permet la gestion, la manipulation, l'analyse et la modélisation des données à référence spatiale. Les SIG connaissent un fort développement auprès de l'ensemble des acteurs en charge de la surveillance et de la gestion de l'environnement. Ces dernières années, leur utilisation dans le cadre de l'évaluation des risques sanitaires et de l'épidémiologie s'est largement répandue<sup>7</sup>. Le travail de cartographie des inégalités environnementales a été notamment conduit par l'US EPA (United States Environmental Protection Agency) sur l'ensemble du territoire des États-Unis<sup>8</sup>. Ce type d'étude à l'échelle nationale a pu être réalisé grâce à l'émergence de systèmes de surveillance et de bases de données homogènes et a notamment permis de mettre en évidence de fortes disparités territoriales.

7. Croner CM, Sperling J, Broome FR. Geographic information systems (GIS): new perspectives in understanding human health and environmental relationships. *Stat Med.* 1996; 15: 1961-1977

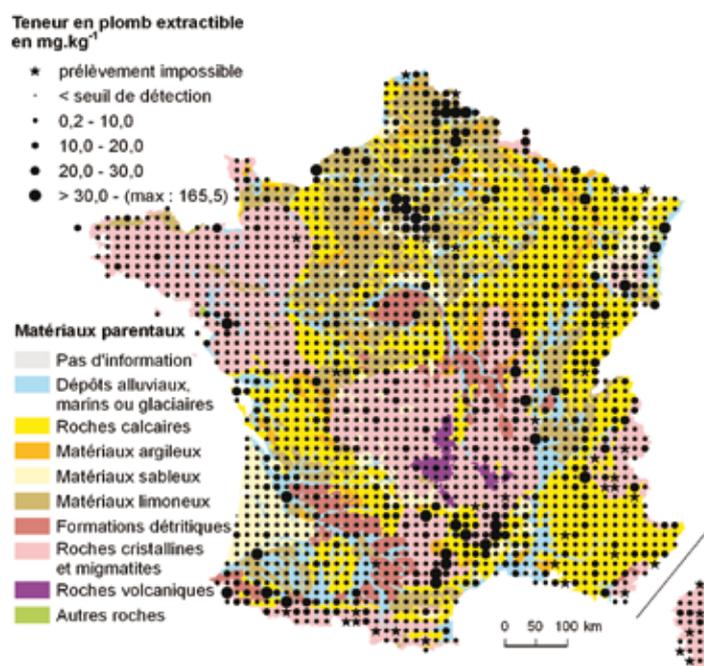
8. Woodruff TJ, Caldwell J, Morello-Frosch R, et al. Public Health Implications of 1990 Air Toxics Concentrations across the United States. *Environmental Health Perspectives* 1998; 106(5): 245-251.

## 2. Utiliser les bases de données spatialisées

Les bases de données géo-référencées évoluent et sont en pleine expansion. En France, des actions de recensement, de surveillance de la qualité de l'environnement (réseau de surveillance de la qualité des sols, des eaux, de l'air) ont été menées par différentes agences, instituts ou observatoires. Leur première fonction est la surveillance de l'environnement. Ceci passe généralement par la création de bases de données et de séries statistiques ou descriptives produites en routine. Leur couverture thématique et géographique est plus ou moins restreinte à un certain territoire et/ou à un certain nombre d'indicateurs choisis en fonction d'objectifs initiaux de suivi. L'ensemble de ces données peuvent être mises à disposition auprès de différents types de gestionnaire : l'administration (DREAL...), les organismes locaux (ARS, Agences de l'Eau...) et nationaux (INERIS, ADEME, BRGM, INRA...). Les données recensées font l'objet, dans la mesure du possible, de références spatiales.

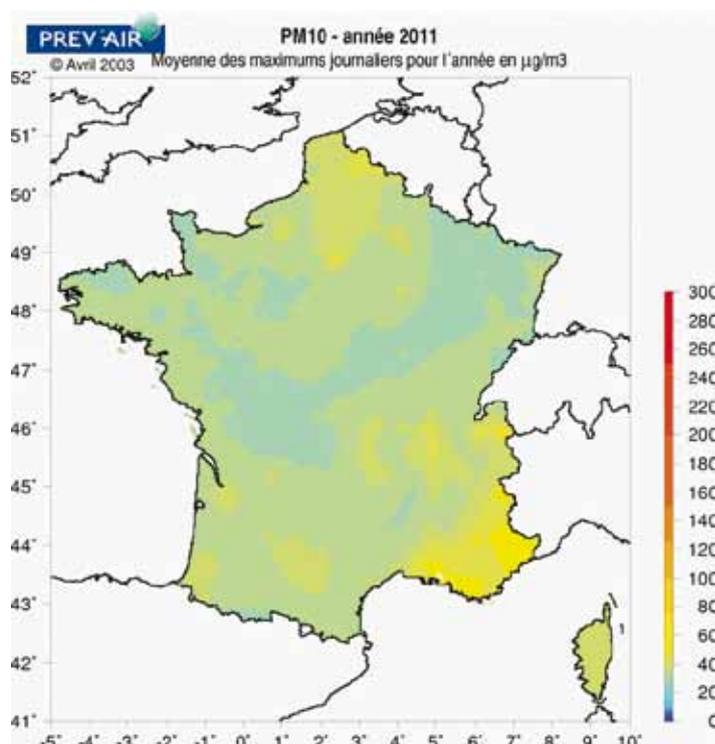
La profondeur temporelle du champ d'analyse – à méthodologie constante – est variable selon les domaines (par exemple : l'heure, la journée ou l'année pour la qualité de l'air ambiant, quelques années pour les déchets à quelques dizaines d'années pour la qualité des eaux). Ces données décrivent les concentrations de polluants mesurés dans l'environnement (eau, air, sol) nécessaires pour l'analyse de l'état actuel de l'environnement. Par exemple, la Figure 2 présente la carte des teneurs en plomb total des sols de surface mesurées sur le Réseau de Mesure de la Qualité des Sols (RMQS), associées aux matériaux parentaux (limon, sable...). La carte présentée dans la Figure 3 illustre les moyennes des maximums journaliers des concentrations de particules PM10 (particules d'un diamètre aérodynamique inférieur à 10 µm) sur la France au cours de l'année 2011. Cette illustration résulte d'une combinaison entre simulation d'un modèle de qualité de l'air et observation du réseau de mesure de la qualité de l'air. Ces données sont le reflet de la contamination réelle des milieux et de l'exposition globale des populations. D'autres types de base peuvent décrire les sites ou les sources de pollution (bruit, émissions atmosphériques, sols pollués). Chacune ont leurs modalités propres de production, de gestion, d'organisation et d'accessibilité.

**Figure 2 : Teneurs en plomb total des horizons de surface (0-30 cm) des sols de France. Source : Gis Sol, RMQS, 2011 ; Inra, BDGSF, 1998<sup>9</sup>.**



9. Gis Sol. 2011. L'état des sols de France. Groupement d'intérêt scientifique sur les sols, 188 p.

Figure 3 : Moyenne en PM10 (particules en suspension) des maximums journaliers pour l'année 2011 en  $\mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}$  en France. Source : MEDDE<sup>10</sup>.



L'absence de données individuelles sur les zones d'étude implique l'utilisation de données agrégées. Les données de recensement de l'INSEE fournissent des statistiques sur la population et ses caractéristiques : âge, profession exercée, déplacements quotidiens, conditions de logement, etc. à partir desquels des indicateurs socio-économiques, comportementaux et démographiques sont construits. Les registres de surveillance épidémiologique (ex. registres généraux du cancer, registres spécialisés) sont les principales sources de données utilisées pour construire les indicateurs sanitaires.

La caractérisation des inégalités environnementales, interdisciplinaires par définition, requiert l'utilisation de nombreuses données par nature très diversifiées. La constitution d'indicateurs repose sur le recours à des sources variées, qui ont été le plus souvent constituées avec des contraintes propres.

### 3. Maîtriser les échelles spatiales d'analyse

Le système européen d'informations sur l'environnement et la santé (ENHIS) intègre des données et des informations comparables sur les thématiques prioritaires afin d'établir les liens entre conditions environnementales et santé publique en vue d'orienter les politiques publiques. Des indicateurs d'inégalités environnementales ont été proposés récemment par l'OMS Europe dans le rapport sur les inégalités environnementales de santé précité, basés sur le reporting des données nationales.

En France, les données populationnelles harmonisées sont disponibles à l'échelle communale ou de l'IRIS (Îlots Regroupés pour l'Information *Statistique*). Le découpage en IRIS correspond à l'unité statistique la plus détaillée et regroupe environ 2 000 habitants pour les IRIS résidentiels. À l'intérieur de ces unités statistiques élémentaires, des disparités subsistent en fonction de conditions locales, voire individuelles. Ceci peut être réduit en minimisant les niveaux d'agrégation pour se rapprocher aussi près que possible du niveau individuel. La combinaison de descripteurs pour un espace n'est pas la même lorsqu'on est au niveau du quartier, d'une ville ou de la région entière. Le changement d'échelle est donc loin d'être une opération de

10. MEDDE - Bilan de la qualité de l'air en France en 2011.

sommation, de synthèse ou de réduction des détails. Il correspond à un changement du niveau d'analyse, de conceptualisation et une refonte de la combinaison des causes et des effets contextuels et compositionnels. Le choix d'une échelle spatiale implique l'adaptation des indicateurs, des données et des méthodes de traitement à mettre en place. Lorsque l'étude est très localisée, des données au niveau individuel sont quelques fois disponibles (questionnaires, observations). Des campagnes de mesures ou de collectes spécifiques peuvent être initiées. Aux échelles régionales, le choix des données s'oriente préférentiellement vers des données provenant de bases régionales ou nationales. Dans le champ de la recherche, certains modèles ont pu être utilisés à un niveau territorial donné pour tenter de travailler sur les spécificités de ces échelles. Les projets Equit Area et PLAIN (présentés plus loin) illustrent bien cet aspect. Pour étudier le lien entre statut socio-économique de population et proximité à des industries polluantes, les deux études utilisent des variables environnementales et socio-économiques adaptées à leurs échelles d'analyses, le premier au niveau local et le second au niveau régional.

Ce constat en matière d'inégalités environnementales pose un certain nombre de questions, ne serait-ce que par l'évaluation de ce type d'inégalités qui ne correspond pas à la métrique statistique assise sur les divisions administratives incapables de saisir les phénomènes environnementaux<sup>11</sup>. Une approche territoriale, qui revient à un découpage administratif, se révèle peu adaptée à l'évaluation des nuisances environnementales et pose la question de l'échelle pertinente et du choix entre une logique d'aménagement du territoire (ex. région, ville, etc.) et une logique phénoménologique qui considère les compartiments environnementaux comme des ensembles homogènes et cohérents (ex. agences de bassin). Au-delà même de ces considérations épistémologiques, les échelles d'analyse doivent être en adéquation avec les échelles de gouvernance pour assurer leur opérationnalité et leur intégration au niveau décisionnel.

#### 4. S'assurer de la représentativité et de la pertinence des données

La constitution de variables repose sur l'utilisation de données par nature très diverses qui ont été le plus souvent constituées avec un objectif différent de celui de l'étude. L'évaluation des inégalités environnementales d'exposition requiert un grand nombre de données : de source, de qualité des milieux environnementaux, d'exposition (alimentation), de population (comportementale, vulnérabilité, sensibilité). L'utilisation potentielle de ce type de données pour la caractérisation de l'exposition et des inégalités environnementales repose sur deux critères essentiels :

- la disponibilité de données harmonisées,
- la représentativité géographique et temporelle de ces données.

L'analyse des structures spatiales des données (analyse de variogramme, d'autocorrélation) permet la caractérisation des échelles de variabilité locale et régionale des phénomènes étudiés. Dans une logique de caractérisation des risques sur la santé humaine, la spatialisation des données issues des mesures environnementales pose un certain nombre de questions méthodologiques qui confèrent aux cartes réalisées de nombreuses incertitudes. L'utilisation de données ne répondant pas exactement aux objectifs de l'étude implique bien souvent d'adapter leur intégration et ainsi de formuler des hypothèses supplémentaires. Suivant les cas, le choix d'une source de données, même imparfaite, peut être adopté pour une raison ou une autre.

Les difficultés et les biais d'utilisation sont liés au géocodage, à la disponibilité et la qualité des données, l'absence d'accompagnement par des métadonnées, ou l'hétérogénéité spatio-temporelle des mesures ou des estimations. Dans les bases de données de gestion environnementale, l'ensemble des polluants ou facteurs de risque d'intérêt n'est pas mesuré. Les fréquences de mesure ou les densités spatiales de prélèvement ne sont pas toujours suffisantes (voire complètement inutilisables). Pour certains polluants, les mécanismes apparaissant à de faibles doses sont difficilement caractérisables avec l'utilisation de bases de données de surveillance produites en routine, la sensibilité des analyses n'étant pas adaptée (seuil de détection trop élevé). L'analyse de la représentativité des données permet la caractérisation des sources d'erreurs, l'amélioration de l'interprétabilité des résultats, l'attribution de niveaux de confiance relatifs aux résultats obtenus et l'orientation de collectes de données supplémentaires.

11. Roussel I. Élaboration de savoirs croisés sur les inégalités environnementales. *Pollution Atmosphérique* 2009; 204: 407-431.

## IV. Développer l'utilisation d'outil spatialisé et intégré

La démarche de caractérisation des inégalités environnementales à partir de bases de données spatialisées implique l'interopérabilité des données, des outils et des démarches méthodologiques. Celle-ci nécessite :

- la collecte et la centralisation d'un ensemble de données de sources diverses dans un même système ;
- le développement de méthodes adaptées permettant le traitement de données environnementales et populationnelles spatialisées ;
- la caractérisation et le croisement des différents facteurs de risque.

### 1. L'intégration et la construction des données spatiales

La constitution de variables pour la caractérisation des inégalités repose sur l'utilisation de données de sources variées. Le contact avec les gestionnaires, les barrières institutionnelles, juridiques et les démarches administratives permettant de remplir les conditions légales compliquent l'acquisition des données. Néanmoins, l'application de la directive européenne INSPIRE (infrastructure for spatial information in the European Community), établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, assurera la disponibilité des données environnementales et lèvera les difficultés de principe d'échange.

De manière à analyser un certain nombre de descripteurs, une base de données doit être mise en place dans laquelle sont présentes un grand nombre de variables qui peuvent être intégrées dans des modèles statistiques. La réalisation *in fine* de ces traitements implique au moins deux étapes :

- la reconstruction de données ad hoc, les sources de données adéquates n'étant pas disponibles ou exhaustives par rapport aux objectifs de l'étude ;
- la transformation des données (homogénéisation, agrégation ou désagrégation des données) et la construction de variables d'intérêt pour l'étude.

Alternativement, la modélisation s'impose quand les données de mesures de contaminants dans l'environnement sont absentes ou inexploitable. Il faut alors remonter aux émissions pour estimer l'exposition par l'évaluation des transferts de polluant dans les différents compartiments physique, chimique ou biologique. La multiplicité des voies, le besoin de considérer les expositions sur le long terme (vie entière), la difficulté des mesures sur la personne et la nécessité de réaliser des études prospectives concourent à un besoin fort de modélisation dans ce domaine ; cette dernière étant, de manière générale, moins onéreuse et plus rapide que la mesure.

### 2. Développement de techniques de traitement et de méthodes de spatialisation

L'analyse spatiale permet d'étudier les répartitions, les relations des objets dans l'espace étudié et la connaissance du comportement spatial des phénomènes concernés. Différentes techniques peuvent être adoptées pour traiter spécifiquement les bases de données environnementales, comportementales ou populationnelles de manière à augmenter leur représentativité par rapport aux objectifs de caractérisation de l'exposition. Différentes méthodes sont utilisées pour construire des variables spatiales : les méthodes géostatistiques, la construction d'indicateurs de proximité à la source, de modèles de régression et la modélisation déterministe... L'ensemble de ces techniques permettent de construire des données de types différents sur un support spatial commun, adaptées pour être directement croisées au sein d'un même système.

La sélection d'une méthode de traitement dépend du problème à résoudre et de la qualité des données disponibles. Dans le cadre de la caractérisation des milieux environnementaux (eau, air, sol), l'approche traditionnelle qui consiste à interpoler les valeurs mesurées par les stations de mesures génère inévitablement des erreurs qui tendent à atténuer les variations spatiales en assignant des concentrations similaires à un large nombre d'individus. Dans l'objectif de réduire ce problème, des méthodes

sophistiquées d'interpolation utilisant la géostatistique ou des méthodes de hiérarchisation bayésienne ont été développées<sup>12</sup>.

Néanmoins, toutes ces méthodes sont dépendantes des couvertures spatiales et de la qualité des données disponibles pour fournir une caractérisation précise des variations locales des facteurs de risque. Des méthodes permettent de reconstruire des variables à partir de variables connues ou d'augmenter les résolutions de celles-ci. Par exemple, pour le compartiment atmosphérique, de nombreux modèles de dispersion atmosphérique ont été développés pour des échelles continentales. Récemment, un panel de méthodes utilisant l'analyse spatiale a été développé pour pouvoir intégrer les prédictions des modèles longues distances dans les évaluations de l'exposition sur des échelles fines. Les régressions utilisant les données d'occupation des sols ont retenu une attention particulière<sup>13</sup>. Des méthodes ont été développées il y a quelques années pour permettre d'agrèger des données spatiales sur des sous-ensembles pertinents. Pour redistribuer des données de populations sur des unités spatiales plus fines, des variables auxiliaires comme la topographie, des images satellites ou l'occupation des sols ont, par exemple, été utilisées<sup>14</sup>. De manière générale, différentes approches peuvent être utilisées pour construire ou traiter des variables selon les objectifs de l'étude et le type de données disponibles par le développement de techniques d'analyse spatiale ou l'exploitation de covariables. Les méthodes géostatistiques peuvent combiner des données de modélisation, des données de mesure et d'autres types de données corrélées à celles de prédiction. De tels couplages permettent d'améliorer la représentativité et la résolution des données ou d'adapter la donnée au contexte. Le développement de ces méthodes et leur intégration dans les outils restent un enjeu impliquant un effort de recherche conséquent dans ce domaine.

### 3. Couplage et croisement des données

#### a. La construction d'indicateur de risque

L'estimation de l'exposition provenant de l'ensemble des sources de risque (ou au moins les principales) est essentielle à l'évaluation de l'ampleur du risque associé aux différents types d'exposition. Pour les substances chimiques, cet objectif nécessite d'intégrer la variété des situations de transport et de transfert des polluants dans les compartiments environnementaux (eau, air, sol), dans les milieux d'exposition (aliments, eau de boisson) et la mise en place d'approches prenant en compte les différentes échelles spatiales (globale, régionale et locale) et temporelles. L'évaluation de l'exposition multi-milieu permet d'estimer l'exposition globale à travers l'appréhension d'un ensemble de voies d'exposition. Ces doses peuvent être confrontées aux Valeurs Toxicologiques de Référence (VTR) pour obtenir des Excès de Risque Individuel (ERI) et des Quotients de Danger (QD).

Des indicateurs de risque permettent l'intégration en une seule métrique sur un support géographique de l'ensemble des voies d'exposition et d'administration mais assimilent des réponses biologiques à des expositions d'effets sanitaires différents. Cette approche permet de construire des indicateurs relatifs permettant l'identification des sous-groupes de population potentiellement surexposés et n'indique seulement que la sévérité relative de ces risques<sup>15</sup>.

En revanche, aucune méthodologie satisfaisante ne permet d'intégrer dans les approches cartographiques les effets synergiques à l'exposition de plusieurs substances (effet cocktail) ou de plusieurs facteurs de risque (pour lesquels, il n'existe pas toujours de consensus scientifique sur les relations entre exposition et effets sur la santé).

12. Goovaerts P, Avruskin G, Meliker J, et al. Modelling uncertainty about pollutant concentration and human exposure using geostatistics and a space-time information system: Application to arsenic in groundwater of Southeast Michigan. In Accuracy 2004: Proceedings of the 6th International Symposium on Spatial Accuracy Assessment in Natural Resources and Environmental Sciences, Portland 2004.

13. Hoek G, Beelen R, de Hoogh K, et al. A review of landuse regression models to assess spatial variation of outdoor air pollution. Atmos Environ. 2008; 42(33): 7561–7578.

14. Gallego J, Peedell S. Using CORINE Land Cover to map population density. Towards Agri-environmental indicators, Topic report 6/2001 European Environment Agency, Copenhagen 2001; 92-103.

15. Caudeville J, Bonnard R, Boudet C, Denys S, Govaert G, Cicolella A. Development of a spatial stochastic multimedia model to assess population exposure at a regional scale. Journal of Total Environment 2012 Volume 432, Pages 297–308.

**2. Caractériser les inégalités environnementales**

Des systèmes de classification peuvent être utilisés pour construire des indicateurs composites basés sur des typologies de groupement, de pondérateur et de classification. L'indicateur composite permet alors d'attribuer un score d'exposition et correspond à une synthèse d'informations relatives aux types de risque d'intérêt.

*b. Les indices de défaveur sociale*

La construction d'un indice de défaveur sociale est motivée par l'absence de données individuelles exhaustives sur des populations dans les bases de données administratives. Ainsi, pour caractériser les inégalités sociales relatives à certains phénomènes importants de santé ou environnementaux, le développement d'un indicateur agrégé devient nécessaire. L'objectif premier est d'assigner une information socio-économique calculée sur la base de petits territoires à chaque individu grâce à une clé de passage entre la géographie de ces territoires et celle disponible dans les bases administratives.

La défaveur peut être estimée au niveau territorial, soit à partir de méthodes additives (sommées pondérées de variables standardisées : indice de Townsend<sup>16</sup>), soit par une approche multidimensionnelle de réduction de données (analyse en composantes principales), comme le Fdep<sup>17</sup> construit à partir du revenu médian, de la part de diplômé, d'ouvrier et de chômage sur les unités géographiques considérées. Cette dernière approche, robuste aux échelles régionales, permet de révéler le caractère multidimensionnel de la précarité, et notamment la mise en évidence d'une défaveur matérielle d'une part et d'une défaveur sociale de l'autre.

*c. L'analyse des relations entre exposition, défaveur sociale et événement sanitaire*

Des analyses statistiques permettent de tester si des associations existent entre les situations d'exposition et les événements sanitaires des populations. Les études écologiques n'ont pas pour but l'étude des risques au niveau individuel mais l'étude des effets de groupe expliquant une partie de la variation entre les unités géographiques des indicateurs sanitaires étudiés. Il s'agit d'études descriptives qui peuvent permettre de générer des hypothèses étiologiques individuelles à partir desquelles le lien de causalité peut être testé dans le cadre d'étude épidémiologique classique. Ce design peut être également décliné pour étudier les relations entre statut socio-économique des populations et indicateur environnemental.

**4. Les outils de diagnostic existants**

De manière opérationnelle, des outils existent, et bien que modélisation et quantification soient présentes à des niveaux très hétérogènes dans les démarches, ils constituent souvent les premières étapes permettant d'appréhender les inégalités environnementales.

*a. PLAINE*

L'INERIS, partie prenante de l'action 32 du PNSE 2, a inscrit la lutte contre les « points noirs environnementaux » dans son contrat d'objectifs signé avec l'État pour la période 2011-2015. Dans cette perspective, l'INERIS a initié des travaux de recherche pour développer la plateforme PLAINE<sup>18</sup> (PLateforme intégrée pour l'Analyse des INégalités Environnementales d'exposition). Les travaux préliminaires de recherche ont permis de confirmer la possibilité de construire une plateforme capable d'évaluer et de représenter

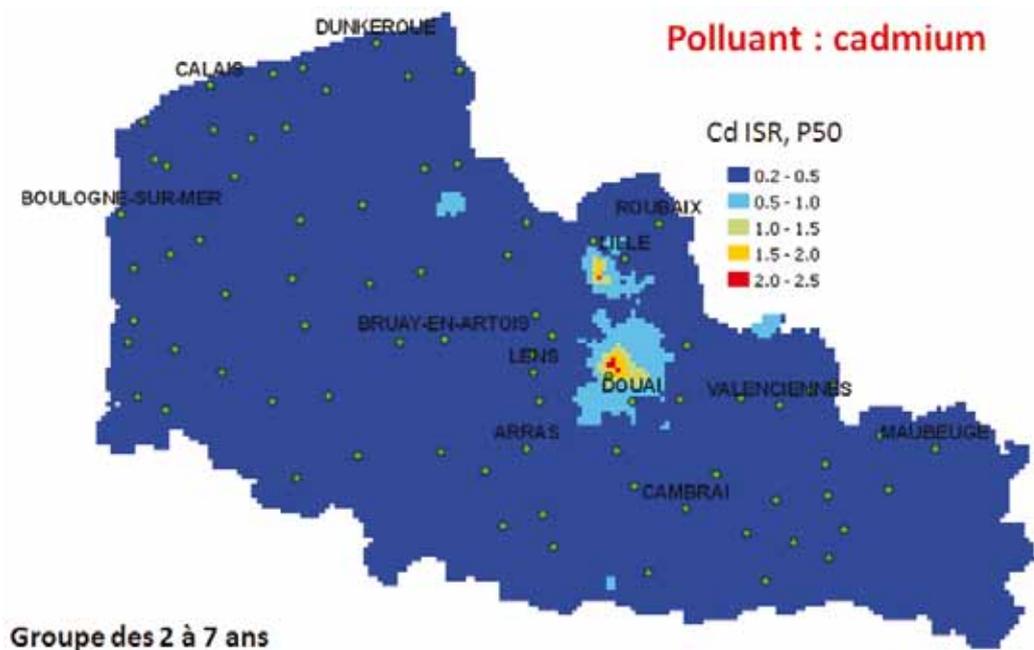
16. Townsend P. (1987), "Deprivation", *Journal of Social Policy*, 16, 125-146.

17. Rey G, Jouglu E, Fouillet A, Hémon D. Ecological association between a deprivation index and mortality in France over the period 1997 - 2001: variations with spatial scale, degree of urbanicity, age, gender and cause of death. *BMC Public Health*. 2009 Jan 22;9:33.

18. Caudeville J, Boudet C, Denys S, Bonnard R, Govaert G, Cicolella A. Caractérisation des inégalités environnementales en Picardie fondée sur l'utilisation couplée d'un modèle multimédia et d'un système d'information géographique. *Environnement, risques et santé*. 2011, 10(6), 239-242. doi : 10.1684/ers.2011.0492

les expositions au niveau régional, grâce à l'intégration de données de nature différente (sanitaires, environnementales, socio-économiques). La faisabilité de cet outil a été évaluée initialement dans le cadre d'une étude pilote sur quatre Éléments Traces Métalliques (ETM) : le nickel, le cadmium, le chrome, le plomb, et sur deux régions aujourd'hui étendue à l'ensemble de la France. La figure 4 présente les résultats obtenus en Nord-Pas-de-Calais pour le cadmium et permet d'identifier deux zones de surexposition potentielle bien connues au préalable (Metaleurop et la périphérie de l'agglomération Lilloise). La plateforme associe des bases de données géoréférencées de différents types (environnementales, sanitaires, comportementales et socio-économiques), un modèle d'exposition multi-milieu<sup>19</sup> construit par l'INERIS (calcul des doses d'exposition par ingestion ou inhalation) et un SIG. On obtient ainsi des cartographies d'exposition des populations à une échelle spatiale fine (de l'ordre du km<sup>2</sup>) et pour différentes échelles temporelles. D'autres études pilotes sont entreprises pour étudier les associations spatiales entre facteurs de risque environnementaux et situation socio-économique des populations. Au niveau national, PLAINE a l'objectif de fournir aux pouvoirs publics une méthode robuste et cohérente servant notamment à l'identification et à la hiérarchisation des points noirs environnementaux. Au niveau régional, la plateforme fournit une méthode d'optimisation des études d'investigation locales dans différents contextes (Plans Régionaux Santé Environnement, plans expérimentaux, etc.). Elle permet d'intégrer des données complémentaires à celles disponibles dans les bases nationales, d'optimiser les campagnes de mesure, de réaliser un suivi dans le temps pour faciliter la surveillance de l'impact sanitaire et de vérifier ainsi l'efficacité des mesures prises. Les données construites permettront d'évaluer l'exposition des populations aux substances chimiques, à d'autres facteurs de risque (bruit, radiofréquence, radon...) mais aussi de croiser des indicateurs socio-économiques et sanitaires à différentes échelles spatiales.

**Figure 4 : indicateur spatialisé de l'exposition pour le cadmium et la classe d'âge des 2 à 7 ans en Nord-Pas-de-Calais intégrant différentes voies d'exposition (inhalation et ingestion) et comportements.**



Source : INERIS<sup>15-20</sup>.

19. Bonnard R. Jeux d'équations pour la modélisation des expositions liées à la contamination d'un sol ou aux émissions d'une installation industrielle. DRC-08—94882-16675B, 2010.

20. Carte composite construite à partir de données de qualité de l'air (INERIS), de sol (© INRA, Unité INFOSOL, Orléans, 2012) et d'eau de consommation (Ministère chargé de la santé - ARS - SISE Eaux).

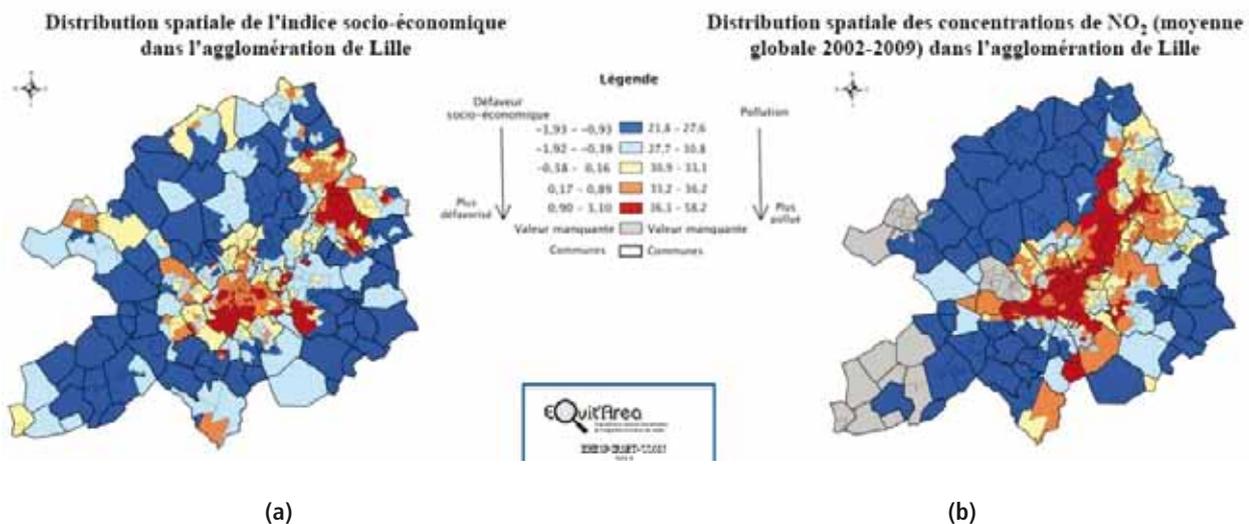
2. Caractériser les inégalités environnementales

b. Equit Area

Le projet de recherche Equit'Area est conduit par des chercheurs de l'École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP). Il vise à explorer la contribution de certaines pollutions et nuisances environnementales aux inégalités sociales de santé qui existent en France<sup>21</sup>. Le projet se veut aussi une plateforme virtuelle pour éclairer l'action publique qui chercherait à réduire ces inégalités sociales de santé. La singularité du projet réside dans la mise à disposition du plus grand nombre d'une plateforme virtuelle d'informations statistiques offrant une représentation très fine de la réalité des inégalités sociales de santé, et permettant de comprendre certains facteurs y contribuant. Créé aux fins d'information de toutes les parties intéressées, et notamment des pouvoirs publics et des décideurs économiques, un site internet propose des cartographies détaillées sur la mortalité infantile selon les caractéristiques socio-économiques du territoire, montrant les fortes disparités du risque dans les agglomérations<sup>22</sup>.

L'unité géographique utilisée est l'IRIS. Les zones d'étude sont limitées à quatre zones urbaines : Lille, Paris (et petite couronne), Lyon et Marseille. Les méthodes statistiques mises en œuvre utilisent les analyses multidimensionnelles et des modèles de type multi-niveau permettant la combinaison de données collectées à différents niveaux (individuel et agrégé). Les variables environnementales étudiées sont ceux de la pollution atmosphérique urbaine (Figure 5), la proximité aux industries polluantes et les nuisances sonores. Un index de défaveur socio-économique a été construit à partir de 19 variables socio-économiques et démographiques du recensement de l'INSEE. Les données sanitaires ont été recueillies sur le terrain par des enquêteurs formés à cet effet auprès des services d'État civil des mairies des communes composant les quatre zones d'étude.

Figure 5 : défaveur socio-économique (a) et distributions spatiales des concentrations de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>, 2002-2009) fournies par ATMO Nord-Pas-de-Calais (b) sur l'agglomération de Lille Métropole utilisées dans le cadre du projet Equit Area.



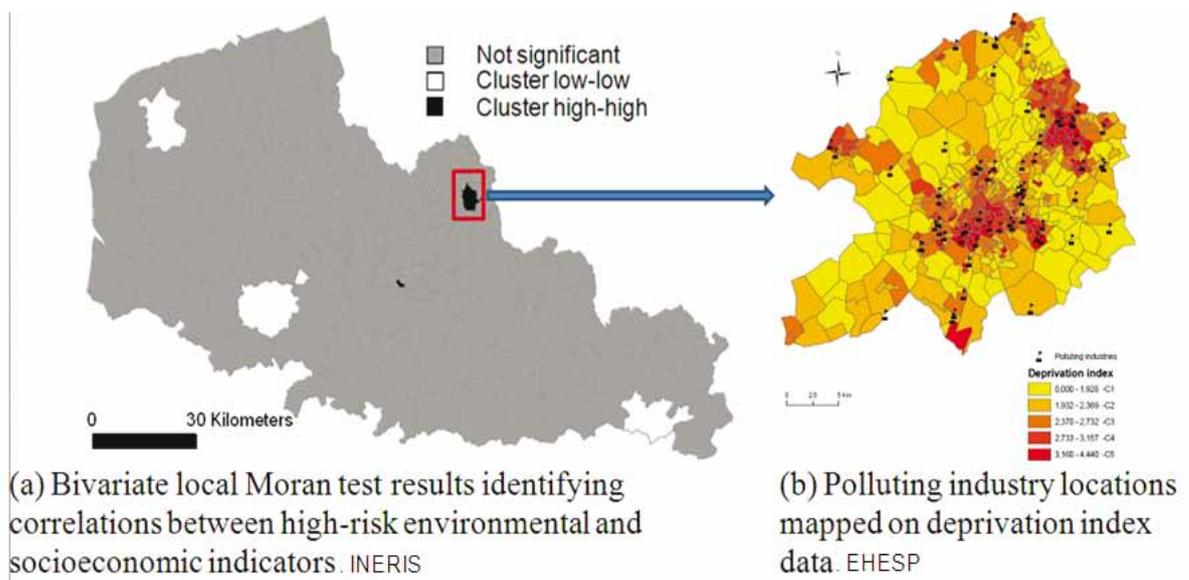
Source : EHESP, 2012.

21. Padilla C, Lalloué B, Zmirou-Navier D, Deguen S. Mortalité infantile, défaveur et proximité aux industries polluantes : une analyse spatiale conduite à fine échelle (agglomération de Lille, France). Environnement, Risques et Santé, 2011, 10(3):216-221.

22. www.equitarea.org

Ces deux réalisations montrent l'intérêt des approches cartographiques dans la présentation des résultats. L'outil cartographique est un moyen de communication efficace permettant la synthèse visuelle des données et constitue un outil privilégié pour l'orientation de politiques et de mesures localisées. Les approches présentées ici permettent l'identification de zones de surexposition potentielle et l'analyse des associations spatiales entre inégalités environnementales, socio-économiques et sanitaires. Ces deux types d'étude montrent l'intérêt de la convergence des disciplines de l'épidémiologie et de l'évaluation des risques pour permettre la construction d'outils d'aide à la décision pour les gestionnaires de la santé et de la prévention des risques. Enfin, PLAINE identifie et quantifie des relations entre statut socio-économique des populations et proximité à des sites potentiellement dangereux pour la santé à travers la construction d'indicateurs de défaveur socio-environnementale au niveau régional (en cours de publication). Sur des échelles locales, le projet Equit Area ne conclut pas sur des relations directes entre pollution et défaveur sociale sur les agglomérations étudiées. Ces travaux confirment que des situations de défaveur sociale et de surexposition environnementale sont bien rencontrées, mais que cette relation n'est pas systématique. Reprises dans le rapport final de l'OMS<sup>23</sup> sur les inégalités environnementales de santé (Figure 6), ces deux réalisations montrent la complémentarité et l'intérêt du couplage de ces approches aux différentes échelles d'analyse.

**Figure 6 : Identification des zones de défaveurs sociales associées à des populations vivant à proximité d'industries polluantes sur la région Nord-Pas-de-Calais avec l'outil PLAINE (a) et sur l'agglomération Lilloise dans le cadre du projet Equit Area (b).**



Source: WHO Regional Office for Europe.

23. Caudeville J et Boudet C. 2012. Environmental health inequality action in France: a report on the SIGFRIED project. Chapter in « Environmental health inequalities in Europe ». Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

## V. Conclusions et recommandations

La structure de travail utilisant le couplage de l'outil SIG et la méthodologie de l'évaluation de l'exposition constituent un cadre privilégié pour évaluer les inégalités environnementales. Ces investigations se heurtent à une difficulté épistémologique qui se traduit par l'absence de données situées à l'interface entre les phénomènes physique et biologique. Les actions de recensement, de surveillance de la qualité de l'environnement ont été conduites indépendamment et restent lacunaires pour la caractérisation fine de facteurs de risque dont les effets sur la santé ne sont pas toujours suffisamment connus.

Toutefois, le développement d'outils d'analyse spatiale et de modèles d'exposition permet d'améliorer la représentativité et la robustesse des indicateurs environnementaux. La recherche accompagne l'émergence d'outil de diagnostic construit pour répondre aux besoins d'opérationnalité des gestionnaires du risque et de la santé.

L'exposition est certes inégalitaire et incite l'action publique à éliminer les sources tandis que les vulnérabilités sont génétiques et sociales donc à la fois d'ordre individuel et collectif, et relèvent de politiques publiques plus orientées vers des considérations sociales et comportementales. Cette thématique, pluridisciplinaire par essence, appelle à l'intégration d'un ensemble de compétences plus vastes et au décloisonnement des sciences environnementales et des sciences sociales. *La production de données et de résultats est loin d'être cohérente et fédérée pour permettre l'opérationnalité de leur réutilisation dans le cadre de la caractérisation des inégalités environnementales.* Au stade actuel, des compétences et des outils existent sur cette thématique mais il est essentiel de faire évoluer les pratiques et de les faire converger pour consolider *la robustesse des démarches actuelles.*

À partir des constatations évoquées précédemment, deux principales recommandations sont proposées.

### Recommandation 1 : Structurer les réseaux de production de données environnementales et sanitaires et assurer leur suivi

La conception de production des données doit être optimisée pour permettre leur intégration dans le cadre de l'évaluation des inégalités environnementales, au-delà des objectifs spécifiques d'utilisation initialement prévus. La structuration des réseaux d'acquisition existants en un réseau cohérent couvrant l'ensemble du territoire national permettrait la collecte, l'intégration, l'analyse, l'interprétation et la diffusion de données environnementales, d'exposition, socio-économiques et sanitaires plus facilement exploitables. Il s'agirait d'établir, à l'échelle nationale, les prérequis pour la collecte et la diffusion de données « intelligentes » sanitaires et environnementales ; cela dans l'objectif de fournir les informations nécessaires à la caractérisation des inégalités environnementales et à l'identification des actions améliorant la santé des populations. Par exemple, le réseau permettrait de définir des accords de partage des données ou des normes de métadonnées pour faciliter l'identification des données d'intérêt et supprimer les risques de mauvaises interprétations.

Pour ce faire, le modèle du Environmental Public Health Tracking<sup>24</sup> développé aux États-Unis est une source d'inspiration intéressante, avec la mise en place d'une coordination nationale politiquement et techniquement légitime permettant un véritable échange entre des organismes multidisciplinaires capables de suivre, d'identifier, d'organiser et d'améliorer la qualité des données pertinentes pour le suivi des inégalités environnementales. Une telle coordination en France aurait comme objectifs de définir les principales fonctions et éléments d'un tel réseau ainsi que les besoins, priorités, orientations à suivre, et d'évaluer leurs mises en œuvre.

24. Mckone TE, Özkaynak RP. Exposure information in environmental health research: Current opportunities and future directions for particulate matter, ozone, and toxic air pollutants. *Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology* 2009 ; 19: 30-34.

## **Recommandation 2 : vers un observatoire intégré des inégalités environnementales**

La recherche, le partage et l'opérationnalité des outils de diagnostic pourraient être renforcés et structurés dans l'objectif d'alimenter un observatoire intégré des inégalités environnementales. Celui-ci pourrait combiner un ensemble de méthodes de traitement, d'analyse spatiale, de modèles d'évaluation de l'exposition et de modèles statistiques. Cet observatoire contribuerait à l'élaboration de scénarii réalistes sur un territoire, et in fine permettre d'identifier les zones de surexposition des populations ainsi que leurs déterminants. La création de cet outil pourrait permettre d'asseoir une base informatique, scientifique et technique, l'échange de données et de connaissances d'un réseau multidisciplinaire d'acteurs sur la thématique des inégalités, et permettre l'interopérabilité des systèmes d'information et de bases de données existantes.

L'observatoire devra permettre l'intégration de bases de données locales, régionales et nationales produites de manière ponctuelle et systématique en France. Cela concerne à la fois la quantité et la qualité de données variées et hétérogènes, et la capacité à disposer d'outils permettant ensuite de les traiter de façon rigoureuse, dans l'objectif d'améliorer l'identification et la hiérarchisation des inégalités afin de les réduire. L'outil développé pourra évoluer par l'intégration de nouveaux types de données disponibles et de nouvelles connaissances issus de la recherche prenant en compte l'ensemble des aspects des inégalités environnementales. L'information pourra ainsi être utilisée pour conduire les politiques environnementales, territoriales et de santé publique dans les différents niveaux administratifs de gestion. Un dernier enjeu reste la communication sensible autour du sujet des inégalités. Aussi, la structuration de l'information autour d'un observatoire unique permettrait une meilleure appropriation par la société de ces questions complexes.



**Hélène GASSIN** (38 ans) a été responsable de la campagne Énergie de Greenpeace France de 1998 à 2006. À ce titre, elle a animé de nombreuses campagnes et initiatives : suivi de négociations internationales, de l'élaboration de directives européennes et de lois françaises, coordination de démarches interassociatives, ou encore création d'Enercoop. Auteure de nombreux articles (*La Revue durable, L'Écologiste, Cosmopolitiques, l'Atlas du Monde Diplo...*), elle a publié avec Benjamin Dessus *So Watt ? L'énergie : une affaire de citoyens* (Éd. de l'Aube, 2004). Membre active de négaWatt et Global Chance, elle est consultante indépendante spécialisée sur la problématique énergie-environnement quand elle rejoint en septembre 2008 ce qui deviendra Europe Écologie. Elle a coordonné l'élaboration du « Contrat écologiste pour l'Europe ». Elle est aujourd'hui membre du Bureau Exécutif d'Europe Écologie Les Verts et vice-présidente du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie.

## Caractériser les inégalités environnementales

Le papier de Julien Caudeville présente un panorama assez complet de l'état de l'art en matière de caractérisation des inégalités environnementales prises au sens des inégalités dans l'exposition aux risques, pollutions et nuisances, et leurs impacts en termes d'inégalités de santé.

Après avoir passé en revue les démarches existantes, les opportunités et difficultés méthodologiques, les enjeux dans la construction des connaissances nécessaires, il conclut par des recommandations en termes d'acquisition, et de production de données pertinentes, leur traitement et diffusion.

En langage profane, on pourrait résumer ainsi : se donner les moyens de savoir pour agir.

La question des inégalités environnementales et de leurs impacts en termes de santé publique est bien souvent au cœur du dialogue, parfois complexe, entre élu-e-s, autorités administratives, société civile et scientifiques.

Nous vivons en effet dans un pays où la culture scientifique globale est peu partagée, l'information souvent confondue avec la communication à sens unique et lénifiante, la culture du risque relativement absente... et les lieux de dialogue organisé entre acteurs bien rares !

En conséquence, les situations de blocage sont légion, les visions caricaturales des autres acteurs très fréquentes.

Pourtant, il est clair aujourd'hui que le lien entre environnement, mode de vie et santé est central. Même si les débats scientifiques sont nombreux et les outils incomplets comme le souligne Julien Caudeville, on ne peut plus nier que la véritable épidémie de maladies chroniques est largement liée à des facteurs environnementaux.

Il est donc impératif d'avancer dans les années qui viennent sur plusieurs fronts :

- la connaissance ;
- la précaution et la prévention ;

- les inégalités environnementales territoriales ;
- la gouvernance.

## Savoir pour pouvoir agir

Les enjeux de collecte de données, de méthode statistique et de modélisation sont très nombreux dans le simple domaine de la caractérisation des expositions. La tentation de casser le thermomètre pour pouvoir ignorer la fièvre est omniprésente.

Si nous progressons globalement, nous ne pouvons que souligner que la simple collecte de données se heurte de plus en plus souvent à la question du secret. Secret industriel, secret commercial...

La région Île-de-France participe aux travaux de nombreux observatoires liés à des questions environnementales : airparif, bruitparif, ordif pour les déchets, Rose pour les émissions de gaz à effet de serre et l'énergie, etc.

Dans chacun d'entre eux, les travaux butent régulièrement sur des difficultés pratiques : implantation de capteurs pour la qualité de l'air, notamment, transmission de données exploitables de la part des entreprises. À cela s'ajoutent les difficultés de financement.

Même la simple question des prélèvements d'eau dans la nappe phréatique devient difficile à suivre puisque les données fines captage par captage de la part de tous les usagers professionnels ne sont désormais plus disponibles.

Les accords de confidentialité portant sur l'usage des données, le niveau d'agrégation avant publication, sont toujours très complexes à établir.

En complément des propositions formulées par Julien Caudeville, des règles générales, protocoles et méthodologies pourraient être établis pour faciliter les travaux des divers organismes sur la question de l'accès aux données ou de la capacité à en établir.

Deuxième étage de la fusée, l'évaluation des impacts de cette exposition, et notamment des effets d'expositions multiples, cumulées dans le temps ou dans l'espace.

Dans ce domaine, et même si la communauté scientifique est mobilisée et la connaissance en matière d'effets cocktail ou encore les faibles doses progresse vite, les moyens développés, notamment en France, sont encore largement insuffisants. La question, en particulier, de l'écotoxicologie est dramatiquement sous-dotée en moyens humains et financiers.

## Agir avant de tout savoir

Quand on se place du point de vue des politiques publiques, la caractérisation d'une situation avérée est évidemment importante mais la responsabilité commande d'agir également avant de tout savoir et d'atteindre des certitudes.

Le principe de précaution, largement débattu, critiqué, régulièrement remis en question, doit bien évidemment guider les choix. C'est particulièrement central pour la mise en marché ou la diffusion de nouvelles technologies, sources d'émissions, molécules et substances, ou même pratiques.

Mais en matière de santé environnementale, nous sommes bien souvent dans le domaine de la prévention. Ainsi, pour ce qui concerne le seul exemple de la qualité de l'air, nul besoin d'attendre de connaître tous les mécanismes à l'œuvre pour enrayer ce problème majeur de santé publique. Le lien entre pollution de l'air, circulation routière et développement de l'asthme, des maladies cardiovasculaires et autres affections respiratoires est largement établi, et on sait même dire très précisément le nombre de vies que le respect des normes épargnerait...

Et pourtant...

Du côté des pollutions chimiques, le règlement européen REACH a permis un début de renversement de la charge de la preuve puisque la démonstration d'innocuité doit être faite avant la mise sur le marché pour les nouvelles molécules chimiques. Certes beaucoup y échappent encore mais on ne peut nier le progrès obtenu. L'exemple du Bisphénol A peut être pris comme un exemple de réaction « rapide » entre l'alerte et les premières mesures de limitation de l'exposition même si, là encore, on pourrait faire mieux, plus vite, et par exemple protéger les femmes enceintes et pas que les enfants.

Les impacts des produits phytosanitaires agricoles sont eux aussi relativement bien connus tant sur le plan environnemental (eau, biodiversité...) que sanitaire. Mais il aura fallu la mobilisation juridique des victimes, quelques agriculteurs, pour que le sujet brise le plafond de verre.

Ces quelques exemples posent question. La mécanique semble immuable, les parallèles avec le dossier de l'amiante désespérants. En schématisant, des lanceurs d'alertes (scientifiques, médecins, associations...) commencent par se heurter au mur de l'indifférence, puis à l'hostilité manifeste des corps et intérêts établis. À force de démonstrations, de mobilisation, de recours, le message passe. Quelques premières mesures notoirement insuffisantes et tentant de ménager tout le monde sont prises.

Un espoir assez fort tout de même : le cycle se raccourcit, l'alerte et la connaissance se diffusent de plus en plus vite, entraînant des réactions plus rapides.

## Les inégalités environnementales territoriales

Les zones urbaines sont par essence des concentrations de populations, et donc de consommation et d'émissions. Cette lapalissade n'est jamais superflue.

Si l'on se place dans une perspective historique, on peut constater qu'elles se sont développées pour beaucoup autour d'activités polluantes ou génératrices de nuisances qui peu à peu s'en trouvent éjectées. Industrie, artisanat, ports... s'éloignent des lieux d'habitation, du moins de ceux des catégories de population aisées, si bien qu'après avoir construit des villes à la campagne, on y construit l'activité productive. Du coup la ville se rapproche soit physiquement avec le besoin de logement induit, soit indirectement *via* les infrastructures de transport.

Au passage, les espaces naturels et agricoles reculent, morcelés et malmenés et les espaces périurbains offrent un paysage de zones d'activités, logistiques, commerciales particulièrement inhospitalier.

### *Pollutions des villes et des champs*

La seule source de nuisance avérée, caractérisée et aux impacts suffisamment bien connus (pollution de l'air, bruit, utilisation de l'espace, sécurité, etc.) et encore largement tolérée sont les véhicules. La réduction de la circulation automobile est certes au cœur de bien des politiques urbaines, mais il reste bien plus simple d'aménager des axes de circulation que d'implanter une usine en milieu urbain.

Parallèlement, sous la pression combinée du prix de l'immobilier et de la recherche d'un environnement plus sain, notamment moins bruyant, on assiste au développement de zones urbanisées « à la campagne ». Les impacts sont évidemment majeurs avec le recul des espaces ouverts, leur fragmentation, le renforcement de l'usage de la voiture pour retourner à la ville, et souvent un effet totalement inverse à celui escompté sur la qualité de vie (services publics inexistants, vie culturelle difficile, charges inassumables...).

On assiste même ponctuellement à des tensions entre les activités rurales, notamment agricoles, et cette « ville à la campagne ».

Hormis donc la pollution de l'air, les émissions de gaz à effet de serre et le bruit, la vaste majorité des impacts environnementaux induits par la ville se ressentent ailleurs. Parfois très loin (exploitation pétrolière, mines, usines low cost...) ou parfois à proximité mais « hors les murs » (carrières, traitement des déchets...). Si l'on force un peu le trait, le légitime mouvement de recherche d'une amélioration des conditions de vie en zone urbaine renforce les inégalités territoriales. Des zones de campagne « riches » préservées et

sanctuarisées, des zones urbaines tertiarisées, la reconquête de toutes les emprises industrielles pour y installer logement et bureau, l'amélioration du bâti, des espaces verts, des berges de fleuves ou rivières dédiées à l'immobilier, les ports de plaisance ou la promenade... et des zones rurales ou périurbaines où sont reléguées activités « nuisantes » et populations n'ayant plus les moyens de se loger dans la belle ville. Le propos n'est évidemment pas de défendre une ville désagréable à vivre mais simplement de souligner quelques impératifs : connaître et assumer les impacts de la ville, les gérer au maximum dans la ville et repenser son lien aux territoires voisins.

## *Un cas d'école : les déchets en Île-de-France*

L'Île-de-France est caractérisée par la présence de 20 % de la population sur moins de 3 % de la surface du pays, en fait sur environ 1 % puisque 75 % de la région est encore agricole ou boisée. On peut d'ailleurs y voir une forme de succès des orientations d'aménagement<sup>1</sup> cherchant à concilier lutte contre l'étalement urbain, préservation de terres agricoles et besoins de l'activité économique et des populations, y compris en termes de qualité de vie.

La très forte activité économique et la démographie induisent d'immenses besoins en logements (notamment sociaux, étudiants...), bureaux, infrastructures de transport... et bien évidemment la production d'une montagne de déchets.

Si l'on zoome sur la question du bâti et des infrastructures sous l'angle des matériaux et déchets, on observe un système à double flux.

Les matériaux viennent de l'extérieur, notamment des multiples carrières et gravières franciliennes, sont acheminés au mieux par le fleuve, mais majoritairement par camions vers les zones de construction.

Puis les déchets (matériaux d'excavation, de déconstruction, etc.) repartent vers d'anciennes carrières transformées en sites de stockage ou des décharges curieusement concentrées dans les zones rurales « défavorisées ».

Un seul chiffre donne l'ampleur du problème : en 2010, deux départements, la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise, accueillait 77 % des stockages de déchets inertes de la région. C'est également en Seine-et-Marne que le plus grand nombre de demandes d'autorisation de stockage sont déposées...

Les habitant-e-s et élu-e-s des territoires concernés, ceux qui fournissent les matériaux et accueillent les déchets, ressentent une exaspération légitime puisque dans ce système, il n'y a quasiment aucune externalité positive.

Dans le cadre de l'élaboration du Plan de gestion des déchets de chantiers, PREDEC, la région a mis en place une concertation spécifique sur la question du rééquilibrage territorial afin de trouver les moyens, avec les territoires concernés, d'enrayer la spirale et d'élaborer des solutions communes.

Le traitement des déchets ménagers est aujourd'hui un peu moins déséquilibré. Mais le projet d'installer une usine de méthanisation<sup>2</sup> en zone dense, pour des déchets aujourd'hui enfouis en Seine-et-Marne, a offert un bon cas d'école.

La technologie envisagée, le tri mécano-biologique, fait l'objet en elle-même d'un débat assez vif dans le monde de la gestion des déchets. Mais c'est plus globalement la question de la présence d'une usine réputée à risque et source d'odeur dans un secteur en pleine « reconquête » urbaine qui est en question. Le conflit entre riverains et porteurs du projet a été très violent, entraînant nombre de prises de positions hostiles, de débats, la mise en place dans la douleur de processus d'audit et de concertation bien après les procédures légales d'autorisation.

Un des éléments assez révélateurs fut la proposition formulée par certains opposants d'accepter un centre de tri mais que la méthanisation, la partie donc « à risque », soit implantée... en Seine-et-Marne. On imagine sans peine les réactions des associations et élu-e-s concernés.

1. Voir notamment les schémas directeurs d'aménagement élaborés par le conseil régional, SDRIF, dans leurs versions successives. <http://www.iledefrance.fr/missions-et-competences/deplacements-amenagement/le-sdrif/le-schema-directeur-de-la-region-ile-de-france/>

2. Projet d'usine de tri mécano-biologique, TMB, du Sycotm à Romainville.

À l'issue d'un très long processus conflictuel, le projet a été revu pour intégrer de nombreuses propositions (taille, collecte séparative des déchets organiques, politique de prévention, etc.) et on ne peut que souhaiter qu'il puisse voir le jour.

Ces deux dossiers soulignent l'impératif d'approche globale : prévention et réduction des flux et nuisances, concertation renforcée, dialogue entre territoires... afin de concilier des injonctions *a priori* contradictoires.

## Une nouvelle gouvernance

Julien Caudeville propose de structurer les réseaux de production de données et la création d'un observatoire national intégré des inégalités environnementales.

Cela répond évidemment au besoin d'amélioration et de partage de la connaissance et peut participer d'ailleurs d'une meilleure prise en compte dans les politiques publiques si les multiples travaux et réalisations locales y trouvent leur place. Ces propositions complètent celles formulées par les réseaux associatifs spécialisés (Institut national de recherche en santé environnementale, Institut de veille environnementale, protection des « lanceurs d'alerte... »).

Mais des outils spécifiques permettant d'intégrer plus finement la préoccupation des déséquilibres territoriaux dans les projets urbains et d'aménagement sont également nécessaires.

Pour les grands travaux, la plupart des flux et nuisances sont évidemment quantifiés en amont et les procédures d'études d'impact, les analyses de l'autorité environnementale permettent d'améliorer un peu les choses même si le partage des responsabilités territoriales en est le parent pauvre.

Reste le quotidien, les milliers de décisions ou justement l'absence de décisions ne faisant l'objet d'aucune évaluation. Les outils comme les bilans carbone ou même l'empreinte écologique sont insuffisants à ce jour. Loin de l'inflation normative et réglementaire, il paraît impératif de se donner les moyens d'améliorer la situation puisque les inégalités se creusent. À l'heure où l'on parle de péréquation, de nouvelles formes d'intercommunalités, de métropolisation... on ne peut ignorer le volet environnemental.

La caricature de la métropole où il fait bon vivre, travailler pour les cadres du tertiaire, face aux zones périurbaines ou rurales paupérisées, réservoirs de main-d'œuvre, de matériaux et réceptacles des déchets ou de tout ce qui gêne doit être évitée. En Seine-et-Marne aujourd'hui, on entend parler de « colonialisme de l'intérieur ». Inventer une nouvelle forme de « pacte » ou partenariat entre les territoires permettant tout à la fois de reconnaître ces interactions mais aussi de créer ensemble les conditions de la prévention, de la réduction des difficultés et de la mutualisation des aménités est possible.

Les villes doivent ainsi s'engager à réduire leur impact global et en particulier la pression sur leur environnement immédiat (prévention des déchets, économies de matériaux et ressources naturelles, recyclage, etc.) mais également à accepter dans leurs murs les emprises industrielles, les quais de transfert de déchets, les entrepôts... Enfin, un immense gisement d'activités et d'emplois est à portée de main, justement dans des secteurs comme la réduction des déchets, le recyclage. Le développement de l'économie circulaire peut permettre que les territoires fournissant aujourd'hui les matières premières et les exutoires à déchets et rejets soient, demain, au cœur de cette nouvelle donne.

Transformer une inégalité problématique en vecteur de nouvelle aménité, d'une solidarité nouvelle est un avenir souhaitable. La France aurait tout à gagner à développer une véritable « économie circulaire territoriale » pour le rendre possible.

# 3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation

Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte

## Synthèse

Le changement climatique peut être la source de profondes disparités entre les territoires. C'est le cas parce que la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre a des coûts différents selon les régions, ainsi que le suggèrent les niveaux d'émission très variés actuellement observés à travers le pays, par exemple entre le Nord et le Sud du pays ou entre les centres-villes et les zones périurbaines, et la concentration spatiale de certaines industries fortement consommatrices d'énergie. Les impacts du changement climatique, ainsi que les efforts pour les limiter, seront également sources d'inégalités, la vulnérabilité étant concentrée en des lieux précis : vulnérabilité économique dans certaines régions (par exemple, les stations de ski de moyenne montagne et les régions viticoles), risques naturels plus élevés dans les zones côtières et le Sud-Est du pays, difficulté d'accès à l'eau dans le Sud-Ouest. Ce chapitre propose des pistes pour éviter ou compenser partiellement ces inégalités par des pratiques institutionnelles adaptées et une anticipation suffisante des politiques d'atténuation et d'adaptation.

## Les auteurs



**Stéphane Hallegatte** a rejoint la Banque mondiale comme économiste senior en septembre 2012, après 10 ans de recherches pour Météo France, le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement à Paris et Stanford University. Ses thèmes de recherche comprennent la gestion des risques, l'adaptation au changement climatique, les politiques urbaines et la croissance verte. Il a notamment travaillé sur les catastrophes naturelles et les politiques de gestion des risques. Il fait partie des auteurs principaux du GIEC pour le cinquième rapport d'évaluation, attendu pour 2014. Il est l'auteur de dizaines d'articles de revues internationales, et le coauteur de plusieurs livres, dont *L'Économie verte face à la crise : 30 propositions pour une France plus soutenable* et *Gestion des risques : leçons de la tempête Xynthia*. Il a également codirigé le rapport de la Banque Mondiale sur la « croissance verte inclusive », publié en mai 2012.

**Publications :** <http://www.centre-cired.fr/spip.php?article610>



**Vincent Viguié** est ingénieur du corps des Ponts, des Eaux et des Forêts et chercheur au CIREC, qu'il a rejoint en 2009, après avoir travaillé à la Banque Mondiale. Il travaille sur l'économie de l'adaptation au changement climatique, sur les politiques climatiques urbaines et sur les simulations prospectives. Il est titulaire d'un doctorat en économie et de l'agrégation de physique. Il donne régulièrement des cours à l'École des Ponts et Chaussées (Ponts ParisTech) ainsi qu'à l'École Nationale de la Météorologie. Il a notamment coordonné la participation du CIREC aux projets ANR VURCA et MUSCADE, et au rapport annuel de l'Observatoire National des Effets du Réchauffement Climatique auprès du Premier Ministre et du Parlement.

**Publications :** <http://www.centre-cired.fr/spip.php?article842>

*L'activité humaine est à l'origine d'une augmentation sans précédent dans l'histoire de la concentration en gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, gaz au premier rang desquels se trouve le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>). Cette variation dans la composition chimique de l'atmosphère est la source d'un changement planétaire graduel des régimes climatiques, prenant la forme d'un réchauffement global. Ce dernier, qui est actuellement de l'ordre de 0.7°C à 0.8°C en moyenne mondiale par rapport à la période préindustrielle, s'accompagne d'un certain nombre de conséquences, variables d'un endroit du globe à l'autre, et allant de la montée progressive du niveau de la mer, à la variation – croissance ou décroissance, suivant le lieu - du régime des précipitations, ou encore à la fonte généralisée des glaciers<sup>1</sup>.*

Les rythmes d'émissions actuels de GES et l'inertie thermique de la planète laissent entrevoir une accélération du phénomène dans les années à venir, que ne pourrait freiner qu'une chute rapide du niveau mondial d'émissions. Ce réchauffement du climat peut être la source d'un grand nombre de phénomènes affectant directement les sociétés humaines : forte atteinte à la biodiversité, baisse de l'accès à l'eau, chute des rendements agricoles ou encore augmentation des risques de catastrophes naturelles accompagneront ainsi de manière quasi certaine le changement climatique à divers endroits du globe, dont le territoire français<sup>2</sup>.

*La question climatique relève de deux problématiques distinctes : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (ce que l'on nomme couramment « l'atténuation »), d'une part, et la gestion des impacts que le changement climatique va engendrer (« l'adaptation »). Chacun de ces deux enjeux peut être à la source de pertes de bien-être pour différents acteurs, et donc d'importantes inégalités entre les territoires. C'est sur ces inégalités potentielles, et partiellement évitables, que cette contribution se concentre.*

*Après avoir brièvement rappelé quelques éléments de cadrage concernant le changement climatique dans une première partie, nous présenterons successivement les enjeux liés à l'atténuation et à l'adaptation. Bien que de nature distincte, adaptation et atténuation présentent un certain nombre d'interactions, que nous expliquerons dans une quatrième partie, avant de conclure par quelques recommandations de politique publique. Cette contribution n'a pas pour vocation de présenter toutes les mesures d'atténuation et d'adaptation envisageables. Elle se contentera de diriger le lecteur vers la littérature existante sur le sujet, et se concentrera sur les éléments les plus pertinents pour l'égalité des territoires, et sur les questions institutionnelles liées à la gestion de ces questions.*

## 1. Rappel sur les enjeux climatiques

### a. Les impacts attendus sur les territoires

#### *L'évolution du climat*

Le changement climatique va se manifester par une évolution rapide du climat en France. Sans rentrer dans les détails de celle-ci et de ses conséquences, qui sont l'objet de nombreux documents spécifiques<sup>3</sup>, rappelons-en ici brièvement les principales caractéristiques.

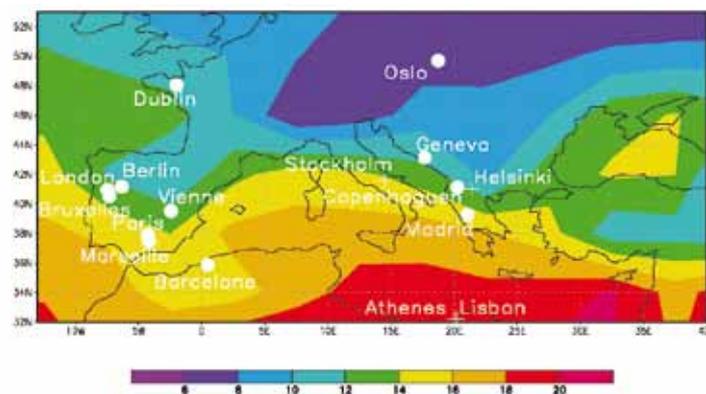
1. IPCC, *Climate change 2007: The Physical Science Basis* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 2007).

2. IPCC, *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 2007).

3. Cf. par exemple les documents rassemblés sur le site web de l'ONERC: <http://onerc.developpement-durable.gouv.fr>

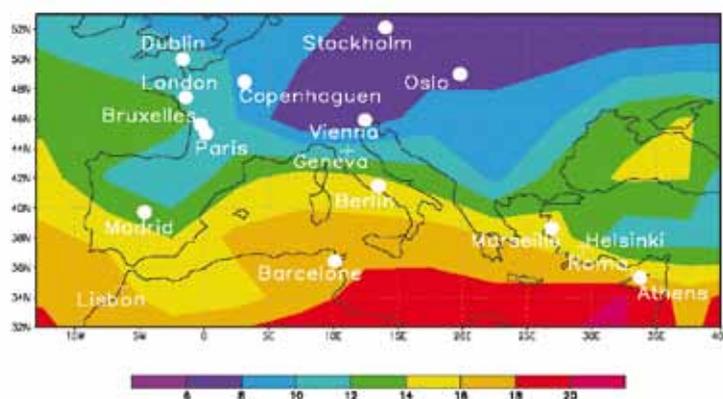
L'évolution du climat des territoires français peut être évaluée à partir des projections climatiques internationales et nationales. Comme il n'est pas possible de prédire les émissions futures de gaz à effet de serre, celles-ci se fondent sur des scénarios, c'est-à-dire des évolutions possibles des émissions mondiales à l'horizon de 2100. Le GIEC a ainsi construit dans les années 1990 un ensemble de scénarios contrastés, les scénarios d'émissions « SRES », pour servir de bases aux exercices internationaux de simulation du climat. Le scénario A2 est l'un de ces scénarios : il suppose une augmentation rapide de la population et de l'économie mondiales, l'absence de politique climatique, et une croissance forte des émissions de gaz à effet de serre. En se basant sur les résultats de deux modèles climatiques et de ce scénario d'émissions, Hallegatte et al. (2007)<sup>4</sup> ont recherché les analogues de quelques grandes villes européennes pour la fin du XXI<sup>e</sup> siècle sur la base des températures et des précipitations. Avec cette méthodologie, et pour les simulations présentées sur les Figure 1 et Figure 2 (le modèle du Hadley Center et le modèle de Météo-France, respectivement), on constate qu'en 2100, Paris connaîtrait un climat comparable à celui de Cordoue actuellement, ou à celui de Bordeaux. Le climat de Marseille deviendrait proche de celui de Cordoue également, ou d'un climat grec. Cette approche nous permet d'imaginer plus aisément l'adaptation que doit envisager par exemple une ville comme Paris pour faire face au climat qui l'attend.

**Figure 1 : Analogues climatiques en 2070, modèle du Hadley Centre, scénario SRES A2**



Source : Hallegatte, Ambrosi, Hourcade (2007)

**Figure 2 : Analogues climatiques en 2070, modèle de Météo-France, scénario SRES A2**



Source : Hallegatte, Ambrosi, Hourcade (2007)

4. S. Hallegatte, J.C. Hourcade, et P. Ambrosi, « Using climate analogues for assessing climate change economic impacts in urban areas », *Climatic change* 82, n° 1 (2007): 47-60.

**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation***Impacts directs et indirects*

Ce changement du climat va entraîner un certain nombre d'impacts sur les territoires. Il peut affecter ceux-ci directement, par le biais d'une variation dans la fréquence et l'intensité locale des catastrophes naturelles, par le biais de ses conséquences sur l'accès à l'eau ou sur les écosystèmes dans le territoire par exemple. Il peut également impacter ceux-ci indirectement, par les potentielles conséquences en chaîne d'impacts touchant des territoires lointains : impacts sur les marchés agricoles mondiaux, prix de l'énergie, migrations, etc.

Les impacts directs sont de plusieurs ordres. Le changement climatique peut tout d'abord avoir des conséquences sur la santé de la population, à travers un risque accru de canicule, notamment. Il peut également provoquer une augmentation du risque de catastrophes naturelles, que ce soient les crues de rivières ou de fleuves (impact passant essentiellement par la variation du régime des pluies et la fonte des glaciers alimentant les cours d'eau), les mouvements de terrain (en cas de sécheresse accrue, notamment), les crues côtières en cas de tempête (du fait de la montée du niveau de la mer<sup>5</sup>), ou les feux de forêts. Enfin, il peut être à l'origine de nombre d'impacts économiques, par une raréfaction de la ressource en eau dans le sud du pays (avec des implications en termes de production de l'électricité), une potentielle atteinte au tourisme (stations de ski de moyenne montagne, et, sur l'ensemble du territoire, problèmes liés aux canicules l'été et à la dégradation des écosystèmes), et une atteinte à la production agricole, notamment la production viticole.

Un élément important relatif à ces impacts est que leur probabilité d'occurrence croît conjointement, c'est-à-dire que c'est l'ensemble des risques que nous avons listé qui augmentent en parallèle. Il faut ainsi s'attendre à une potentielle superposition de ceux-ci, ce qui renforce grandement la difficulté d'y faire face.

**b. Les réductions d'émission et leurs différents coûts**

Environ 500 millions de tonnes de GES (exprimés en équivalent CO<sub>2</sub>) sont émis aujourd'hui chaque année au sein du territoire français (émissions de production), ce qui place la France dans le groupe des 20 premiers pays émetteurs de GES mondiaux. Si ces émissions ont décliné de 7% par rapport à 1990, qui sert d'année de référence, on mesure au contraire une augmentation de 14% par rapport à cette même date si l'on prend en compte les émissions indirectes dues aux produits que nous importons (en retranchant les émissions des produits que nous exportons, on obtient les émissions françaises de consommation)<sup>6</sup>.

Les émissions de GES ont deux origines principales<sup>7</sup>. Elles proviennent pour partie de l'énergie que nous utilisons quotidiennement (émissions liées au logement et transport de passager) et pour partie des processus utilisés pour produire les biens et services que nous consommons. Les premières représentent approximativement, en France, un tiers des émissions totales de GES produites sur le territoire (ou 20% des émissions totales du pays, si l'on prend en compte les importations, chiffres de 2005)<sup>8</sup>.

Les politiques de réduction d'émissions vont ainsi impacter les ménages par deux canaux différents : elles vont d'une part avoir un impact direct sur le budget et les dépenses des ménages, et d'autre part affecter l'activité économique, le revenu et, potentiellement, l'emploi.

5. Il peut être utile de préciser que les modèles climatiques ne prévoient pas d'augmentation sensible de la fréquence ou de l'intensité des tempêtes sur la France, et que la fréquence des tempêtes est restée stable au cours du siècle dernier. Le cas des territoires d'outre-mer est différent, car il est probable que les cyclones tropicaux les plus intenses deviennent plus fréquents à l'avenir.

6. CGDD, « L'empreinte carbone de la consommation des Français : évolution de 1990 à 2007 », *Le point sur*, n° 114 (2012), <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/1939/1178/empreinte-carbone-consommation-francais-evolution-1990.html>.

7. Ce chapitre ne traite pas la question des réservoirs naturels de carbone (et donc de gaz à effet de serre) que sont les sols et la biosphère. Ces réservoirs sont influencés par les activités humaines (notamment l'agriculture) et peuvent donc justifier la mise en place de politiques supplémentaires, qui ne sont pas discutées dans ce chapitre.

8. CGDD, « CO<sub>2</sub> et activités économiques de la France - Tendances 1990-2007 et facteurs d'évolution », *Commissariat général au développement durable, Études et documents*, n° 27 (2010).

Restreindre les émissions de GES est souvent perçu comme un coût direct pour les territoires, mais de nombreux bénéfices indirects (au-delà des impacts positifs sur le climat) rendent la question plus complexe. Tout d'abord, les recettes publiques générées par une fiscalité carbone peuvent permettre de réduire ou même de supprimer un certain nombre de taxes défavorables à l'activité économique, phénomène que l'on nomme le « double dividende ». La taxation des énergies fossiles permet par ailleurs de capturer une partie de la rente que la France transfère actuellement aux pays producteurs de pétrole.

La transition vers une économie bas-carbone s'accompagne de plus également de la création d'une demande pour un certain nombre de produits et de services spécifiques difficilement délocalisables, favorisant ainsi la création de nouveaux emplois et le dynamisme de l'économie (les « emplois verts »). Enfin, baisser les émissions de GES s'accompagne fréquemment d'un certain nombre d'effets secondaires positifs comme la baisse du niveau local de pollution de l'air, ou encore l'amélioration de la qualité de vie ou de l'attractivité des territoires (développement des transports collectifs et des modes de transport doux en ville), qui doivent être pris en compte dans l'évaluation des conséquences des politiques de lutte contre le changement climatique.

Un dernier effet, qu'il ne faut pas sous-estimer, est que les mesures de réduction de la consommation d'énergie correspondent, même si elles engendrent des coûts à court terme, à une adaptation anticipée aux hausses des prix de l'énergie. Elles peuvent ainsi permettre d'importants gains sur le long terme, dans un contexte de hausse des prix du pétrole et de mauvaises anticipations des acteurs économiques<sup>9</sup>.

## 2. Les inégalités spatiales créées par les politiques d'atténuation

Les politiques d'atténuation, c'est-à-dire de réduction des émissions de GES, peuvent être la source d'un certain nombre d'inégalités entre les territoires, car le niveau d'émission et la facilité avec laquelle celui-ci peut être réduit diffèrent d'un territoire à l'autre. Les politiques d'atténuation peuvent avoir un impact à travers deux canaux différents : elles peuvent d'un côté affecter l'activité économique, et donc l'attractivité des territoires, et de l'autre affecter directement le bien-être et le budget des ménages y résidant.

### a. Secteur productif

#### *Impacts négatifs des politiques d'atténuation sur l'économie*

Les industries émettant directement des GES ou consommant de grandes quantités d'énergie dans leurs processus peuvent être particulièrement affectées par les politiques de réduction des émissions. Celles-ci peuvent en effet se traduire par un renchérissement des coûts de production et une baisse de compétitivité face aux concurrents situés dans des zones non soumises à de telles politiques. Si peu d'études existent spécifiquement sur le cas français, un certain nombre d'études détaillent quelle pourrait être la sensibilité de différents secteurs industriels à une taxation des émissions de CO<sub>2</sub>, et à une hausse du coût de l'électricité sur d'autres économies européennes.

La Figure 3 présente le cas du Royaume-Uni, en séparant les coûts directs engendrés par une taxe carbone de 20€/tCO<sub>2</sub> et indirects, engendrés par une augmentation du coût de l'électricité de 10€/MWh, sur les coûts de production des différents secteurs industriels<sup>10</sup>. Ces coûts apparaissent élevés pour la production de ciment et la sidérurgie (plus de 25% de la valeur ajoutée), mais au total, ils ne dépassent

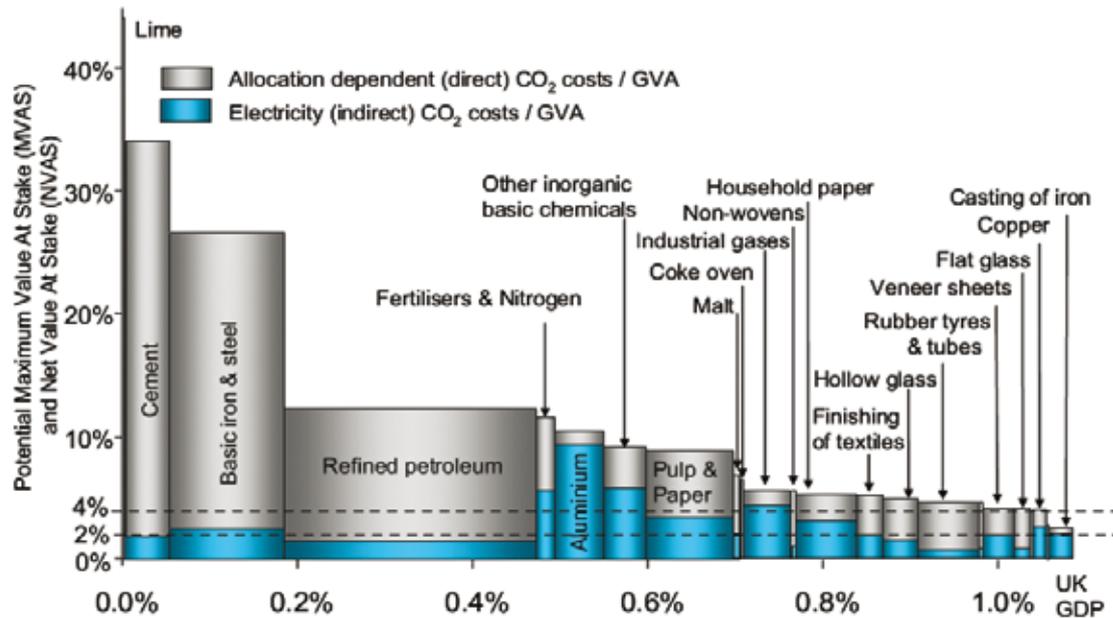
9. J. Rozenberg et al., « Climate policies as a hedge against the uncertainty on future oil supply », *Climatic change* (2010): 1–6.

10. J. C. Hourcade et al., « Differentiation and dynamics of EU ETS industrial competitiveness impacts », *Climate Strategies Report* 138 (2007): 139–141.

3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation

4% de la valeur ajoutée que pour une vingtaine de secteurs industriels, représentant au total environ 1% du PIB britannique. Le constat est très proche dans le cas français<sup>11</sup>.

**Figure 3: Secteurs industriels potentiellement exposés en cas de taxation unilatérale des émissions de CO<sub>2</sub> au Royaume-Uni.** L'axe des abscisses représente la fraction du PIB représenté par chacun de ces secteurs, et l'axe des ordonnées les surcoûts de production associés à une taxe carbone de 20€/tCO<sub>2</sub> et à une augmentation du coût de l'électricité de 10€/MWh, rapportés à la valeur ajoutée du secteur. Source : J. C. Hourcade et al., « Differentiation and dynamics of EU ETS industrial competitiveness impacts », Climate Strategies Report 138 (2007): 139–141.



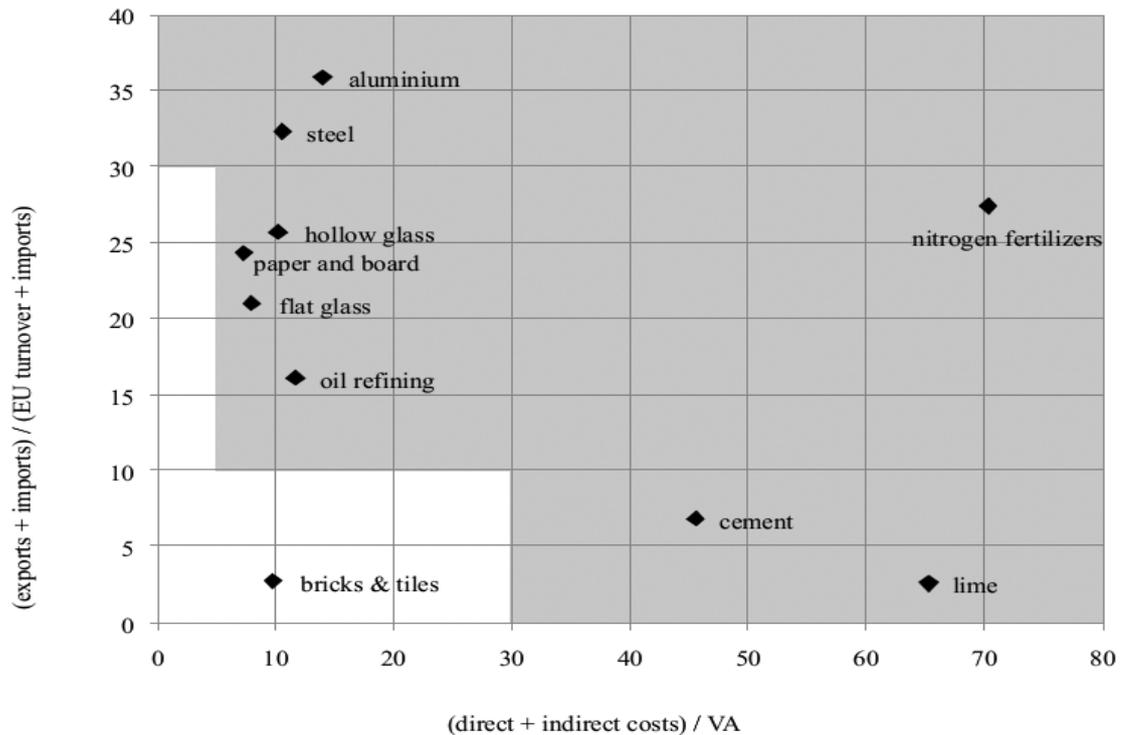
La vulnérabilité des secteurs industriels ne dépend cependant pas que de la sensibilité des coûts de production aux politiques climatiques, elle dépend aussi de l'ouverture des secteurs d'activité à la concurrence internationale. Plus celle-ci est importante, plus les surcoûts engendrés par les politiques climatiques sont susceptibles d'avoir un impact sur l'activité des entreprises. À l'inverse, les secteurs où cette ouverture est faible sont a priori peu sensibles à une telle hausse.

La Figure 4 illustre ce point et présente la vulnérabilité potentielle d'un certain nombre d'industries en Europe. Comme on peut le voir, la production de ciment, par exemple, bien qu'ayant des coûts de production potentiellement fortement affectés par les politiques climatiques, est relativement peu soumise à la concurrence internationale, et donc a priori peu vulnérable à cette hausse des coûts<sup>12</sup>.

11. P. Quirion, « Climate Change Policies, competitiveness and Leakage », in *Climate Change Policies: Global Challenges and Future Prospects*, Cerdá, E. and Labandeira, X. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010).

12. Ibid.

Figure 4 : Vulnérabilité potentielle, à l'échelle européenne) de quelques secteurs industriels vis-à-vis d'une taxation des émissions. En abscisse en représenté la variation de coût de production rapportée à la valeur ajoutée, pour une taxation carbone prise comme exemple en ordonnée est représenté l'ouverture du marché au commerce international. La zone grisée correspond à la zone dans laquelle les secteurs économiques sont officiellement reconnus par l'Union européenne comme étant vulnérables.



Source: Author's calculation based on European Commission (2009).

Source : calculs de P. Quirion, à partir de données de la commission européenne (2010). Tiré de Quirion, P. 2010. « Climate Change Policies, competitiveness and Leakage ». In *Climate Change Policies: Global Challenges and Future Prospects*. Cerdá, E. and Labandeira, X. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Il apparaît au final que les secteurs vulnérables ne représentent en pratique qu'une très faible part du PIB du pays, et une part encore plus faible de l'emploi national, vu que les secteurs intensifs en énergie sont généralement peu intensifs en emploi. En revanche, la vulnérabilité est fortement concentrée sur certains secteurs (production d'aluminium, production d'engrais azotés, et sidérurgie, notamment), et peut donc avoir de forts impacts locaux.

On peut donc s'attendre à ce que les politiques d'atténuation aient des impacts macroéconomiques sur l'économie française relativement limités, mais que certaines régions ou territoires fortement dépendants d'un type d'activité vulnérable soient fortement touchés comme, par exemple, les régions du Havre (raffinage de produits pétroliers) ou de Dunkerque (raffinage de produits pétroliers et production d'acier et d'aluminium). Ceci est confirmé par de multiples travaux de modélisation réalisés sur la France (voir par exemple le projet ENCI-Lowcarb<sup>13</sup> ou le Rapport du comité présidé par C. de Perthuis<sup>14</sup>).

13. Projet de recherche européen ENCI-LowCarb, *Rapport final - Élaboration d'un scénario bas carbone pour la France*, 2012.

14. Trajectoires 2020 - 2050 vers une économie sobre en carbone : rapport du Comité présidé par Christian de Perthuis. La Documentation française.

**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation**

Un certain nombre de mesures peuvent permettre d'atténuer ces impacts et de limiter les pertes de compétitivité que les politiques climatiques peuvent entraîner sur ces secteurs industriels. L'allocation gratuite de quotas d'émissions suivant la production courante ou les capacités de production installées, ou encore un ajustement des prix aux frontières peuvent ainsi permettre d'éviter une grande partie de ceux-ci, tout en maintenant voire (pour l'ajustement aux frontières) en améliorant l'efficacité des politiques en termes d'émissions évitées<sup>15</sup>.

*Impacts positifs des politiques d'atténuation sur l'économie*

Comme évoquée précédemment, cette analyse doit être contrebalancée par l'effet potentiellement positif que les politiques climatiques peuvent avoir sur l'économie. Le développement des énergies renouvelables et les dépenses d'efficacité énergétique peuvent être à l'origine directement, ou indirectement, de la création d'un certain nombre d'emplois. Plusieurs études ont tenté de quantifier ce phénomène<sup>16</sup>: une étude datant de 2008 réalisée pour le WWF par P. Quirion et D. Demailly évalue ainsi ce nombre à près de 685 000, sous l'hypothèse d'un ensemble de mesures conduisant à réduire de 30 % les émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2020. Ce dernier chiffre prend en compte les emplois détruits dans la filière énergétique (138 000 emplois en moins) et dans la filière automobile (107 000 emplois en moins). La majorité des emplois créés provient des dépenses d'efficacité énergétique, un tiers des emplois provenant, eux, du déploiement des énergies renouvelables<sup>17</sup>.

Les politiques climatiques peuvent également être utilisées comme une source de revenu public permettant par exemple de baisser les charges sociales et de favoriser l'emploi, au-delà des seuls emplois créés par le développement des énergies renouvelables et les dépenses d'efficacité énergétique<sup>18</sup>. S'il est difficile de quantifier ces effets, ainsi que d'anticiper dans quelles régions ceux-ci vont se concentrer, leur rôle ne doit pas être négligé, et ceux-ci pourraient suivant certaines estimations compenser largement les effets négatifs sur l'économie des politiques d'atténuation<sup>19</sup>.

**b. Les ménages***Des émissions contrastées sur le territoire*

Les émissions provenant des consommations directes d'énergie par les ménages se répartissent en deux grandes catégories : transport, et logement (qui comprend principalement chauffage, eau chaude et appareils domestiques). Suivant leur lieu d'habitation et leurs caractéristiques socio-économiques, les ménages n'ont pas les mêmes marges de manœuvre pour agir sur ces deux postes, ce qui fait que les politiques de réduction des émissions peuvent être à l'origine de profondes inégalités.

Les émissions liées au logement dépendent ainsi fortement de la surface du logement occupé, ce qui fait que les ménages âgés et aisés consomment proportionnellement plus que la moyenne. Les conditions climatiques jouent également un grand rôle, et les émissions liées au logement sont plus élevées dans le nord et l'est du pays qu'au sud et à l'ouest, comme on peut le voir sur la Figure 5. Là encore, une politique d'atténuation peut avoir des impacts très différents selon les zones, et donc créer des inégalités significatives<sup>20</sup>.

Les émissions liées aux transports dépendent quant à elles en grande partie du lieu d'habitation des

15. Ibid.

16. pour plus d'informations, voir Conseil d'orientation pour l'emploi, *Croissance verte et emploi*, 2010.

17. P. Quirion et D. Demailly, *-30% de CO<sub>2</sub>=+ 684 000 emplois*, étude pour le WWF (CIRED, 2008).

18. Emmanuel Combet et al., « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité », *Revue française d'économie : RFE. - Paris, ISSN 0769-0479, ZDB-ID 10157918. - Vol. 25.2010, 2, p. 59-91 (2010).*

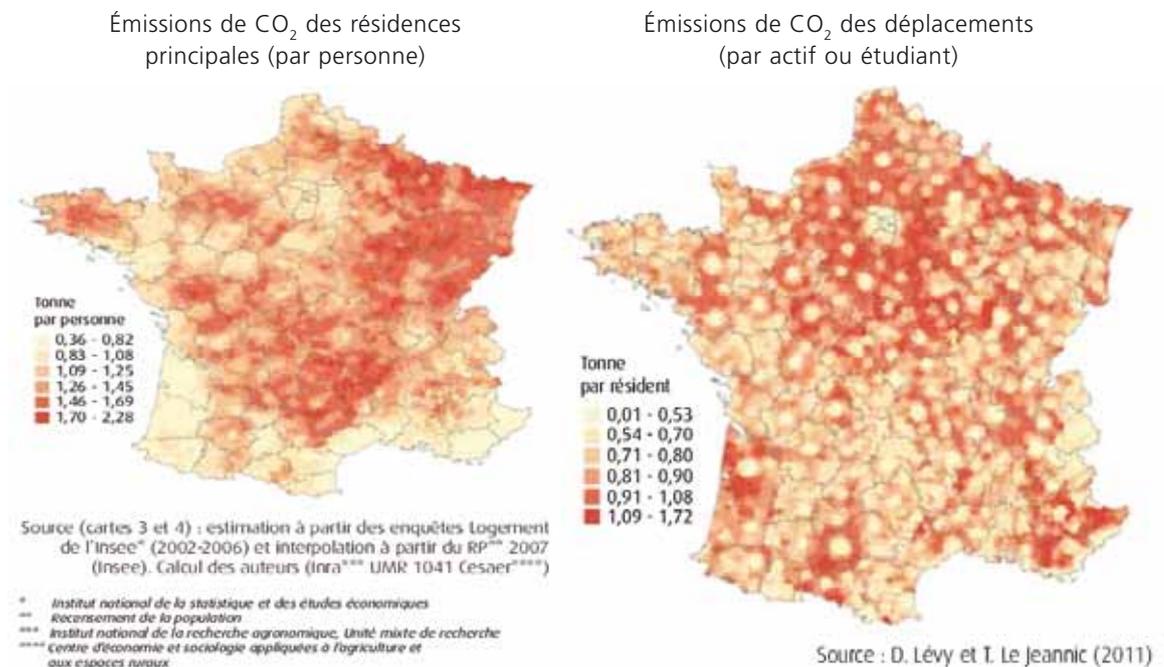
19. E. Combet, F. Gheris, et J. C. Hourcade, « Taxe carbone, une mesure socialement régressive ? Vrais problèmes et faux débats », *Document de travail (2009) ; Projet de recherche européen ENCI-LowCarb, Rapport final - Élaboration d'un scénario bas-carbone pour la France*, 2012.

20. Jean Cavailhès et Mohamed Hilal, *Les émissions directes de CO<sub>2</sub> des ménages selon leur localisation - Ministère du Développement durable*, Le point sur (Commissariat général au développement durable, 2012). Voir aussi dans ce Rapport la contribution de Hallegatte et Laurent.

ménages à l'intérieur des territoires : elles sont relativement faibles dans les zones denses des agglomérations, ainsi que dans les espaces ruraux, et s'accroissent lorsque l'on gagne les couronnes périurbaines des villes, car, en moyenne, les trajets quotidiens s'allongent et l'accès aux transports en commun y décroît<sup>21</sup>. Il a ainsi été mesuré que les habitants du centre dense des agglomérations émettent deux fois moins de CO<sub>2</sub> que la moyenne pour se rendre à leur lieu de travail ou d'études<sup>22</sup>.

L'inégalité, dans le cas des émissions liées aux transports, est donc plutôt à chercher l'intérieur de chaque territoire – notamment entre zones denses, périurbaines et rurales – plutôt qu'entre les territoires. Les politiques de transport et d'aménagement locales jouent beaucoup sur ces inégalités, en déterminant en quels endroits une offre de transport en commun fiable est présente (voir dans ce rapport la contribution d'Hallegatte et Laurent).

**Figure 5 : Émissions de CO<sub>2</sub> des déplacements (par actif ou étudiant), et émissions de CO<sub>2</sub> des résidences principales (par personne).** Source « Les émissions directes de CO<sub>2</sub> des ménages selon leur localisation » Cavailhès, Jean, et Mohamed Hilal. Les émissions directes de CO<sub>2</sub> des ménages selon leur localisation. « Le point sur ». Commissariat général au développement durable, 2012.



### Impacts des politiques climatiques

En matière de transports, sur le court terme, la facilité avec laquelle les ménages peuvent réduire leurs émissions dépend essentiellement de l'usage actuel des véhicules pour effectuer des trajets domicile-travail<sup>23</sup>. Les retraités et les actifs n'utilisant pas leur véhicule pour aller travailler sont ainsi capables d'ajuster beaucoup plus facilement leur consommation de carburant à une hausse du prix de celui-ci que les

21. Ibid.

22. D. Lévy et Thomas Le Jeannic, « Un habitant de pôle urbain émet deux fois moins de CO<sub>2</sub> que la moyenne pour se rendre à son lieu de travail ou d'études », *Insee Première* 1357 (2011).

23. M. Clerc et V. Marcus, « Élasticités-prix des consommations énergétiques des ménages », *INSEE-D3E Working paper* (2009).

**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation**

ménages utilisant celui-ci dans ce but. Les consommations d'énergie domestiques semblent, elles, peu sensibles aux variations du prix de l'énergie. La vulnérabilité à ces variations est donc très corrélée à la proportion actuelle du budget des ménages consacrée à cette consommation<sup>24</sup>.

Sur le long terme, l'image est assez différente. C'est en effet surtout la mobilité résidentielle qui joue un ménage qui peut facilement déménager pour se rapprocher d'une zone bien desservie en transports en commun ou de son lieu de travail (si celui-ci est stable) pouvant également réduire significativement ses émissions. On peut donc supposer que les ménages propriétaires sont potentiellement plus vulnérables que les locataires<sup>25</sup>.

Deux éléments clés permettent de limiter la création d'inégalités sur le long terme. Tout d'abord, la vitesse de mise en œuvre des politiques : une politique anticipée et progressive (de taxation des émissions liées aux transports, par exemple) permet aux ménages de s'adapter plus facilement qu'une politique brusque<sup>26</sup>. Ensuite, la mise en place de diverses mesures complémentaires ciblées qui peuvent permettre d'atténuer l'impact sur les ménages les plus vulnérables comme, par exemple, le développement d'offres de transport alternatives à la voiture individuelle.

### **c. Mécanismes de compensation et d'ajustement**

Comment limiter les inégalités créées par ces politiques ? Les travaux sur la France comme sur d'autres pays suggèrent que l'impact d'une taxe carbone sur les inégalités dépend surtout de comment les revenus de la taxe sont utilisés. De nombreuses possibilités ont été explorées. Il a par exemple été proposé de redistribuer directement le revenu aux ménages (ou une partie du revenu), sous la forme d'un « chèque vert ». Si chaque ménage reçoit la même somme, l'effet est alors plutôt redistributif car les ménages les plus riches consomment plus d'énergie (même si cela représente une part plus faible de leur budget). Cependant, cette approche est imparfaite car, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, la dépense en énergie ne dépend pas que du revenu des ménages mais aussi beaucoup de leur localisation, et notamment de leur distance domicile-travail et de leur accès aux transports en commun, et de la qualité de leur logement. Ainsi, des ménages modestes habitant en lointaine banlieue ou en zone rurale seraient largement perdants, surtout si leur domicile a une faible qualité en termes d'isolation et de consommation énergétique. Une aide ciblée de manière à compenser le surcoût pour les populations excentrées ne réglerait pas ce problème, car alors c'est le pouvoir incitatif de la taxe carbone qui serait atténué. On peut cependant proposer qu'une aide spécifique soit mise en place de manière temporaire, via une aide décroissance sur cinq ans, uniquement pour les ménages qui se sont installés avant la mise en place de la taxe.

Une autre proposition consiste à aider les ménages à s'ajuster, notamment à améliorer leur logement (aide à l'isolation du bâti) et leur mode de transport (aide à l'achat de véhicules efficaces, et d'abonnements en transports en commun). De nombreux outils – notamment fiscaux – existent déjà. Les investissements nécessaires sont cependant difficiles à couvrir parfaitement avec des aides, et les ménages les plus pauvres ont toujours des problèmes de financement. Il faut maintenir ces outils, mais en les concentrant sur les actions les plus efficaces (par exemple, l'isolation des combles), et sur les ménages les plus en difficulté (pour éviter un effet de saupoudrage qui profite aux plus aisés sans être déclencheur d'investissements supplémentaires). Certains logements étant de plus très chers à isoler et certains trajets longs sont coûteux même avec un véhicule efficace, il faudrait aller jusqu'à aider des ménages à déménager, ce qui semble difficile politiquement et coûteux en termes économiques. Il est ainsi difficile d'imaginer pouvoir supprimer toutes les conséquences négatives de court terme de la mise en place d'une taxe, à moins d'en supprimer le pouvoir incitatif ou de créer un mécanisme extrêmement complexe et difficile à gérer. C'est la raison pour laquelle une mise en place progressive,

24. Combet, Ghersi, et Hourcade, « Taxe carbone, une mesure socialement régressive? ». À nouveau, voir Hallegatte et Laurent dans ce rapport.

25. Crifo, P., M. Glachant, S. Hallegatte, E. Laurent, G. Raphael, L'économie verte face à la crise, Presses Universitaires de France, chapitre 7.

26. F. Gusdorf et S. Hallegatte, « Behaviors and housing inertia are key factors in determining the consequences of a shock in transportation costs », *Energy Policy* 35, n° 6 (2007): 3483-3495. \i Energy Policy\i0{} 35, n\super o\lnosupersub{} 6 (2007

laissant le temps aux ménages de s'adapter, est nécessaire. Compte tenu de l'urgence et des objectifs de la France pour des horizons relativement courts, cela implique toutefois une action immédiate et résolue, et une grande crédibilité et prédictibilité sur les politiques de long terme.

Sur le moyen et le long terme, les choses sont en effet différentes : les ménages ont le temps de déménager en tenant compte du nouveau coût des transports, les constructions s'ajustent avec des densités plus élevées près des transports en commun, et des investissements nouveaux sont à même d'offrir aux ménages des possibilités d'utiliser les transports en commun au lieu de leur véhicule individuel. De plus, la montée progressive et contrôlée des prix du transport créée par une taxe carbone réduit la dépendance aux énergies fossiles, et donc la vulnérabilité à la volatilité des prix du pétrole, qui peut être bien plus forte que celle créée par une taxe. Sur le moyen terme, les conséquences de la taxe sont donc bien plus positives, et les difficultés sont concentrées sur la compensation des effets indésirables de court terme.

### 3. Inégalités spatiales créées par les impacts et les politiques d'adaptation

Un changement climatique significatif est aujourd'hui inévitable, et la température globale de la planète va très probablement augmenter d'au moins 2°C (les simulations fondées sur les trajectoires actuelles d'émissions convergent vers 3,5°C). Ce changement va avoir, en France, des impacts importants et nécessiter des actions d'adaptation d'ampleur. Et ici encore, des inégalités entre territoires vont apparaître.

#### a. Coûts d'adaptation et impacts résiduels différenciés

##### *Coûts d'adaptation*

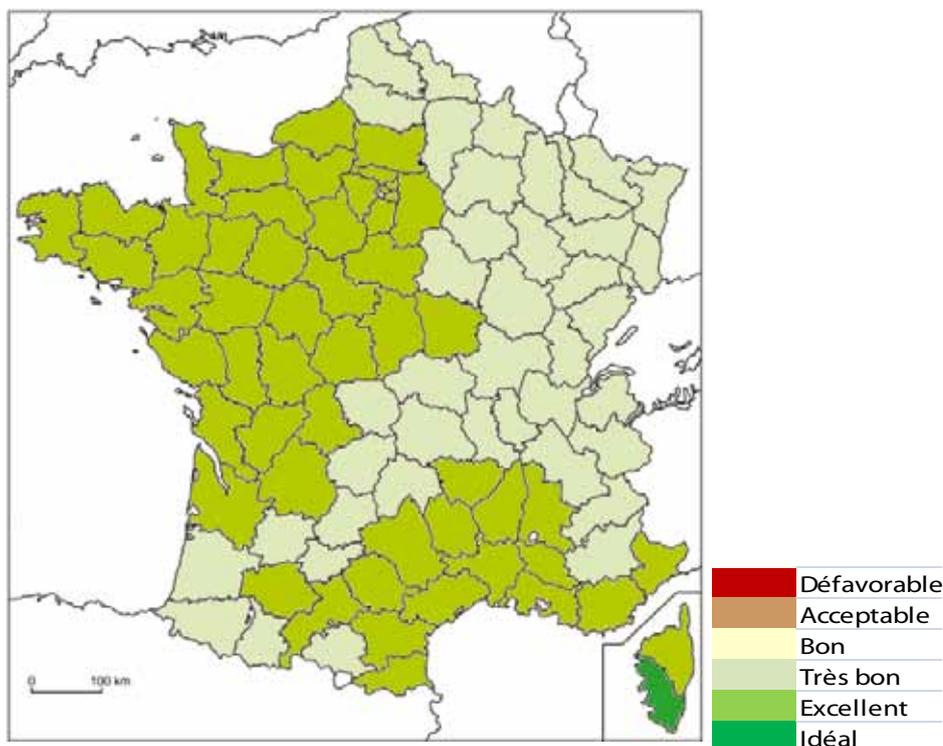
Le changement climatique aura des conséquences différentes suivant la situation géographique des territoires, leur peuplement, et la base de leur activité économique. Le sud de la France sera ainsi potentiellement plutôt plus impacté que le nord, et ce pour trois raisons principales. Tout d'abord, il est projeté que la ressource en eau y devienne plus rare, avec notamment moins d'épisodes pluvieux, alors qu'une telle évolution est beaucoup moins certaine dans le nord du pays, certaines simulations y projetant même une augmentation de la ressource en eau. Deuxièmement, même si le changement climatique rend l'accès à l'eau douce, d'après les simulations, plus difficile dans le sud du pays, il y provoque à de nombreux endroits une augmentation du risque de crues. Ce phénomène est lié au fait que l'intensité maximale des pluies et l'intensité moyenne des pluies n'évoluent pas de la même façon, et que s'il est projeté que l'une diminue, il est également projeté par certains modèles que l'autre augmente. Enfin, l'évolution des besoins en chauffage et climatisation va différer entre le nord et le sud de la France, avec, au total d'ici 2050, plutôt des économies au nord (moins de chauffage l'hiver) et des dépenses au sud (hausse des besoins en climatisation). Manque d'eau, inondations et canicules semblent donc se conjuguer dans le sud, tandis que le nord paraît un peu moins touché par ces événements<sup>27</sup>. Une illustration de ces effets différenciés est possible en utilisant un indice de confort thermique. Un rapport de l'ONERC<sup>28</sup> présente ainsi un travail basé sur l'indice de Mieczkowski, qui a été largement

27. V. Viguié et S. Hallegatte, « Les villes aujourd'hui, quelle vulnérabilité au changement climatique ? », in *Villes et adaptation au changement climatique*, Rapport de L'Onerc, 2010, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Villes-et-adaptation-au-changement,19541.html>.

28. ONERC, *Rapport du groupe de travail interministériel sur l'évaluation des impacts du changement climatique, du coût des dommages et des mesures d'adaptation en France*, 2009.

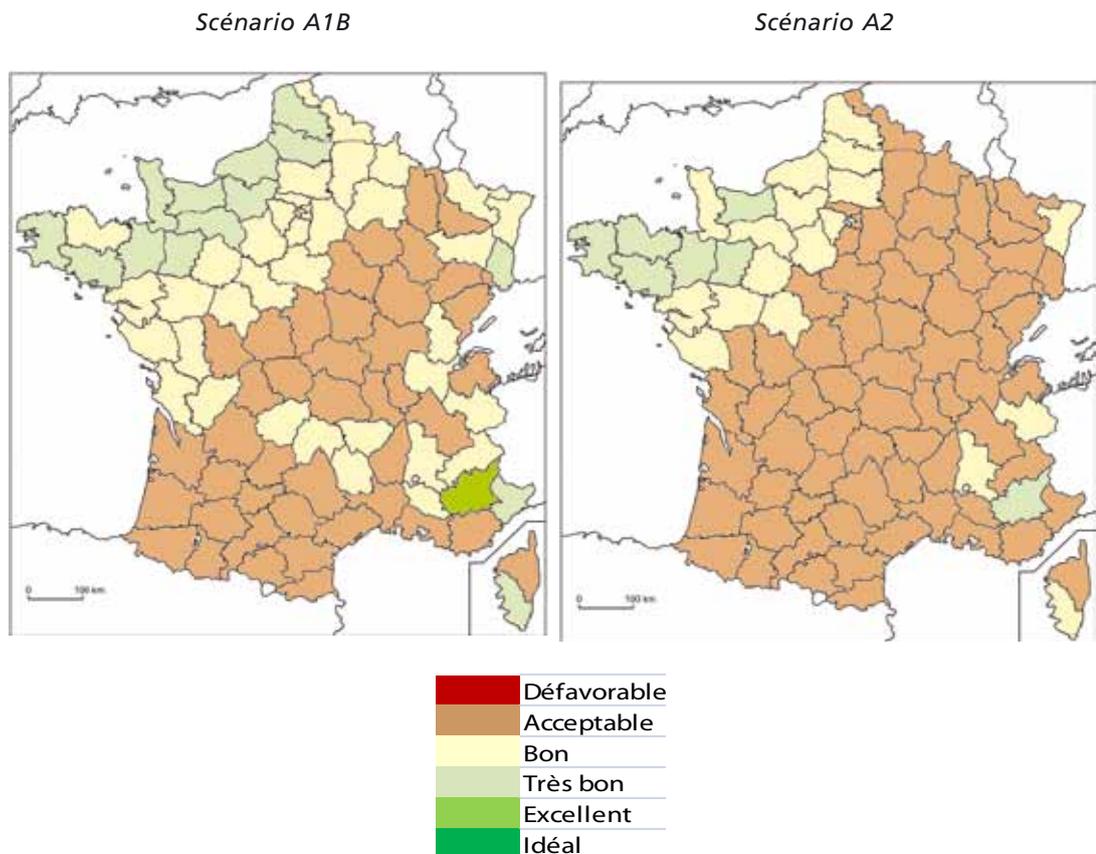
**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation**

utilisé dans la littérature<sup>29</sup>. Il est constitué de la somme pondérée de 5 sous-indices : deux indices de confort, un indice pluviométrique, un indice d'ensoleillement et un indice anémométrique. L'auteur fournit un ensemble de tableaux et d'abaques qui permettent, en fonction des données climatiques locales, de déduire la valeur de chaque sous-indice. Une plage des valeurs favorables au tourisme est fournie. Les scores égaux ou supérieurs à la borne supérieure de la plage sont qualifiés d'excellents. L'ambition de cet indice est de permettre de comparer entre elles des destinations à l'échelle mondiale selon les époques de l'année. Les calculs ont été effectués pour environ 450 destinations ce qui permet d'obtenir des cartes mondiales des climats favorables ou défavorables au tourisme selon les saisons. La carte X indique des conditions climatiques actuelles favorables au tourisme estival sur l'ensemble du territoire métropolitain français. La Carte X+1 présente ce même ICT pour chaque département en 2100, pour les scénarios A1B et A2. On remarque une nette évolution de l'indice : tous les départements – sauf les Alpes de Haute-Provence dans le scénario A1B – voient leur ICT diminuer. Ici, on remarque un effet « altitude » positif pour le confort climatique, tandis que sur la période de référence, l'effet semble inverse. Pour les zones très dépendantes du tourisme estival, comme la Côte d'Azur, une baisse notable du confort thermique pourrait avoir des conséquences sur l'activité économique. Il faut toutefois considérer ces résultats avec prudence : le climat n'est que l'un des éléments dans le choix d'une destination, et il n'y a pas de lien automatique entre un indice de confort et la fréquentation touristique. Ces cartes illustrent toutefois une menace sur l'industrie touristique, et une menace très différenciée, puisqu'il s'agit même d'opportunités pour certaines régions, notamment la moyenne montagne.



Carte X – ICT des mois d'été (juillet, août) sur la période de référence 1980 - 2000

29. Mieckowski, 1985 ; Scott et McBoyle, 2001 ; Scott, McBoyle, et Schwartzentruber, 2004 ; Amelung, Nicholls et Viner, 2007 ; JRC PESETA, 2007



Carte X+1 – ICT des mois d'été (juillet-août) en 2100, selon les scénarios A1B et A2

D'autres zones du territoire sont également particulièrement vulnérables. Les zones côtières, notamment les zones basses telles que les régions méditerranéennes, ou encore la Vendée, la Charente-Maritime, le Nord-Pas-de-Calais et la région Aquitaine, seront ainsi impactées par la hausse du niveau de la mer, et le risque accru d'inondation, associé à cette hausse, en cas de tempête<sup>30</sup>. Certains territoires, qui ont une activité économique plus dépendante au climat que les autres, sont également très vulnérables au changement climatique : c'est par exemple le cas des stations de ski de moyenne montagne, très vulnérable au niveau d'enneigement, ou encore aux régions viticoles<sup>31</sup>.

### *Politiques d'adaptation et impacts résiduels*

Un certain nombre de mesures déjà existantes (sur l'accès aux services publics ou de péréquation des prix de l'énergie) sont susceptibles d'atténuer en grande partie certains de ces impacts. Ainsi, le système d'assurance national « Cat-Nat », qui couvre les inondations et la plupart des risques naturels, fixe une prime d'assurance uniforme, ce qui peut permettre d'éviter que l'accroissement des risques naturels dû au changement climatique ne pèse trop lourdement sur les finances d'un territoire. De manière similaire, le coût unique de l'électricité atténue grandement la gravité des impacts du changement sur la production électrique, en cas de fortes chaleurs dans une région du pays par exemple.

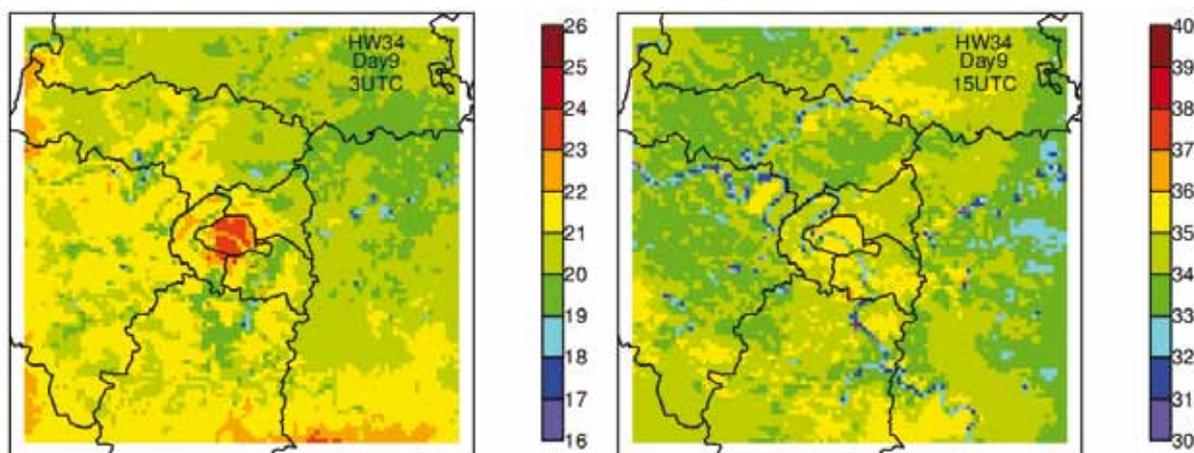
30. V. Przulski et S. Hallegatte, *Gestion des risques naturels : Leçons de la tempête Xynthia*, 2012. Éditions Quae.

31. Viguié et Hallegatte, « Les villes aujourd'hui, quelle vulnérabilité au changement climatique ? ».

**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation**

Il est possible de lutter efficacement contre la plupart des autres impacts que nous avons listés et d'amoin-drir leurs conséquences en mettant en place des politiques complémentaires d'adaptation. Par exemple, l'accroissement du risque d'inondation, qui concerne une grande partie du territoire, peut être combattu par des plans efficaces de zonage en zone inondable et la construction d'infrastructures de défenses pour protéger les zones déjà urbanisées. La promotion des économies d'eau, ou encore la construction de nouvelles infrastructures de captage et de traitement de l'eau peuvent permettre de manière similaire d'éviter un impact trop important de la raréfaction de la ressource en eau projetée dans le sud du pays.<sup>32</sup> Toutes ces mesures ont toutefois des conséquences complexes et parfois difficiles à évaluer. On montre ainsi qu'un usage massif de la climatisation à Paris aurait pour conséquence d'augmenter la température extérieure, pénalisant ainsi ceux qui ne peuvent se climatiser (par manque de ressource financière, parce qu'ils travaillent en extérieur, ou parce qu'ils sont sans domicile fixe, voir Figure 6).

**Figure 6 : Simulation des températures à Paris en 2100 pendant une canicule similaire à la canicule de 2003, la nuit à 5h du matin, dans un scénario tendanciel de développement urbain, d'usage de la climatisation, et d'isolation des bâtiments (à gauche) et dans un scénario d'efforts accrus sur l'isolation des bâtiments, d'usage modéré de la climatisation, et de développement important d'espaces verts dans l'agglomération parisienne (à droite). Cartes obtenues à partir du modèle TEB-Surfex dans le cadre du projet VURCA. Source : Lemonsu et al., rapport final du projet Vurca (à paraître, communication des auteurs).**



C'est pourquoi il est essentiel que les mesures d'adaptation soient conçues dans un cadre cohérent. Dans le cas du bâti et des fortes chaleurs, on peut montrer que des normes thermiques dans les bâtiments, le développement de la végétation en ville, et la mise en place de climatisation d'une manière modérée (accompagnée par exemple de sensibilisation et d'information sur les gestes permettant de rafraîchir les logements et lieux de travail sans climatisation) peuvent permettre d'atténuer l'impact humain des canicules en minimisant les effets négatifs.

Mettre en place de telles actions d'adaptation est efficace, mais ce n'est pas simple à faire, et le coût n'est souvent pas négligeable. La question de la solidarité nationale face à ces frais se pose donc. Il serait ainsi extrêmement coûteux de défendre l'ensemble du littoral français contre la submersion marine, et le choix de zones de retrait risque d'être un problème difficile à traiter.

De plus, si les politiques d'adaptation peuvent permettre d'atténuer une partie des impacts, il ne sera a priori pas possible de compenser exactement la totalité de ceux-ci, et des impacts résiduels sont à prévoir. Les politiques d'adaptation présentent elles-mêmes, au-delà de leur coût, un certain nombre d'effets secondaires négatifs, qui pèseront directement sur les territoires. La construction de digues, par exemple, amène à altérer les paysages et peut altérer les écosystèmes côtiers ; le développement de la climatisation amène à dégrader

32. Voir par exemple *ibid.*

le confort en extérieur par ses rejets de chaleur importants (il peut également avoir un impact sur l'apparence des bâtiments qui peut parfois être problématique, par exemple dans des quartiers historiques).

## b. Changement dans les dynamiques de développement<sup>33</sup>

Si les politiques d'adaptation peuvent permettre de lutter contre une grande partie des impacts du changement climatique, dans certaines régions, adapter certaines activités ou services pourrait s'avérer trop coûteux, voire techniquement impossible. Par exemple, les stations de sports d'hiver de basse et moyenne altitude ne pourront pas continuer à offrir des prestations de ski, quelles que soient les mesures d'adaptation mises en œuvre. De la même manière, certaines productions agricoles devront migrer.

Les économies locales sont très vulnérables aux changements dans les variations de rentabilité de leur principal secteur économique. Dans les régions françaises où l'activité minière a disparu dans les années 1970, ou dans des régions désindustrialisées aux États-Unis, l'économie est restée déprimée au cours de longues périodes de temps en dépit de l'appui financier reçu des niveaux national (en France) et fédéral (aux USA). Ces expériences montrent que des économies spécialisées ont une capacité limitée à faire face aux chocs de rentabilité en transférant leurs ressources à de nouveaux secteurs. Dans le cadre du changement climatique, on peut imaginer que certaines productions régionales rencontrent ce type de problèmes et aient des difficultés à se réinventer sur la base de production différente.

Un autre exemple concerne le retrait des zones les plus à risque d'inondation, par exemple en raison de la montée du niveau de la mer. Dans certaines zones côtières à faible densité, il est en effet plus rationnel de procéder à un retrait vers l'intérieur des terres plutôt que d'essayer de protéger la zone à tout prix. Mettre en place un tel retrait pose toutefois des problèmes spécifiques, qui sont à la fois techniques, économiques, et politiques. Cela pose aussi la question de l'accompagnement des transitions et de la gestion de leurs effets distributifs, sur les plans financiers, techniques et humains.

L'étude de la réponse politique à la tempête Xynthia, qui a touché la côte Atlantique française en 2010, est très intéressante de ce point de vue<sup>34</sup>. La tempête a révélé la présence de nouvelles constructions dans des cuvettes situées sous le niveau de la mer, et protégées par des digues anciennes, qui ont lâché pendant la tempête, causant près de 50 décès. Initialement, la réponse politique a inclus un élément de retrait stratégique – avec destruction des maisons concernées –, les investissements de protection nécessaires pour protéger ces zones étant importants et ne pouvant garantir un risque zéro. Mais le processus a été mal géré, notamment en ce qui concerne la définition des zones de retrait et la communication sur l'ensemble de l'initiative. Malgré des efforts pour corriger les choses (par exemple les « zones noires » renommées « zones de solidarité »), l'initiative s'est révélée difficile à mettre en œuvre et le résultat est bien moins ambitieux que prévu. Ce cas d'école, sur une surface relativement faible et dans un contexte post-catastrophe facilitant l'action, montre combien ce type de stratégie est difficile à concevoir et mettre en place. En particulier, il s'est révélé impossible de compenser les perdants (ceux dont le domicile devait être détruit) d'une manière qui paraisse acceptable par tous.

Plus largement, on touche ici à des questions institutionnelles sur la manière dont les territoires peuvent faire des paris sur leur avenir et leurs stratégies de développement. Il s'agit d'exercices globaux, dans lesquels toutes les dimensions du développement économique doivent être prises en compte, or, l'éclatement des responsabilités dans différents secteurs (eau, énergie, risques...) rend difficile le pilotage de ce type de bifurcations. Le changement climatique pourrait toutefois précipiter et faciliter les réflexions dans ce domaine. En particulier, un lien doit être fait avec les pistes de réflexion ouvertes par le rapport du CGDD sur la croissance verte et sur les trajectoires bas-carbone<sup>35</sup>.

Tous les impacts ne seront toutefois pas négatifs. Des travaux dans le secteur de la forêt et de l'agriculture notamment suggèrent des impacts forts, mais avec à la fois des risques et des opportunités selon les secteurs. Par exemple, la production de céréales pourrait augmenter dans le sud de la France, au

33. Cette section s'appuie sur le rapport du CEDD sur l'adaptation au changement climatique C. de Perthuis, S. Hallegatte, et F. Lecocq, « Économie de l'adaptation au changement climatique », *Rapport du CEDD* (2010).

34. Pour un traitement complet de la question, voir V. Przyluski et S. Hallegatte, *Gestion des risques naturels : Leçons de la tempête Xynthia*, 2012. Editions Quae.

35. P. Crifo, M. Debonneuil, et A. Grandjean, *Croissance verte* (CGDD, 2009).

**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation**

moins pour des réchauffements modérés (jusqu'à 2050). Par ailleurs, les technologies de l'adaptation au changement climatique peuvent également ouvrir de nouveaux marchés, notamment dans deux secteurs où les entreprises nationales disposent d'avantages compétitifs : la gestion de l'eau et les bâtiments et travaux publics. Alors que certaines régions ou secteurs vont être durement affectés, on peut donc également s'attendre à ce que certains profitent du changement climatique, ce qui réduit la menace agrégée liée au réchauffement, mais accentue encore les problèmes redistributifs.

La question de savoir comment allouer les ressources pour l'adaptation ou pour compenser les pertes entre régions et entre secteurs se pose ou se posera à toutes les échelles de décision – locale, régionale, nationale et internationale. Or, cette question pose deux problèmes difficiles à résoudre.

D'abord, il y a un problème d'évaluation. Contrairement aux mesures d'atténuation, il n'existe pas d'indicateur de performance commun aux mesures d'adaptation. En théorie, on peut certes toujours comparer les mesures entre elles en examinant leurs bénéfices monétaires, en termes de dommages évités. Mais ces bénéfices sont incertains, et pas toujours calculables ex ante. Calculer une compensation pour les impacts du changement climatique demande de faire une séparation entre les actions d'adaptation et les autres activités, et d'identifier les impacts résiduels. Dans un petit nombre de cas, il est assez facile de distinguer ce qui relève de l'adaptation de ce qui relève du développement local. Par exemple, surélever une digue existante pour faire face à la montée du niveau de la mer relève de l'adaptation stricte. Cependant adaptation et développement local sont le plus souvent liés. D'une part, adaptation et développement sont fréquemment financés dans le cadre d'un même projet : par exemple, un projet d'infrastructure qui contient une composante adaptation. Mais plus fondamentalement, adaptation et développement ne peuvent pas toujours être distingués.

Ensuite, il y a un problème de distribution et d'éthique. Contrairement à l'atténuation, les bénéfices de l'adaptation sont essentiellement locaux. On doit par conséquent comparer des mesures dont les bénéfices concernent des individus très différents<sup>36</sup>. L'approche traditionnelle de l'économiste est ici de considérer qu'il faut de toute manière choisir les projets les plus rentables, puis éventuellement procéder à des transferts afin de remplir les objectifs d'équité énoncés par la collectivité. La difficulté est qu'en pratique de tels transferts sont difficiles à mettre en place et à coordonner. De plus, ces programmes ne sont pas capables de corriger tous les impacts. Par exemple, le cas des zones de solidarité après la tempête Xynthia illustre qu'une compensation financière n'est pas toujours suffisante pour compenser la perte de son domicile, et notamment la destruction des réseaux sociaux informels qui l'accompagne.

**c. Favoriser l'anticipation du changement climatique**

La première conclusion de l'analyse des impacts du changement climatique et de l'adaptation est le fort besoin d'anticipation. Compte tenu du rythme du changement climatique, rapide par rapport aux changements naturels mais relativement lent par rapport à la plupart des choix économiques, la prise en compte systématique des impacts futurs pourrait diminuer drastiquement les impacts. Pour faire en sorte que l'anticipation soit aussi bonne que possible, une action publique ne doit se concentrer que sur quelques points principaux.

D'abord, l'information existante sur le changement climatique, ses impacts, et sur les options d'adaptation n'est pas disponible de manière suffisamment large. Ceci crée des situations d'asymétrie d'information entre les acteurs privés, situations susceptibles d'entraver le bon fonctionnement du marché, de créer des rentes de situation et de creuser de nouvelles inégalités. Les pouvoirs publics ont ici un rôle important à jouer dans la production d'information (recherche **fondamentale, R&D**) et dans la **diffusion de cette information auprès des ménages, des entreprises et des collectivités locales**.

Mais même quand l'information est disponible, on observe souvent une prise en compte insuffisante du long et du très long terme dans les décisions privées d'investissement (par exemple, enneigement futur dans les stations de ski de moyenne montagne). De même, les acteurs privés considèrent parfois

36. Ce n'est néanmoins pas toujours le cas. Par exemple, des mesures favorisant la R&D en matière de technologies d'information, ou la fourniture d'informations sur les impacts du changement climatique, bénéficient potentiellement à l'ensemble de l'humanité.

comme acquise la fourniture de services de base par les autorités publiques, alors que des changements importants de conditions climatiques pourraient rendre cette fourniture impossible ou trop onéreuse (par exemple l'accès à l'eau pour l'agriculture sur le long terme dans certaines régions). Il y a un travail de création et de dissémination de l'information sur le changement climatique et ses conséquences, qui nécessite un soutien public, à la fois en termes financiers, et par le pouvoir de mobilisation de l'État. Sur ce point, le rôle des plans locaux (par exemple le Plan Climat Énergie Territorial, PCET) est fondamental : au-delà des mesures mises en place, leur préparation aide à diffuser l'information auprès des décideurs locaux, publics et privés, et à créer les discussions nécessaires sur la prise en compte du changement climatique. Pour ces plans, le processus qui conduit à la rédaction du plan est souvent plus utile encore que le plan lui-même.

Certaines actions d'adaptation, qui sont rentables d'un point de vue social, peuvent ne pas être rentables du point de vue privé. Par exemple, il peut être rentable pour un promoteur de construire dans une zone inondable, alors que le coût de l'inondation pour la collectivité est bien plus important (tension sur le système de santé, relogement temporaire des personnes sinistrées...). De même, il peut être rentable pour le secteur agricole d'augmenter l'irrigation, mais il faut tenir compte du prélèvement en eau supplémentaire qui peut avoir des effets négatifs sur d'autres acteurs (notamment les producteurs d'électricité) et sur les écosystèmes. Une action pour corriger ces effets est fondamentale, via des régulations ou des outils économiques. Il faut noter que c'est parfois l'État qui crée des incitations qui s'opposent à la prise en compte du changement climatique. Ainsi, la compétition entre communes pour les services publics et les emplois explique en partie pourquoi la gestion des risques est difficile à mettre en place et pourquoi les plans de prévention des inondations se sont révélés inefficaces dans de nombreuses zones<sup>37</sup>.

Il faut ainsi être attentif aux risques d'aléa moral si l'État s'engage à aider certains acteurs ou régions dans leur adaptation en cas d'impact très négatif, pour ne pas créer d'incitation perverse poussant les acteurs à ne pas anticiper leur adaptation, et à utiliser les impacts qu'ils supportent pour justifier une aide publique de l'échelon national.

La mise en place de mesures d'adaptation va se heurter à des problèmes classiques d'économie politique, qui font déjà obstacle à la gestion des risques : les effets redistributifs et l'absence de résultat observable. Toute politique d'anticipation des risques climatiques fera des gagnants et des perdants, ce qui engendre une opposition forte de ces derniers. C'est le cas dans les politiques de lutte contre les inondations, par exemple : les propriétaires fonciers – qui voient la valeur de leurs terrains s'effondrer s'ils sont déclarés en zones inondables – sont par exemple de féroces adversaires des plans de prévention des risques d'inondation. Et si les perdants sont faciles à identifier, les gagnants sont rarement présents pour défendre une politique. Dans le cas des risques, et même si les gains agrégés sont grands, on ne sait souvent pas qui sera gagnant, car cela dépend de l'impact exact du changement climatique que la politique permet d'éviter. Et la visibilité des actions d'adaptation anticipées est dépendante de la capacité à communiquer sur des non-événements, c'est-à-dire sur l'absence d'impact du changement climatique. Ce problème est amplifié par sa composante temporelle : toutes les décisions ont un impact différé dans le temps ; il peut se passer des décennies entre la mise à niveau d'une digue et la survenue de l'événement qui justifie sa construction.

## 4. Les synergies et les conflits entre atténuation et adaptation

Les problématiques environnementales ne se laissent pas facilement découper en morceaux, pas plus qu'elles ne se laissent séparer des autres problématiques sociales et économiques. Une conséquence

37. Przulski et Hallegatte, *Gestion des risques naturels*. Editions Quae.

**3. Les territoires français face au défi climatique : atténuation et adaptation**

est que les décisions à prendre en termes d'adaptation et d'atténuation vont parfois conduire à des arbitrages difficiles.

Ces arbitrages peuvent exister entre adaptation et atténuation. L'exemple le plus frappant étant évidemment celui de la climatisation des habitations. Les bénéfices en termes de confort et de santé sont importants, comme l'illustrent les conséquences de la canicule de 2003. Mais la consommation d'énergie que cela entraîne – et donc les émissions potentielles de CO<sub>2</sub> en l'absence d'une production électrique complètement décarbonée – est également significative (évidemment, la production électrique devrait être décarbonée en présence d'une politique ambitieuse d'atténuation, mais dans ce cas la demande supplémentaire issue de la climatisation est un obstacle supplémentaire à la décarbonisation).

Aussi, l'introduction de végétation dans les villes – et réduire les densités – est discutée comme stratégie d'adaptation pour les structures urbaines (voir Section 3.a). Mais introduire des parcs et de la végétation et réduire les densités conduit à une augmentation des déplacements et rend plus difficile la mise en place de transports en commun. Il y a donc un arbitrage assez clair entre la réduction des émissions causées par les déplacements urbains, et l'adaptation à des températures plus élevées.

Il y a aussi des arbitrages à faire sur l'utilisation de l'eau disponible dans les barrages, entre les multiples utilisations dont l'irrigation, la production d'hydroélectricité, et le maintien des écosystèmes dans les rivières. L'adaptation avec de l'irrigation peut conduire à libérer l'eau des barrages quand la demande électrique est faible – ou que d'autres moyens de production décarbonés sont disponibles – conduisant donc à augmenter les émissions de gaz à effet de serre (car cette ressource renouvelable ne sera pas disponible quand la demande sera élevée et les autres moyens de production décarbonée non disponibles).

Heureusement, il existe aussi de nombreuses synergies entre atténuation et adaptation. Ainsi, une meilleure isolation du bâti peut aider à réduire les dépenses de chauffage en hiver et de climatisation en été, et ainsi réduire la vulnérabilité à de fortes températures. De même, une meilleure gestion des flux de personnes et de biens dans une ville la rend plus résiliente face aux chocs (climatiques ou autres), et permet de réduire la consommation d'énergie et donc les émissions.

Dans la mise en place d'une politique locale d'adaptation et d'atténuation, d'autres conflits ou synergies apparaissent rapidement. Par exemple, il y a des synergies à saisir entre la gestion du changement climatique et la protection de la biodiversité, car l'étalement urbain a des impacts négatifs sur les deux problèmes<sup>38</sup>.

La conséquence de ces interactions fortes entre politiques, c'est le besoin de « mainstreaming » des politiques climatiques, c'est-à-dire le besoin que les politiques climatiques ne soient pas conçues séparément des politiques de développement local. À terme, il pourrait ainsi être souhaitable qu'il n'y ait plus aucune politique labellisée « climatique » ni de budget spécifique, mais que les enjeux concernant le climat soient intégrés directement à l'ensemble des décisions quotidiennes affectant les territoires. Une telle approche permettrait de tirer parti au maximum des synergies existant entre les objectifs environnementaux et les autres objectifs des décideurs urbains, et de réduire les arbitrages à réaliser<sup>39</sup>.

## Conclusion

Le changement climatique influence les conditions dans lesquelles les territoires se développent. Il est donc essentiel de le prendre en compte dans les travaux de planification. Compte tenu de l'inertie dans l'évolution des territoires, par exemple liée à la longue durée de vie des bâtiments, le besoin d'anticipation

38. Vincent Viguie et Stéphane Hallegatte, « Trade-offs and synergies in urban climate policies », *Nature Climate Change* 2, n° 5 (2012), urban climate policies are not implemented in a vacuum; they interact with other policy goals, such as economic competitiveness or social issues. These interactions can lead to trade-offs and implementation obstacles, or to synergies(7,8

39. Ibid.

des changements futurs est très grand. On peut défendre l'idée que c'est aujourd'hui que se décident les impacts futurs du changement climatique : via les émissions de gaz à effet de serre, évidemment, mais aussi dans la préparation et l'anticipation des impacts futurs du réchauffement.

Or, l'expérience de la gestion de risques montre à quel point il est difficile d'anticiper des risques futurs. C'est donc un défi majeur pour la gouvernance des territoires que de se projeter à des horizons très lointains, et de mettre en place aujourd'hui des politiques qui font des perdants au nom des impacts futurs et incertains du changement climatique. Des politiques ne seront mises en place que si des mesures complémentaires sont capables de gérer et de limiter leurs effets négatifs, surtout sur le court terme. La difficulté n'est pas dans la définition des politiques environnementales – on sait souvent ce qui est nécessaire – mais bien plus dans la mise en place des outils d'accompagnement. Ces mesures doivent être capables d'éviter les impacts néfastes sur certaines régions, notamment l'impact sur les activités sensibles comme l'industrie (pour l'atténuation, par exemple si le prix de l'énergie augmente) ou le tourisme (pour l'adaptation, par exemple si l'on freine les développements côtiers). Elles doivent aussi être capables de limiter les impacts à l'intérieur des territoires, et notamment les inégalités entre les zones périurbaines et les centres-villes, ou les inégalités entre les catégories sociales, les plus pauvres étant incapables d'investir pour s'adapter au changement.

Pour mettre en place ces politiques d'accompagnement, il est essentiel de lier les questions environnementales aux questions économiques et de développement local, ainsi qu'aux questions sociales, notamment le traitement des inégalités. C'est par une approche intégrée du développement des territoires que ces questions complexes peuvent être traitées efficacement. Et la définition des politiques locales nécessaires ne peut se faire qu'au niveau local, compte tenu des grandes différences de vulnérabilités et d'impacts qui existent entre différents territoires.

Il est possible d'imaginer de nombreuses propositions à partir de nos développements. Une proposition spécifique à usage des pouvoirs publics locaux qu'il semble particulièrement important de mettre en avant est la promotion, autant que possible, d'une approche intégrée du développement des territoires, combinant développement économique et enjeux climatiques et environnementaux. Cela correspond concrètement à la mise en place de plans d'action visant dès à présent à prendre en compte les contraintes climatiques (adaptation et atténuation) et les politiques de compensations associées lors des décisions stratégiques affectant le futur du territoire. Seule une telle intégration, en s'opposant à la fragmentation des enjeux auxquels les territoires doivent répondre, pourra permettre de poser efficacement les termes du débat sur la mise en place de politiques climatiques et la maîtrise des inégalités associées.

Au final, le changement climatique aura un impact très différent selon les régions, et l'État reste garant de l'égalité entre les territoires. Il faudra donc décider quels impacts sont acceptables et relèvent de différences normales entre les territoires, et quelles conséquences sont intolérables et méritent une action nationale de compensation.



**Marie-Christine BLANDIN** est sénatrice du Nord, présidente de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication et vice-présidente du groupe écologiste au Sénat. Professeur de biologie au collège, Marie-Christine Blandin est élue présidente du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais suite aux élections régionales de 1992. Elle est la première femme à être présidente d'un conseil régional en France. Elle fera du Nord-Pas-de-Calais, la première région à prendre en main la décentralisation de la gestion des TER, elle procédera également au désamiantage des lycées de la région, 4 ans avant le vote de la loi. Élué sénatrice le 23 septembre 2001, elle devient membre de la commission des affaires culturelles et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Lors du Grenelle de l'Environnement, Marie-Christine Blandin copréside le groupe de travail sur la biodiversité. Suite aux élections sénatoriales de 2011, elle devient présidente de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication.

## CONTRIBUTION DE MARIE-CHRISTINE BLANDIN

Le grand consensus sur le développement durable véhicule un manque de priorité sur les plus fragiles, et des faiblesses dans la volonté politique : les mesures à prendre sont toujours différées. Un bon médecin dit à une personne obèse qu'elle doit maigrir, et non qu'elle doit grossir moins vite !

Participer à la transition écologique afin d'anticiper le changement climatique requiert donc de la détermination, des principes, des compétences, et une part d'altruisme et d'humanité qui dépasse, pour les élus, l'horizon de leur réélection, et pour chacun la confortable reconduction de modes de vie peu responsables.

Dépasser la « confortable reconduction » ne signifie pas renoncer au confort. Il s'agit de le construire autrement, de se rendre moins vulnérable au réchauffement, aux désordres climatiques, et moins complices du sabotage de l'avenir.

Si les élus butent souvent sur l'horizon de leur mandat, et le souci légitime de ne pas mécontenter la population qui les élit, c'est que les efforts pour bâtir la transition ne sont pas une aspiration spontanément partagée. C'est aussi que nombre d'entre eux ne se projettent que dans l'accroissement, grignotant de précieuses terres périphériques pour des lotissements au lieu de retravailler la ville sur elle-même. Combien d'Agenda 21 ou de plan de développement durable deviennent alors de simples déclarations d'intention qui ne s'imposent pas aux autres politiques publiques, qui poursuivent leur ascension bétonneuse et énergivore ?

Nous devons aborder l'anticipation du changement climatique autrement que par une succession de mesures sectorielles, mais en pensant une transition globale, qui interroge jusqu'à notre manière de faire société : elle est transversale, nécessairement démocratique, et s'appuie sur la connaissance partagée des phénomènes.

## Connaître

Mon premier plaidoyer ira donc au partage de la culture scientifique : c'est une question de démocratie, c'est une question de connaissance et de prise sur le changement. Et quand on sait que Paris aspire plus de 90 % des moyens de la culture scientifique, c'est aussi une question d'égalité territoriale.

Aucune incitation, aucune pénalité, et même aucune haïssable répression n'aura de véritable prise sur le réel, à la hauteur des enjeux, si les gens ne sont pas à même de comprendre les risques et les dangers du changement climatique grâce à l'autonomie que donne l'éducation.

La question n'est pas ici de rendre chacun arbitre du choix du bon scénario du GIEC. Le prérequis est que chacun maîtrise en toute autonomie les savoirs de base qui ne font plus débat : nous n'avons qu'une planète, nous y sommes de plus en plus nombreux, nos rejets dans l'atmosphère affectent le climat, les hausses de températures agissent sur les océans, la faune et la flore, et la survie de l'espèce humaine dépend de la capacité de la planète et de notre intelligence à nous nourrir et à en extraire de l'énergie. De ces faits, chacun peut tirer des leçons et des motivations pour modifier le mode actuel de développement. Encore faudrait-il que le message rationnel soit audible derrière le tintamarre publicitaire consumériste. Encore faudrait-il que certaines vérités ne soient pas tuées : qui sait aujourd'hui la part de poudreuse artificielle issue des canons dans les stations de ski ? Qui le sait à part quelques chercheurs qui peinent à trouver des financements pour mieux explorer le sujet ?

Pourquoi minorer l'élévation probable du niveau de l'océan ? Pour rappel, depuis la dernière glaciation nommée « Würm », le niveau de la mer est monté de 120 mètres en 12 000 ans, soit 1 mètre par siècle. La fonte de l'islandis du Groenland, le réchauffement de l'Antarctique conjugués à l'érosion des continents que nous accentuons par la déforestation et l'exploitation intensive des sols sont autant de facteurs aggravants.

Le second atout de la culture scientifique et technique partagée, en matière de changement climatique, c'est de donner à chacun les savoir-faire permettant de contribuer à l'adaptation au réchauffement comme à l'atténuation du changement climatique à son échelle. Les militants de Negawatt ne cessent de vanter tous les résultats significatifs que l'on obtient avec une simple boîte à outils ! Mais cela aussi s'apprend. Alors, puisqu'il est question ici d'égalité territoriale, commençons par une juste répartition du soutien aux acteurs de la culture scientifique sur tout le territoire et une vigoureuse requalification de la mobilisation nationale sur ce sujet. Le changement ne se parachute pas, il s'invente et se construit ensemble, avec des citoyens émancipés par l'école, instruits tout au long de la vie, traités autrement qu'en vulgaires consommateurs.

Cette sensibilité partagée, et donc cet enthousiasme à agir, une fois acquis, c'est à la puissance publique, de mettre à disposition de chacun des mesures et des indicateurs de suivi des évolutions. Certains outils existent déjà (et sont insuffisamment divulgués ou mis en valeur) comme les mesures de l'IFREMER par exemple. D'autres mériteraient plus de moyens : étude de l'évolution du trait de côte, inventaire des zones inondables (la région Nord-Pas-de-Calais a réalisé sur ces deux sujets un ambitieux travail de cartographie, dont l'un avec l'IFREMER et l'Université du littoral).

Ces données elles aussi peuvent relever de la coconstruction. Des initiatives existent, comme la démarche de NORENER qui met à disposition des données sur l'état de l'environnement, ou celles du collectif ARGOS. Ce collectif de journalistes, rédacteurs et photographes documente les mutations et les enjeux sociaux et environnementaux. En prospective, certains donnent à voir dans les territoires les zones submergées selon l'élévation du niveau des océans. C'est ainsi qu'avant Copenhague, ils ont contribué à faire connaître le sort des habitants de l'archipel de Tuvalu.

À Rio+20 a été présenté, dans les ateliers de l'université organisés par Edgar Morin, un projet participatif d'Ecobase, porté par le collectif Eye Communities, dont les données relatives aux évolutions de l'environnement local seront signalées aux élus et mis à disposition de chacun (<http://www.sos-21.com/eye-communities-sos-21-a-ete-mis-en-route-lors-du-sommet-de-rio-20.html>).

En matière de recherche, il est fondamental de garantir le financement significatif de la recherche durable, celle qui ne dépend pas des appels d'offres et de la brevetabilité de ses trouvailles, celle qui produit de la connaissance, et donc de la matière pour nos choix.

La future Agence de la Nature aura tout son rôle à jouer pour définir et stimuler sur le terrain des instruments cohérents de suivi des populations d'animaux et de végétaux.

## Préserver notre capacité de résistance résilience

Ce qui m'importe enfin est de garder tout ce qui nous reste de bien commun, véritable capital de résilience en cas de mutation.

**Le bien commun naturel** d'une part est garant de notre survie : cesser les pratiques qui érodent les sols, valoriser les cultures qui s'appuient sur la biodiversité, prohiber la confiscation et bien sûr la brevetabilité. Mettre l'INRA au travail sur ces sujets plutôt que sur le rendement. C'est toute notre agriculture qu'il faut revisiter.

Les zones humides sont des biens non négociables, leur rôle tampon, en sécheresse comme en inondation est irremplaçable. L'imperméabilisation doit être plus sérieusement taxée, car c'est en véritables entonnoirs que l'on transforme certaines villes.

La préservation du bien commun naturel nous importe d'autant plus que les océans, puis les sols, sont nos deux plus importants puits de carbone : sur les 7 milliards de tonnes rejetées annuellement par les activités humaines, certainement 3 milliards de tonnes sont fixées au fond des océans sous forme de carbonates. Envoyer de l'eau encore vivante à la mer, c'est lui permettre de stocker le carbone ; préserver nos sols de l'imperméabilisation ou de l'agriculture intensive, c'est leur permettre de stocker le carbone. Aujourd'hui, la région Nord-Pas-de-Calais s'appuie sur le concept de robustesse des territoires, sous la houlette d'un comité d'experts pluridisciplinaire, définie comme étant « la capacité d'un système à préserver ses structures fondamentales, même dans le cas d'une transition d'un état d'équilibre vers un autre ». Récupération des eaux pluviales en habitat collectif, macrodéchets en milieux aquatiques, filières bois-énergie en circuit court sont nos « chantiers de robustesse ».

Les initiatives pour produire localement l'énergie, à partir des ressources, voire des rebuts, disponibles (centre éolien, réseau de chaleur biomasse, ...) ou pour réduire la consommation de matière et d'énergie (cogénération, tri sélectif, lagunage, ...) sont autant de leviers de résilience.

**Le bien commun culturel** d'autre part est garant d'un monde à vivre : un monde où l'on se parle, s'écrit, échange, crée, dans lequel les savoirs ne se perdent pas au gré de la compétition, dans lequel le temps ne devient pas une marchandise, un monde de liens où l'art reste une des particularités des aspirations humaines, et où l'éducation populaire est son quotidien.

Nous avons à réapprendre de ceux qui savent encore bâtir en tenant compte du climat sans consommer d'énergie, ou de ceux qui entretiennent les variétés locales et anciennes et leur extraordinaire potentiel adaptatif.

En pénurie, le lien est fragile. C'est donc toujours qu'il faut le cultiver.

## Agir : quelques points de vigilance

### *Solidarité avec les réfugiés climatiques et modes d'appui éthiques*

En ces temps de crises et de replis égoïstes, la solidarité avec les autres n'est pas acquise, et celle avec les générations futures relèverait presque de l'utopie. Mais il y a d'autres données stimulantes, bien que regrettables, ce sont les événements brutaux lointains comme Katrina dans le golfe du Mexique en 2005 ou proches comme la tempête Xynthia en 2010.

Les images données par les médias interpellent. Si celles-là n'ont rien d'exotique comme celles des inondations aux confins du Bangladesh et de la Birmanie, il n'y a qu'une leçon à retenir : nos desseins sont liés. Et nous pouvons encore faire des choix.

Après de l'ONU, la SIPC (Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes) mentionnait dans son rapport 2008 que plus de 164 millions de personnes avaient été touchées par les inondations dans le monde. La solidarité, c'est aussi se préoccuper de leur sort. Les réfugiés climatiques seront plus nombreux : quelles réponses autres que la chasse aux sans-papiers serons-nous capables de donner ? Notre aide au développement a connu ses grands élans de promesses pour des catastrophes vraiment naturelles (tsunami du pacifique et/ou séisme d'Haïti) ou engendrées par l'action humaine et son mode de développement. Au plus près du terrain le compte n'y est pas, les riches ne payent pas « cash »... Et quand ils payent, ils rémunèrent davantage « leurs » acteurs que les habitants du territoire traumatisé : à quand la confiance, la demande de compte *a posteriori*, l'aide désintéressée et mesurable au fil du temps ? Quand cesserons-nous d'exporter des technologies et des biotechnologies agricoles inadaptées, coûteuses et inféodantes ? La priorité est de répondre aux besoins de base des populations en leur donnant les moyens de moins contribuer à leur vulnérabilisation. Mais elles n'y sont que pour peu, au regard de notre impact local et global. La transition écologique, c'est aussi une autre façon d'agir et la coopération décentralisée prend tout son sens dans les échanges de savoirs entre collectivités.

## *Les outils européens et les modes éthiques d'utilisation de ces fonds par les États*

La première des solidarités nationales devrait déjà se situer dans la définition des critères des fonds structurels, ainsi que dans les modes d'attribution. Les collectivités n'ont que trop connu ces subventions européennes façonnées par les États pour dissimuler la faiblesse de leur contribution, sur ce qui relève de la compétence nationale. L'Europe est une chance de regarder l'avenir, de prendre de la hauteur, de rassembler nos énergies pour ce qui nous concerne tous : le changement climatique est un vrai sujet pour elle, à condition que les États n'en fassent pas une utilisation opportuniste comme par le passé. Choisir comme enjeu commun la transition, définir les critères avec les collectivités et garantir l'additionnalité des fonds européens serait un outil décisif. En relevant ce défi, l'Europe grandirait dans le cœur des gens, bien davantage qu'en exacerbant la compétition, machine à générer de l'inégalité.

## *Les solidarités entre les territoires*

Élaborer les politiques locales nécessaires à l'anticipation du changement climatique ne peut se faire qu'à l'échelle locale, comme le concluent justement les auteurs Viguié et Hallegatte.

Mais ceci pose néanmoins quelques questions :

- Sur l'ingénierie dont disposent les collectivités, si les régions, les départements et les EPCI les plus importants sont en capacité de se doter d'une ingénierie leur permettant de relever le défi, la question se pose pour les EPCI les moins intégrés et les communes les plus isolées. Pour exemple, le remarquable et innovant travail de la région Nord-Pas-de-Calais mené sur ce thème (le changement climatique étant un élément clef de l'élaboration du SRADT) montre une mobilisation des services et un lien avec les experts extérieurs conséquent.
- Sur les moyens de mener effectivement les politiques élaborées : ainsi en va-t-il de la nécessaire opposabilité de la Trame Verte et Bleue et de la mise en place des directives régionales d'aménagement.

- Sur la notion d'interterritorialité qui est primordiale (les territoires et leurs spécificités sont interconnectés et dépendants). Se posent alors les questions de la pertinence de l'échelle des territoires et des liens nécessaires qu'ils établissent entre eux.

Aujourd'hui, concrètement, un territoire européen, littoral, de faible altitude, et économiquement très dépendant de ses émissions de carbone comme la région dunkerquoise, peut être très touché, à la fois par des entrées maritimes, des zones touristiques impactées, de l'eau potable rendue inaccessible, des productions industrielles rendues coûteuses par les taxes. Et que dire de la vulnérabilité des réacteurs de la centrale nucléaire de Gravelines...

Stratégiquement, les pouvoirs publics peuvent en concertation, par le double levier des autorisations d'installations et des subventions, encourager la migration des activités vers des lieux moins exposés, et simultanément conditionner ces aides à des choix de bâtis exemplaires pour les économies d'énergies, les dessertes par transport public, faire pression pour que les réseaux d'électricité soient enterrés et encourager une production moins centralisée et moins polluante. Entre 1992 et 1998, par simple appui à la sobriété énergétique et à l'efficacité, nous avons économisé l'équivalent d'une tranche de la centrale nucléaire de Gravelines...

La subsidiarité permet déjà de prendre des mesures élémentaires de sauvegarde : par exemple déménager en lieu sûr et sec tous les dépôts de matière toxiques, décharges de classe 1 et autres stocks solubles, avant qu'une montée des eaux ne fasse profiter chacun de leurs molécules.

Mais au-delà ce sont des filières entières qu'il faudra mettre en mutation, l'automobile, le transport routier, le jetable, l'obsolescence programmée, tout en assurant formation et reconversion aux salariés. Progressivement on peut ainsi construire à la fois de la résistance et de la résilience.

## Conclusion

Les inégalités « entre riches » que soulignent les experts Vincent Vigie et Stéphane Hallegatte doivent trouver des réponses de pertinence, d'anticipation et de solidarité. Mais elles ne suffisent pas.

Il est déjà bien tard, on ne peut plus faire semblant, et on ne s'en sortira pas seuls...

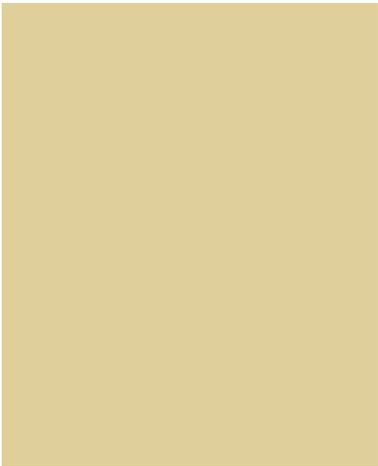
L'exacerbation de la compétition des nations, des territoires, des professionnels, des productions, des bénéficiaires, nous a entraînés dans une spirale dont il faut sortir, en retrouvant des chemins sémantiques, sociaux, économiques plus pacifiés. Et en fermant la porte à ceux dont le seul intérêt guide la main.

L'urgence de la situation ne permet plus de gérer la transition dans un contexte de réchauffement climatique comme une politique sectorielle.

L'état de crise larvée impose que toutes les politiques publiques, de la fiscalité à l'aménagement du territoire, des aides économiques aux politiques sociales soient redéfinies en partant de cette contingence vitale. Chaque collectivité, après un solide débat démocratique, devrait installer une cellule tout en amont pour négocier le virage.

---

**Partie 3.**



**Construire  
la justice territoriale**



## **A. Quels nouveaux indicateurs de développement humain ?**

# 1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial

Pierre-Jean Lorens, Grégory Marlier, Stéphane Humbert.  
Direction du Développement Durable de la Prospective  
et de l'Évaluation, Pôle Appui au Pilotage des Politiques Publiques,  
Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais

## Synthèse

### Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial

La recherche et la mise au point de nouveaux indicateurs de développement territorial visent à donner la possibilité aux Régions françaises et européennes de définir une vision partagée du développement des territoires. La Région Nord-Pas-de-Calais et l'Association des Régions de France (ARF) ont mis en place des démarches innovantes qui apportent des réponses à la problématique de la mesure des inégalités, tant leur réduction est un enjeu essentiel du développement humain et durable des régions françaises. Après avoir rappelé les besoins et les usages de nouveaux indicateurs pour les territoires, en lien notamment avec les stratégies de développement régional, cette contribution présente les indicateurs synthétiques de développement promus par la Région Nord-Pas-de-Calais et l'ARF. Enfin, elle sensibilise sur le besoin d'associer les citoyens dans la construction et l'interprétation des résultats de ces indicateurs afin d'en renforcer leur légitimité et d'en favoriser les usages opérationnels. Ces indicateurs sont des outils de sensibilisation mais peuvent également être utilisés dans des logiques de suivi et d'évaluation des stratégies régionales ou territoriales (SRADDT, SCOT, Agenda21...) ou de grands programmes contractualisés (CPER, Programmes européens...). Ils peuvent permettre une réforme des allocations budgétaires des grands programmes régionaux d'intervention publique.

## Les auteurs



**Pierre-Jean LORENS** est Directeur du Développement Durable, de la Prospective et de l'Évaluation du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais.

Il a été durant 10 années codirecteur de l'Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Aménagement (ORHA) après avoir travaillé comme consultant en politiques urbaines au sein du groupe Caisse des Dépôts et Consignations. Chercheur associé au Centre d'Études et de Recherches sur les Administrations Politiques et Sociales (CERAPS) – Lille-II de 2003 à 2006 ; membre du Conseil de Prospective et de Dynamique des Territoires de la DATAR de 2004 à 2005 ; membre du Conseil Scientifique de la DIACT de 2005 à 2008 ; auteur de nombreux articles concernant l'évaluation et l'avenir des politiques publiques, il est également membre des comités d'orientation des revues *Futuribles* et *Pouvoirs locaux* et intervient fréquemment dans les formations organisées par l'ENA, l'INET, Sciences Po Lille et *Futuribles*.

Direction de la Prospective de la Région Nord-Pas-de-Calais : [http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c\\_5319/avenir/prospective](http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c_5319/avenir/prospective)



**Grégory Marlier** est chargé de missions statistiques au Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais au sein de la Direction du Développement Durable,

de la Prospective et de l'Évaluation. Il assure le suivi du programme « Indicateurs 21 » de la Région Nord-Pas-de-Calais qui vise à élaborer de nouveaux indicateurs de développement régional. Il a également assuré l'animation technique du groupe de travail de l'Association des Régions de France qui avait pour mission de construire de nouveaux indicateurs de richesse permettant de mieux appréhender les spécificités régionales et d'offrir une nouvelle grille d'analyse des territoires. Docteur en sciences économiques, Grégory Marlier a notamment travaillé sur les questions de soutenabilité budgétaire et d'évaluation des rendements et des risques des systèmes de retraite.



**Stéphane Humbert** est chargé de mission au Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais au sein de la Direction du Développement Durable,

de la Prospective et de l'Évaluation. Expert en statistique, il assure le suivi de la situation économique, sociale et environnementale du Nord-Pas-de-Calais dans le cadre du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire. Ce suivi s'appuie en particulier sur de nouveaux indicateurs de développement mis en place par la Région. Stéphane Humbert pilote également le programme de travail entre le Conseil Régional et l'Insee dont il est originaire. Au sein de l'Insee, il a notamment travaillé sur les conséquences de la pauvreté sur les conditions de vie et sur la mesure du développement et de la richesse des territoires.

**1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial**

*Débattre des inégalités, dans nos sociétés contemporaines, débute souvent par un chiffrage. Ce processus de quantification incarne en quelque sorte la représentation qu'une société a d'elle-même, et la façon dont elle légitime son projet social, mais aussi ses richesses.*

*Pour autant, repérer les inégalités et les mesurer demeurent un exercice difficile : mesurer, estimer, présenter les inégalités se pose tout à la fois comme une question importante pour les politiques et les citoyens, mais aussi comme une variable qui ne « va de soi » pour les chercheurs. Elle manque d'univocité, ce qui est tout à la fois une richesse pour son analyse, mais rend délicates les mesures.*

*La Région Nord-Pas-de-Calais et l'Association des Régions de France (ARF) ont mis en place des démarches innovantes qui apportent des réponses à cette problématique de la mesure des inégalités, tant leur réduction est un enjeu essentiel du développement humain et durable des régions françaises.*

*Dès 2003, lors des Deuxièmes Assises Nationales du Développement Durable et en lien avec l'Agenda 21 régional et les travaux du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT), le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais a lancé le programme « Indicateurs 21 » qui vise à mettre au point de nouveaux indicateurs de richesse, complémentaires du PIB.*

*En 2009, un groupe de travail de l'ARF a pour mission de construire de nouveaux indicateurs de richesse permettant de mieux appréhender les spécificités régionales et d'offrir une nouvelle grille d'analyse des territoires.*

*Ces approches statistiques peuvent être la construction d'indicateurs synthétiques comme l'Indicateur de Développement Humain (IDH-2) ou l'Indicateur de Santé Sociale ou la réalisation de tableaux de bord comme celui des indicateurs de contexte de développement durable promu par l'ARF.*

*Cette contribution, qui vise à présenter ces nouvelles approches, est composée de trois parties. La première aborde les besoins de nouveaux indicateurs pour les territoires en lien, notamment, avec les stratégies de développement régional. Ces nouveaux indicateurs peuvent être à la fois des indicateurs de sensibilité et de communication comme de véritables outils de pilotage des politiques publiques. La deuxième présente les indicateurs synthétiques de développement promus par la Région Nord-Pas-de-Calais et l'ARF. La troisième sensibilise sur le besoin d'associer les citoyens dans la construction et l'interprétation des résultats de ces indicateurs afin d'en renforcer leur légitimité et d'en favoriser les usages opérationnels.*

## **1. Quels besoins pour les territoires ?**

### **1.1. Un modèle de développement qui ne s'accommode pas seulement du PIB régional**

Depuis 2008, une crise systémique met à mal les économies, les sociétés et leur environnement partout en Europe et dans le monde. Cette crise a – et aura encore plus à l'avenir – des conséquences importantes sur les territoires. Faisant système, les différentes dimensions de cette crise réclament d'autant plus de capacités collectives de compréhension, d'interprétation et d'action.

La mesure des inégalités entre les différentes composantes des territoires permet précisément de fixer le cap de l'action publique régionale et locale : de la performance globale des territoires et de leur résilience face aux mutations en cours, dépendront des conditions dans lesquelles s'opéreront les régulations à mettre en place.

Dans ce contexte, le niveau régional est un des pivots de ces régulations, ce dernier pouvant permettre l'expression d'un intérêt commun capable de rassembler et permettant aussi l'expression de la spécificité des différentes échelles territoriales basée sur une inter-territorialité progressive et volontaire. Il s'agit en somme de promouvoir un modèle de développement plus soucieux de la réduction des inégalités économiques, sociales et environnementales.

Cette recherche ne peut s'accommoder du seul indicateur que constitue le Produit Intérieur Brut (PIB), tant dans sa définition et ses perspectives en termes de mesure du développement que dans ses usages par la puissance publique. Or il demeure, par exemple, la clé de comparaison pour la répartition des aides européennes en matière de politique de cohésion.

La recherche et la mise au point de nouveaux indicateurs de développement humain territorial visent à donner la possibilité aux régions françaises et européennes de définir une vision partagée du développement des territoires. En France la région Nord-Pas-de-Calais fait figure de pionnière dans la recherche, la mise au point, le débat et la mise en œuvre de ces nouveaux indicateurs.

L'origine se situe en droite ligne des travaux prospectifs et participatifs initiés dans le cadre de l'élaboration du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) du Nord-Pas-de-Calais, adopté en 2006 et l'Agenda 21 lui-même délibéré en 2004.

Si l'Association des Régions de France s'est à son tour engagée sur cette voie, avec l'ambition de mutualiser et de fédérer les expériences, les propositions qui en ressortent sont en lien avec les recommandations de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi<sup>1</sup>.

Dans son rapport, la Commission reconnaît, non seulement les limites du PIB comme indicateur de performance économique et de progrès social, mais également les risques encourus par son usage inconsidéré pour piloter les politiques publiques : « le PIB est la mesure de l'activité économique la plus utilisée, c'est uniquement une mesure de la production marchande et monétaire, même s'il a été souvent utilisé comme mesure du bien-être économique. Procéder ainsi conduit évidemment à des erreurs et à de mauvaises décisions politiques ».

La Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a notamment répertorié les principales dimensions du bien-être qu'il convient de prendre en considération : les conditions de vie matérielles (revenu, consommation et richesse); la santé ; l'éducation ; les activités personnelles : le travail rémunéré, les trajets quotidiens, le travail non rémunéré et le temps consacré aux loisirs ; nombre de ces activités se déroulant au domicile, la participation à la vie politique et la gouvernance ; les liens et rapports sociaux ; l'environnement (état présent et à venir) ; l'insécurité, tant économique que physique.

Les 3 indicateurs synthétiques retenus par l'ARF – l'IDH, l'ISS et l'empreinte écologique – permettent justement de mieux prendre en compte ces différentes dimensions d'un développement humain et durable pour les régions françaises, qui modèlent le bien-être de chacun ; pourtant, bon nombre d'entre elles sont ignorées par les outils traditionnels de mesure des revenus mais seront, pour l'essentiel, prises en compte par l'ARF dans les indicateurs synthétiques IDH et ISS mais aussi dans la batterie d'indicateurs de contexte de développement durable.

D'autres régions en Europe travaillent également à la recherche et à la mise en œuvre d'indicateurs de développement complémentaires au PIB.

Le réseau associatif Sbilanciamoci !<sup>2</sup> a notamment créé un indicateur composite comparant la qualité du développement des différentes régions italiennes : l'Indice di Qualità dello Sviluppo Regionale (QUARS, en français « Qualité du développement régional »). Le QUARS est basé sur l'analyse que ce qui compte n'est pas la croissance seule, mais un développement le plus équitable, le plus durable et le plus inclusif possible (voir encadré). Sbilanciamoci ! a basé son nouvel indicateur sur la durabilité environnementale, la promotion des droits et la qualité de vie. Le réseau œuvre aujourd'hui pour une prise en considération du QUARS dans la définition des politiques publiques locales et régionales.

1. Présidée par le prix Nobel Joseph Stiglitz, conseillée par Amartya Sen et coordonnée par Jean-Paul Fitoussi, cette « Commission sur la Mesure des Performances Économiques et du Progrès Social » a été créée afin de répondre aux préoccupations que suscite l'écart entre les mesures habituelles des grandes variables socio-économiques, comme la croissance, l'inflation, les inégalités, etc., et la perception communément répandue de celles-ci.

2. Il regroupe 39 associations, ONG et réseaux travaillant sur la mondialisation, la paix, les droits de l'homme, le commerce équitable et la finance éthique. Une vingtaine de rapports ont ainsi été publiés. Sbilanciamoci ! est un jeu de mots entre sa définition exacte (déséquilibrons-nous, décalons notre regard) et « comptons autrement » (pour d'autres bilans).

**1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial****Encadré : le QUARS**

Le QUARS regroupe des variables environnementales, sociales et économiques, divisées en sept catégories de même importance. Pour chaque région, elles sont ensuite agrégées et standardisées, afin d'être exprimées sous la forme d'un indicateur synthétique. Calculé chaque année depuis 2004, le QUARS identifie et met en relation les différentes composantes d'un développement dit de qualité, à savoir :

- > Un système économique durable et compatible avec les facteurs sociaux et environnementaux
- > Des services sociaux et de santé satisfaisant de manière adéquate les besoins de tous les citoyens
- > Une participation forte à la vie culturelle
- > Un rassemblement des conditions qui permettent de garantir les droits économiques, sociaux et politiques et l'égalité des chances pour tous les individus, indépendamment de leur revenu, de leur sexe ou de leur origine.
- > Un environnement et des territoires protégés

On peut donc constater un mouvement assez général vers des approches visant à définir et à utiliser des nouveaux indicateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et notamment dans les politiques publiques visant à réduire les inégalités entre les territoires.

**1.2. Des outils de sensibilisation et de communication**

L'existence des « nouveaux indicateurs de développement » à l'échelle régionale permet de mesurer les progrès de la région vers un développement durable, à condition d'être calculés rétrospectivement et dans le futur, en fonction de la situation souhaitable à atteindre.

Le calcul de ces indicateurs permet de se doter d'outils pédagogiques qui permettent de comprendre très rapidement la situation de la région au regard du développement durable et de s'appropriier les enjeux. Ce sont donc des outils de sensibilisation et d'information qui peuvent permettre d'alimenter un débat public sur nos choix de développement (transport, habitat, formation ...).

Une conférence citoyenne a été organisée sur ces questions (Septembre–Novembre 2009). Au cours de celle-ci, l'avis rendu par les panélistes mettait en exergue plusieurs points concernant les aspects liés aux questions du débat public avec entre autres la création du Forum Hybride permanent sur ces questions. Or, il importe de noter que le PIB demeure, dans la grande majorité des cas, l'indicateur utilisé pour allouer, à l'échelle des régions, des enveloppes budgétaires destinées à contribuer au développement régional. Ce fut le cas historiquement dans la pratique française des anciens Contrats de Plan État-Région. Et c'est encore le cas pour les politiques européennes de cohésion, malgré les nombreuses réflexions internes à la Commission Européenne et aux Directions Générales concernées montrant les limites d'un tel usage dans une approche renouvelée de la question des fondements du développement durable des régions et des territoires.

L'ARF avait en son temps proposé que, notamment, l'IDH puisse être pris en considération dans la répartition entre les régions européennes des enveloppes de ce qu'il est convenu d'appeler les « fonds européens ».

Dans le cas des prochains « contrats de projets » entre l'État et les Régions un usage de l'IDH pourrait être expérimenté dans la mesure et la définition des enveloppes budgétaires que l'État proposera dans le dialogue contractuel avec les Régions.

Dans un autre registre, l'Association des Maires des villes de banlieue propose que l'IDH4 soit pris en compte dans la définition de la prochaine géographie de la politique de la ville en cours de réforme.

D'une façon générale, on peut considérer qu'il est temps d'expérimenter les usages de ces nouveaux indicateurs et rechercher ainsi la cohérence entre les différents enjeux du développement, dont la question de la lutte contre les inégalités devient une figure centrale, et les indicateurs dont les acteurs se saisissent pour piloter ces politiques.

### 1.3. Des indicateurs pour le pilotage et le suivi des politiques publiques

Dans la logique de ce qui précède, ces indicateurs peuvent également être valablement utilisés dans des logiques de suivi et d'évaluation des stratégies régionales (SRADDT ,Agenda 21...) ou de grands programmes contractualisés (CPER, Programmes européens...). C'est déjà le cas en Nord-Pas-de-Calais où l'Empreinte écologique et l'IDH font partie des indicateurs retenus pour le suivi socio-économique et environnemental du CPER et des PO.

Plus récemment et dans le cadre de l'actualisation en cours du SRADDT, ces indicateurs font également partie (avec d'autres indicateurs de contexte) du système de suivi mis en œuvre au niveau des enjeux et priorités de ce document stratégique qui positionne la région à l'horizon 2030.

Pour ce qui est des déclinaisons infrarégionales, des expérimentations pourraient aussi être promues dans des systèmes d'allocations différenciés d'aides régionales ou départementales (politiques sociales, culturelles...). Des réflexions ont lieu, à ce sujet, dans de nombreux territoires en France à partir de l'IDH4 : la Région Île-de-France a, par exemple, décidé de majorer les aides régionales en investissement pour travaux de création d'établissements, structures ou services sociaux et médico-sociaux lorsqu'ils sont situés dans les communes qui ont un indicateur de développement humain inférieur à la moyenne régionale.

Notons enfin que de nombreuses structures porteuses de SCOT envisagent de retenir ces indicateurs comme outils d'un suivi des orientations des stratégies territoriales que ces schémas locaux promeuvent. On le voit, après le temps de la recherche, de la définition et la mise en œuvre de ces nouveaux indicateurs, est venu le temps de l'expérimentation des usages de ces derniers. On fait ici le pari qu'ils apportent une contribution majeure à la question des inégalités territoriales et aux politiques à mettre en œuvre pour y remédier.

## 2. Des indicateurs composites qui donnent une vision synthétique du développement humain territorial

La construction effective d'indicateurs composites à l'échelle des territoires peut relever de différents procédés. La première méthode dite top-down consiste à profiter de réflexions nationales ou internationales qui ont donné lieu à la création d'indicateurs synthétiques reconnus et à les décliner à des échelles locales. Trois indicateurs présentés ici relèvent directement de cette démarche en s'appuyant sur des indicateurs développés par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) : l'IDH-2 et l'IDH-4 qui constituent des déclinaisons de l'indicateur de développement Humain (IDH) à des échelles infranationale et la déclinaison régionale de l'Indicateur de Participation des Femmes à la vie politique et économique.

D'autres méthodes privilégient les besoins et les spécificités des territoires par des méthodes participatives permettant à des élus, citoyens ou experts de définir les dimensions prises en compte dans l'indicateur ou l'importance relative de chaque dimension. Ces méthodes permettent ainsi une prise en compte dans l'indicateur de l'ensemble des dimensions jugées importantes par les acteurs du territoire. L'Indicateur de Santé Sociale également présenté dans cette contribution constitue une première expérimentation d'une démarche participative pour élaborer de tels indicateurs.

Enfin, le thème de l'égalité des territoires pose la question de la répartition territoriale du développement humain ou de la pauvreté. S'il existe une forte territorialisation de ces dimensions, elle masque toutefois la diversité des situations sociales sur un territoire donné. La diversité ou la spécialisation sociale peut être d'un territoire, peut être appréhendée par une dimension spatiale traduisant la diversité des situations locales.

## 2.1. L'IDH-2, version régionale de l'Indicateur de Développement Humain

L'IDH-2 constitue une déclinaison régionale de l'Indicateur de Développement Humain du PNUD. Cette déclinaison a été proposée en 2009 par Aurélien Boutaud<sup>3</sup>. Ce travail permet aux territoires et aux régions de se comparer les uns aux autres.

L'IDH-2 reprend les trois grandes dimensions de l'indicateur du PNUD : la santé, l'éducation et le niveau de vie, à savoir la capacité à bénéficier d'une vie longue et saine, la capacité d'accès à l'éducation et aux connaissances et enfin la possibilité d'accéder aux ressources matérielles indispensables pour atteindre un niveau de vie décent. Les variables retenues sont toutefois différentes à la fois en raison de la disponibilité des données à une échelle infranationale et d'une traduction différente de la dimension à une échelle territoriale. L'IDH2, tel que définit par Aurélien Boutaud se compose ainsi de l'espérance de vie, de la part de la population diplômée et du revenu fiscal médian par unité de consommation<sup>4</sup>.

*Un constat : richesse économique et développement humain ne vont pas de pair*

Selon l'IDH-2, le développement humain est le plus en retrait dans le Nord-Pas-de-Calais tandis qu'il est le plus élevé en Île-de-France<sup>5</sup>. La comparaison du positionnement des régions selon le PIB par habitant et selon l'IDH-2 montre que richesse économique et développement humain ne vont pas de pair. Si l'Île-de-France est la première région selon ces deux indicateurs, d'autres régions voient leur position profondément modifiée par une vision plus large du développement. Le Nord-Pas-de-Calais, 16<sup>ème</sup> pour la création de richesse est en dernière position selon l'IDH-2 en raison d'un retard important en termes d'espérance de vie et d'un niveau de vie plus faible. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur passe quant à elle de la 3<sup>ème</sup> selon le PIB/habitant à la 10<sup>ème</sup> place selon l'IDH-2 en raison d'un niveau en retrait pour la dimension éducation en dans une moindre mesure pour le niveau de vie. À l'inverse, le Limousin est la 19<sup>ème</sup> région au regard de la création de richesse mais la 8<sup>ème</sup> région au regard du développement humain.

*Des dynamiques de développement humain contrastées entre les territoires*

Le calcul de l'indicateur de développement humain à différentes dates permet en outre de mettre en évidence des dynamiques régionales sensiblement différentes.

Ainsi, les quatre régions ayant eu la progression la plus rapide de l'IDH entre 1999 et 2009 ont obtenu cette progression par des résultats différents selon les différentes dimensions. La Corse est la région ayant eu le développement le plus rapide sur la période grâce à la meilleure progression de niveau de vie et à une progression importante de l'espérance de vie. Les progressions plus rapides dans les 3 autres régions correspondent à un progrès marqué dans l'une des dimensions : la santé pour la Bretagne, l'éducation pour Poitou-Charentes et Basse-Normandie.

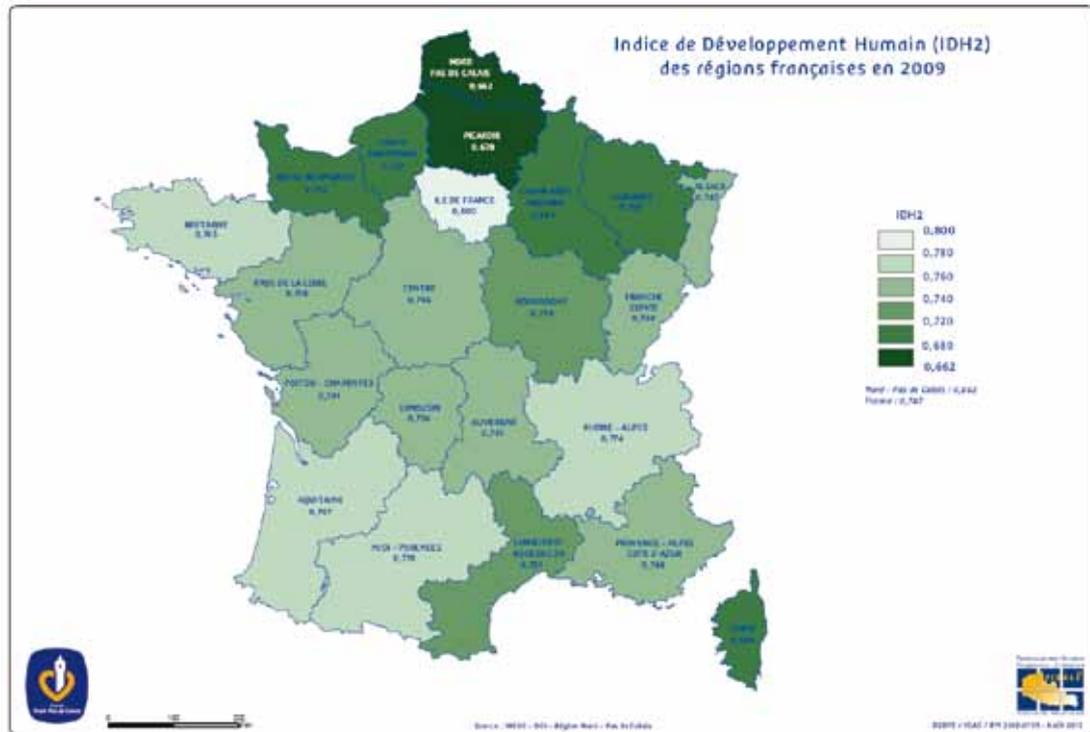
Une progression globale de l'indicateur peut également se traduire par des évolutions contrastées selon les dimensions. Ainsi, l'IDH-2 du Nord-Pas-de-Calais a progressé plus vite que la moyenne grâce à une dynamique importante en termes d'éducation et de niveau de vie, mais cette progression a été limitée par une amélioration de l'espérance de vie plus faible que dans les autres régions.

3. Cf. Note D2DPE 48 – Une régionalisation de l'Indicateur de Développement Humain : l'IDH-2 – Région Nord-Pas-de-Calais, [http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c\\_5321/sraddt](http://www.nordpasdecals.fr/jcms/c_5321/sraddt)

4. Cf. Méthode de calcul de l'IDH-2 en annexe.

5. Cf. Carte IDH-2 des régions françaises en 2009.

Carte : IDH-2 des régions françaises en 2009



## 2.2. L'Indicateur de Santé Sociale des régions françaises

L'Indicateur de Santé Sociale (ISS) a été construit en 2009 pour la Région Nord-Pas-de-Calais par Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti, chercheurs au Clersé laboratoire de Lille 1. Sa construction s'est appuyée sur des travaux antérieurs orientés sur l'estimation multidimensionnelle des inégalités et de la pauvreté<sup>6</sup>. Le choix des dimensions, des variables et de leur importance s'est appuyé sur une démarche participative<sup>7</sup>.

### *Une approche multidimensionnelle de la Santé Sociale des régions françaises*

L'ISS tel qu'il a été construit par Florence Jany-Catrice et Rabih Zotti comprend huit grandes dimensions : éducation, sécurité, logement, santé, revenus, travail, emploi, lien social et lien interindividuel<sup>8</sup>. Les six premières dimensions correspondent à des dimensions classiques. Elles sont en particulier présentes dans le Baromètre des inégalités et de la Pauvreté (BIP40) promu par le réseau d'alerte sur les inégalités et qui a servi de base à la constitution de l'ISS. L'ISS a été enrichi par les deux dimensions supplémentaires que constituent le lien social et le lien interindividuel. Ces deux dimensions mettent l'accent sur une facette importante du patrimoine social de chaque région et traduisent la volonté d'avoir une approche plus large du bien-être. Le choix de la terminologie « santé sociale » traduit également une volonté d'avoir une approche positive de cet indicateur : plus la valeur de l'indicateur est élevée plus la situation sociale du territoire est favorable.

6. Cf. Note D2DPE 49 - Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises : l'ISS - Région Nord - Pas de Calais, [http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c\\_5321/sraddt](http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5321/sraddt)

7. Cf. partie 3.1 de la note.

8. Cf. dimensions et variables retenues dans l'ISS en annexe.

1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial

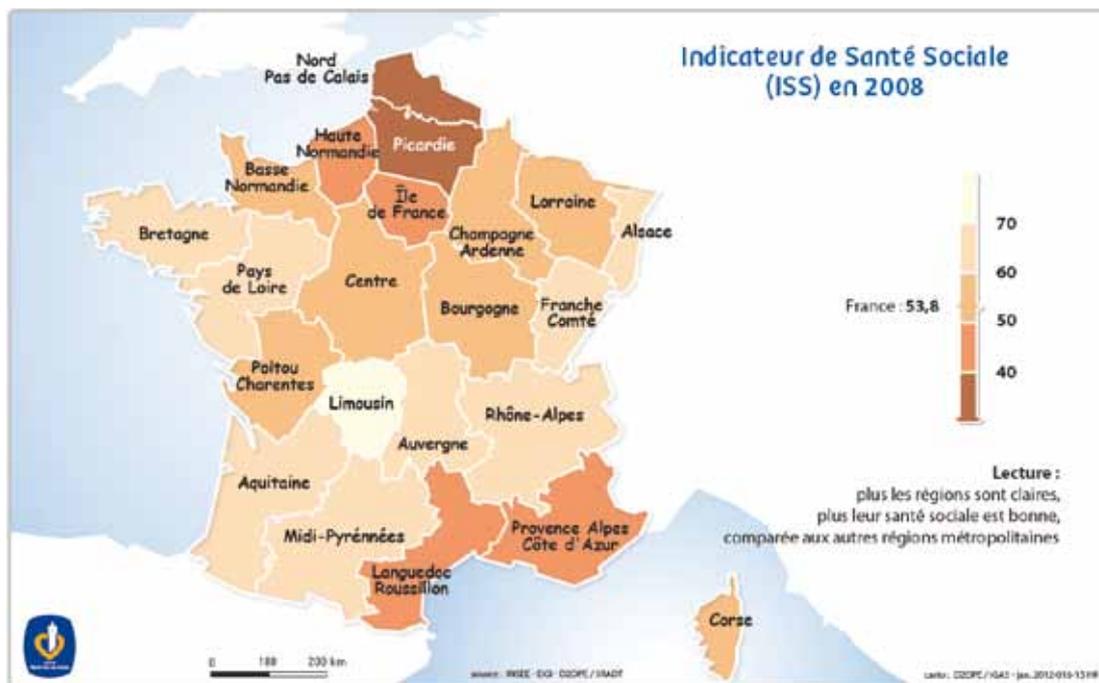
*Une santé sociale en retrait au nord et dans le sud-est de la France*

Le calcul de l'ISS en 2008 pour les régions françaises met en évidence de grands ensembles géographiques<sup>9</sup>. Selon cet indicateur multidimensionnel, les régions en bonne santé sociale se trouvent plutôt dans le centre et le grand ouest de la France. Le Limousin bénéficie ainsi de la santé sociale la plus élevée devant la Bretagne et les Pays de la Loire. À l'inverse, les régions les plus en difficultés sont a contrario situés à l'extrémité nord de la France et dans le sud-est. Le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Haute-Normandie, le Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur présentent les santé sociales les plus médiocres. L'Île-de-France apparaît également avec une santé sociale globalement en retrait mais avec un profil atypique avec des performances sociales nettement meilleures ou nettement en retrait selon les dimensions considérées.

*Une corrélation entre richesse économique et santé sociale des régions peu évidente*

Le regard croisé entre richesse économique mesurée par le PIB par habitant et la santé sociale des régions montre une déconnexion forte entre les deux approches. Ainsi, l'Île-de-France dispose d'un niveau de PIB par habitant nettement au-dessus des autres régions mais apparaît en retrait en matière de santé sociale en se classant 17<sup>ème</sup> région de France métropolitaine selon l'ISS. Le différentiel est également important pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui passe de la 3<sup>ème</sup> place pour la création de richesse à la 19<sup>ème</sup> pour la création de richesse. À l'inverse, le Limousin a un niveau de production de richesse faible mais est la région ayant la meilleure santé sociale. La Bretagne et l'Auvergne apparaissent également nettement plus performantes au regard de la santé sociale que de la production de richesse économique.

Carte : Indicateur de Santé Sociale des régions françaises en 2008



9. Cf. carte ISS des régions françaises en 2008.

**Tableau : Positionnement des régions françaises au regard du PIB/habitant, de l'Indicateur de Santé Sociale et de l'IDH-4 en 2008**

Région	PIB/hab. en €	Rang Pib/ hab.	ISS	Rang ISS	IDH-2	Rang IDH-2
Île-de-France	47 696	1	48,2	17	0,788	1
Rhône-Alpes	30 513	2	61,8	7	0,763	3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	28 500	3	43,9	19	0,735	10
Alsace	28 285	4	65,6	5	0,742	7
Champagne-Ardenne	27 917	5	51,1	16	0,687	20
Haute-Normandie	27 584	6	46,6	18	0,693	18
Pays de la Loire	27 357	7	66,3	3	0,746	6
Aquitaine	27 322	8	60,9	8	0,755	4
Midi-Pyrénées	27 254	9	62,1	6	0,765	2
Bretagne	26 530	10	67,6	2	0,755	5
Bourgogne	26 459	11	57,7	13	0,721	14
Centre	26 449	12	59,1	11	0,736	9
Auvergne	25 260	13	65,9	4	0,735	11
Poitou-Charentes	25 010	14	59,5	10	0,733	13
Franche-Comté	24 908	15	60,5	9	0,733	12
Nord-Pas-de-Calais	24 683	16	33,3	22	0,651	22
Basse-Normandie	24 536	17	58	12	0,703	16
Lorraine	24 497	18	53,7	15	0,696	17
Limousin	24 296	19	71,3	1	0,742	8
Picardie	23 872	20	38,4	21	0,664	21
Corse	23 803	21	54,8	14	0,689	19
Languedoc-Roussillon	23 741	22	42,5	20	0,711	15
<b>France</b>	<b>30 700</b>		<b>53,8</b>		<b>0,737</b>	

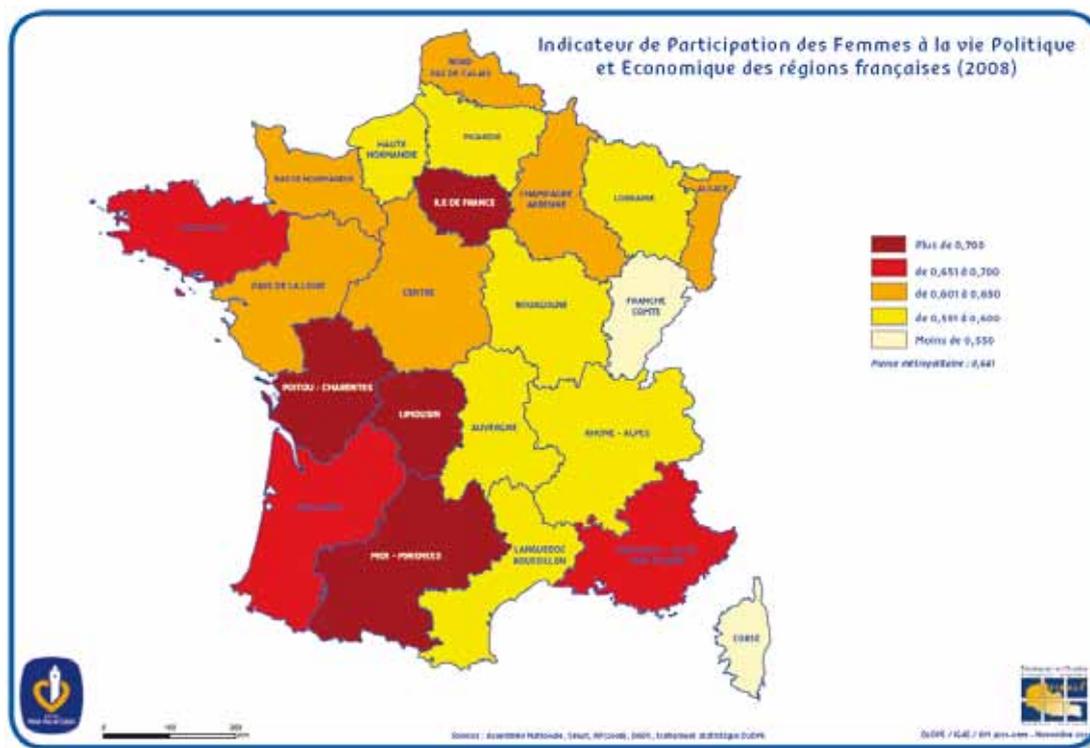
### 2.3. La régionalisation de l'Indicateur de Participation des Femmes à la vie économique et politique

L'indicateur de la participation des femmes (IPF) est un indicateur d'égalité (ou d'inégalité) entre les femmes et les hommes créé par le PNUD, qui combine trois critères d'accès comparé des femmes et des hommes à la vie économique et politique. En 2006, L'IPF alternatif (IPF-a), a été défini par Jean Gadrey chercheur au Clersé, laboratoire de Lille<sup>10</sup>. Il s'agit d'un indicateur synthétique très proche de celui du PNUD en s'appuyant sur 3 critères. Le premier critère concerne la part relative des femmes dans la représentation parlementaire nationale. Le deuxième critère est celui de l'accès comparé des femmes et des hommes aux fonctions ou professions considérées comme les plus qualifiées ou à plus haut degré de responsabilité et d'initiative. Le troisième critère est celui de l'accès comparé des femmes et des hommes aux revenus du travail.

*Des inégalités femmes-hommes moindres dans les régions du sud-ouest, en Île-de-France et en Bretagne au regard de l'IPF-a*

Au regard de l'IPF-a, les inégalités femmes-hommes apparaissent les moins marquées dans les quatre régions du quart sud-ouest – Midi-Pyrénées, Limousin, Poitou-Charentes, Aquitaine-, en Île-de-France et en Bretagne<sup>11</sup>. En 2011, ces six régions ont un commun d'avoir plus d'un quart de leurs représentants

Carte : Indicateur de participation des Femmes à la vie Politique et Économique des régions françaises en 2008



10. Cf. Note D2DPE 47 – La régionalisation de l'Indicateur de Participation des Femmes à la vie économique et politique – Région Nord-Pas-de-Calais, [http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c\\_5321/sraddt](http://www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5321/sraddt)

11. Cf. Carte IPF des régions françaises en 2008.

parlementaires qui sont des femmes, soit un niveau supérieur à la moyenne nationale. La parité est toutefois encore loin avec un taux de 34 % en Midi-Pyrénées, région ayant la proportion la plus élevée de femmes parlementaires. Le Limousin et Poitou-Charentes se distinguent également par un meilleur accès aux revenus du travail pour les femmes dont les revenus représentent respectivement 70 % et 68 % des revenus des hommes contre 63 % en moyenne nationale. L'Île-de-France se distingue quant à elle des autres régions par une part plus importante de femmes dans les fonctions de direction et d'encadrement supérieur.

### *Richesse économique ne rime pas avec parité*

À l'échelle des régions, le niveau de richesse économique ne semble pas impacter leur positionnement au regard des objectifs de parités. Parmi les trois régions les mieux classées au regard de l'IPF-a se trouve à la fois le Limousin classée 19<sup>ème</sup> région pour le niveau de PIB/habitant, l'Île-de-France avec un niveau de richesse économique bien supérieur aux autres régions et Midi-Pyrénées dont le PIB/habitant est proche de la médiane. De même, parmi les 3 régions ayant le niveau de parité le plus faible au regard de l'IPF, on retrouve à la fois Rhône-Alpes, 2<sup>ème</sup> région pour la production de richesse économique et la Corse, 21<sup>ème</sup> région.

## **2.4. Du régional au local : l'IDH-4, une version infrarégionale de l'indicateur de Développement Humain**

La territorialisation des politiques régionales nécessite une approche géographique plus fine que les indicateurs synthétiques présentés ci-avant. La Région Nord-Pas-de-Calais a ainsi souhaité disposer d'une vision du développement humain à l'échelle de ses territoires afin de mettre en évidence les contrastes infrarégionaux. L'IDH-2 tel que défini par Aurélien Boutaud est difficilement calculable à une échelle fine en raison d'un manque d'information territoriale fine sur l'espérance de vie. Cette variable a donc été remplacée par l'indicateur comparatif de mortalité (ICM) calculé par l'observatoire régional de la santé Nord-Pas-de-Calais et qui permet de mesurer un indice de surmortalité à des échelles relativement fines. Pour les deux autres dimensions, les variables retenues dans l'IDH-4 sont similaires à celles de l'IDH-2, à savoir le revenu médian et les taux de diplômés.

### *Un outil pédagogique permettant de positionner rapidement les territoires au regard du développement humain*

Selon cette méthodologie, l'IDH-4 peut être calculé jusqu'à l'échelle communale. Son calcul à l'échelle des communes du Nord-Pas-de-Calais a ainsi permis de mettre en évidence à la fois de grands ensembles homogènes au regard du développement humain et des situations plus concentrées à l'échelle de grandes communes de la région. Ainsi, l'ancien bassin minier forme un espace homogène où l'IDH est très inférieur à la moyenne régionale s'opposant aux communes qui entourent Lille et Arras caractérisées par un niveau de développement nettement supérieur à la moyenne régionale grâce à un niveau de revenu plus élevé, une moindre proportion de non-diplômés et un indice comparatif de mortalité plus faible que la moyenne régionale. L'échelle communale permet également de mettre en évidence des présentes d'importantes disparités avec des communes périphériques en situation favorable et une concentration de situations défavorables dans trois communes limitrophes situées au nord : Roubaix, Tourcoing, Wattrelos.

1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial

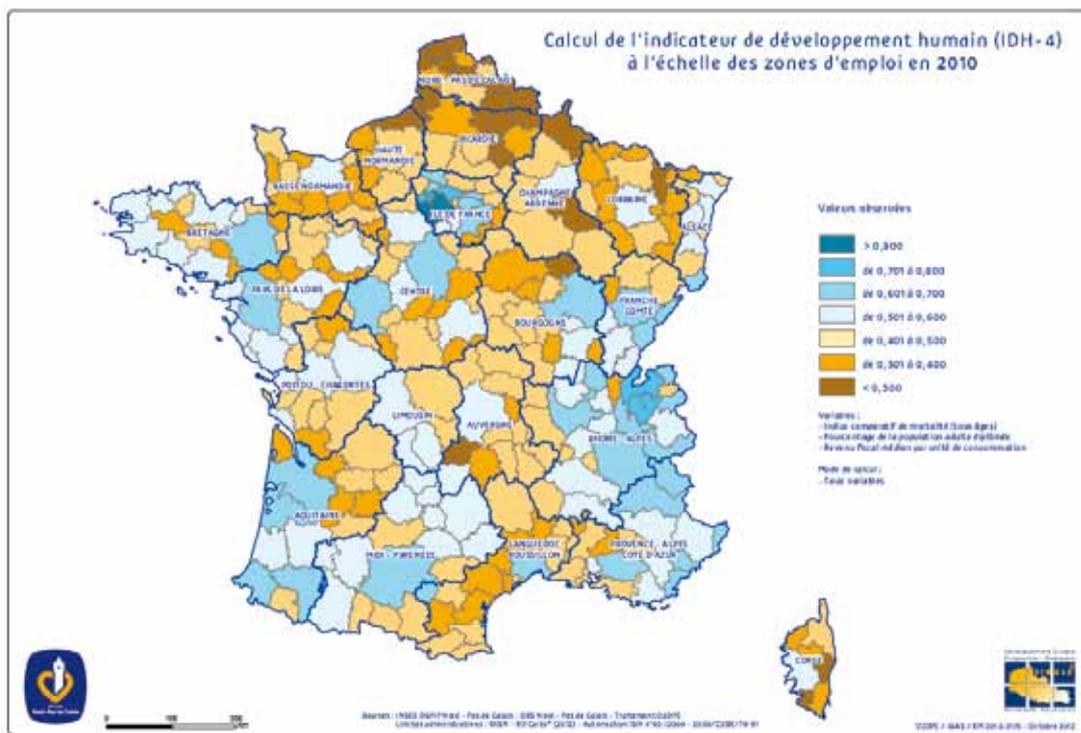
*Le calcul de l'IDH-4 à l'échelle des zones d'emploi dessine une concentration des situations extrêmes et des régions plus ou moins homogènes*

Le calcul de l'IDH-4 pour l'ensemble des zones d'emplois de France métropolitaine permet à la fois de mettre en évidence de grands espaces homogènes au regard du développement humain et une hétérogénéité des situations au sein des régions<sup>12</sup>.

Ainsi, les difficultés sont particulièrement concentrées dans les régions du nord : l'ensemble des zones d'emploi du Nord-Pas-de-Calais, de Haute-Normandie et de Picardie ont un niveau de développement humain inférieur à la moyenne française. Ces régions concentrent de plus la plupart des zones d'emploi ayant le plus faible niveau de développement humain. Les niveaux de développement les plus élevés sont pour leur part concentrés dans deux régions : l'Île-de-France et Rhône-Alpes.

L'analyse des disparités à l'échelle des régions permet de distinguer des régions aux territoires homogènes et d'autres présentant de grandes disparités. Le Limousin se caractérise par une homogénéité importante avec des niveaux proches de la moyenne nationale pour l'ensemble des zones d'emplois. À l'inverse, la Bourgogne est formée de zones d'emplois affichant des niveaux de développement humain très différents : la zone d'emploi de Châtillon fait partie des 20 zones d'emplois françaises ayant le plus faible niveau de développement humain tandis que la zone de Dijon a un niveau d'IDH-4 bien supérieur à la moyenne nationale.

Carte : IDH-4 à l'échelle des zones d'emploi en 2009.



12. Cf. carte IDH-4 des régions françaises en 2009.

## 2.5. Diversité ou spécialisation sociale des territoires

Le calcul de l'IDH-4 permet de mettre en évidence les disparités entre des territoires ayant des niveaux de développement humain différents. Toutefois, l'indicateur de développement humain traduit une situation moyenne pouvant masquer des disparités plus ou moins fortes au sein de l'espace. Ces disparités sociales peuvent de plus se traduire de façon différente entre des espaces concentrant les difficultés dans un nombre restreint de communes ou quartiers et des espaces où les disparités sont réparties sur l'ensemble des communes ou quartiers.

La diversité ou la spécialisation sociale mesurée à l'échelle d'un espace peut être appréhendée au travers d'une dimension spatiale, au sens d'une diversité des situations locales au sein de cet espace. Cette approche articulant deux échelles géographiques différentes met en évidence au sein des territoires des phénomènes de mixité, de juxtaposition ou encore de concentration des situations locales.

Le croisement de la diversité de revenus sur les territoires mesurés par des indicateurs de dispersion et la diversité spatiale mesurés par les différentes situations présentes à une échelle infra-territoriale permet ainsi de distinguer différents profils de territoires. Des territoires ayant un même niveau de difficulté sociale peuvent ainsi être différents selon que les difficultés sont concentrées dans une commune, voire un quartier ou que ces difficultés soient uniformément réparties dans les différentes communes.

Une telle analyse menée par l'Insee sur les territoires du Nord-Pas-de-Calais<sup>13</sup>, menée à l'échelle des intercommunalités de la région, a notamment permis de distinguer deux profils distincts parmi les agglomérations affichant globalement des difficultés sociales. Le premier profil regroupe des territoires en grande difficulté avec peu de mixité spatiale du fait de la présence importante de situations de bas revenus dans la plupart des communes. Le second profil regroupe des agglomérations ayant des revenus plus faibles que la moyenne régionale mais affichant une moindre disparité sociale et une plus grande mixité spatiale.

## 3. Associer les citoyens à la construction et à l'interprétation de ses résultats pour une nouvelle légitimité des indicateurs

De nouveaux indicateurs n'ont aucune chance de gagner en légitimité si n'est pas interrogée en quelque sorte leur « valeur d'usage », notamment en termes de pilotage des politiques publiques. Leur capacité à être utilisé dépend de leurs formes d'appropriation par les acteurs publics et les producteurs qui sont, ou non, pensées au cours de leur élaboration, et nécessite à définir les processus visant à leur légitimation. En Nord-Pas-de-Calais, cette légitimation des nouveaux indicateurs de développement est d'associer les citoyens aux travaux de construction et d'interprétation des indicateurs.

Elle s'est d'abord traduite par une démarche participative associant les producteurs de données et la société civile, puis par une conférence citoyenne visant à « évaluer » ces indicateurs alternatifs puis enfin par la mise en place d'un « forum hybride permanent » associant experts et citoyens.

13. Cf. Dossiers de profils n°106 « Les espaces du Nord-Pas-de-Calais - Trajectoires, enjeux et devenir – développement humain », Insee, Région Nord-Pas de Calais, préfecture de région.

### 3.1. La construction de l'Indicateur de Santé Sociale comme première expérimentation d'une démarche participative d'élaboration d'indicateurs

À l'issue d'un rapport sur les inégalités et la pauvreté réalisé par Florence Jany-Catrice, professeur à Lille 1, et dont la colonne vertébrale reposait sur la construction d'un baromètre synthétique, le baromètre des inégalités et de la pauvreté (BIP40), des groupes de travail thématiques (éducation, justice, logement, revenus, santé, travail et emploi) constitués de représentants de l'institution régionale, d'universitaires, de représentants de la société civile, de représentants des organismes producteurs et diffuseurs de données avaient été mis en place et s'étaient réunis entre novembre 2007 et avril 2008.

L'objectif de cette démarche participative était d'analyser les variables composant le baromètre, de déterminer les facteurs explicatifs de la forte progression des inégalités et de la pauvreté dans la région Nord-Pas-de-Calais et de permettre également aux personnes participant à ces groupes de s'approprier l'outil et d'en développer l'usage.

Les délibérations ont eu pour objet la composition de l'indicateur, mais aussi les pondérations des différentes valeurs contenues dans le baromètre. Plus de 60 personnes se sont ainsi engagées ponctuellement ou plus régulièrement dans ces débats. Ceux-ci ont mis en exergue, de façon assez consensuelle, plusieurs pistes visant à en modifier le contenu :

- Un intérêt collectif d'étudier la santé sociale, dans une vision constructive de l'avenir et du regard porté sur les territoires, plutôt que les handicaps sociaux des régions, dans une vision de *plaidoyer social* ;
- Un intérêt collectif à se doter d'autres points de repère que le seul étalonnage diachronique : comparer les régions entre elles apparaissait, pour se faire un avis éclairé, autant significatif que les évolutions temporelles ;
- L'identification et l'analyse des « progressions » et des « handicaps » pourraient être améliorées en limitant le nombre de variables, certaines variables apparaissant, dans des débats, plus pertinentes à l'échelle des territoires que d'autres (la dimension éducation par exemple) ;
- L'ajout de dimensions jugées essentielles pour estimer la santé sociale des territoires : la dimension du lien social d'abord, estimé à partir du taux d'adhésion aux associations ; le lien interindividuel ensuite, estimé à partir du nombre d'interactions enregistrées entre individus (amis et voisins). Ces deux dernières mettent l'accent sur une facette importante du patrimoine social de chaque région.

Cette démarche a abouti à la construction d'un nouvel indicateur synthétique, l'Indicateur de Santé Sociale (ISS), reflétant les différents choix et préconisations du groupe (choix des variables et/ou des pondérations). Cet indicateur s'est avéré davantage adapté aux problématiques régionales. Avec l'IDH-2, cet indicateur est d'ailleurs l'un de ceux retenus par l'Association des Régions de France pour définir le développement humain et durable des régions<sup>14</sup>.

Bien que de nombreuses conventions aient présidé à une grande variété de choix (choix des variables, choix des pondérations), l'intérêt de ce travail réside ainsi dans les modalités de construction qui ont inspiré le choix des variables et la construction de l'indicateur. Elles reposent en partie sur un processus de production collectif, où divers acteurs se sont côtoyés. La notion de santé sociale ainsi résumée dans cet indicateur synthétique définit une sorte de représentation collectivement partagée du sens de la santé sociale du territoire.

14. ARF [2012], « Développement Durable, la révolution des nouveaux indicateurs », Janvier 2012 <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/04/rapportfinalARF.pdf>

### 3.2. Une conférence citoyenne comme outil d'évaluation d'un système de suivi

Convaincue que le choix des instruments de mesure du développement ne doit pas être cantonné dans un débat entre experts et responsables politiques, la Région Nord-Pas-de-Calais a organisé, entre septembre et novembre 2009, une conférence citoyenne sur les nouveaux indicateurs de développement de son programme « Indicateurs 21 » : l'Empreinte écologique, l'Indicateur de développement humain, l'Indicateur de participation des femmes à la vie politique et économique, le Baromètre des inégalités et de la pauvreté et l'Indicateur de santé sociale.

Les pays du Nord de l'Europe ont expérimenté avant nous les difficultés et les pièges classiques des dispositifs participatifs : sur-représentation des porteurs d'enjeux et les lobbies, confiscation des débats par les associations dynamiques, difficultés à toucher le citoyen de base qui reste indifférent ou qui ne se sent pas capable d'intervenir dans les débats de société. La conférence citoyenne a été mise au point dans les années 80 pour pallier ces difficultés et résoudre ces contradictions. Elle permet de confronter le point de vue des « experts » avec les questions que se posent des citoyens « lambda », auxquels l'on donne les moyens d'avoir un avis sur une question ou un problème de société sur lequel une autorité publique souhaite recueillir l'opinion des citoyens, voire connaître leur jugement.

La conférence citoyenne sur les indicateurs de développement organisée par la Région Nord-Pas-de-Calais visait ainsi à obtenir un avis sur les 5 indicateurs synthétiques du programme « Indicateurs 21 », à partir notamment d'un « œil neuf », les citoyens se posant des questions que les acteurs spécialisés ne se posent plus forcément.

15 citoyens du Nord-Pas-de-Calais, sélectionnés par un organisme indépendant, ont ainsi rendu leur avis publiquement après avoir étudié la question des nouveaux indicateurs de façon approfondie. Trois grandes questions étaient posées par la Région Nord-Pas-de-Calais au panel citoyen.

« Les nouveaux indicateurs synthétiques régionaux :

Font-ils sens pour vous, vous parlent-ils ?

Permettent-ils de mieux mesurer le développement régional dans ses composantes essentielles ?

Quels usages en promouvoir ?

Et, en toile de fond : quelle conception du développement, de la richesse et du bonheur ? »

La conférence citoyenne a été le lieu d'un débat non seulement sur les indicateurs retenus par la Région, mais aussi sur l'importance accordée aux différentes dimensions du développement humain, débat qui a permis une critique et une réévaluation de ces nouveaux indicateurs.

Ils ont fait des propositions précises pour améliorer la qualité de ces indicateurs telles que la nécessité de travailler sur l'aspect multidimensionnel du bien-être et d'approfondir les questions d'espérance de vie en bonne santé, de biodiversité, du lien social, des inégalités hommes femmes, etc.

Plus généralement, les citoyens ont donné un avis sur l'image du développement durable renvoyée par ces indicateurs et les usages qui devraient en être faits par la Région Nord-Pas-de-Calais.

Cet avis a débouché sur un programme de travail, en termes d'études, de communication et d'usages, permettant de renforcer la légitimité de ces indicateurs de développement en Nord-Pas-de-Calais mais également d'en promouvoir l'intérêt au sein de l'Association des Régions de France.

### 3.3. Un « forum hybride permanent » comme outil de co-construction des nouveaux indicateurs de développement vers la résilience territoriale

Les participants à cette conférence citoyenne sur les indicateurs de développement ont été amenés à considérer que derrière les choix d'apparence technique comme, par exemple, le choix des pondérations, se jouaient des enjeux politiques, qui ne peuvent donc pas être la seule affaire d'experts.

Il leur semblait essentiel que toutes les parties prenantes (décideurs politiques, experts, acteurs associatifs et citoyens) soient collectivement associées aux travaux de construction ou d'amélioration des indicateurs.

**1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial**

Cette préoccupation s'était traduite par une recommandation forte de l'avis citoyen qu'est la création d'un « forum hybride permanent », rassemblant élus, experts, administration, associations, et citoyens. L'expérience de la démarche participative autour de l'Indicateur de Santé Sociale présentée précédemment illustre quels sont les grands objectifs du forum hybride permanent que lancera la Région Nord-Pas-de-Calais en 2013 : il pourra donner des avis et des recommandations sur le choix du type d'indicateurs à construire, la construction en elle-même des indicateurs, le processus chemin faisant de réinterrogation ou d'amélioration de ces indicateurs, et l'interprétation des résultats et des conclusions à en tirer.

Ces analyses partagées permettront de renforcer la légitimité de ces indicateurs et d'en faciliter l'usage en termes de communication ou de pilotage des politiques publiques régionales. Cette co-construction de nouveaux indicateurs de développement permettra d'alimenter le suivi du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire.

La pertinence des 5 indicateurs synthétiques existant ayant été confirmée à la fois à l'échelle régionale et à l'échelle de l'ensemble des régions de France, ils constituent, en complément du PIB, la base du premier niveau de suivi du SRADDT. Ces indicateurs répondent de plus à la volonté de transformation écologique et sociale de la région. Dans la philosophie du SRADDT évolutif, ces indicateurs synthétiques qui visent à mettre en évidence de façon transversale le développement durable d'un territoire régional peuvent être amenés à évoluer afin de mieux prendre en compte l'évolution des enjeux régionaux. Le forum sera un lieu d'échange de ces évolutions.

Pour illustration, à court et moyen termes, les chantiers de réflexion du forum hybride permanent seront :

- L'amélioration de l'articulation indicateurs – pilotage des politiques publiques régionales ;
- La construction d'un nouvel indicateur d'inégalités entre les femmes et les hommes, l'IPF ayant été l'indicateur synthétique le plus remis en cause par les participants à la conférence citoyenne ;
- Quels indicateurs de résilience pour les territoires ? L'actualisation du SRADDT a permis de faire émerger la résilience comme un enjeu transversal. La définition d'un ou de plusieurs indicateur(s) de résilience peut faire l'objet d'un travail spécifique associant à la fois le forum hybride permanent et les territoires ;
- Comment enrichir la dimension économique du système de suivi « Indicateurs 21 » ?

Plus globalement, les travaux du forum hybride permanent permettront d'alimenter le système de suivi du SRADDT. Les indicateurs synthétiques visent en effet à mettre en évidence de façon transversale le développement durable du territoire régional et doivent ainsi être analysés ensemble pour donner une vision globale du Nord-Pas-de-Calais. La pertinence des 5 indicateurs synthétiques existant ayant été confirmée à la fois à l'échelle régionale et à l'échelle de l'ensemble des régions de France, ils constituent, en complément du PIB, la base du premier niveau de suivi du SRADDT<sup>15</sup>. Ces indicateurs répondent de plus à la volonté de transformation écologique et sociale de la région. Dans la philosophie du SRADDT évolutif, ces indicateurs peuvent toutefois être amenés à évoluer afin de mieux prendre en compte l'évolution des enjeux régionaux. Ces évolutions pourront en particulier être discutées au sein du forum.

15. C'est dans ce contexte que le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) de la région Nord-Pas-de-Calais prévoit d'élaborer une Direction Régionale d'Aménagement (DRA) sur la « réduction des inégalités territoriales ».

## ANNEXES

### Méthode de calcul de l'IDH-2

L'IDH-2 est un indicateur composite formé de 3 sous-indices correspondant aux 3 dimensions retenues : santé, éducation et niveau de vie. Il correspond à une moyenne arithmétique de ces 3 sous-indices.

Dimensions du développement humain	Variables choisies	Valeur minimale	Valeur maximale	Mode de calcul
<b>Santé</b>	Espérance de vie à la naissance	65 ans	85 ans	Taux fixes Indice de santé = (espérance de vie – 65) / (85 – 65)]
<b>Éducation</b>	Pourcentage de la population âgée de plus de 15 ans sortie du système scolaire diplômée	50 %	100 %	Taux fixes Indice d'instruction = (pourcentage de la population diplômée – 50) / (100 – 50)
<b>Niveau de vie</b>	Revenu imposable médian des ménages par uc (en \$ et PPA)	5 000 US\$	30 000 US\$	Taux variables Indice de niveau de vie = [ log (revenu médian / uc) – log (5 000)] / [log (30 000) – log (5 000)]

## 1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial

*Dimensions et variables retenues dans l'ISS.*

<b>Dimension</b>	<b>Sous dimension</b>	<b>Variables retenues</b>	
<b>Revenu</b>	Consommation	Taux de surendettement	
	Inégalité et pauvreté	Taux d'ISF	Montant moyen par ménage imposable
	Pauvreté	Taux de pauvreté monétaire des moins de 17 ans	
	Salaires	Rapport D9/D1 du niveau de vie par unité de consommation	
<b>Travail et emploi</b>	Chômage	Taux de chômage	Écart taux de chômage entre femmes et hommes
	Conditions de travail	Taux de fréquence des accidents de travail avec arrêt (1)	
	Précarité	Part de l'emploi précaire	Taux de travail à temps partiel
	Relations professionnelles	Taux de conflits du travail (2)	
<b>Éducation</b>		Taux des actifs sans diplômes	Taux d'accès au baccalauréat
<b>Santé</b>		Espérance de vie à la naissance	
<b>Logement</b>		Taux de recours DALO (3)	
<b>Justice</b>		Crimes et délits contre les personnes et les biens pour 100 000 habitants	
<b>Lien social</b>		Taux d'adhésion à au moins une association (4)	
<b>Lien interindividuel</b>		Taux des personnes qui voient au moins une fois par semaine leurs amis et leurs voisins (5)	

### Méthode de calcul de l'IPF-a

L'IPF-a est la moyenne de trois indicateurs compris entre 0 et 1 reprenant les trois dimensions de l'IPF du PNUD : la parité politique, la parité d'accès aux fonctions d'encadrement et la parité d'accès aux revenus du travail.

Les trois indicateurs retenus pour illustrer ces dimensions sont :

- pour la parité politique, le pourcentage de femmes au Parlement divisé par 50. Le rapport des proportions de femmes et d'hommes au Parlement aurait également pu être choisi ;
- pour la parité dans l'accès aux fonctions d'encadrement, l'indicateur sera la somme du pourcentage de femmes dans les fonctions de direction et d'encadrement supérieur et de leur pourcentage dans les fonctions spécialisées et encadrement intermédiaire ;
- pour la parité dans l'accès au revenu du travail, ce sera le rapport du revenu par femme au revenu par homme, selon les définitions du PNUD.

Plus l'IPF-a se rapproche de 1, plus la parité est respectée selon les 3 critères retenus dans l'indicateur synthétique.

### Méthode de calcul de l'IDH-4

L'IDH-4 est un indicateur composite formé de 3 sous-indices correspondant aux 3 dimensions retenues : santé, éducation et niveau de vie. Il correspond à une moyenne arithmétique de ces 3 sous-indices.

Dimensions du développement humain	Variables choisies	Valeur minimale	Valeur maximale	Mode de calcul
<b>Santé</b>	Complément de l'indice Comparatif de mortalité (toutes causes)	Min observée	Max observée	Taux variables Indice de santé = $1 - [(ICM - \min) / (\max - \min)]$
<b>Éducation</b>	Pourcentage de la population âgée de plus de 15 ans sortie du système scolaire diplômée	Min observée	Max observée	Taux variables Indice d'instruction = (pourcentage de la population diplômée - min) / (max - min)
<b>Niveau de vie</b>	Revenu imposable médian des ménages par uc (en \$ et PPA)	Min observée	Max observée	Taux variables Indice de niveau de vie = $[\log(\text{revenu médian} / \text{uc}) - \log(\min)] / [\log(\max) - \log(\min)]$



## **Françoise Gentil-Haméon**

Née en 1958 à Châteaubriant, Loire-Atlantique. Elle débute une carrière au centre des impôts de Châteaubriant. Très investie dans la vie locale castelbriantaise, elle devient conseillère municipale de cette commune de 1995 à 2010. Éluë sur la liste de Jacques Auxiette qui fera basculer la région des Pays de la Loire à gauche en 2004, elle intègre l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) à la fin de son mandat en 2010. À l'occasion de la victoire de la gauche au Sénat en 2011, elle rejoint à nouveau le conseil régional où elle remplace Yannick Vaugrenard. Dès 2004 et à nouveau en 2012, elle a en charge la démocratie territoriale régionale. Dans le cadre de cette délégation, elle pilote pour la 3e fois les Assises régionales..

## **Inventons ensemble de nouveaux indicateurs de richesses**

S'interroger sur l'égalité des territoires, thématique centrale du présent rapport, implique souvent de mesurer les inégalités territoriales, qu'elles soient économiques, sociales, voire environnementales. Mais, de quels repères dispose-t-on pour mener à bien cette réflexion ? L'égalité des territoires est calculée principalement à partir des richesses produites et du taux de chômage. Or, s'agit-il des seuls éléments qui caractérisent la qualité de vie, le bien-être et l'équilibre d'un territoire ? Ne peut-on pas imaginer de nouveaux repères pour mesurer les richesses de nos territoires ?

Les crises répétitives de notre modèle de développement (économiques, financières, sociales, environnementales...) ont montré que les indicateurs utilisés jusqu'alors et notamment le fameux PIB (Produit intérieur brut) ne jouaient pas correctement leur rôle d'outil de pilotage économique et social pour les territoires. Face à la crise sociale, économique et environnementale, face aux diverses évolutions sociétales en cours, nous sommes obligés d'inventer de nouvelles réponses, de nouvelles manières de vivre et de produire. Nos territoires sont en première ligne pour y faire face et répondre aux aspirations des citoyens à une vie meilleure. Il nous faut pour cela tracer un nouveau cap, construire de nouveaux repères pour mesurer nos richesses collectives, nos biens communs à conserver et partager.

Partant de ces constats, la région des Pays de la Loire et l'Observatoire de la décision publique conduisent depuis septembre 2010, dans le cadre de l'Agenda 21 régional, une démarche expérimentale pour la construction de nouveaux indicateurs de richesses par et pour les acteurs locaux. L'action publique n'a de sens que si elle est partagée par le plus grand nombre. Le développement durable se nourrit et s'enrichit de la participation des acteurs du territoire et de tous les Ligériens.

L'objectif de ce chantier démocratique en Pays de la Loire est de se doter d'un socle de valeurs partagées, puis de construire de nouveaux indicateurs permettant d'orienter et de suivre collectivement l'action territoriale, et tout particulièrement les politiques publiques régionales.

Il s'agit d'obtenir une image plus fidèle de la réalité de ce qui fait richesses dans le territoire et de l'évolution dans le temps des différentes composantes ainsi mises en évidence (dans la continuité des travaux de l'INSEE ou de l'ODIS). Il s'agit ainsi de créer de nouveaux outils de pilotage et d'aide à la décision et d'améliorer le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette initiative s'inscrit dans la réflexion ouverte sur la mesure du développement et du progrès social dans un contexte de crises. Originale par sa méthode, en complément des débats d'experts organisés au niveau national ou international et des travaux menés par l'INSEE ou l'ARF, elle s'appuie sur une démarche participative territoriale.

## **I/ De nouveaux indicateurs de richesses, pourquoi, comment ?**

### **Pour franchir un nouveau cap, changer de boussole**

Dès la conférence de Rio en 1992, il a été affirmé que les indicateurs de développement durable devaient évaluer le caractère soutenable des politiques publiques dans ses trois aspects : environnemental, social et économique. Ainsi, ils doivent fournir des repères et des objectifs clairs de moyens et longs termes pour la mise en œuvre de ces politiques et ainsi aider à la prise de décision. Le PIB-PNB étant insuffisant, d'autres indicateurs ont commencé à être utilisés par les institutions et collectivités tels que par exemple l'empreinte écologique ou le bilan carbone. Mais ces derniers ne sont pas encore suffisants concernant l'évaluation « sociale ». Si l'objectif du développement durable est l'accroissement du bien-être (entendu comme la capacité à se réaliser et non comme l'accroissement de la consommation et des conditions matérielles) de l'ensemble de la population humaine et particulièrement des plus défavorisés, alors il s'agit d'évaluer les niveaux de bien-être, définir des politiques publiques et leurs outils appropriés pour aller en ce sens. Les débats montrent que le sujet est complexe, comme en témoigne les rapports édités sur ce sujet : le « Manifeste du forum pour d'autres indicateurs de richesses » (décembre 2008) et le rapport de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social dite « commission Stiglitz » (septembre 2009).

Au sens littéral, les indicateurs correspondent à des instruments de pilotage et de mesure. Ils sont destinés à guider et à éclairer nos choix. Aujourd'hui, l'un des plus utilisés, le PIB est de plus en plus critiqué, car il comptabilise les flux financiers sans différencier ceux qui sont bénéfiques à la société de ceux qui relèvent de la destruction. C'est ainsi qu'en France, par exemple, l'accident du pétrolier Erika fut funeste pour les côtes et les populations de l'Ouest, mais bénéfique pour le PIB du pays ! C'est ainsi que, dans le prolongement du Schéma régional de développement durable du territoire (SRADDT), la Région a décidé en 2010 de s'engager avec l'Observatoire de la décision publique à développer et suivre de nouveaux indicateurs. Ces indicateurs ont vocation à évaluer, d'une part, les actions relevant de l'Agenda 21 régional ; d'autre part, le niveau global moyen de développement durable en région des Pays de la Loire. Inscrite à l'Agenda 21 régional adopté en 2009, cette action a consisté ainsi à :

- construire au fur et à mesure de l'avancée des actions un tableau de bord des indicateurs du développement durable dans les Pays de la Loire, en lien avec l'Observatoire régional économique et social et la démarche nationale engagée suite au Grenelle de l'environnement ;
- engager la région des Pays de la Loire dans une « démarche recherche/action pilote » pour la définition d'indicateurs globaux et alternatifs, qu'ils soient environnementaux, sociaux ou économiques, en partenariat avec l'Observatoire de la décision publique.

### **Réussir le pari démocratique**

Il s'agit bien d'un véritable enjeu citoyen. En effet, définir des indicateurs, c'est faire des choix en termes de projet de société, et aucun expert technique, aucun décideur, aussi compétents soient-ils, ne pourraient légitimement réaliser seuls cette production.

## 1. Vers de nouveaux indicateurs pour le développement humain territorial

Avant d'élaborer d'autres indicateurs, il faut en premier lieu permettre à la société de délibérer sur ce qu'elle considère être ses richesses, ses biens communs. Il faut qualifier avant de quantifier avec les citoyens, la société civile, les acteurs régionaux.

Concrètement, des débats multiformes se sont tenus sur tout le territoire régional d'octobre 2010 à juin 2011. Pendant 9 mois les Ligériens (membres de collectivités locales, entreprises, associations, syndicats, établissements scolaires ou d'enseignement supérieur, assemblées consultatives ou autres groupes organisés, habitants...) ont débattu librement de ce qui faisait richesses pour eux dans leurs vies, leurs territoires...

Volontairement, des organisations et des individus ont débattu... Organisés en premier lieu par des associations, les débats ont également été menés dans des entreprises, des collectivités locales, des organismes de formation, des groupes de voisins ou d'amis...

Les échanges étaient structurés autour de 6 questions :

Aujourd'hui :

- Quelles sont les richesses que nous avons, et que nous n'avons plus en Pays de la Loire ?
- Quelles sont les richesses que nous avons, que nous n'avons pas auparavant en Pays de la Loire ?
- Quelles richesses avons-nous préservées ?

Demain :

- Qu'est-ce qui compte le plus ?
- Qu'est-ce qui serait le plus grave de perdre ?
- Quelles richesses voulons-nous transmettre aux générations futures ?

La démarche ligérienne a ainsi rassemblé plus de 2 000 personnes dans près de 120 débats organisés par les acteurs sur les territoires et doit conduire à une meilleure compréhension de ce qui fait richesses en Pays de la Loire.

Plus de 7 000 contributions ont été formulées, se traduisant par plus de 5 000 mots signifiants différents prononcés autour des richesses ligériennes. Cette réalité traduit la diversité des propos tenus dans les débats. Bien sûr, diversité ne signifie pas ici représentativité ; la participation aux échanges ayant relevé du volontariat, et n'étant pas fondée sur la construction d'un panel statistique. Néanmoins, la pluralité des profils et des points de vue a permis d'énoncer que l'expression est significative, riche, porteuse de sens pour l'avenir. Suite au traitement de toutes ces données, il s'agissait ensuite de partager le panorama des richesses identifiées dans les débats et de travailler ensemble pour avancer vers la construction des indicateurs. L'objectif était en effet d'en choisir quelques-unes pour qu'elles deviennent supports de nos nouveaux instruments de pilotage en Pays de la Loire.

## II/ Vers de nouveaux indicateurs de richesses en Pays de la Loire

### Ce qui fait richesses en Pays de la Loire

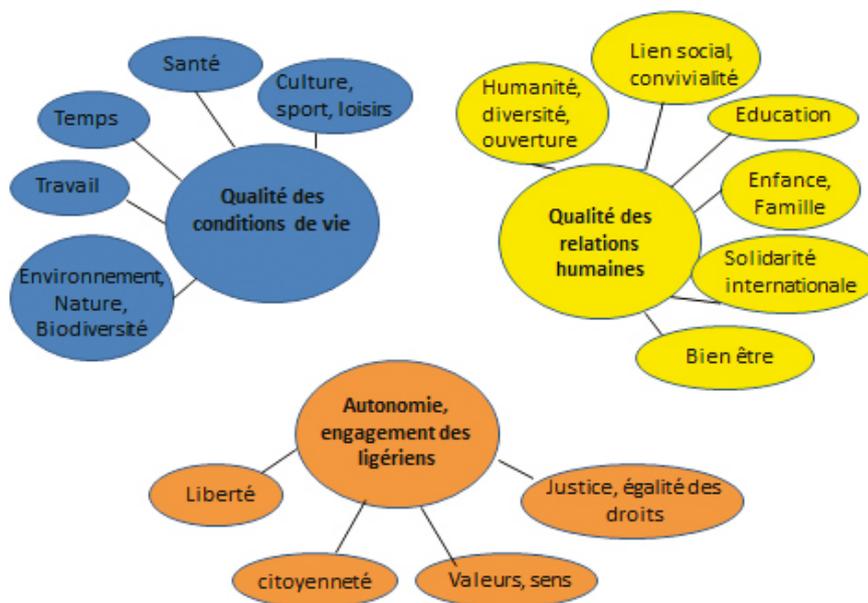
À l'été 2011, en lien avec un cabinet d'études, la Région, l'Observatoire de la décision publique et l'Observatoire régional économique et social ont réalisé la synthèse des contributions et extrait les thèmes de richesses les plus souvent cités. L'analyse de l'ensemble des débats a ainsi mis en évidence :

- L'importance de l'ensemble « lien social, solidarité, humanité » (qualité des relations humaines dans les territoires de l'Ouest), en lien avec l'aménagement du territoire (lien fort exprimé entre le logement, le transport, le travail et le temps de vivre). Ce lien traduit la mutation actuelle entre un territoire avec un maillage urbain assez réparti et un territoire avec une plus grande concentration urbaine et des déplacements plus longs.
- Un appel à un « temps retrouvé » relevé par toutes les générations ayant contribué aux débats, et dans toutes les organisations mobilisées. Dans ce qui compte le plus, le bien-être est directement associé au rythme de vie. Ce que l'on peut souligner ici, c'est l'importance donnée au temps de transport, avant le temps passé en famille ou avec les « autres ».

- Le bien-être est relié à la proximité, et les transports sont liés au temps traduisant un besoin de rapprochement entre domicile et travail, plus qu'un besoin de moyens de déplacement plus performants ou plus proches.
- La question des relations intersociales, intergénérationnelles et intragénérationnelles, interculturelles... est revenue de façon récurrente comme un élément à remettre au centre du projet de société.
- L'environnement et la qualité de l'alimentation sont fortement apparus dans les débats tandis que les questions autour de la santé renvoyaient essentiellement à la problématique de l'éducation à la santé.
- L'économie verte ne doit pas se limiter à la question des activités technologiques mais doit nous inciter à renforcer la place donnée aux activités artisanales, éducatives et rurales liées à la réappropriation d'une relation équilibrée à la nature et au territoire.
- Parmi les richesses à transmettre, les notions de « valeurs », de « partage », « l'envie d'avoir confiance ». La quête de sens et l'envie que les jeunes restent optimistes sont ainsi apparues comme primordiales, particulièrement dans la période de crises actuelles.

## 16 richesses et 27 indicateurs retenus

En septembre 2011, une première réunion plénière a été organisée à l'Hôtel de Région et dans les espaces régionaux pour faire le bilan des débats et proposer une hiérarchisation des quarante-huit thèmes de richesses issus des échanges réalisés dans les territoires. Plus de trois cents personnes ont ainsi contribué à identifier 16 thèmes prioritaires qui ont servi de base à la recherche d'indicateurs, revisités ou nouveaux, articulés autour de trois grands axes.



Au sein de ces grands ensembles, chaque richesse a ensuite été illustrée par un couple d'un ou plusieurs indicateurs « classiques » (déjà connus et déjà existants dans les bases statistiques) et d'un ou plusieurs indicateurs « inédits », proches des préoccupations exprimées. Par exemple, il est proposé non plus

d'appréhender la notion de travail uniquement à l'aune du taux de chômage mais en intégrant aussi la valeur de bien-être au travail, l'enjeu étant bien de garantir à tous l'accès à un emploi de qualité.

### III/ De l'identification des richesses aux politiques et outils de suivi

#### Quelles spécificités de la démarche en Pays de la Loire ?

Face à la diversité des projets initiés sur le sujet (PNUD, Europe, SNDD, ARF...), la démarche innovante lancée en Pays de la Loire témoigne de plusieurs spécificités.

Tout d'abord, il ne s'agissait pas de rechercher des « indicateurs de développement durable », qui restent souvent techniques (taux de gaz à effet de serre, qualité de l'eau, etc.), et ne permettent pas forcément d'être perçus par les populations comme miroir de leurs préoccupations immédiates. Il ne s'agissait pas non plus de mesurer des indicateurs de « bien-être », à l'anglo-saxonne, centrés sur l'individu et le ressenti de sa propre situation. Car nous savons sur le terrain que le cumul des bien-être particuliers ne garantit pas « le bien vivre pour tous, ensemble, dans un environnement préservé et partagé ».

Le pari qui a été fait en Pays de la Loire a consisté à définir en commun ce qui fait « richesses collectives », et donc ce qui donne sens à vivre ensemble et à nous projeter dans l'avenir en responsabilité et en solidarité.

En tant que tel, le projet a été une réussite dans sa mise en œuvre puisqu'il a permis de larges échanges citoyens et d'initier une réelle démarche collaborative, qui se distingue du travail des statisticiens et vient le compléter. Notre travail collectif correspondait non seulement à prendre du recul par rapport aux indicateurs quantitatifs existants, mais surtout à élargir la diversité des indicateurs suivis jusque-là. Et, peut-être encore plus, à dessiner les contours de notre mobilisation collective visant à agir, tous ensemble, dans le sens d'un développement dynamique plus humain, plus écologique, ouvert sur le monde. Il nous reste à acter nos orientations et à nous mettre ensemble en mouvement. Pour prendre le même cap, faire chacun notre part et nous donner rendez-vous régulièrement pour nous rendre mutuellement des comptes sur nos avancées et/ou trouver des solutions par rapport aux situations plus difficiles.

#### Et maintenant, que faire des nouveaux repères ?

Définir des richesses puis des indicateurs constitue un premier pas... Pour aller où, pour quoi faire ? Comment allons-nous traduire ces repères dans l'action ? C'est aujourd'hui l'enjeu qui s'ouvre pour la région des Pays de la Loire, pour l'Observatoire de la décision publique et pour tous les partenaires et citoyens qui souhaitent suivre cette démarche.

La déclinaison de ces indicateurs doit aujourd'hui nous permettre de mesurer les évolutions liées au développement durable sur le territoire régional mais aussi aider au pilotage des politiques publiques, depuis les enjeux prospectifs jusqu'aux actions opérationnelles en passant par le suivi des grands schémas régionaux.

La tâche n'est pas encore accomplie puisqu'il faut à présent renseigner les indicateurs identifiés afin de produire un premier « état 0 » de nos richesses. Pour cela, nous ferons à nouveau appel aux partenaires et réseaux du territoire pour un certain nombre d'indicateurs non existants. Le renseignement et le suivi des indicateurs constituent aussi une démarche collective à partager.

Enfin, tout l'enjeu sera de maintenir le pari démocratique sur la durée :

- en débattant, de façon régulière et avec le plus grand nombre, des résultats obtenus en termes de protection et de développement de nos richesses ;
- en échangeant sur la façon dont chaque type d'acteurs ligériens a pu ou pourra « faire sa part » pour aller dans le sens du développement durable ;
- en nous interrogeant au fur et à mesure des avancées constatées sur le terrain, sur la nécessité ou non de faire évoluer nos indicateurs de richesses ;
- en partageant les enseignements de notre « aventure » ligérienne avec d'autres territoires.

Pour assurer le suivi des indicateurs et maintenir la mobilisation dans le temps, il est prévu d'organiser tous les ans, ou tous les deux ans, un grand forum citoyen chargé de présenter les évolutions accomplies au regard du développement durable et d'actualiser au besoin les outils. La dynamique citoyenne a vocation à se poursuivre...

À travers ce projet expérimental, la région des Pays de la Loire entend ainsi renouveler le suivi de ses politiques publiques sectorielles. Les nouveaux indicateurs sont autant de points de repère pour guider l'action publique comme outil de pilotage et d'aide à la décision pour l'avenir. Ils ouvrent de nouvelles perspectives et sont étroitement liés à la démarche prospective « Pays de la Loire 2040 », lancée en 2011 et qui doit aboutir en 2013. Ces nouveaux indicateurs de richesses ont vocation également à nourrir la stratégie régionale de développement durable, dans la définition de ses priorités et le suivi de ses actions.



## 2. Attractivité durable et résilience des territoires

Anne Musson

### Synthèse

Les débats publics en matière de dynamisme économique s'alimentent largement de la question de l'attractivité territoriale, se limitant, la plupart du temps, à son aspect de court terme. Or, un développement économique n'a de sens et de légitimité que s'il est durable. Le territoire doit dès lors être capable de faire face aux différents chocs ainsi qu'aux stress de long terme affectant les trois conditions de la soutenabilité : le territoire doit être résilient pour être soutenable. Ce chapitre s'applique à expliquer ce qu'est la résilience territoriale, en présente les enjeux et lie ce concept à celui d'attractivité durable. Après une rapide synthèse des indicateurs de développement durable territoriaux, il propose un tableau de bord de l'attractivité durable élaboré à partir d'une enquête de terrain. Il présente enfin des propositions quant à la construction de l'attractivité durable sur une région française en particulier, celle de l'Aquitaine.

### L'auteur



**Anne Musson** est actuellement Attachée Temporaire à l'Enseignement et à la Recherche à l'Université Montesquieu-Bordeaux-IV. Docteure en économie et en écologie humaine, sa thèse, soutenue en décembre 2012, s'intéressait à l'attractivité durable des territoires. Ses thèmes de recherches comprennent l'économie écologique, l'économie internationale, l'évaluation des politiques publiques et les indicateurs de développement durable, de bien-être et d'attractivité. Elle est l'auteure de plusieurs articles dans des revues internationales, concernant notamment la mise en place de politiques de développement durable territoriales.

## De l'obsession de l'attractivité à l'émergence de l'attractivité durable

Chaque année, divers bureaux de consulting ou organisations internationales tels que le Forum économique mondial, AT Kearney, l'Organisation des Nations unies (ONU) ou encore l'*International Institute for Management Development* (IMD), entre autres, s'attachent à classer les pays selon leur niveau d'attractivité vis-à-vis des entreprises, et, pour cet exercice, compilent les variables déterminant, selon leurs études, « l'ensemble des institutions, des politiques et des facteurs déterminant le niveau de productivité d'un pays »<sup>1</sup>, cela même définissant son attractivité *productive*, « sa capacité à attirer des activités nouvelles et des facteurs de production »<sup>2</sup>. Et, chaque année, les bons et les mauvais élèves sont affichés dans les médias<sup>3</sup>. Pourtant, si les notions de compétitivité et d'attractivité se confondent souvent dans les débats publics, elles ne renvoient pas au même concept, la première se limitant à désigner la capacité relative des entreprises domestiques à satisfaire la demande extérieure et intérieure<sup>4</sup>, tandis que la seconde renvoie au phénomène de localisation des entreprises<sup>5</sup>. De même, les études citées précédemment s'intéressent souvent uniquement à l'attractivité *productive*, faisant abstraction de l'attractivité économique *résidentielle*, consistant à attirer des revenus (INSEE, 2012, p.3). Parmi leurs principaux thèmes récurrents se trouvent les variables macroéconomiques (variables liées au PIB et sa croissance, au commerce international, etc.), la facilité à communiquer, à faire des affaires (infrastructures, cadre administratif et juridique, etc.) et des facteurs plus spécifiques liés à la compétitivité des entreprises (fiscalité, marché du travail, etc.). Nous pouvons dès lors remarquer que, d'une part, les aménités naturelles et les attributs géographiques, les « avantages de première nature » (Krugman, 1993<sup>6</sup>), expliquant l'apparition de quelques districts industriels<sup>7</sup>, sont peu présents dans ces évaluations, et que, d'autre part, les études empiriques récentes ne s'accordent pas exactement avec ces analyses, celles-ci montrant globalement la prépondérance de la proximité des grands marchés comme déterminant du choix de localisation des firmes (Crozet et al., 2004<sup>8</sup>).

La « course » aux IDE s'explique par l'apport de ceux-ci à la croissance et au développement économique, celui-ci ne se limitant pas à la simple entrée de capitaux, mais se traduisant également par le transfert de technologie, de savoir-faire et l'accès à de nouveaux marchés<sup>9</sup>, même s'il reste controversé et non systématique (voir notamment Moran, 1998<sup>10</sup> ; Encarnation et Wells, 1986<sup>11</sup> et Lall, 2000<sup>12</sup>). Néanmoins, cette concurrence que se livrent les territoires n'est pas sans conséquence, et affecte particulièrement l'environnement et le bien-être des populations. En effet, la compétition visant à attirer

1. World Economic Forum. 2009. "The Global Competitiveness Report 2009-2010".

2. INSEE, 2012. « L'attractivité économique des territoires ». Insee Première n°1416. (p.3)

3. Morceaux choisis : « La France sort du top 20 des pays les plus compétitifs au monde » (*La Tribune*, 6 septembre 2012) ; « La Suisse conserve la palme de la compétitivité » (*Les Échos*, 5 septembre 2012) ; « La Russie reconnaît son faible niveau de compétitivité à l'échelle mondiale » (*AFP*, 7 septembre 2012).

4. Notons cependant que la concurrence entre nations, si elle stimule la compétition et donc la compétitivité, n'a pas les mêmes conséquences que la concurrence entre entreprises. En effet, par le jeu des choix de localisation et des spécialisations, la concurrence peut être source de gains mutuels sans qu'une nation réduise la « profitabilité » de l'autre, comme cela sera le cas entre entreprises (voir Gaffard, 2011, Cahiers Français n°365).

5. Thiard P. 2005. "L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ? ». DATAR, *Point de vue* n°1. Mars 2005.

6. Krugman P. 1993. «First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location». *Journal of Regional Science*, 33, pp. 129-144.

7. Crozet M., T. Mayer. 2002. «Du global au local, quelle localisation pour les entreprises ?» In *Les nouvelles logiques de l'entreprise, Les Cahiers Français*, N° 309, Juillet-Août .

8. Crozet M., T. Mayer. J.-L. Mucchielli. 2004. «How Do Firms Agglomerate? A Study of FDI in France». *Regional Science and Urban Economics* Vol. 34 (1), January: 27-54.

9. Pour une revue des vérifications empiriques à la contribution des IDE à la croissance, voir notamment Dhakal et al. (2007).

10. Moran, T. H. 1998. "Foreign direct investment and development: The new policy agenda for developing countries and economies in transition". Washington, DC, Institute for International Economics.

11. Encarnation D. J. and L. T. Wells, Jr. 1986. "Evaluating foreign investment". In T. H. Moran et al.: Investing in development: new roles for foreign capital? Washington DC: Overseas Development Council.

12. Lall, 2000, p.5. «FDI and Development: Policy and Research Issues in the Emerging Context», QEH Working Papers qehwps43, Queen Elizabeth House, University of Oxford).

le plus d'investissements possible s'est traduite ces dernières décennies par une course au « moins-disant »<sup>13</sup>. Si les citoyens s'émeuvent d'exemples fortement symboliques, tels que l'affaire du porte-avion Clémenceau, dont le démantèlement fut effectué en Inde ou la délocalisation des productions de solvants dans les *maquiladoras*, les règles en termes de commerce international n'en sont qu'à leurs prémices. Ce jeu non coopératif est par essence même et à travers ses conséquences en totale opposition avec une politique de développement durable. En effet, même si l'objectif politique premier doit et semble chercher l'amélioration du bien-être et le développement durable, la contrainte économique de court terme est bien souvent prépondérante et la compétitivité d'une économie mondialisée se place de manière récurrente au cœur des débats<sup>14</sup>. Le débat politique récent autour du nucléaire témoigne notamment de ce paradoxe. Ainsi Krugman<sup>15</sup> considère-t-il la compétitivité comme une « dangereuse obsession », car, en se concentrant sur la course vers le bas de la compétitivité-coût et en négligeant la course vers le haut de la compétitivité-productivité (notamment dans le secteur des services), la croissance s'appauvrira au lieu de se renforcer. Une politique favorisant la croissance à long terme ne se traduirait alors pas par une concurrence exacerbée des territoires mais bien par une coopération et notamment la prise en compte par chaque territoire des conséquences de ses actes sur le reste du monde : cela est particulièrement vrai en matière de pollution atmosphérique. Dans un contexte classique de théorie des jeux, la coopération permettrait alors de stopper la course à la déréglementation, et, dès lors, de ne plus opposer les soutenabilités sociale et environnementale à une attractivité élevée. Au-delà de cette notion de soutenabilité, l'association du développement durable à l'attractivité permettrait la construction d'une attractivité durable, au sens premier et littéral du terme. En effet, si une attractivité classique basée sur une compétitivité-prix semble être efficace à court terme, une attractivité long terme, ou durable, se baserait plus sur des critères de performances hors prix, tels que la qualité de la main-d'œuvre, l'environnement des affaires, les infrastructures modernes ou encore la culture de l'innovation. L'attractivité durable permettrait alors au territoire non seulement de préserver les investissements acquis mais également d'assurer une attractivité pérenne grâce aux activités innovantes déjà installées et au dynamisme qu'elles créent. Cette réflexion se situe dans le prolongement du rapport Brundtland<sup>16</sup> qui, en 1987, définissait le développement durable comme « un processus de transformation dans lequel l'exploitation des ressources, la direction des investissements, l'orientation des techniques et les changements institutionnels se font de manière harmonieuse et renforcent le potentiel présent et à venir permettant de mieux répondre aux besoins et aspirations de l'humanité ». Les classements eux-mêmes illustrent la forte différence entre les meilleurs pays en termes de développement durable et les meilleurs en termes d'attractivité. Si l'on considère un échantillon de 30 pays<sup>17</sup>, on observe que, de manière générale, les pays développés chutent en passant du classement en matière d'attractivité à celui relatif au développement durable : par exemple, les États-Unis, classés second au WCY, perdent 20 places si l'on considère le classement ESI, 21 au classement de l'empreinte écologique, et même 24 si l'on parle de l'*Épargne Véritable*! En revanche, et toujours selon une tendance générale, les Pays moins avancés (PMA) ou les Pays en voie de développement (PVD) sont meilleurs en termes de développement durable que d'attractivité. Ainsi, l'Afrique du Sud, pays relativement peu attractif, a une faible empreinte écologique, ou la Chine, classée 21<sup>ème</sup> au WCY, se retrouve 1<sup>ère</sup> en termes d'*Épargne Véritable*. Le rapport de l'Association des régions de France (ARF) met en évidence des contrastes similaires entre les territoires français : il souligne notamment que dans les régions françaises, un PIB plus élevé n'est pas synonyme de meilleure santé sociale<sup>18</sup>.

13. Krugman explique en ces termes : « *Advocates of international environmental and labor standards seem to be claiming that an environmental (or labor) policy that would raise welfare in a closed economy - or that would raise world welfare if implemented by all countries simultaneously - will reduce national welfare if implemented unilaterally. Thus the independent actions of national governments in the absence of international standards on these issues can lead to a "race to the bottom", with global standards far too lax.* » (<http://web.mit.edu/krugman/www/negot.html>).

14. Thornley A. et Newman, P. 2005. *Planning world cities: globalization and urban politics*. Palgrave/Macmillan, New York, USA.

15. Krugman P. 2000. « La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange ». La Découverte, 2000.

16. Brundtland Commission. 1987. *Our common future*. Oxford University Press, New York

17. Tableaux et classements comparatifs disponibles sur demande.

18. [http://www.dd2012.paysdelaloire.fr/IMG/pdf/arf\\_indicateurs\\_synthetiques\\_dd.pdf](http://www.dd2012.paysdelaloire.fr/IMG/pdf/arf_indicateurs_synthetiques_dd.pdf)

**2. Attractivité durable et résilience des territoires**

Toutes ces différences ne sont pas étonnantes dans le sens où, parfois, les indicateurs mesurent des phénomènes très différents, voire même opposés. En effet, il n'est pas surprenant qu'un pays sous-développé possède, de ce fait, une attractivité faible, et dans le même temps, une faible empreinte écologique : l'activité dans ce pays va être très restreinte, et donc le « besoin » en ressources naturelles moindre, tout comme les pollutions, qu'elles soient domestiques ou industrielles. Le rapprochement entre attractivité et développement durable semble donc pertinent, il permettrait ainsi d'englober totalement les quatre pôles du développement durable (économie, social, environnement, culture), qui ont tous leur importance dans l'attractivité.

### Les indicateurs de développement durable territoriaux

Notre objectif, ici, est de proposer la construction d'un indicateur d'attractivité durable. C'est pourquoi, dans un premier temps, en nous basant sur les indicateurs de développement durable territoriaux existants (cf. annexe), nous justifions une méthodologie de construction, celle des tableaux de bord. Les critères d'un bon indicateur de développement durable selon l'Ifen<sup>19</sup> mettent bien en évidence les intérêts et les limites des différentes constructions. Selon l'Ifen, un indicateur doit être pertinent (vis-à-vis des acteurs et vis-à-vis du sujet), robuste, transparent, mesurable et comparable. La pertinence vis-à-vis des acteurs exige que l'indicateur soit facilement compréhensible, et ceci, pour Sharp<sup>20</sup> se traduit par l'annonce d'un chiffre final, ce que Perret<sup>21</sup> appelle la représentativité. L'Ifen évoque ensuite la pertinence vis-à-vis du sujet, c'est-à-dire que l'indicateur doit être représentatif du phénomène observé. Sous cette transparence figurent les exigences de Sharp (1999) en matière de déclinaison, de fiabilité, de cohérence, et de couverture dans son ensemble du concept évalué, et celles de Perret (2002) en matière de complétude, d'équilibre et d'univocité. Le troisième critère de l'Ifen est celui de la robustesse ou des fondements scientifiques, ce qu'évoque Sharp en exigeant de solides bases théoriques. L'Ifen considère ensuite que la méthode utilisée pour construire l'indicateur doit être clairement décrite : c'est le critère de transparence, sous lequel sont regroupées les exigences d'univocité, de hiérarchisation (selon Sharp) et de clarté normative (selon Perret). Le cinquième critère de l'Ifen est celui de la mesurabilité, exprimant la nécessaire qualité des données, leur fiabilité et leur régularité de calcul (Perret). Enfin, selon l'Ifen, l'indicateur doit également être comparable dans l'espace et dans le temps, ce qu'ont également évoqué Sharp et Perret. Le tableau n°1 résume les forces et les faiblesses de chaque construction (pour une description des attributs de chacune, voir Musson, 2010<sup>22</sup>).

Les indicateurs composites présentent le gros avantage d'être pertinents vis-à-vis des acteurs, en répondant à l'attente d'une note globale, simple et compréhensible par tous et en permettant un classement sans ambiguïté des territoires. Mais ils s'avèrent très peu robustes. En effet, si le choix des variables ou des indicateurs de base est souvent clairement exprimé, il s'avère toujours subjectif, voire politique, d'autant plus qu'il s'agit ensuite de les additionner, hiérarchiser et pondérer. Au niveau local, la Région Nord-Pas-de-Calais s'est essayé à l'exercice en s'inspirant du l'Indice de Développement Humain (IDH), publié par le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), et dont le succès est notamment imputable à l'un de ses créateurs, Amartya Sen, Prix Nobel d'Économie<sup>23</sup> en 1998. Cet indice, dont le résultat se situe entre 0 (exécration) et 1 (excellent) s'articule autour de trois autres indices reflétant la santé/longévité, le niveau d'éducation et le niveau de vie, le tout étant une moyenne de seulement quatre indicateurs<sup>24</sup>. La Région Nord-Pas-de-Calais l'a justement complété par deux autres indicateurs du PNUD, l'Indice de Pauvreté Humaine (IPH) et l'Indice de Participation des Femmes (IPF), dans le but

19. Ifen. 2008. « Les indicateurs globaux d'environnement et de développement durable ». Synthèse des travaux réalisés pour le séminaire du conseil scientifique de l'Ifen du 25 juin 2007 et compte rendu, Orléans, Ifen, *Les dossiers*, n°11, janvier 2008.

20. Sharpe A. 1999. "A survey of indicators of economic and social well-being". Paper prepared for Canadian Policy Research Networks, CSLS, Ottawa.

21. Perret B. 2002. « Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives ». Rapport pour le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC), janvier 2002.

22. Musson, 2010. "Vers un indicateur d'attractivité durable". *Géographie, Économie, Société*, Vol.12, n°2010/2.

23. Prix de la Banque de Suède en Sciences Économiques

24. [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf)

Tableau n°1 : Les différents types d'indicateurs à l'épreuve des critères de l'IFEN (2008)

	Pertinence		Robustesse	Transparence	Mesurabilité	Comparabilité
	Vis-à-vis des acteurs	Vis-à-vis du sujet				
Indices simples	+	- - -	+/-	+	+	++
Indices composites	++	-	- -	+/-	+ /-	++
Tableaux de bord	-	++	++	+	+/-	+/-

Source : auteur

de « juger le progrès » durable<sup>25</sup>. Cette même région a également été à l'origine de l'adaptation régionale de l'Indicateur de Santé Sociale (ISS), ce dernier permettant une évaluation et une comparaison des 22 régions métropolitaines.

Prescott-Allen (2001<sup>26</sup>) a proposé une évaluation du bien-être en se basant sur un ensemble large d'indicateurs (près d'une centaine), qu'il regroupe tout d'abord en deux indices : l'indice de bien-être humain (IBH) et l'indice de bien-être de l'écosystème (IBE). En regroupant ces derniers dans un « baromètre de durabilité », on obtient alors l'indice de bien-être (IB). Cette méthode a été reprise par la région Île-de-France qui a ainsi construit pour elle-même des indicateurs de développement durable, en croisant et pondérant une quarantaine d'indicateurs relatifs à la dimension humaine (pour former un indice de bien-être humain) et une cinquantaine d'indicateurs relatifs à l'environnement (pour former un indice de bien-être de l'écosystème). L'association de ces deux indices forme un indice de bien-être qui caractérise le niveau des menaces et les conséquences du développement sur la qualité de l'environnement<sup>27</sup>. Tel que cela est mis en valeur dans le tableau 1 (annexe 1), certains indices composites mesurant le développement durable s'intéressent seulement à la durabilité du développement économique, mettant de côté ses impacts sur la qualité de vie. Par exemple, l'empreinte écologique est pleinement une mesure de durabilité de l'activité, puisqu'elle quantifie la surface bioproductive nécessaire pour produire les principales ressources consommées par une population et pour absorber ses déchets. Selon les derniers calculs disponibles à cette échelle (2005), l'empreinte écologique du « Francilien moyen » est de 5,58 hectares globaux par an (gha) et par habitant ; ou, autrement dit, si tous les habitants de la planète avaient le mode de vie et de consommation des habitants d'Île-de-France, il leur faudrait pour vivre l'équivalent de trois fois la surface de la terre<sup>28</sup>. Le calcul de l'empreinte écologique se fait à l'initiative des régions ; à titre de comparaison, en 2003, l'empreinte écologique régionale du Nord-Pas-de-Calais s'élevait à 5,40 gHa par an et par habitant<sup>29</sup>. Wackernagel et le *Global footprint network* (GFN) reconnaissent bien qu'il est réducteur de résumer l'impact de l'humanité sur la nature à une offre

25. Gadrey J., Ruyters C. et Laffut M., pour la région NPDC et l'IVEPS. 2006. « Des indicateurs régionaux de développement humain dans le Nord-Pas-De-Calais et en Wallonie ». Études Prospectives Régionales N°10.

26. Prescott-Allen R. 2001. *The wellbeing of nations: a country-by-country index of quality of life and the environment*. Island Press, Washington.

27. Iaurif (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France), 2007. « Indicateurs stratégiques de développement durable : un indice de qualité de vie et de bien-être pour la région Île-de-France ». Novembre 2007.

28. [http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude\\_189/nr\\_developpement\\_durable\\_403 empreinte\\_ecologique\\_des\\_hab.pdf](http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_189/nr_developpement_durable_403 empreinte_ecologique_des_hab.pdf)

29. [http://www.insee.fr/fr/regions/nord-pas-de-calais/default.asp?page=themes/ouvrages/dev\\_durable/DVA3M06\\_02.htm](http://www.insee.fr/fr/regions/nord-pas-de-calais/default.asp?page=themes/ouvrages/dev_durable/DVA3M06_02.htm)

## 2. Attractivité durable et résilience des territoires

nécessaire de biomasse, mais ils expliquent que le postulat selon lequel la demande humaine ne doit excéder la capacité biologique de la planète est une condition nécessaire, mais non suffisante, à la soutenabilité globale<sup>30</sup>.

Au regard des critères de qualité établis par l'Ifen, la méthodologie des tableaux de bord apparaît comme la plus pertinente, elle est la formule la moins critiquable. Cette technique consistant à compiler ou à classer une série d'indicateurs constitue une approche répandue pour aborder des questions générales telles que celles du développement durable ou de l'attractivité. La région Aquitaine, par exemple, s'est inspirée des indicateurs de la Commission européenne et les a adaptés à l'échelle régionale : elle dispose ainsi d'une batterie d'indicateurs sur le thème du développement durable autour de huit axes se déclinant en thèmes<sup>31</sup>. Auparavant, en 2003, l'Ifen avait apporté sa contribution en la matière en proposant 45 indicateurs de développement durable. S'inspirant de ce travail, la Région Midi-Pyrénées, en partenariat avec l'Insee régional, a construit une batterie de 46 indicateurs permettant, à l'échelon régional, de dresser un état des lieux en matière de développement durable et d'en suivre les évolutions<sup>32</sup>. Ainsi, le tableau de bord a été organisé en 5 axes (capacité de l'économie à engendrer une croissance soutenable, capacité à préserver et valoriser les patrimoines économique, naturel, humain et culturel, bonne organisation entre préoccupations locales et globales, satisfaction des besoins des générations présentes et prise en compte du long terme et des générations futures), déclinés en 10 modules, puis en sous-modules et complétés par des indicateurs de cadrage. La Région picarde a, elle, élu 42 thèmes reflétant l'état de son développement durable<sup>33</sup>. En 2011, le Commissariat général au développement durable (CGDD) et la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), ont proposé, au terme de trois ans de réflexions, près de 50 indicateurs de développement durable pour les territoires<sup>34</sup>. Plus qu'un tableau de bord, il s'agit là d'un référentiel, permettant à chaque territoire de s'évaluer, d'apprécier son évolution selon les objectifs poursuivis, qui peuvent donc être différents selon les territoires concernés. Enfin, l'ARF a publié en 2012 un rapport faisant état d'un choix de 22 indicateurs, adaptés aux régions françaises, s'inspirant notamment des premiers travaux réalisés dans les régions Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Picardie.

## De la résilience d'un territoire à son attractivité durable

Selon Perrings<sup>35</sup> la résilience peut se définir comme la « capacité d'un système complexe à maintenir ses capacités fonctionnelle et structurelle (son auto-organisation) après qu'il ait subi une perturbation », ce qui peut être interprété comme la vitesse de retour à l'équilibre suite à la perturbation<sup>36</sup>, ou encore comme l'importance de la perturbation nécessaire à la déstabilisation d'un système<sup>37</sup>. Elle peut également faire référence à la capacité à subir le stress de long terme, à travers les aptitudes à l'adaptation, à la réorganisation et au développement<sup>38</sup> ; elle est alors proche de la notion d'homéostasie, à la différence près que la résilience ne se résume pas à maintenir un état, mais consiste également à dégager du positif des chocs subis. Ainsi, des investissements considérables peuvent être apportés pour soutenir la performance des structures particulièrement exposées à d'éventuelles crises ou à des chocs épisodiques, incluant l'amélioration des communications, l'entretien des infrastructures, l'élaboration de plans faisant face aux urgences et à l'imprévisible, la formation du personnel et les dispositions

30. Wackernagel, M., B. Schulz, D. Deumling, A. Callejas Linares, M. Jenkins, V. Kapos, C. Monfreda, J. Loh, N. Myers, R. Norgaard et J. Randers. 2002. "Tracking the ecological overshoot of the human economy". *Proc. Natl. Acad. Sci.* 99(14), 9266-9271.

31. Région Aquitaine. 2008. « Agenda 21 régional ». Rapport de présentation 2008.

32. Région Midi-Pyrénées et Insee Midi-Pyrénées. 2007. « Le développement durable en Midi-Pyrénées : 46 indicateurs ». *Les dossiers de l'Insee Midi-Pyrénées* n°142, septembre 2007.

33. [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/picardie/themes/dossier/Developpement\\_durable/developpement%20durable.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/picardie/themes/dossier/Developpement_durable/developpement%20durable.pdf)

34. [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits\\_editoriaux/Publications/Etudes\\_et\\_documents/2011/ED57\\_IDDT\\_complet\\_8dec11.pdf](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Etudes_et_documents/2011/ED57_IDDT_complet_8dec11.pdf)

35. Perrings C. 1998, P.505. "Resilience in the dynamics of economic-environment systems". *Environmental and resource Economics* 11 (3-4), pp. 511-520.

36. Pimm S.L. 1984. "The complexity and stability of ecosystems". *Nature* 307, pp. 321-326.

37. Holling C.S. 1973. "Resilience and stability of ecological systems". *Annual Review Ecology and Systematics* 4, pp.1-23.

38. Folke, C. 2006. "Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses". *Global Environmental Change* 16, 253-267.

réglementaires<sup>39</sup>. Cependant, l'accent doit être mis sur les évolutions structurelles affectant la dynamique de long terme, constituées notamment par tout ce qui menace la durabilité du développement. Il appartient alors de concilier les deux types de mesures visant à préserver la résilience d'un système à long et court termes, les secondes pouvant avoir pour effet d'inhiber les premières, en freinant par exemple la vitesse d'adaptation<sup>40</sup>.

Depuis quelques années, les domaines de l'économie et de la gestion se sont emparés du concept de résilience, le définissant plus précisément comme « la capacité du système à supporter les chocs environnementaux ou de marché sans perdre son aptitude à allouer efficacement les ressources et à fournir les services essentiels »<sup>41</sup> ou « la capacité d'un système à faire face à un choc en maintenant ses fonctions, sa structure, ses rétroactions et donc son identité »<sup>42</sup>. Dans la continuité, Baker et Refsgaard<sup>43</sup> expliquent la résilience comme la capacité d'un système socio-écologique à supporter des turbulences et à trouver des solutions pour que le système revienne à son état initial. Le réseau international *Resilience Alliance*<sup>44</sup> attribue ainsi deux propriétés principales à la capacité résiliente : l'adaptabilité et la robustesse. Si la résilience est parfois réduite à une formulation économique, telle que « la capacité à maintenir la production proche de son potentiel malgré un choc »<sup>45</sup>, elle est aussi employée pour désigner « la capacité de l'économie à résister au double choc du changement climatique et du pic pétrolier »<sup>46</sup> ou à tout autre désastre écologique, tel que l'ouragan Katrina (Baker et Refsgaard, 2007). Elle est aussi souvent, et de plus en plus, associée au terme de proximité<sup>47</sup>. Ces différentes définitions de la résilience amènent à conclure à une nécessaire approche multidisciplinaire pour la compréhension et l'analyse de la résilience social-écologique d'un territoire, celle-ci incluant des disciplines telles que la sociologie, l'écologie humaine, le management organisationnel et les sciences politiques. En effet, si « pour développer une utilisation durable du capital naturel, il est indispensable de s'intéresser à la perspective écologique, mais également aux dimensions socioculturelles et économiques »<sup>48</sup>, ceci est également nécessaire à la construction de la résilience. La résilience social-écologique peut d'ailleurs s'apprécier en considérant les liens directs entre dégradations environnementales et santé humaine. La résilience semble fortement liée à la soutenabilité. Un rapport de la Commission britannique sur le développement durable<sup>49</sup>, déclare ainsi, à propos de résilience économique, qu'une « économie soutenable doit être capable de résister aux chocs exogènes et de remédier aux problèmes internes à l'origine des chaos »<sup>50</sup>. Lors d'une étude concernant l'émergence et la pérennité du succès de l'action collective, Basurto et Coleman<sup>51</sup> réunissent les concepts de soutenabilité et de résilience dans le sens où tous deux permettent la vie et la subsistance du système. Perrings (2006, p. 417) les rapproche également, rappelant que la résilience est « le meilleur moyen d'étudier la soutenabilité aussi bien dans un système naturel que social ». La résilience participe à la soutenabilité dans le sens où elle prépare aux chocs, aux surprises et aux changements dans un avenir imprévisible. La rencontre des deux concepts

39. Smith, A. et A. Stirling. 2010. "The politics of social-ecological resilience and sustainable socio-technical transitions". *Ecology and Society* 15(1): 11. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art11/>

40. *Ibid.*

41. Perrings C. 2006, p.418. "Resilience and sustainable development". *Environment and Development Economics* 11:417-427.

42. Walker, B., Gunderson, L., Kinzig A., Folke, C., Carpenter S. et Schultz L. 2006 (np). "A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in socio-ecological systems". *Ecology and Society*, 11 (1), 13-27.

43. Baker, D. and Refsgaard, K. 2007. "Institutional development and scale matching in disaster response management". *Ecological Economics* 63, p. 331-343.

44. <http://www.resalliance.org/>

45. Duval, R. et Vogel L. 2008. Economic resilience to shocks: The role of structural policies. *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2008/1. doi: 10.1787/eco\_studies-v2008-art6-en.

46. Hopkins, R. 2008. *The Transition Handbook. From Oil Dependency to Local Resilience*. Green Books, 224 p.

47. Bonnet N. 2009. "Proximités et résiliences d'un territoire: les réseaux d'entreprises innovantes dans l'aire urbaine de Montpellier". *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 3 : pp.573-598.

48. De Groot R., Van der Perk J., Chiesura A. et Van Vliet A. 2003, p.202. « Importance and threat as determining factors for criticality of natural capital". *Ecological Economics* 44, pp 187-204.

49. <http://www.sd-commission.org.uk/pages/our-role.html>

50. Jackson T., UK Sustainable Development Commission. 2009, p.83. "Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy". UK Sustainable Development Commission.

51. Basurto X. and Coleman E. 2010. "Institutional and ecological interplay for successful self-governance of community-based fisheries". *Ecological Economics* 69, pp.1094-1103.

concerne directement les trois grandeurs suivantes : le bien-être humain, l'équité sociale et l'intégrité environnementale<sup>52</sup>. Toutes trois ont été évoquées par la Commission Brundtland (1987) et leur qualité a vocation à être évaluée publiquement.

Le territoire doit donc être capable de faire face aux différents chocs ainsi qu'aux stress de long terme affectant les trois conditions de la soutenabilité : **le territoire doit être résilient pour être soutenable**. Dans cette optique, la croissance économique se présente comme une condition nécessaire au développement territorial durable, mais non suffisante. En effet, c'est le développement humain (revenu, santé, éducation), l'équité (faibles inégalités) auxquels se superpose une dimension de soutenabilité environnementale (écosystèmes soutenables) qui peut garantir la capacité à s'adapter aux chocs sociaux et environnementaux, c'est-à-dire la résilience social-écologique, que l'on peut appliquer aux territoires sous la forme de résilience social-écologique territoriale.

## Comment évaluer l'attractivité durable ?

### *Objectif*

Conformément au constat exprimé précédemment, les classements issus des indicateurs en termes de développement durable et en termes d'attractivité indiquent des résultats opposés : un bon score en matière d'attractivité correspond de manière générale à un mauvais classement en termes de développement durable, et inversement. Or, si l'on doit aujourd'hui réfléchir en termes d'attractivité durable, c'est maintenant la performance des territoires en cette matière qu'il faut mesurer : il est nécessaire de construire un indicateur d'attractivité durable. Le décideur public ne doit plus dissocier les performances sociales et environnementales et l'efficacité économique, mais il doit au contraire bien comprendre qu'il faut concilier les trois pour construire une performance globale. Ainsi, comme il le faisait auparavant en matière d'attractivité et de développement durable, grâce aux multiples indicateurs existants, le décideur public a besoin de mesurer les progrès de son territoire et de comprendre comment améliorer son attractivité durable à travers un indicateur. Celui-ci doit donc permettre d'évaluer la situation objective d'un territoire en matière d'attractivité durable, et, en ce sens, il relève du positif, mais il doit également fournir des prescriptions, revêtant aussi, par là même, un aspect normatif. En effet, les indicateurs territoriaux de développement durable décrits précédemment sont plus des indicateurs de performance, décrivant l'état des choses, tel que le font précisément l'IDH développé par le Nord-Pas-de-Calais ou le tableau de bord du développement durable présenté par la région Midi-Pyrénées, par exemple, que de véritables indicateurs complexes dynamiques informant sur la soutenabilité du développement.

### *Méthodologie optimale*

En accord avec les critères énoncés par l'IFEN, Perret (2002) évoque sensiblement les mêmes exigences pour la construction d'un indicateur social que Sharp (1999) pour un indicateur de qualité de vie idéal. Les conclusions du rapport Stiglitz<sup>53</sup> vont également dans le même sens et préconisent une rigueur semblable pour la construction d'un indicateur, notamment pour les recommandations concernant un indicateur de soutenabilité (points 193 à 204 du rapport). Ainsi, il préconise la construction d'un tableau de bord bien défini et limité pour une bonne lecture du phénomène dans son ensemble et sans ambiguïté, permettant un suivi dans le temps des indicateurs et l'appréciation des changements. Il convient également d'évoquer la performance politique des indicateurs, c'est-à-dire leur capacité à identifier les priorités d'action à mener pour améliorer l'efficacité d'un territoire en matière d'attractivité

52. **Stirling A.** Forthcoming. "From Sustainability, through Diversity to Transformation: towards more reflexive governance of technological vulnerability", chapter in A. Hommels, J. Mesman, and W. Bijker, eds., *Vulnerability in Technological Cultures: New Directions in Research and Governance* (Cambridge MA: MIT Press, forthcoming).

53. **Commission Stiglitz.** 2009. Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social, sous la direction de Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J-P. « Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social ». [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)

ou de développement durable. Les pays, les territoires, obtiennent une note et un classement de leur attractivité et de leur niveau de développement durable, mais que peuvent-ils en faire ? Quelles sont leurs possibilités d'amélioration ? Et surtout, quelles doivent être les priorités d'action ? Les gouvernements, qu'ils soient nationaux ou locaux, sont souvent sensibles aux problèmes touchant autant à l'attractivité qu'au développement durable, en témoignent les diverses planifications industrielles et territoriales organisées dans différents pays, telles que le Grenelle de l'environnement<sup>54</sup> en France, la planification régionale durable<sup>55</sup> en Grande-Bretagne<sup>56</sup> ou le Processus de Lisbonne initié par la Commission européenne en 2000, lequel ambitionne des objectifs tant de soutenabilité que d'attractivité<sup>57</sup>. Si, en mettant en place de tels projets, les pouvoirs publics aspirent à un meilleur score en matière d'attractivité et de développement durable, le résultat n'est pas si évident. En effet, l'une des faiblesses majeures des indicateurs réside dans le fait que l'amélioration d'une variable (par exemple, développer l'énergie éolienne améliore une variable type « énergie renouvelable »), risque d'en détériorer une autre (dans le cas de notre exemple, la variable « biodiversité », entre autres), et rien n'indique le paramètre à privilégier. Améliorer tel ou tel indicateur provoque souvent la détérioration d'un autre : on observe alors le phénomène des vases communicants, proche de la notion écologique d'effet rebond.

## Proposition d'indicateurs à partir d'une enquête de terrain

Une enquête menée entre 2010 et 2011 auprès de dirigeants de PME<sup>58</sup> confirme que la localisation des firmes n'est pas neutre, mais qu'elle résulte de choix que les chefs d'entreprise peuvent précisément expliquer. Les attentes envers les territoires et les institutions qui les gouvernent sont donc substantielles et constituent un enjeu prépondérant pour les collectivités locales. Les dirigeants se révèlent sensibles au développement durable et soulignent trois points importants :

- Le développement durable permet aux employés de réaliser leur potentiel ;
- Le développement durable véhicule une image positive du territoire qui profite à l'entreprise ;
- Le développement durable constitue un enjeu de plus en plus important et en intégrer les concepts s'avère nécessaire à la performance de l'entreprise à moyen et long termes.

D'autre part, l'analyse des représentations des responsables d'entreprise a permis de conclure quant au discours à adopter par la collectivité pour mener à bien cette politique : est notamment pointé le manque d'information à destination des responsables de PME, concernant le développement durable et son application dans les petites structures.

Les indicateurs doivent fournir des informations présentant une concordance entre efficacité économique, équité et soutenabilité environnementale<sup>59</sup>. En termes de méthodologie, si l'on se réfère à nos analyses critiques précédentes, l'indicateur d'attractivité se présentera, de préférence, sous forme de tableau de bord. L'indicateur devra également être clair dans ses buts et ses finalités. Il doit permettre d'analyser les points forts et les points faibles d'un territoire en matière d'attractivité durable, mais également d'aider les décideurs à faire progresser le territoire. Dans un second temps, il s'avérerait judicieux que le contenu du tableau de bord ait une déclinaison (par exemple : axes, thèmes et sous-thèmes), révélant ainsi des détails sur chaque variable. Concernant les données, il paraît pertinent de combiner des sources statistiques et des données issues d'enquêtes, les deux approches ayant leur intérêt et se complétant. Enfin, notons que l'indicateur doit permettre d'évaluer les performances autant au niveau national que

54. <http://www.legrenelle-environnement.fr/>

55. Sustainable Regional Planning

56. Gibson R. 2006. « Sustainability assessment: basic components of a practical approach ». *Impact assessment and project appraisal*, vol. 24, n°3, pp. 170-182 ; Russel, D. 2007. "The United Kingdom's sustainable development strategies: leading the way or flattering to deceive?". *European Environment*, 17(3), 189-200.

57. Bond A.J. et Morrison-Saunders A. 2009. "Sustainability appraisal: jack of all trades, master of none?". *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol 27(4), pp. 321-329.

58. Pour cette étude, 36 entretiens semi-directifs ont donc été réalisés auprès de dirigeants de PME industrielles ou du secteur des services, localisés en Aquitaine et dans les Pays de la Loire, complétés par un court questionnaire limité à des questions fermées. Un échantillonnage par jugement a été réalisé, par contact avec les experts connaissant les entreprises locales. Voir notamment Musson, 2012 : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/70/44/14/PDF/CR12-02.pdf>

59. Van Den Bergh C.J.M., Verbruggen H. 1999. "Spatial sustainability, trade and indicators: an evaluation of the 'ecological footprint'". *Ecological Economics* 29, pp.61-72

**2. Attractivité durable et résilience des territoires**

régional, qui semble être un échelon territorial particulièrement intéressant pour mesurer l'attractivité durable, notamment parce que les faiblesses régionales réclament une attention particulière<sup>60</sup>. Au niveau conceptuel, comme cela a déjà été souligné, l'indicateur d'attractivité durable doit englober les trois pôles du développement durable. Ainsi, dans ce tableau de bord, devront être évoqués le bien-être des hommes (pôle social, pôle économie et pôle culture), l'attractivité du territoire (pôle économie, principalement) et la durabilité du développement (pôle environnement). Alors que beaucoup d'indicateurs de durabilité privilégient le côté économique<sup>61</sup>, un tableau de bord permet d'éviter la domination d'un seul élément. Par conséquent, l'indicateur proposé va s'intéresser à mesurer la soutenabilité forte<sup>62</sup>. Pour finir, il devra faire l'objet de tests sur plusieurs territoires, probablement et particulièrement par le biais d'études de cas. Les réactions, retours et rétroactions sont, en effet, essentiels dans le processus d'évaluation de l'indicateur<sup>63</sup>. La démocratie participative pourrait constituer un moyen idéal d'identifier les priorités d'action (voir Sneddon et al., 2006<sup>64</sup>). Tous les acteurs territoriaux (les citoyens, les associations, les entreprises et autres organisations locales) devraient donc être impliqués dans le processus d'évaluation. Ceci constitue d'ailleurs une piste développée par la région des Pays de la Loire qui a lancé un grand projet de nouveaux indicateurs de richesse. Le tableau n°2 décrit la manière dont le tableau de bord de l'attractivité durable pourrait se construire. Notons qu'il ne contient pas de score final, mais que les trois axes sont représentés et se déclinent en plusieurs variables, chacune étant évaluée quant à sa performance et sa durabilité.

**Tableau 2 : Tableau de bord de l'attractivité durable**

	<b>Score/Évaluation</b>	<b>Soutenabilité</b>
Territoire :	XX Absence de note finale XX	Oui/Non
<b>État de l'environnement</b>		
Régulation environnementale	-Évaluation des enquêtes, par rapport à l'intensité et à la pertinence : Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte -Index de sévérité des normes	Oui/Non
Niveau de pollution		Oui/Non
Traitement des déchets	-Organisation du tri sélectif -Traitement des déchets dangereux	Oui/Non
Évaluation des impacts des entreprises sur leur environnement	-Réglementation -Accompagnement par les institutions publiques -Information	Oui/Non

60. Van Zeijl-Rozema A., Ferraguto L. et Carrati P. 2011. « Comparing region-specific sustainability assessments through indicator systems: Feasible or not? ». *Ecological Economics* 70, pp. 475-486.

61. Davidson K.M. 2011. "Reporting systems for sustainability: What are they measuring?". *Social Indicators Research*, in press, 100 (2), pp.351-365, DOI 10.1007/s11205-010-9634-3.

62. Rien ne peut se substituer au capital naturel, et toutes les dimensions sont liées: le bien-être humain affecte directement l'attractivité économique, tout comme la qualité de l'environnement affecte le bien-être. Au contraire, une approche « faible » suppose que l'augmentation unilatérale du bien-être humain ou des scores des variables traditionnelles de l'attractivité va automatiquement améliorer l'attractivité durable. Le tableau de bord proposé rejette ce point de vue et exige des seuils de soutenabilité concernant les variables environnementales.

63. Rotmans J. 2006. "Tools for integrated sustainability assessment: A two-track approach". *Integrated Assessment Journal: Bridging Science and Policy*, vol. 6(4), pp. 35-57.

64. Sneddon C., Howarth R.B., Norgaard R.B. 2006. "Sustainable development in a post-Brundtland world". *Ecological Economics*, vol.57, pp.253-268.

	<b>Score/Évaluation</b>	<b>Soutenabilité</b>
...		
<b>Bien-Être social</b>		
Qualité de vie	-Indice de qualité de vie -Évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	Amélioration/ Aggravation
Cadre de vie	-Infrastructures de loisirs -Patrimoine -Accès à la culture : évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	Amélioration/ Aggravation
...		
<b>Attractivité économique</b>		
Information relative au développement durable	-Nombre de projets développement durable sponsorisés par une CCI -Existence d'un Comité d'Expansion Économique ou assimilé -Réseaux d'acteurs identifiés relatifs au développement durable et impliquant des entreprises -Évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	
Synergie	-Nombre d'entreprises publiant un rapport « Responsabilité sociale des entreprises » (RSE) -Nombre de réseaux d'entreprises - <b>Greendex</b> appliqué aux entrepreneurs -Évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	
Formation au développement durable	-Parcours type RSE dans les formations supérieures, notamment dans les ESC -Éducation au développement durable dans l'enseignement primaire et secondaire	
Infrastructures écologiques	-Nombre de zones d'activités orientées « développement durable » -Évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	
Image du territoire	-Importance des campagnes de communication -Évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	

**2. Attractivité durable et résilience des territoires**

	<b>Score/Évaluation</b>	<b>Soutenabilité</b>
Coût d'installation	-Prix/m <sup>2</sup> -Taxes/Subventions -Accompagnement à l'installation	
...		
Exemplarité publique (Contrats publics, infra-structures publiques, etc.)	-en matière environnementale -en matière sociale - Évaluation par enquête Faible 1 2 3 4 5 6 7 Forte	
Gouvernance internationale	-Appartenance aux organismes de coopération internationaux -Ratification de traités internationaux	Oui/Non
<p>En bleu : Indicateurs liés aux modèles théoriques et empiriques                      En vert : Indicateurs liés aux représentations des entrepreneurs français (identifiées à l'aide d'une enquête)</p>		

Le tableau de bord contient donc trois dimensions. L'état de l'environnement permet d'évaluer l'impact des activités actuelles sur le long terme : à chaque variable correspond alors une évaluation soutenable/non soutenable. Une enquête s'intéressant précisément aux actions en faveur du développement durable menées par les dirigeants, au sein de leur entreprise, et à la représentation de l'impact de leur activité sur leur environnement, met en évidence que l'application d'initiatives propres aux citoyens semble être spontanément ce que souhaitent mettre en place les entrepreneurs<sup>65</sup>. Parmi celles-ci, nous pouvons relever les volontés suivantes : limiter les déplacements, favoriser les transports en commun dès que possible, éteindre les lumières, limiter les déchets, les trier, etc. Nous avons choisi d'intégrer ce dernier exemple dans le tableau de bord, celui-ci étant révélateur d'une tendance au respect de l'environnement, et apparaissant, de manière étonnante, comme une action compliquée à mettre en place pour de nombreux dirigeants. Le bien-être social se mesure différemment : on ne l'évalue pas de manière binaire (soutenable/non soutenable), mais en termes d'évolution (amélioration positive ou négative). Tout au long de l'analyse des entretiens, la qualité de vie est apparue comme un facteur dominant en matière d'attractivité territoriale. Nous y ajoutons une variable « Cadre de vie », qui complète la variable qualité de vie en s'intéressant à des facteurs plus concrets et subjectifs, relevant des infrastructures, du patrimoine et de la culture en général. L'attractivité économique se mesure et se compare indice par indice, faute de méthode d'agrégation satisfaisante pour le moment. L'étude de la représentation de l'attractivité par les entrepreneurs a mis en évidence que les coûts d'installation sur un territoire, associés à d'éventuelles subventions, n'étaient pas neutres quant à l'attractivité territoriale pour une entreprise, et pouvait même constituer un élément prépondérant du choix final de localisation. Enfin, en dehors de toute catégorisation, puisque concernant les trois dimensions de l'attractivité durable, se trouve la variable « Exemplarité publique ». En effet, toujours au sein de la même enquête, les entrepreneurs ont souvent évoqué l'attente d'irréprochabilité envers les collectivités locales, et à l'égard de toute institution publique, en matière de développement durable. Ils évoquent ainsi la nécessité de l'exemplarité de ces dernières, leur montrant la voie à suivre et procurant, dans le même temps, une crédibilité aux différentes campagnes d'information, de sensibilisation et d'accompagnement.

65. Voir notamment Musson , 2012, The build-up of local sustainable development politics: A case study of company leaders in France", *Ecological Economics*, Volume 82, October 2012, Pages 75–87. Étude détaillée sur demande.

L'indicateur de développement durable idéal se présenterait donc sous forme d'un tableau regroupant un petit nombre d'indicateurs, mettrait en évidence les points forts et les points faibles du territoire, permettrait aux décideurs de choisir des actions à mettre en place et serait adaptable au niveau régional. La collectivité locale, en investissant de l'argent, de l'énergie, en déployant des efforts en faveur du développement durable, peut ainsi initier un cercle vertueux autour de l'attractivité durable. Aider les entreprises, organiser la synergie, les encourager financièrement, commencer par une campagne d'information constituent une manière, pour les collectivités locales, de construire la durabilité du développement territorial et d'en améliorer la résilience. Weichselgartner et Kaperson<sup>66</sup> expliquent ainsi que les décideurs, en matière de politique, n'utilisent pas suffisamment les résultats de recherche, pourtant disponibles, et que, parallèlement, les chercheurs peinent, de manière générale, à produire des conclusions directement utilisables. À l'aide de notre enquête, nous justifions la mise en place d'une politique spécifique, liée au développement durable, les décideurs politiques pouvant sans ambages s'approprier nos recommandations.

Nous proposons de terminer ce chapitre en présentant une application de nos conclusions quant à la construction de l'attractivité durable sur une région française en particulier, celle de l'Aquitaine<sup>67</sup>. En 2007, le CESER de l'Aquitaine conclut son rapport<sup>68</sup> en évoquant deux défis majeurs s'offrant à la région, forte de ses ressources naturelles : celui de la concurrence sur le marché de l'agriculture et des matières premières et celui des grands enjeux du développement durable. Ce sont à ces deux challenges, auxquels s'ajoutent les problématiques liées à la crise financière et économique, que nous proposons de répondre à travers le cercle vertueux de l'attractivité durable. Le Conseil régional d'Aquitaine peut constituer le gouvernement pilote et les autres collectivités, notamment le département, ont également des rôles prépondérants dans le dynamisme à mettre en place et l'organisation de la coopération : nous notons effectivement une préférence accordée aux collectivités les plus locales par les entrepreneurs aquitains. Dans cette optique, les entreprises de l'échantillon attendent clairement des collectivités qu'elles jouent un rôle d'organisation du territoire pour faciliter l'émergence d'économies d'échelle. Les canaux d'impulsion sont dès lors pluriels. Face à la crise économique, la reprise, à court terme, passe par une recrudescence de la demande (voir notamment CESER, 2009<sup>69</sup>), celle-ci pouvant être orientée de telle façon qu'à moyen terme, la région s'appuie sur ses avantages comparatifs qui l'engageront dans une compétitivité et une attractivité durables. Chaque atout régional peut ainsi trouver ainsi sa place et sa valorisation. En matière agricole, il s'agit d'entretenir et de renforcer l'aspect haut de gamme, en encourageant et en communiquant sur les vins AOC, les céréales et les produits « sous signes de qualité et d'origine », ainsi que sur les produits agroalimentaires dérivés destinés à des marchés de proximité (le bio notamment). La forêt cultivée et la filière qui en découle constituent également un atout à valoriser en matière de développement durable, à travers la sécurisation des producteurs, l'exploitation durable et la prévention des catastrophes naturelles, entre autres. Enfin, l'économie « présenteielle » a vocation à se développer. La région se doit de soutenir la capacité d'innovation de ces filières qui constituent ses avantages comparatifs. Une stratégie reposant sur le triptyque recherche-formation-production, dynamisée par les pôles de compétitivité (notamment concernant celui du CREAHD), doit être confortée. Il s'agit de soutenir les organismes d'éducation et de recherche, notamment les universités et développer les formations d'avenir et liées aux filières d'excellence aquitaines. Une opportunité de soutien au-delà de la rénovation immobilière s'ouvre avec le « plan campus » national et les « investissements d'avenir », qui peuvent trouver un financement dans le contexte du grand emprunt. D'autre part, les appels à projets du Conseil Régional qui apportent des soutiens complémentaires aux PME régionales innovantes peuvent offrir une priorité aux projets concernant ou intégrant tous les préceptes liés au développement durable. Plus concrètement, il s'avérerait pertinent de créer des zones d'activités spéciales orientées vers le partage des meilleures pratiques durables et la complémentarité des activités (utilisation commune d'énergie renouvelable, etc.). En parallèle, et notamment au sein de ces zones, il conviendrait de soutenir

66. Weichselgartner J. et Kaperson R. 2010. "Barriers in the science-policy-practice interface: Toward a knowledge-action-system in global environmental change research". *Global Environmental Change* 20, 266-277.

67. 18 des 36 entretiens réalisés au cours de l'enquête sus-évoquée ont en effet eu lieu en Aquitaine.

68. « Ressources naturelles : enjeu d'avenir de nouvelles valorisations industrielles pour l'Aquitaine ».

69. « Les capacités de réaction de l'économie aquitaine face aux effets de la crise financière ».

**2. Attractivité durable et résilience des territoires**

les PME visant à développer une nouvelle génération de produits, liée à la nouvelle donne énergétique et environnementale : batteries et systèmes électriques associés pour la propulsion et le stockage d'énergie, panneaux solaires, éléments d'éoliennes, matériaux pour l'éco-construction, etc. Notons également, en matière de gains de compétitivité à l'exportation, pour les premiers partenaires aquitains subissant la crise, l'Espagne au premier rang, la nécessité de diversification à travers les grandes économies émergentes, en développant, par exemple, la vente de vins sur le marché asiatique. En outre, pour établir collectivement une véritable stratégie de compétitivité durable, il est indispensable de mobiliser l'ensemble des acteurs et d'impulser une coopération. Il revient aux collectivités de l'organiser, à l'image de ce qui se fait au sein des pôles de compétitivité, ainsi que d'informer l'ensemble des PME sur les politiques de RSE. Enfin, à travers ces multiples actions, les collectivités doivent valoriser l'image Aquitaine, en termes de qualité de vie et, plus globalement, associer leur nom à celle de région durable. Autant l'attractivité entrepreneuriale que populationnelle s'en trouveraient boostées. Si attirer davantage d'actifs a ensuite pour effet vertueux d'attirer davantage d'entreprises, plus de ménages sur le territoire signifie également une demande plus soutenue, et donc des activités supplémentaires.

En conclusion, les PME semblent prêtes à s'engager dans le développement durable local mais pas toutes seules. Dans un contexte international de crise économique, elles restent frileuses. Ainsi, nous préconisons une gouvernance territoriale renouvelée de co-construction d'un développement durable local. Toute politique locale menée dans ce sens contribuera ainsi à améliorer l'évaluation territoriale en termes d'attractivité durable, tel que le propose notre tableau de bord de l'attractivité durable.

## Annexe : Les indicateurs territoriaux de développement durable

	<b>Auteur(s)/ organisme(s)</b>	<b>Méthode de calcul</b>	<b>Nombre de variables prises en compte</b>	<b>Nombre de ter- ritoires É</b>	<b>Enjeu pour l'attractivité territoriale durable</b>
<b>Indices composites</b>					
<b>Indices de Bien-Être</b>					
Indicateurs stratégiques de DD pour la région IDF : un indice de qualité de vie et de bien-être	Région Île-de-France	Ensemble d'indicateurs stratégiques de DD inspiré de la méthode de Prescott-Allen  Cette méthode permet de croiser ou pondérer une quarantaine d'indicateurs relatifs à la dimension humaine, pour former un Indice du bien-être humain (IQS), et une cinquantaine d'indicateurs relatifs à l'environnement, pour former un Indice du bien-être de l'écosystème (IQE). Enfin, ces deux indices sont agrégés pour former un Indice du bien-être et un Indice du bien-être/stress qui caractérise le niveau des menaces et les conséquences du développement sur la qualité de l'environnement (IQVB).	80	Île-de-France	Soutenabilité sociale et environnementale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs par la qualité de vie  Attractivité résidentielle  Qualité de la main-d'œuvre
IDH Régional	Région Nord-Pas-de-Calais	IDH + Indice de Pauvreté Humaine + Indice de Participation des Femmes	5	Région Nord-Pas-de-Calais	Soutenabilité sociale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité et qualité de la main-d'œuvre
IDH-2	Région Île-de-France	Le résultat, se situant entre 0 (exécutable) et 1 (excellent), s'articule autour de trois autres indices se basant sur l'espérance de vie, la part de la population de + 15 ans diplômée et le revenu imposable médian des ménages. Le chiffre final est une moyenne de ceux-ci.	3	Départements de l'Île-de-France	Soutenabilité sociale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité et qualité de la main-d'œuvre

2. Attractivité durable et résilience des territoires

	Auteur(s)/ organisme(s)	Méthode de calcul	Nombre de variables prises en compte	Nombre de territoires	Enjeu pour l'attractivité territoriale durable
Indice de Santé Sociale Régional	Développé à l'origine pour les pays par le Fordham Institute for Innovation in Social Policy (Fordham University, Tarrytown, New York, Miringoff. et Miringoff), il a été adapté par des acteurs de la Région Nord-Pas-de-Calais pour les régions françaises.	Le résultat est un indice composite qui regroupe six dimensions (revenu, travail et emploi, éducation, santé, logement, sécurité, lien social, lien interindividuel) et 14 variables. Pour chaque variable, on utilise une normalisation comparative : la région présentant le score le plus faible obtient le score de 0, la meilleure celui de 100, les autres sont alors placées entre ces deux valeurs suivant une interpolation linéaire.	14	Les 22 régions françaises métropolitaines.	Soutenabilité sociale <b>relative</b> (par rapport aux autres régions françaises) (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité et qualité de la main-d'œuvre
Indice Synthétique d'Exclusion	Développé par Gérard-François Dumont en 2011, dans le but de présenter une « géographie » de l'exclusion.	13 indicateurs : taux de chômage, taux de logements HLM, taux d'ouvriers et d'employés, taux de non-diplômés, taux de familles monoparentales, taux d'emplois aidés, revenu fiscal médian, part des ménages fiscaux non imposés, limite du 1 <sup>er</sup> décile du revenu fiscal des ménages), indice de surendettement), part de la population bénéficiant du RMI, taux d'allocataires de l'AAH, taux de bénéficiaires de l'API. Chaque indicateur est « discrétisé » en cinq classes par rapport à sa valeur moyenne dans l'unité urbaine. L'exclusion urbaine est ainsi envisagée de manière relative pour chaque métropole.	13	Six grandes métropoles régionales (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice et Toulouse) et leurs 375 communes.	Soutenabilité sociale <b>relative</b> (l'exclusion est présentée de manière relative pour chaque métropole, à travers les résultats territoriaux). (→durabilité de l'attractivité).  Attractivité et qualité de la main-d'œuvre

	<b>Auteur(s)/ organisme(s)</b>	<b>Méthode de calcul</b>	<b>Nombre de variables prises en compte</b>	<b>Nombre de ter- ritoires É</b>	<b>Enjeu pour l'attractivité territoriale durable</b>
<b>Indices de Durabilité</b>					
Intensité de l'Empreinte Écologique (Prolongement de l'Empreinte Écologique, développée par le <i>Global Footprint Network</i> )	The University of Sydney (Lenzen&Murray, 2003)	En utilisant les données de la comptabilité nationale, est calculée l'empreinte écologique de chaque Dollar dépensé par les ménages des régions australiennes. L'Empreinte Écologique consiste en une quantification la surface bioproductive nécessaire pour produire les principales ressources consommées par une population et pour absorber ses déchets. On la compare alors à la surface productive écologiquement disponible, et on peut alors en déduire si le développement est soutenable dans le temps, ou non. Le résultat est traduit en équivalent-hectares bioproduitifs consommés.	Données de la comptabilité nationale	30 régions australiennes	Soutenabilité environnementale (→ durabilité de l'attractivité)
<b>Indicateurs de Stocks</b>					
Indice de Progrès Véritable Atlantique	GPIAtlantic	Inspiré de l'Épargne Véritable calculé comme suit par la Banque mondiale : Épargne Nationale Brute – Consommation de Capital Fixe + Dépenses en éducation – Valeur de la réduction des ressources naturelles – Valeur des dommages causés par les polluants  L'indice intègre de nombreuses variables liées à la qualité de vie, telles que l'utilisation du temps, la distribution des revenus, la santé de la population, les modes de transports, etc.	20 variables principales	Nova Scotia, Canada.  Méthode reprise notamment pour des régions néo-zélandaises et brésiliennes.	Soutenabilité sociale et environnementale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs par la qualité de vie  Attractivité résidentielle  Qualité de la main-d'œuvre

2. Attractivité durable et résilience des territoires

	Auteur(s)/ organisme(s)	Méthode de calcul	Nombre de variables prises en compte	Nombre de territoires	Enjeu pour l'attractivité territoriale durable
<b>Tableaux d'Indicateurs</b>					
Indicateurs de Développement Durable	Région Midi-Pyrénées INSEE	Le tableau de bord est organisé en 5 axes, déclinés en 10 modules, puis en sous-modules et complétés par des indicateurs de cadrage	46	Région Midi-Pyrénées	Soutenabilité sociale et environnementale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs par la qualité de vie  Attractivité résidentielle  Qualité de la main-d'œuvre
Indicateurs de Développement Durable	Région Picardie INSEE DREAL ADEME	42 fiches thématiques (regroupées sous 5 axes : croissance soutenable, patrimoine et ressources critiques, dimensions spatiales et perspectives globales, satisfaction des besoins des générations présentes, long terme et générations futures) traitant de problématiques économiques, sociales et environnementales et de leurs articulations, reflétant l'état du développement durable en Picardie.	42	Région Picardie	Soutenabilité sociale et environnementale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs par la qualité de vie  Attractivité résidentielle  Qualité de la main-d'œuvre

	<b>Auteur(s)/ organisme(s)</b>	<b>Méthode de calcul</b>	<b>Nombre de variables prises en compte</b>	<b>Nombre de ter- ritoires É</b>	<b>Enjeu pour l'attractivité territoriale durable</b>
Indicateurs de Développement Durable pour les territoires	CGDD DATAR	Un référentiel constitué de près de 50 indicateurs permettant au territoire donné de se situer par rapport aux enjeux locaux prioritaires en matière de développement durable	44	Chaque indicateur est calculé pour les territoires français, mais les découpages sont parfois différents : Départements Zones d'emploi Régions Établissements de coopération intercommunale Agglomérations Bassins de vie Aires urbaines	Soutenabilité sociale et environnementale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs par la qualité de vie  Attractivité résidentielle  Qualité de la main-d'œuvre  (Forte notion de relativité et de comparaison temporelles et spatiales)
Indicateurs de Développement Durable	Association des Régions de France	Tableau de bord dont les 22 indicateurs se déclinent en 8 thèmes : société de la connaissance et développement économique et social, consommation et production durables, changement climatique et maîtrise de l'énergie, transports et mobilité durables, conservation et gestion des ressources naturelles, santé publique, prévention et gestion des risques, cohésion sociale et territoriale, bonne gouvernance et lien social.	22	Les indicateurs sont prévus pour les 22 régions françaises métropolitaines.	Soutenabilité sociale et environnementale (→ durabilité de l'attractivité)  Attractivité de la main-d'œuvre et des entrepreneurs par la qualité de vie  Attractivité résidentielle  Qualité de la main-d'œuvre



**René SOUCHON** est né le 12 mars 1943 en Lozère. Il est marié et père de 3 enfants.

Actuellement président du conseil régional d'Auvergne, il préside la commission Agriculture de l'Association des régions de France et siège au comité des régions d'Europe, où il préside la commission des Ressources naturelles. À ce titre, il a proposé depuis 2009 plusieurs avis sur la Biodiversité et sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) et le développement rural après 2013. Maire d'Aurillac de 1977 à 2006, il fut également député du Cantal et sous la présidence de François Mitterrand fut successivement secrétaire d'État et ministre délégué chargé de l'Agriculture et de la Forêt (à l'origine de la loi sur la Montagne en 1984 et de la loi sur la Protection de la Forêt en 1985).

## ATTRACTIVITÉ DURABLE ET RÉSILIENCE DES TERRITOIRES

La contribution « Attractivité Durable et Résilience des Territoires » d'Anne Musson apporte un éclairage nouveau sur les dynamiques territoriales qui transforment notre pays et permet ainsi de tourner la page de 10 ans d'absence de vision politique de l'aménagement du territoire.

Si le constat dressé au niveau national souligne l'aggravation alarmante des inégalités sociales, économiques et écologiques entre les territoires, les préconisations formulées s'inscrivent dans une totale rupture avec la politique d'aménagement du territoire portée par le précédent gouvernement.

Exit l'encouragement à la compétition territoriale avec pour conséquence première d'affecter particulièrement l'environnement et le bien-être des populations : la cohésion sociale et la justice territoriale sont de nouveau au cœur des orientations d'une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom ! Le développement durable et le contexte économique actuel doivent plus que jamais remettre en question les modèles « productivistes classiques » et la lecture habituelle du développement ; car nous avons bel et bien « changé de logiciel » :

Les politiques d'aménagement du territoire menées en France depuis les années 70 ont visé à corriger les effets d'un développement envisagé après 1945 dans un contexte de forte croissance économique et de bas coût des énergies et matières premières. Elles ne répondent plus désormais aux nouvelles ambitions d'une attractivité durable, qui requièrent une connaissance précise des potentiels de développement locaux et une grande attention à apporter aux rééquilibrages entre territoires, à travers la mise en œuvre de politiques toujours plus différenciées.

En outre, ces réflexions sur les inégalités territoriales s'engagent dans un cadre temporel particulier : celui d'une crise économique durable qui modifie en profondeur les relations interterritoriales : centre-ville, territoires périurbains, territoires ruraux, quartiers dits « difficiles »...

Laurent Davezies, dans son récent ouvrage « la crise qui vient », relativise l'effet des crises successives de 2008 et de 2011 sur l'équilibre territorial global, stabilisé grâce à l'emploi public notamment, qui a permis de « maintenir » des territoires qui se seraient effondrés sans l'action des collectivités. Mais il prédit à l'avenir un changement d'époque majeur où la question de la fracture territoriale risque « d'exploser » à la faveur de la crise et de l'assèchement des finances publiques notamment !

Dans ce contexte, la notion de résilience des territoires, développée par Anne Musson, cette « capacité d'un système complexe à maintenir ses capacités fonctionnelle et structurelle, son auto-organisation, après qu'il ait subi une perturbation », a tout particulièrement retenu mon attention. Je partage effet cette idée fondamentale qu'un territoire doit être résilient pour « être soutenable » ; autrement dit qu'il soit capable de faire face aux différents chocs ainsi qu'aux stress de long terme qui affectent les trois conditions économique, sociale et environnementale de la soutenabilité.

Pour ce faire, la croissance économique est une condition nécessaire, mais non suffisante pour garantir la capacité d'un territoire à s'adapter aux chocs sociaux et environnementaux. Seul un projet de territoire global, décliné sur le moyen terme, intégrant le développement humain et la notion de bien-être, la recherche d'équité sociale et d'équilibre environnemental permet selon moi de relever à bien cet objectif. L'échelon régional, comme l'indique Anne Musson, est « *un échelon territorial particulièrement intéressant pour mesurer l'attractivité durable, notamment parce que les faiblesses régionales réclament une attention particulière* ».

Depuis 2004, l'Auvergne porte ainsi une nouvelle vision du développement durable régional : le bien-être humain, l'équité territoriale et l'intégrité environnementale sont au cœur de notre projet politique. Nous nous sommes dotés d'outils et d'indicateurs pertinents pour évaluer l'effet de levier de nos actions sur l'attractivité durable de nos territoires. Et nous avons su miser sur notre identité propre pour renouveler profondément notre image au service du développement de la Région dans son ensemble.

Tous nos dispositifs répondent ainsi aux orientations d'un Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable qui « fixe les orientations fondamentales, à l'horizon 2030, du développement durable du territoire régional ».

Le SRADDT permet de donner un cap et du sens à l'action publique, de promouvoir une position commune et partagée de l'Auvergne au niveau national et européen.

En lien avec l'Agenda 21 régional adopté en 2007, il préconise la mise en œuvre de politiques différenciées pour optimiser le niveau de résilience du territoire, à partir de 3 priorités : œuvrer pour le renouveau démographique, l'accessibilité de l'Auvergne, le développement équilibré et durable de tous ses territoires.

Parallèlement, nous sommes entrés depuis quelques années dans l'ère de l'évaluation, qui a émergé à partir d'un double mouvement : par la réflexion des *Savants* et l'action des *Politiques*, pour reprendre la typologie de Max Weber. D'une part, les sciences sociales se sont considérablement renouvelées à partir des années 70 et 80, avec l'essor des sciences politiques et l'évaluation des politiques publiques. D'autre part, le phénomène de raréfaction de l'argent public, qui est une tendance de fond depuis plusieurs décennies, conduit à rationaliser les choix et donc à modifier en profondeur l'approche que peuvent avoir les élus de leurs politiques.

Mais les instruments de l'évaluation, les indicateurs sont souvent obsolètes. Il convient donc de les moderniser en profondeur.

En ce sens, la définition d'indicateurs de développement durable territoriaux, préconisés par Anne Musson, trouve toute sa pertinence pour évaluer globalement l'action politique, développer une vision plus fine et plus différenciée des territoires, ne se limitant plus à cette analyse simplement quantitative, portée notamment par l'École dite du « Rational choice ». L'évaluation des politiques publiques doit en effet absolument prendre en compte d'autres valeurs de référence que le PIB qui présente de nombreuses limites intrinsèques pour juger de l'état de bien-être ou de progrès d'un territoire. Le champ du développement économique n'est pas « hors-sol », déconnecté d'une réalité concrète : la croissance, la compétitivité et l'attractivité sont des émanations des territoires eux-mêmes. Il faut donc parvenir à territorialiser ces notions pour mieux les évaluer.

Je souscris ainsi totalement à l'analyse de l'économiste Jean Gadrey, économiste français spécialiste des services et des indicateurs de richesse et membre de la commission STIGLITZ, qui affirme notamment : « *utiliser un thermomètre pour indiquer la température, c'est très bien. Comme indice de bonne*

*santé, c'est une faute. C'est pour cela qu'il faut encourager, à côté du PIB, la construction d'autres indicateurs qui visent à mieux cerner la progression ou la régression du bien-être ou ce qu'on appelle aussi le développement humain, le développement durable ou d'autres notions de ce type qui ne sont pas des notions strictement économiques ».*

Sans ces nouveaux indicateurs de référence, impossible pour un décideur public de mesurer les progrès réels de son territoire et de comprendre comment améliorer son attractivité durable ; impossible pour les collectivités locales d'initier un cercle vertueux autour du développement durable !

Comme les régions Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire, citées dans la contribution d'Anne Musson, la région Auvergne s'est ainsi pleinement engagée en 2012, aux côtés de l'ARF, dans la définition de 3 nouveaux indicateurs de développement durable au niveau régional : l'Indice de Développement Humain, l'empreinte écologique et l'Indice de Santé sociale.

Pour définir ce dernier indicateur, toutes les dimensions principales du bien-être ont été prises en considération : **conditions de vie matérielles, santé, éducation, activités personnelles, travail rémunéré, trajets quotidiens, travail non rémunéré, temps consacré aux loisirs, participation à la vie politique et la gouvernance, liens et rapports sociaux, relations avec l'environnement.** Si l'Auvergne occupe ainsi la 13<sup>e</sup> place au regard d'une évaluation de son attractivité portant uniquement sur le PIB, elle occupe la **4<sup>e</sup> place nationale** au titre de l'Indice de Santé sociale qui fournit une mesure plus réaliste du niveau d'attractivité durable de notre Région !

En 2012, c'est la même logique qui a guidé l'élaboration de notre rapport de Développement Humain Durable : recenser nos atouts, non marchands notamment, identifier des indicateurs mesurables, afin de renforcer la capacité de notre territoire à relever les défis économiques, environnementaux et sociaux de demain !

Le rapport de développement humain et durable de la région Auvergne offre une vision des politiques régionales au travers du prisme du développement durable. Il témoigne également de la durabilité interne de la collectivité tant dans la gestion de son patrimoine que dans son organisation propre.

En 2013, le lancement d'une procédure de notation extrafinancière viendra compléter et finaliser la démarche engagée pour contribuer à mesurer la performance « développement durable » de la région Auvergne, dans quatre domaines : « Environnement, Cohésion sociale, Développement économique et territorial, Gouvernance ».

Je crois aussi qu'un territoire se « construit avant tout dans les têtes », et qu'il ne faut pas négliger le poids de l'imaginaire social et des représentations territoriales en termes d'attractivité durable. En intégrant pleinement les externalités positives de notre Région, ses aménités environnementales et sociales, en mettant l'accent sur son authenticité, sa créativité, l'innovation qu'elle développe dans de nombreux domaines, sur la qualité de vie dans un environnement préservé, en renvoyant à des valeurs d'humanité et de partage, le concept « Auvergne Nouveau Monde » s'inscrit dans une démarche de durabilité et d'attractivité, qui est au cœur de la notion de résilience.

« Auvergne nouveau monde », c'est bien plus qu'un outil marketing, c'est une marque territoriale qui a su intégrer toutes les dimensions du développement durable régional pour moderniser l'image d'un territoire avec un objectif premier : attirer de nouvelles populations, de jeunes actifs notamment, qui constituent la clé du développement de l'Auvergne.

Notre stratégie est déjà payante, puisque l'Auvergne regagne des habitants. Selon la dernière étude publiée par l'INSEE, la population auvergnate devrait augmenter de 8 % d'ici à 2040 !

Depuis 2004, nous disposons donc de nouveaux outils de planification, d'évaluation et de promotion du territoire qui permettent indéniablement de renforcer l'attractivité durable de l'Auvergne.

Et nous nous sommes efforcés de donner corps à notre projet politique en articulant le temps de la réflexion et celui de l'action, en agissant concrètement pour un développement équilibré et durable de nos territoires.

Nous avons notamment imaginé et mis en œuvre notre politique contractuelle régionale sur la base d'un principe d'équité territoriale fondamental : « donner plus aux territoires qui ont le moins ! ».

Cette logique solidaire de projet a permis de mettre fin à une « logique de guichet » qui ne favorisait en rien l'égalité territoriale : 2 500 projets structurants, répondant aux besoins particuliers des territoires auvergnats, ont ainsi émergé sur l'ensemble des EPCI d'Auvergne !

Demain, à la lumière du futur contexte institutionnel et financier, tant au plan national qu'europpéen, nous bâtissons avec tous nos partenaires de nouveaux dispositifs contractuels, mieux adaptés encore aux spécificités des territoires, sans perdre de vue l'importance de l'effet de levier des projets sur le développement et l'attractivité durable.

Pour ce faire, nous expérimenterons de nouvelles formes innovantes de concertation et d'évaluation permanente, en mobilisant fortement les possibilités offertes par les nouvelles technologies. Comme le préconise Anne Musson, la démocratie participative, « marque de fabrique » de la région Auvergne depuis les Assises territoriales de 2005, restera au cœur du processus. Si l'évaluation éclaire l'action des élus, elle est aussi là pour informer le citoyen et lui permettre d'exprimer un jugement : l'enjeu démocratique est sous-jacent et il faut le garder présent à l'esprit. L'évaluation des politiques publiques n'est pas une mode. Elle fait partie intégrante du changement de logiciel qui est à l'œuvre.

Cependant, pour atteindre ces objectifs, les politiques nationales et européennes, et notamment la future politique de cohésion de l'Union en cours de finalisation, devront absolument favoriser la mise en œuvre, au niveau régional notamment, de politiques très différenciées, c'est-à-dire adaptées à la réalité de l'attractivité de chaque territoire.

Il s'agit là d'une condition *sine qua non*, sans doute insuffisamment développée dans la contribution d'Anne Musson, pour parvenir à une égalité territoriale réelle.

Par ailleurs, le projet de couverture du territoire en Très Haut Débit (THD) sera plus que jamais l'un des principaux leviers d'aménagement et d'attractivité durable du territoire auvergnat.

Poursuivant le mouvement en faveur d'une attractivité de l'ensemble de ses territoires, la région Auvergne a souhaité se saisir du sujet numérique et préparer ainsi son avenir en anticipant la révolution sociétale et par là même les évolutions sociales induites par le développement très rapide de ces nouvelles technologies.

Depuis 2005, la Région, en partenariat avec les départements et avec le soutien de l'État, s'est emparé cet enjeu fondamental au regard d'une dialectique rural/urbain qu'il convient de maîtriser pour relever le défi majeur de l'attractivité de l'Auvergne.

1<sup>re</sup> Région 100 % haut débit en 2009, aujourd'hui en phase finale de construction d'un PPP pour déployer le THD sur tout le territoire, nous sommes à l'affût des innovations qu'apportent les nouvelles technologies en faveur d'un aménagement plus juste et plus prometteur de la région tout entière.

Notre stratégie en la matière est claire : nous voulons offrir les conditions d'un développement économique exemplaire dans un cadre de vie unique et garantir un développement durable et équilibré sur l'ensemble de nos territoires.

Car nous savons que les technologies numériques jouent désormais un rôle clé, tant sur le plan du développement économique que sur celui de la qualité de vie des habitants, et par là même sur l'attractivité durable de notre région.

Notre mobilisation dans le domaine du numérique passe donc nécessairement par la mise en place d'infrastructures performantes sur l'ensemble de l'Auvergne.

Cet aménagement numérique équilibré de notre territoire est un préalable indispensable au déploiement de services innovants à destination de toutes les entreprises et de tous les citoyens, déjà installés en Auvergne ou désireux de s'y installer.

Au-delà du potentiel de croissance pour l'ensemble de nos territoires *via* l'accueil de nouvelles populations, la création et le maintien d'entreprises et d'emplois, ces services numériques sont ainsi directement porteurs d'innovation sociétale et de développement durable.

Nous savons aussi que la transition énergétique dans laquelle nous sommes inscrits impactera nécessairement nos réflexions communes pour l'avenir, notamment en matière de politiques territoriales de logement et de transports.

Sur ce dernier point, l'Auvergne est aujourd'hui bien desservie par les infrastructures routières. La position centrale de la région incite des entreprises de logistique de dimension européenne à s'implanter à proximité de Clermont-Ferrand. Cette accessibilité est désormais un réel atout pour le développement économique de l'Auvergne, même si des efforts de modernisation sont encore nécessaires sur certains grands axes.

À l'inverse, l'accessibilité ferroviaire de l'Auvergne reste inadaptée. En termes de compétitivité hors coûts, telle que l'évoque Anne Musson dans sa contribution, la fiabilité d'accès à un territoire *via* des infrastructures modernes est un critère important pour les entreprises. Est-il normal que l'Auvergne, pourtant si proche de Rhône-Alpes, ne puisse bénéficier d'une liaison ferroviaire moderne avec Lyon ? Nous avons vu que le PIB n'était pas un indicateur satisfaisant, mais il permet néanmoins de juger des inégalités en termes économiques. L'Auvergne, avec un PIB de 20 500 € par habitant, se situe en dessous de la moyenne des territoires de l'UE 27, dont le PIB s'établit à 23 500 €.

Or, les territoires les plus favorisés sont évidemment ceux qui ont le plus de moyens pour l'action publique. Dans le respect des principes de péréquation et d'égalité réelle, les moyens doivent donc absolument être réorientés vers les territoires qui en ont le plus besoin. Cette juste répartition nécessite la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire au niveau national, dont l'un des volets prioritaires concerne les transports.

C'est pourquoi, le projet de Ligne à Grande Vitesse Paris-Orléans-Clermont-Lyon, dont la mise en service pourrait se faire en 2025 au plus tôt, n'est pas uniquement un projet d'infrastructure. Ce projet ambitieux est nécessaire parce qu'il participe à la cohésion territoriale et à l'attractivité durable du territoire auvergnat. Sa réalisation est une condition *sine qua non* pour envisager un développement durable du territoire régional sur le moyen et long terme.

L'Auvergne est « plurielle », et nous considérons depuis plusieurs années cette diversité territoriale comme une richesse et un atout majeur !

Derrière les nombreux programmes que nous avons réformés avec mon équipe depuis 8 ans, nous portons un projet d'avenir spécifique à l'Auvergne : celui qui consiste à toujours rechercher l'excellence en matière d'innovation et de développement durable, la réduction des inégalités sociales, l'équité entre tous les territoires : les pays, les villes et agglomérations, l'urbain et le rural, la montagne et la plaine... Nous avons initié une nouvelle dynamique de développement, dans une « Auvergne Nouveau Monde » qui a su prendre une « longueur d'avance » en misant justement sur sa résilience et son attractivité durable, en faisant le pari de ses valeurs : une Auvergne du bien-être et du mieux-vivre, une Auvergne dynamique et innovante, une Auvergne citoyenne et partenariale, une Auvergne solidaire et durable. Pour parachever la construction cette Auvergne durable, pour atteindre cette équité territoriale qui permettra le renouveau d'un aménagement solidaire de tous nos territoires, j'ai la conviction que demain, nous devons davantage encore « jouer la carte » des politiques différenciées.

En ce sens, le constat et les préconisations formulées par Anne Musson pour une égalité réelle et une attractivité durable des territoires éclaireront nos choix d'avenir. Sa contribution constitue un outil précieux d'aide à la décision pour l'Auvergne, comme pour l'ensemble des régions françaises.

# 3. Développer les capacités territoriales

Jean-Christophe Dissart, Benoît Lallau, France Loubet

## Synthèse

Cette contribution expose les principaux concepts de l'approche par les capacités ainsi que ses enjeux en termes d'intégration territoriale. À partir de données existantes et d'études de cas, une application empirique est ensuite présentée pour la région Rhône-Alpes. Les résultats montrent qu'en dépit d'un dynamisme relatif par rapport à l'ensemble de l'espace rural français, des inégalités de développement persistent entre les territoires ruraux rhônalpins, révèlent leur structuration en termes de capacités. L'application de cette approche permet de mieux identifier les opportunités qui sont accessibles aux individus sur un territoire donné, et en retour comment les capacités individuelles contribuent aux dynamiques territoriales. La conclusion fournit des éclairages sur la contribution des capacités territoriales au débat sur l'égalité des territoires, en insistant sur l'utilité de développer des diagnostics de territoires fondés sur l'approche par les capacités, dans une perspective multidimensionnelle des facteurs de développement.

## Les auteurs



**Jean-Christophe DISSART** est chargé de recherche à l'Irstea (ex-Cemagref). Titulaire d'un *PhD* (University of Wisconsin-Madison) et d'une HDR (Université de Tours) en aménagement de l'espace et urbanisme, sa thématique de recherche principale est le développement local apprécié sous plusieurs angles : l'application de l'approche par les capacités aux économies avancées, le rôle des aménités-ressources-paysages dans la localisation des activités, l'impact des activités de services – en particulier le tourisme – sur les économies locales et les enjeux liés aux migrations d'agrément. Il est l'auteur d'une vingtaine d'articles et de chapitres d'ouvrages publiés dans des revues scientifiques internationales ou par des éditeurs internationaux.



**Benoît LALLAU** est économiste, maître de conférences HDR à l'université Lille-I, au sein du CLERSE. Sa thématique de recherche principale est la vulnérabilité et la résilience des populations rurales et des territoires ruraux. Il travaille surtout sur des terrains d'Afrique centrale, notamment dans le cadre du LERSA (Laboratoire d'Économie Rurale et de Sécurité Alimentaire) de l'Université de Bangui en République centrafricaine, mais il s'intéresse aussi à la question de la difficulté en agriculture en France, en région Nord-Pas-de-Calais surtout. Sur le plan conceptuel, il mobilise principalement les approches des capacités et des moyens d'existence, et vise à construire une économie politique de la résilience.



**France LOUBET** est chargée de mission développement économique et social au sein de la Communauté de communes de l'Oisans, et chercheuse associée au laboratoire Pacte-Territoires. Titulaire d'un doctorat en sciences économiques, sa thématique de recherche principale est l'impact du tourisme sur le développement des territoires ruraux : l'approche par les capacités est utilisée pour mesurer le niveau de développement des territoires, et couplée aux approches développées dans le cadre de l'économie territoriale. Elle est l'auteure de divers articles, contributions et chapitres d'ouvrages.

## 1. Introduction

*L'Approche par les Capacités (AC), initiée par l'économiste indien Amartya Sen, est désormais largement usitée dans le champ de l'économie du développement et des analyses de la pauvreté. Dans *Development as Freedom*, le développement est conçu comme un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus<sup>1</sup>. Une telle conception conduit à délaisser la vision d'un développement appréhendé sous les seules perspectives de la croissance du produit national brut, de l'industrialisation ou des progrès technologiques. La pauvreté est alors considérée comme un cumul de privations, non du seul revenu, mais d'opportunités accessibles. Lutter contre la pauvreté revient, dans une telle perspective, à permettre aux personnes d'exercer leur libre initiative, leur fonction d'agent (ou « agencité »). Cette conception a assez largement inspiré les travaux du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur le développement humain et la pauvreté humaine (et notamment l'indicateur de développement humain, lancé en 1990), et a suscité de très nombreux travaux académiques, sur des terrains qui ne se limitent désormais plus aux seuls pays du Sud ni à l'échelle nationale, avec diverses expériences de construction d'indicateurs synthétiques locaux de développement.*

*De nombreux débats animent les partisans de cette approche (dont certains sont regroupés au sein de la *Human Development and Capability Association*) quant à ses contours encore peu figés. En particulier, la dimension collective et agrégative des capacités fait débat : peut-on dépasser l'ancrage individuel des conceptions de Sen, et si oui comment ? Cette contribution entend éclairer ce débat, en introduisant la dimension locale, c'est-à-dire située dans un territoire, des capacités individuelles. Dans quelle mesure donc, les capacités sont-elles ancrées localement, et en retour comment contribuent-elles à la dynamique des territoires ? Plus largement, comment l'approche par les capacités permet-elle d'alimenter la question de l'égalité des territoires ?*

*Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, cette contribution<sup>2</sup> expose d'abord les principaux concepts de l'approche par les capacités ainsi que ses enjeux en termes d'intégration territoriale. Ensuite est présentée une application empirique à la région Rhône-Alpes, d'une part la méthodologie mixte mobilisée, puis les résultats obtenus, notamment au niveau des études de cas. La contribution conclut par les éclairages que les capacités territoriales peuvent apporter au débat sur l'égalité des territoires.*

## 2. L'approche par les capacités appliquée aux territoires

L'approche par les capacités (terme préféré ici à celui de « capabilités » – dérivant directement de l'anglais « capabilities » – qui est parfois rencontré dans la littérature francophone) peut être abordée sous plusieurs angles, les plus communs étant les théories de la justice et les théories du développement. Dans la mesure où cette contribution a pour objectif d'alimenter les réflexions sur l'égalité des territoires, nous privilégions une entrée par les ressources territoriales et l'économie territoriale, qui mobilise des outils pour conceptualiser les enjeux de développement à l'échelle des territoires et comprendre leurs dynamiques, pour aboutir à la notion de capacités territoriales.

1. Sen A. (1999) *Development as freedom*. Oxford University Press, Oxford, UK.

2. Pour une introduction plus approfondie aux possibilités d'application territoriale de l'AC, voir Loubet F., Dissart J.-C., Lallau B. (2011) Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n. 4, p. 681-703.

## Les enjeux d'une réflexion à l'échelle territoriale

L'émergence du territoire en tant que concept est liée aux mutations des trente dernières années. En effet, dans un contexte de mondialisation, certains territoires tentent de mettre en avant leurs spécificités pour attirer et ancrer des entreprises. L'économie territoriale cherche à identifier les caractéristiques du territoire qui vont attirer les entreprises et la population, l'espace devenant ainsi moteur du développement économique<sup>3</sup>. Dans ces analyses, une notion clé est celle de ressource spécifique, qu'un territoire doit pouvoir identifier, révéler et renouveler pour se développer<sup>4</sup> : en promouvant des spécificités locales (*i.e.* spatialement ancrées), un territoire pourra se démarquer des autres et échapper ainsi à la concurrence mondialisée des offres de biens et services plus génériques. Ainsi, les ressources spécifiques sont à l'origine de la différenciation des territoires et permettent d'attirer, de manière durable, des activités économiques.

L'économie territoriale analyse également le rôle des acteurs dans le processus de développement : le territoire naît d'une dynamique initiée par un ensemble d'acteurs mobilisés autour d'une ou de plusieurs productions qui vont ainsi créer des savoir-faire, des réseaux et une identité. Le territoire est donc bien une structure sociale, construite par des relations entre ses habitants. Il existe ainsi des modes d'organisation de la vie sociale et de la production qui sont ancrés territorialement<sup>5</sup>. La mise en avant des ressources locales s'appuie sur la coordination des acteurs, liée à leur proximité tant géographique qu'institutionnelle, et ce sont ces stratégies d'acteurs qui donnent naissance au territoire.

Ainsi, de la coordination et de l'action collective d'un ensemble d'acteurs naissent des ressources spécifiques valorisées dans le processus de production à l'échelle du territoire. Cependant, le territoire n'a pas qu'un aspect économique mais constitue aussi une structure de vie pour les individus sous plusieurs autres aspects, notamment sociaux et politiques, qui vont les influencer.

Dans le cadre d'analyse proposé par l'économie territoriale, les stratégies de développement sont basées sur la révélation et la mise en valeur des ressources par les acteurs ; l'individu y est considéré comme un « moyen » pour le développement économique et non comme une fin. Reste alors ouverte la question de l'influence du territoire sur la qualité de vie des individus. Si la dynamique collective liée au territoire permet l'émergence de ressources, qu'en est-il de l'accès des individus à ces ressources ? En complément de l'analyse par les ressources et les acteurs, il apparaît alors pertinent d'envisager un cadre d'analyse de l'influence du territoire sur les opportunités des individus, autrement dit de la capacité du territoire, en tant que cadre de vie, à améliorer le niveau de liberté des individus qui s'y trouvent, mesure fondamentale du développement.

En tant qu'ensemble d'acteurs mobilisés autour d'enjeux de développement, le territoire se prête à l'AC, un glissement qui a déjà été opéré pour l'analyse du fonctionnement des filières, considérées comme des ensembles d'agents, personnes ou organisations qui sont en interaction autour d'une finalité commune<sup>6</sup>. Le territoire constitue ainsi une « structure du vivre ensemble » qui influence les opportunités à l'échelle individuelle, et se prête à une analyse de ses dynamiques *via* l'AC qui permet d'appréhender les interactions entre les acteurs du territoire, ses institutions et ses ressources dans une perspective d'accroissement des libertés individuelles.

Le recours à l'AC semble particulièrement pertinent dans la mesure où l'objectif de l'analyse présentée ici n'est pas d'estimer un niveau de développement économique mais d'appréhender la possibilité, pour les acteurs du territoire, de choisir le mode de vie auquel ils accordent de la valeur. À partir d'un large ensemble de capacités individuelles, les capacités qui ne peuvent être acquises qu'à l'échelle du territoire font l'objet d'un intérêt particulier.

3. Courlet C. (2001) *Territoires et régions : Les grands oubliés du développement économique*. L'Harmattan, Paris.

4. Colletis G., Pecqueur B. (1993) Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : Vers de nouvelles rencontres productives ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n. 3, p. 489-508.

5. Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.) (2007) *La ressource territoriale*. Coll. Anthropos, Économica, Paris.

6. El Harizi K. (2008) Measuring community capabilities in natural resource management: Methodological notes and findings from Morocco and Sudan. In : Dubois J.-L., Brouillet A.-S., Bakhshi P., Duray-Soundron C. (dir.), *Repenser l'action collective : Une approche par les capacités*, p. 143-169, L'Harmattan, Paris.

### *Évaluer les stratégies de développement par les capacités*

L'AC, comme cadre général de réflexion proposé par Sen, permet d'analyser l'influence de l'ensemble des composantes du territoire sur les opportunités individuelles. Elle permet, entre autres, d'inscrire l'analyse dans un cadre plus large que celui du PIB (Produit Intérieur Brut) focalisé sur la production économique, et d'évaluer les politiques de développement. En effet, pour Sen, le développement correspond à l'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus, c'est-à-dire ce qu'ils peuvent choisir de faire ou de réaliser. Ainsi, les libertés correspondent aux « capacités » des individus : leur capacité à transformer les ressources auxquelles ils ont accès en fonctionnements (états et actions) pour choisir le mode de vie auquel ils attachent de l'importance. Pour évaluer les stratégies de développement possibles des territoires, il est nécessaire de revenir sur plusieurs concepts clés de l'AC. En proposant un cadre pour analyser les processus de développement, cette approche constitue une structure normative pour l'évaluation et l'estimation du bien-être individuel et des arrangements sociaux ainsi que pour l'élaboration des politiques.

Le niveau de développement atteint par les individus est défini comme l'ensemble des fonctionnements possibles et des accomplissements réalisés. Ces derniers correspondent aux choix réellement effectués par les individus. L'ensemble des fonctionnements possibles (par opposition à ceux réalisés) correspond à l'ensemble des capacités, autrement dit aux différentes combinaisons de fonctionnements ou d'opportunités qu'une personne peut mettre en œuvre ou saisir, ou encore l'ensemble des options (en termes de faire et d'être) parmi lesquelles une personne peut décider en fonction du style de vie qu'elle veut vivre. En ce sens, l'AC permet de comparer les deux situations du possible et du vécu. De par leur caractère multidimensionnel, les capacités permettent aussi d'appréhender les changements dans les structures institutionnelles, sociales, culturelles, politiques et économiques qui peuvent développer certaines capacités, et de saisir dans quelle mesure ces améliorations sont durables, équitables et soutenables<sup>7</sup>.

Plusieurs critiques peuvent être formulées à l'encontre de l'AC, en particulier par rapport à son centrage sur l'individu. Dans une problématique de développement territorial, le cadre d'analyse doit prendre en compte l'aspect collectif des démarches de développement (sous-tendu, notamment, par les politiques ou programmes à portée territoriale). Les contributions récentes en termes de capacités collectives sont alors utiles pour compléter l'approche initialement développée par Sen.

Dans la littérature, deux facettes des capacités collectives sont particulièrement mises en évidence. D'une part, les capacités sont vues comme des capacités issues de l'action collective d'un groupe d'individus ; autrement dit, des capacités nouvelles qu'une personne n'acquiert que grâce à son engagement dans une collectivité, et qui l'aident à obtenir le mode de vie qu'elle désire<sup>8</sup>. Elles ont donc pour caractéristique majeure de n'exister que *via* l'action collective. Un autre trait parfois avancé tient à ce qu'elles bénéficient non seulement à l'individu mais aussi au collectif. Ce second point fait débat au sein de l'approche, car il tend à « forcer » le caractère fondamentalement individuel du concept de capacités. D'autre part, les capacités collectives sont définies dans la littérature comme des capacités liées aux « structures du vivre ensemble »<sup>9</sup> dans lesquelles les individus s'inscrivent. Ces capacités collectives sont des capacités individuelles, mais liées à l'environnement dans lequel l'individu évolue, un aspect particulièrement intéressant pour l'analyse des dynamiques territoriales.

### *Vers la notion de capacités territoriales*

Le territoire est le lieu où se conjuguent les actions et les attentes des acteurs, ce qui correspond à une organisation géographiquement spécifique<sup>10</sup>. Si le territoire est un construit d'acteurs, l'inscription de

7. Alkire S. (2008) Using the capability approach: Prospective and evaluative analyses. In : Comim F., Qizilbash M., Alkire S. (eds.) *The capability approach: Concepts, measures and applications*, p. 26-49, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

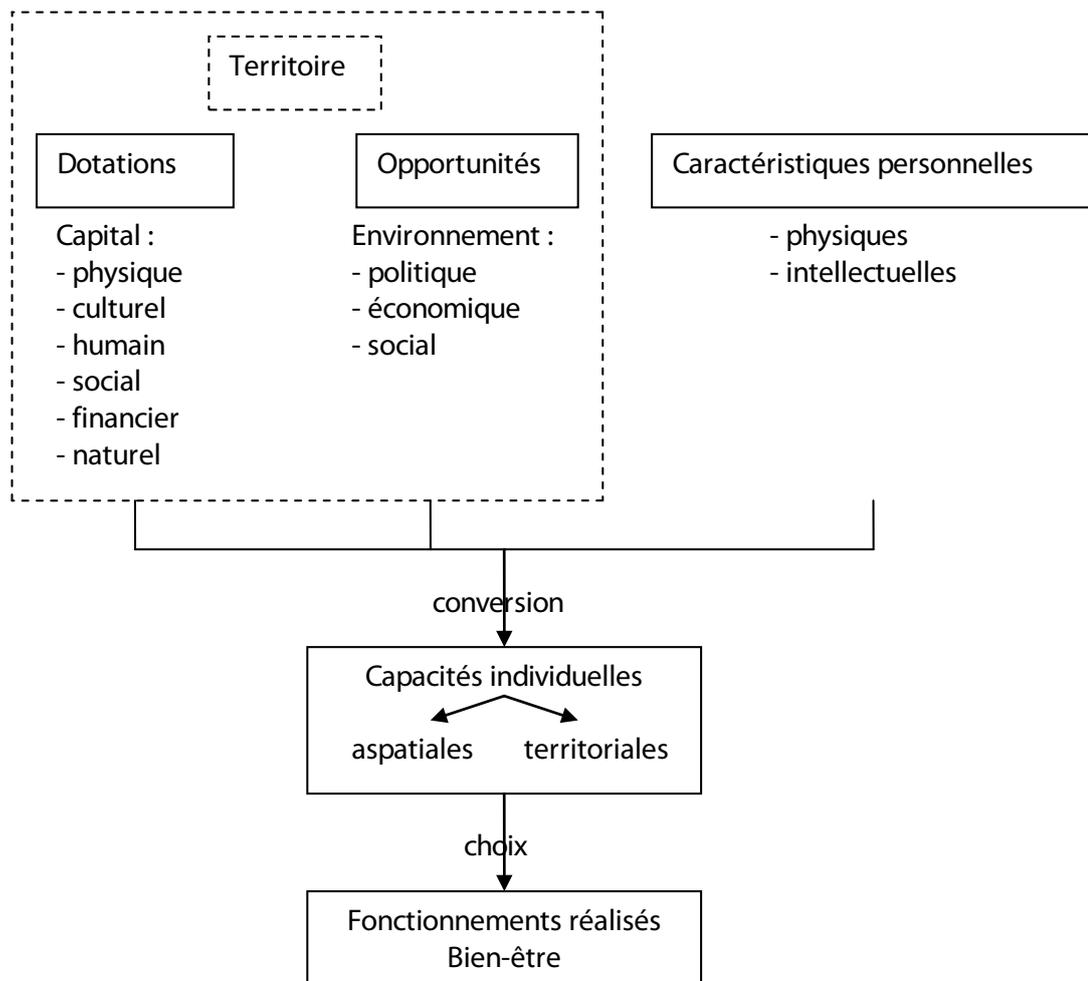
8. Ibrahim S. S. (2006) From individual to collective capabilities: The capability approach as a conceptual framework for self-help. *Journal of Human Development*, vol. 7, n. 3, p. 397-416. (p. 398)

9. Deneulin S. (2008) Beyond individual freedom and agency: Structures of living together in the capability approach. In : Comim F., Qizilbash M., Alkire S. (eds.), *The capability approach: Concepts, measures and applications*, p. 105-124, Cambridge University Press Cambridge, UK.

10. Courlet C. (2007) Du développement économique situé. In : Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.) *La ressource territoriale*, p. 32-44, Economica, Anthropos, Paris.

l'individu dans un territoire influe également sur sa qualité de vie, les opportunités dont il dispose, son identité. Le mode de gouvernance présent sur le territoire, les traditions locales, les institutions, le tissu économique local exercent une influence sur la formation des préférences des individus et les choix de vie offerts à la population. Il est en somme difficile de dissocier l'individu de l'environnement dans lequel il évolue : de même que les hommes façonnent le territoire, le territoire influence les individus qui y résident (ne serait-ce que temporairement), d'où une relation étroite entre individu et territoire. Ainsi, une partie des capacités obtenues à l'échelle individuelle sont liées au contexte dans lequel l'individu évolue, d'où la nécessité de prendre en compte le contexte de la société dans laquelle l'individu se trouve. Les « structures du vivre ensemble », définies comme des structures qui appartiennent à une communauté historique particulière, et qui sont irréductibles à des relations interpersonnelles, constituent alors un espace d'évaluation des conditions de vie. Le territoire est une structure du vivre ensemble, englobant un ensemble de ressources, de stratégies d'acteurs et de politiques publiques. Dans la perspective de l'AC, on avance ainsi la notion de capacités territoriales : des capacités individuelles « ancrées » dans le territoire, issues de ce dernier, et qui ne peuvent être obtenues qu'à son échelle. Les capacités territoriales font donc référence aux opportunités individuelles liées à l'inscription des individus dans le territoire. On peut schématiquement les représenter comme suit (Figure 1) :

**Figure 1. Capacités territoriales**



## 3. Développer les capacités territoriales

Un individu a accès à des dotations qui comprennent différents types de capital, matériel (financier, physique, naturel) comme immatériel (culturel, humain, social). Un bien ou la propriété d'un bien n'a de valeur que dans la mesure où ce bien permet la réalisation de quelque chose auquel cet individu accorde de la valeur. Par conséquent, la diversité des individus par rapport à leurs facultés de convertir les caractéristiques d'un bien en fonctionnement doit être prise en compte ; c'est la notion de (fonction de) conversion.

La conversion dépend non seulement des caractéristiques personnelles (physiques autant qu'intellectuelles) mais également des opportunités qui s'offrent à l'individu. Ces opportunités sont fonction de l'environnement institutionnel, des conditions de marché, des politiques publiques, des normes sociales, etc. C'est pourquoi connaître l'individu, les circonstances de son existence et son environnement, est tout aussi important que de connaître ce qu'il possède.

Enfin, on remarque que le territoire est présent aux niveaux des dotations et des opportunités, mais de manière variable. En effet, on peut considérer que certaines sont « génériques » (pour reprendre la terminologie de l'économie territoriale) comme la formation initiale en filière générale ou les lois de la République, alors que d'autres sont « spécifiques » au territoire comme les politiques des collectivités territoriales ou les dotations en capital naturel que l'on peut considérer comme fixes à court terme.

L'individu convertit alors dotations, opportunités et caractéristiques personnelles en capacités, certaines étant aspatiales (accéder à l'enseignement supérieur quand on est titulaire du baccalauréat), d'autres territoriales (s'appuyer sur un réseau social circonscrit géographiquement ; produire en Appellation d'Origine Contrôlée). C'est bien l'enchaînement « conversion » puis « choix » qui permet de passer des dotations – opportunités – caractéristiques personnelles aux capacités puis aux fonctionnements réalisés. Ce processus rend l'AC compatible avec la dynamique de création – révélation des ressources en économie territoriale.

En ce sens, le potentiel heuristique des capacités territoriales est multiple. D'une part, par rapport à l'AC, les capacités territoriales permettent de mieux appréhender la contribution de la géographie (ou d'un construit d'acteurs inscrit géographiquement) aux capacités individuelles et donc aux fonctionnements potentiels. D'autre part, par rapport à l'économie territoriale, la notion de capacité permet de se situer dans un cadre où identifier, révéler, construire une ressource devient moins important que sa finalité, c'est-à-dire accroître la liberté des résidents du territoire et donc augmenter leurs possibilités d'être et d'agir, notamment par rapport à la mise en œuvre de projets de territoire et de stratégies de développement. Enfin, l'AC permet d'analyser conjointement l'ensemble des caractéristiques du territoire (ressources, coordination entre les acteurs, action collective, stratégies et politiques de développement) sous l'angle de leur impact sur les opportunités individuelles.

### 3. Données et méthodes

Historiquement, l'approche par les capacités a surtout été utilisée pour évaluer les capacités individuelles dans les économies agraires des pays du Sud. Ici, l'enjeu méthodologique est double : il s'agit d'adapter l'AC au contexte des économies avancées, mais également d'appréhender la dimension collective des capacités. L'objectif est donc de proposer une méthode pour mesurer le niveau de développement des territoires en termes de capacités collectives, ce qui revient à définir **le développement territorial comme le niveau de capacités accessibles à l'échelle du territoire**. Cela implique, d'une part, de définir les dimensions de la liberté à l'échelle du territoire, d'autre part, de mesurer le niveau de liberté atteint. Pour ce faire, une approche méthodologique mixte, combinant analyses quantitative et qualitative, est appliquée sur des terrains situés en région Rhône-Alpes, dans le but de cerner la contribution de l'activité touristique au développement rural.

#### *Définir la liberté collective à l'échelle du territoire*

Définir la liberté à l'échelle du territoire revient à s'interroger sur les opportunités liées à l'inscription de l'individu dans le territoire, et donc à définir une liste de capacités « territoriales » : un sous-ensemble régionalement spécifique des opportunités individuelles.

Plusieurs moyens existent pour établir une liste de capacités correspondant au contexte de la recherche. Par exemple, une typologie des méthodes de sélection – non exclusives entre elles – des différentes dimensions des capacités liste les approches suivantes<sup>11</sup> : 1) données existantes ou convention (dimensions sélectionnées par commodité ou parce que ce sont les seules pour lesquelles existent des données) ; 2) supposition (quant à ce à quoi les individus accordent de la valeur) ; 3) consensus public ; 4) processus délibératif participatif continu (sélection des dimensions à partir d'un exercice participatif) ; et 5) preuve empirique concernant les valeurs des personnes (avis d'experts basés sur des données empiriques).

À ces approches s'ajoutent les méthodes fondées sur la mise en place de questionnaires et d'entretiens individuels qui ont pour objectif de mettre en évidence la perception qu'ont les individus du bien-être. Une liste de capacités significatives peut être établie en plusieurs étapes<sup>12</sup> : 1) « brainstorming » pour réfléchir aux capacités qui pourraient être considérées comme significatives dans le contexte de la recherche ; 2) revue de la littérature dans le domaine concerné ; 3) comparaison de la liste ainsi générée à d'autres listes réalisées par d'autres chercheurs ; 4) discussion de cette liste avec d'autres personnes. Par rapport à notre objet, la littérature donne des indications quant aux dimensions des capacités significatives à l'échelle territoriale. Par exemple, les dynamiques territoriales correspondent à l'ensemble des facteurs régionaux et locaux de structures et de tendances tels que la tradition entrepreneuriale, les réseaux privés et publics, l'éthique du travail, l'identité régionale, la participation et l'attractivité de l'environnement culturel et naturel<sup>13</sup>. Pour d'autres auteurs<sup>14</sup>, les dimensions significatives du développement sont le dynamisme géographique, le potentiel de revenu et de consommation locale, les dotations en services locaux d'usage quotidien, le tissu économique local, et la dimension géographique.

### *Mesurer le niveau de développement humain à l'échelle du territoire*

Deux questions majeures doivent être résolues pour mesurer le niveau de développement du territoire. D'une part, celle de l'espace d'évaluation car si le niveau de développement doit être, en théorie, évalué à travers les capacités, cela n'est guère possible d'un point de vue empirique. Sen admet que l'on rencontre des limites pratiques à l'évaluation du niveau des capacités car évaluer le niveau de liberté d'un ensemble d'individus implique que l'on ait accès à l'ensemble de l'information concernant les opportunités dont disposent les individus. L'évaluation porte alors sur les fonctionnements atteints, c'est-à-dire les réalisations effectives des individus. Évaluer les fonctionnements (par opposition aux capacités) revient à évaluer la différence entre potentiel et réalisation. Dans une perspective de développement territorial, une approche en termes de fonctionnements permet de comparer la situation de territoires différents. D'autre part, celle des indicateurs qui permettent de mesurer, de manière pertinente, chacune des dimensions retenues. En effet, évaluer le niveau de développement implique de pouvoir mesurer le niveau atteint par le territoire dans chacune des capacités. Il faut donc associer un ou plusieurs indicateurs à chaque capacité, ce qui est fonction des données disponibles.

Pour l'approche quantitative mobilisée dans cette analyse, la méthode retenue est celle de la construction d'indicateurs synthétiques, inspirée d'initiatives telles que l'Indicateur de Développement Humain (IDH) qui intègre, dans une approche multidimensionnelle, le niveau de revenu, le niveau d'éducation et l'espérance de vie, chacune de ces dimensions étant associée à un ou plusieurs indicateurs.

Les données mobilisées pour mesurer le développement des territoires ruraux rhônalpins sont celles fournies par l'INSEE à partir de plusieurs bases (recensement de la population ; base permanente des équipements ; direction générale des impôts). L'analyse est réalisée à l'échelle des cantons, échelle la plus fine pour rapport aux données disponibles. En effet, si l'étude entend analyser les conséquences

11. Alkire S. (2007) Choosing dimensions : The capability approach and multidimensional poverty. Chronic Poverty Research Centre, Working Paper, n. 88.

12. Robeyns I. (2006) The capability approach in practice. *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14, n. 3, p. 351-376.

13. OCDE (2001) *Perspectives territoriales de l'OCDE*. OCDE, Paris.

14. Ferlaino F., Silvia Rota F., Scalzotto L. (2008) *Analisi della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*. Istituto Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte, Torino.

**3. Développer les capacités territoriales**

de l'inscription d'un individu dans un territoire « d'action », le périmètre retenu pour la recherche est conditionné par l'accès aux données.

À partir de la littérature traitant de l'AC et des questions de développement local, une liste de capacités territoriales a été établie. Elle est constituée de six dimensions considérées comme significatives à l'échelle du territoire. Pour chacune de ces dimensions, un ou plusieurs indicateurs ont été retenus à partir de la littérature et de statistiques descriptives pour repérer les variables les plus discriminantes d'un point de vue territorial (Tableau 1).

**Tableau 1. Dimensions et variables retenues pour l'analyse quantitative**

Dimension	Renseigne/mesure	Indicateur retenu
Revenu	Niveau de vie global du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part du nombre de foyers fiscaux imposés en 2005</li> </ul>
Capital humain	Compétences/Éducation/Savoir-faire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part de la population en âge de travailler (18-55 ans)</li> <li>Part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans l'ensemble des CSP</li> <li>Part de la population titulaire d'un diplôme de niveau supérieur dans l'ensemble de la population</li> </ul>
Accès à l'emploi	Fournir des emplois/Stabilité de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part des ménages dont l'homme et la femme ont le statut d'actif occupé dans la population totale</li> <li>Part des actifs occupés dans les actifs totaux</li> <li>Part des emplois stables (en contrat à durée indéterminée) dans la population active occupée totale</li> </ul>
Accès au logement	Accès au logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part des résidences principales <i>vs</i> part des résidences secondaires</li> </ul>
Tissu économique	Dynamique de l'environnement économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'entreprises sur le territoire</li> <li>Évolution du nombre d'entreprises sur le territoire</li> </ul>
Accès aux services	Attirer ou maintenir une population	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indice non pondéré du nombre de services par habitant en termes de services marchands, non marchands, d'éducation, et de santé</li> </ul>

Ces indicateurs ont été analysés séparément et en combinaison (création d'un indice de développement « global » pour chaque canton) en mobilisant statistiques descriptives, analyse de corrélation et analyse en composantes principales.

Le travail à partir des données secondaires, s'il permet d'obtenir des informations normalisées pour une comparaison la plus objective possible, présente des limites : il peut apparaître trop global, effaçant les spécificités des situations et les nuances de l'analyse ; et certaines dimensions pourtant considérées comme significatives du développement rural, comme le capital social, ne sont pas mesurées par les services statistiques. Pour répondre à ces limites, une seconde étape méthodologique, basée sur un recueil des données de terrain, a été mise en œuvre.

L'objectif était de recueillir des informations auprès des acteurs des territoires, entendus comme individus impliqués dans la construction ou la vie du territoire. Ces « acteurs territorialisés » sont ceux qui trouvent dans le potentiel des territoires une ressource pour l'action<sup>15</sup>. Plusieurs catégories ont été interrogées :

15. Gumuchian H., Grasset E., Lajarge R., Roux E. (2003) *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Économica, Paris.

- Élus locaux : les enquêtes auprès des élus, représentants directs de la population, permettent d'acquérir une connaissance du point de vue « politique » des leviers et des freins au développement du territoire. Ce travail peut révéler les conflits et jeux d'acteurs sur le territoire. En outre, les élus sont porteurs des politiques publiques au niveau local et, à ce titre, d'une vision de ces dernières.
- Chambre d'agriculture : ces acteurs peuvent être divisés en deux catégories, les élus des syndicats agricoles et les conseillers techniques. Ces acteurs sont importants dans les territoires ruraux où, en dépit des évolutions, l'agriculture continue de jouer un rôle socio-économique fort.
- Comités d'entreprises/représentants syndicaux : ces acteurs donnent la vision des salariés travaillant sur le territoire. En particulier, ils permettent de renseigner les possibilités d'accès à l'emploi sur le territoire ainsi que les formes d'emploi présentes, tant du point de vue du niveau de qualification que de celui du statut (emplois stables ou précaires).
- Chefs d'entreprises/artisans : interrogés afin d'analyser le processus de création d'activité sur le territoire.
- Directeurs d'établissements scolaires : ces acteurs permettent de renseigner le type d'offre de formation proposé au sein du territoire, ainsi que les choix de formation les plus souvent retenus par les étudiants, éclairant ainsi le lien entre activités économiques présentes sur le territoire et choix individuels de formation.

À partir des résultats statistiques issus de l'approche quantitative, deux terrains d'étude ruraux ont été sélectionnés en Rhône-Alpes, en particulier selon leur niveau relatif de développement et leur configuration touristique. Au total, cinquante-six acteurs ont été rencontrés sur les deux territoires. Un questionnaire semi-directif a été privilégié, cet outil permettant de répondre à une question de recherche précise tout en laissant aux répondants la possibilité d'exprimer leur point de vue, notamment sur les possibilités de développement du territoire.

L'approche qualitative vient donc compléter l'analyse quantitative, pour éclairer les pistes déjà mises en évidence. Pour appréhender la réalité des liens entre tourisme et développement à partir des dires des acteurs, les questions ont été réparties en plusieurs sections : perception du territoire ; « mesure » perçue de chaque dimension du développement, en ajoutant celle du capital social (non disponible pour l'approche quantitative). La mesure est basée sur une échelle ordinale de 1 à 5, la note de 1 reflétant un niveau faible, tel que perçu par un acteur, d'une dimension donnée, et 5 un niveau élevé. Outre la mise en évidence d'aspects échappant à l'analyse des données secondaires, l'approche qualitative permet aussi d'approfondir, par l'analyse du discours des acteurs, le lien entre développement local et dynamiques territoriales.

## 4. Résultats et discussion

Les résultats sont présentés d'abord pour l'analyse quantitative, ensuite pour l'analyse qualitative.

La région Rhône-Alpes, deuxième région la plus riche de France, est particulièrement intéressante du point de vue de l'analyse des dynamiques rurales car en dépit de sa richesse, elle affiche de fortes disparités à l'échelle infrarégionale. Ainsi, l'analyse des dimensions du développement montre que les cantons ruraux rhônalpins présentent un coefficient de variation plus élevé (*i.e.* une plus grande dispersion relative des données) pour le revenu, l'accès à l'emploi et le tissu économique local que l'espace rural français dans son ensemble.

L'analyse de ces dimensions indique également qu'elles ne sont pas forcément corrélées entre elles, ni en termes de valeur du coefficient de corrélation ni en termes de direction de la relation (Tableau 2). Les valeurs les plus élevées (supérieures à 0,40 en valeur absolue) indiquent une association entre d'une part, tissu économique local et d'autre part, revenu, capital humain et accès aux services ; l'accès au logement est positivement associé à l'accès à l'emploi, et le revenu au capital humain. En revanche, accès à l'emploi et accès aux services sont fortement et négativement corrélés (-0,59).

## 3. Développer les capacités territoriales

Tableau 2. Corrélation entre les différentes dimensions du développement

	Tissu économique local	Accès au logement	Revenu	Accès à l'emploi	Capital humain	Accès aux services
Tissu économique local	1,00					
Accès au logement	-0,25	1,00				
Revenu	0,46	0,15	1,00			
Accès à l'emploi	-0,35	0,48	0,31	1,00		
Capital humain	0,50	0,00	0,67	0,07	1,00	
Accès aux services	0,40	-0,23	-0,06	-0,59	0,05	1,00

L'analyse en composantes principales de ces dimensions du développement montre une opposition entre, d'une part, tissu économique local et accès aux services, et d'autre part, accès à l'emploi et accès au logement, révélant ainsi une opposition entre territoires performants du point de vue économique et territoires essentiellement tournés vers la fonction résidentielle. Ce résultat souligne la forte influence de l'urbain au sein des cantons ruraux rhônalpins ; au sein de la région, la fonction résidentielle n'est pas réservée à l'espace périurbain et concerne l'ensemble des territoires de l'espace rural, qui entretiennent des liens avec des pôles d'emplois où les habitants de ces territoires vont travailler. Cette analyse indique aussi une opposition entre accès aux services et autres dimensions du développement (en particulier revenu, capital humain et emploi). Ce deuxième axe oppose plutôt les territoires sur leur structure économique et sociale : ceux sur lesquels le nombre de foyers fiscaux imposés est important, avec une population active appartenant plutôt à la catégorie des CSP supérieures et un bon dynamisme économique, par opposition aux territoires cumulant les dynamiques négatives sur ces capacités. Ainsi, la majorité des cantons présentant des coordonnées négatives sur cet axe sont des cantons du département de la Loire et de l'Ardèche, départements globalement moins dynamiques que les autres départements de la région Rhône-Alpes. Par conséquent, l'analyse en composantes principales montre la diversité des configurations territoriales, avec des niveaux variables de capacités, au sein de la région Rhône-Alpes. Enfin, l'analyse du classement des cantons ( $n=114$ ) en termes de revenu et en termes de développement montre une certaine déconnexion entre ces deux indicateurs : selon le revenu, les cinq cantons les mieux classés sont Bourg-Saint-Maurice (73), Bozel (73), Biot (74), Izernore (01) et Thônes (74) ; tandis que les cinq premiers cantons selon le niveau de développement sont Belleville (69), Villard-de-Lans (38), Izernore (01), Nantua (01) et Saint-Étienne-de-Saint-Geoirs (38). Un seul canton est commun à ces deux classements, et une analyse élargie montre que l'on ne retrouve pas forcément les mêmes territoires dans les deux classements, ou bien que l'on ne retrouve pas les territoires à la même place. Par conséquent, revenu et développement ne vont pas forcément de pair, un résultat largement souligné par la littérature en économie du développement mais particulièrement intéressant dans un contexte infrarégional d'économie avancée.

Ces premiers résultats amènent à s'interroger tant sur la notion de territoire (un bassin de vie ? une intercommunalité ? un pays ?) que sur celle de développement territorial, redéfini en termes d'accès aux capacités à l'échelle du territoire.

L'analyse qualitative, quant à elle, s'est focalisée sur deux études de cas aux situations contrastées : le territoire des Boutières, situé en Ardèche, et le canton de Saint-Symphorien-de-Lay, dans la Loire. D'une part, le territoire des Boutières est un territoire difficile d'accès, éloigné des centres urbains. Son développement est pour l'essentiel lié à l'industrie du bijou, qui a permis d'y développer des compétences spécifiques et une activité économique importante. L'agriculture y est également présente,

mais de manière marginale. Cependant aujourd'hui, face aux différentes crises économiques et à la problématique de la désertification, le territoire cherche de nouvelles voies de développement. D'autre part, Saint-Symphorien-de-Lay est un territoire rural mais périurbain, au centre des trois pôles urbains que sont Lyon, Saint-Étienne et Clermont-Ferrand. Historiquement ce territoire s'est particulièrement appuyé sur l'industrie textile, qui n'existe quasiment plus aujourd'hui. Dans ce territoire également résidentiel mais aussi très agricole, des enjeux émergent autour du lien entre activités résidentielles, économiques et récréatives.

Une analyse comparative de ces deux territoires permet d'approfondir les aspects mis en évidence dans l'approche quantitative, en abordant chaque dimension du développement (le tissu économique ayant été brièvement décrit ci-dessus) puis en se focalisant sur la dimension « capital social » (relations sociales au sein du territoire et liens avec les autres territoires, appréciés selon l'existence d'associations, de réseaux d'acteurs formels et informels, d'événements collectifs, etc.) absente de l'analyse statistique.

Tout d'abord, dans les Boutières le niveau de vie (capacité « revenu ») est jugé supérieur à l'ensemble des territoires ruraux de la région Rhône-Alpes ; la majorité des acteurs lui donne les notes de 3 (à 27 %) et 4 (à 52 %). Toutefois, d'importantes disparités sont soulignées au sein même du territoire, avec un niveau de vie perçu comme généralement en baisse depuis quelques années. La présence des industries est identifiée en tant que principale source de revenus.

L'accès à la formation est majoritairement noté de 2 (35 % des acteurs) à 3 (42 %), la formation continue étant jugée insuffisamment accessible sur le territoire. En outre, si les acteurs soulignent qu'il existe suffisamment d'établissements scolaires sur le territoire, certaines communes sont menacées de voir leur école fermer. Par ailleurs, la forme de développement économique du territoire conditionne de manière importante la formation et les compétences locales. D'une part, le territoire a développé des compétences spécifiques, en particulier dans le travail minutieux du bijou. Les entreprises se sont spécialisées dans des métiers de pointe, induisant des compétences spécifiques de la main-d'œuvre. D'autre part, l'importance du développement industriel local a permis la création du lycée du Cheylard : les industriels du territoire ont fait pression pour obtenir le lycée. L'offre de formation est également influencée par le secteur industriel, puisque ses acteurs ont participé à la conception de l'offre de formation professionnelle du lycée.

Pour la plupart des acteurs, les opportunités d'emploi ne sont pas variées sur le territoire, et beaucoup de personnes le quittent pour trouver un emploi, plus particulièrement les jeunes diplômés. Le secteur industriel est celui qui fournit la majorité des emplois, suivi par le secteur des services. Les offres d'emploi sont très spécifiques au secteur industriel, dans le bijou ou le textile. Ainsi, une personne qui perd son emploi sur le territoire et qui n'est pas mobile aura beaucoup de difficultés à retrouver du travail. Ce phénomène est accentué, selon les personnes interrogées, par l'éloignement des centres urbains. Les acteurs des Boutières soulignent une difficulté d'accès aux services de l'emploi, avec une information non adaptée à la réalité économique du territoire. Les habitants se sont adaptés à la demande des entreprises, mais cela a décliné au cours des dernières années.

L'accès aux services sur le territoire est noté à hauteur de 2 (31 % des répondants) et 3 (41 %). Les acteurs soulignent un sentiment d'abandon, et que peu à peu les services publics disparaissent. Malgré la proximité du Cheylard, sur lequel tous les services sont présents, il existe un manque de commerces de proximité dans les communes. Enfin, les acteurs insistent sur les difficultés d'accès aux services de santé. Enfin, en termes de capital social, il existe un nombre relativement important d'associations sur le territoire des Boutières. Ces associations sont majoritairement des associations culturelles et sportives, mais aussi de mise en valeur du patrimoine. Il existe également des événements collectifs et des réseaux d'acteurs, notamment liés au tourisme. Cependant, la majorité des répondants accorde la note de 2 aux liens existant entre les acteurs sur le territoire. En effet, s'il existe beaucoup d'associations, il semble difficile de les faire travailler ensemble. Les collaborations sont plutôt mises en œuvre entre acteurs de différents territoires au sein d'une même corporation (comme les industriels). Plus globalement, les Boutières entretiennent des liens avec les autres territoires, mais des difficultés persistent pour ancrer une dynamique. Pour les acteurs, la création de liens serait facilitée par la définition du territoire ; ensuite, par la mise en œuvre de projets communs, la définition d'un projet de territoire, et la volonté de faire vivre le territoire. Dans les Boutières, le sentiment général est que le territoire n'est pas suffisamment en difficulté pour s'interroger sur sa stratégie de développement.

**3. Développer les capacités territoriales**

Globalement, le territoire des Boutières est un territoire en difficulté, malgré le dynamisme industriel du Cheylard. Les difficultés principales sont liées à la difficulté d'ancrer des dynamiques dans le territoire, à se doter d'un vrai projet de développement. L'analyse du discours des acteurs souligne le rôle « parasite » du Cheylard, le fort développement industriel ayant évincé les autres possibilités de développement.

Sur le canton de Saint-Symphorien-de-Lay, le niveau de vie est perçu comme inférieur à celui de l'ensemble des territoires ruraux rhônalpins. Les difficultés liées à la fermeture des entreprises textiles sont soulignées, et les emplois sont souvent des emplois industriels peu qualifiés. Ainsi, 27 % des acteurs donnent la note de 2 au niveau de vie sur le territoire, et 50 % la note de 3. Le discours des acteurs travaillant dans le secteur social confirme cette vision. Par conséquent, le territoire de la CoPLER (Communauté de communes du Pays entre Loire Et Rhône) rencontre des difficultés importantes en termes de niveau de vie. La dimension du capital humain est bien moins notée, avec une note de 2 (16 % des acteurs) et de 3 (42 %). Si la majorité affirme qu'il existe un bon accès à la formation initiale sur le territoire, le résultat est plus nuancé pour la formation continue. Cependant, de par sa situation au carrefour de trois pôles urbains, le territoire permet un accès à la formation relativement plus aisé que dans d'autres sites, notamment les Boutières. Peu de compétences spécifiques sont identifiées par les acteurs, la majorité étant mobilisée par l'artisanat ou l'industrie. Globalement, les acteurs soulignent l'absence de postes qualifiés et de cadres sur le territoire. Ainsi, les jeunes diplômés quittent le territoire pour trouver un emploi dans les centres urbains.

Concernant l'emploi, son manque de variété est souligné, et de fortes mobilités y sont liées. Les acteurs accordent à nouveau une note de 2 à 3 à l'accès à l'emploi sur le territoire. Il y a beaucoup de mobilités quotidiennes, les habitants du territoire allant travailler dans les pôles urbains. De plus, on trouve peu d'emplois qualifiés sur le territoire. Contrairement aux Boutières, les acteurs soulignent un bon accès aux services de l'emploi sur le territoire. Possédant la compétence emploi, la communauté de communes prend en charge cet aspect, en fournissant un accès aux offres d'emploi et en assurant un travail important de mise en relation entre habitants et entreprises. Toutefois, les acteurs soulignent que, compte tenu du manque de transports en commun sur le territoire, l'accès aux services existants sur Roanne peut être difficile.

L'accès aux services est noté à 4 (44 % des répondants) et 2 (32 %). Aucun problème particulier n'est souligné en ce qui concerne l'accès aux services. Ainsi, toutes les communes du territoire ont un commerce, et une maison de santé a été mise en place.

Enfin, en majorité, les acteurs donnent la note de 4 au niveau de capital social sur le territoire. Ils soulignent la volonté, l'implication, le dynamisme de chacune des catégories d'acteurs dans le développement du territoire.

Dans l'ensemble, le niveau de développement est plutôt élevé sur le territoire de la CoPLER. Il existe une communauté de communes dynamiques, et les acteurs sont particulièrement impliqués dans le développement du territoire, que ce soit les élus, les chargés de mission ou les acteurs privés.

Plus généralement par rapport aux deux territoires étudiés, l'approche qualitative permet d'obtenir plusieurs résultats intéressants, complémentaires de l'approche quantitative, avec notamment des éléments relatifs à la dimension du capital social. Ce dernier joue un rôle central dans le développement global du territoire. Dans les Boutières, le blocage rencontré est dû, selon les acteurs, au manque de dynamisme et de volonté de travailler collectivement, en particulier au niveau des élus. Mais cette difficulté se retrouve également à l'échelle des associations. En revanche, sur le canton de Saint-Symphorien-de-Lay, l'existence de réseaux et l'habitude de travailler en commun permettent l'émergence de projets forts et structurants pour le territoire. Cela invite à réfléchir à la notion « d'empowerment », c'est-à-dire de prise de pouvoir à l'échelle du territoire. Par conséquent, il semble central de donner aux territoires les ressources nécessaires pour qu'ils prennent en main leur trajectoire de développement.

En conclusion de l'analyse empirique, il convient de souligner que l'AC reste une approche en construction. La densité et l'importance de la littérature sur le sujet appellent deux remarques. D'une part, il n'existe pas de méthode normalisée d'opérationnalisation de l'approche, ce qui implique nécessairement un positionnement du chercheur ou de l'agent de développement. D'autre part, cette situation constitue aussi une des richesses de l'approche car elle permet de disposer de plusieurs sources de réflexions assorties de possibilités d'adaptation.

En définitive, l'application de cette méthode permet de mettre en évidence la structuration de l'espace rural rhônalpin en termes de capacités. Malgré un relatif dynamisme de cette région par rapport à l'ensemble de l'espace rural français, des inégalités de développement infrarégionales persistent entre les territoires ruraux.

Globalement, la principale recommandation de notre analyse est que, pour constituer un catalyseur de capacités territoriales, un projet de développement doit être accompagné tant par les collectivités locales que les services déconcentrés de l'État. Il est nécessaire de faire un bilan de la situation du territoire, des capacités collectives mais également des ressources dont le territoire dispose afin d'adapter les politiques. Par conséquent, il est utile de développer des diagnostics de territoire fondés sur l'approche par les capacités, tenant compte de la multidimensionnalité des facteurs de développement, y compris le capital social.

## 5. Conclusion

Il apparaît donc que l'AC offre un éclairage intéressant de la question de l'égalité des territoires, au-delà de son évaluation au niveau des individus. Plus précisément, elle permet de mieux comprendre quelles sont les opportunités qui sont accessibles à ces individus sur un territoire donné, et en retour comment les capacités individuelles contribuent aux dynamiques territoriales. Dans une telle perspective, promouvoir les capacités des individus c'est également contribuer au développement de leur territoire et à l'égalité entre territoires, ce qui rejoint les préoccupations classiques des politiques publiques en termes de centrage sur les territoires ou sur les individus. Les politiques publiques devraient-elles tendre vers une égalisation des capacités individuelles afin de contribuer à l'égalité des territoires ou vers l'égalisation des capacités territoriales afin de contribuer à l'égalité des individus ?

Il est un autre sujet qui fait l'objet d'approfondissements au sein de l'approche après avoir été peu abordé par Sen, et qui permettra d'approfondir la compréhension de cette interaction entre individus et territoires. C'est celui des risques, et des capacités à y faire face. Il est alors question de résilience<sup>16</sup>, qui s'évalue là encore tant au niveau des individus qu'au niveau des territoires, et de nouveau dans l'interaction entre l'une et l'autre des échelles d'analyse. Il convient donc non seulement de se pencher sur la résilience territoriale, mais aussi sur la contribution des territoires aux capacités des individus à faire face aux risques et aux chocs. Face à l'ampleur des risques globaux, économiques, financiers, et bien entendu climatiques, la résilience pourrait bien devenir un critère majeur de l'égalité entre territoires et au sein de ces territoires.

16. Lallau B. (2011) La résilience, moyen et fin d'un développement durable ? *Éthique et économique/Ethics and Economics*, vol. 8, n. 1, <http://ethique-economique.net/>



**Marie-Françoise PÉROL-DUMONT**, mariée, mère de deux enfants est née en mai 1952 à Nedde, petit village de Haute-Vienne dans la montagne limousine, à la limite du plateau de Millevaches, dans une famille d'agriculteurs. Après des études secondaires à Limoges, puis à l'université de Poitiers et en Angleterre, elle devient professeur d'anglais.

Dès 1977, elle est élue conseillère municipale socialiste dans sa commune d'origine, avant d'entrer en 1988 au Conseil général de Haute-Vienne, représentante d'un canton urbain à Limoges. Vice-présidente en charge de la culture, elle est parallèlement conseillère régionale du Limousin de 1992 à 1997. Elle devient députée PS en 1997, et sera réélue en 2002 et 2007, avant de passer volontairement le relais en 2012.

En 2004, elle est élue à la présidence du Conseil général, puis devient vice-présidente de l'Assemblée des départements de France (ADF), et présidente du groupe majoritaire de gauche. Elle s'attache quotidiennement à maintenir l'équilibre et l'équité entre territoires ruraux et urbains de son département. Décentralisatrice convaincue, elle fait du futur acte de décentralisation un enjeu de la modernisation de notre démocratie.

## Solidarité entre les hommes, solidarité entre les territoires

Nos territoires sont riches de leurs cultures et de leurs habitants, chacun dispose de « capacités » propres permettant son aménagement et son développement. Comme le montre bien la contribution de Jean-Christophe Dissart, Benoît Lallau et France Loubet, il est essentiel de développer ces capacités territoriales. Les élus locaux et les collectivités locales, particulièrement les départements, ont un rôle primordial à jouer. En effet, seule la proximité permet l'émergence des intelligences territoriales.

En créant le ministère de l'Égalité des territoires, le président de la République a souhaité donner un nouvel élan à l'aménagement du territoire. Ce signal politique majeur à l'égard de zones oubliées de la République, banlieues, zones rurales ... est un encouragement à développer les « capacités territoriales ». Mais l'enjeu est de taille, car ces espaces bien souvent s'opposent les uns aux autres par leurs géographies, leurs économies ou encore leurs démographies. Les élus doivent prendre la mesure de ces enjeux et mettre en œuvre des politiques toujours plus innovantes et, de même, ils doivent inventer de nouvelles solidarités territoriales.

La mission première d'un élu local est de défendre son territoire en le développant et le rendant plus attractif. Il favorise et aide à l'épanouissement de projets structurants d'ordre économique, social, culturel ou autre. Et si les volontés et les projets de l'ensemble des acteurs socio-économiques d'un territoire s'additionnent, alors l'excellence est à la portée de chaque commune, de chaque canton, de chaque département.

Mon expérience d'élue locale, présidente du Conseil général de la Haute-Vienne depuis 2004, me permet de témoigner que cet engagement pour l'égalité des territoires est primordial. En effet, mon département est modeste en taille, en population et en budget. C'est un département dont la faible densité démographique et le caractère rural contrastent avec le fait métropolitain de Limoges, capitale départementale et régionale qui abrite avec son agglomération la moitié de la population du département et la majorité des activités économiques. Ce simple constat oblige à se soucier quotidiennement de l'équilibre entre les territoires dans la mise en œuvre des politiques départementales.

Déjà en charge des solidarités entre les hommes, le département doit être conforté comme la collectivité des solidarités entre les territoires. Le département, collectivité de proximité, connaît les difficultés ou les atouts de chaque territoire, mais également les capacités des acteurs locaux à mobiliser les énergies et les intelligences. Premier partenaire des communes et des intercommunalités, le Conseil général se trouve ainsi au cœur des projets de l'ensemble du territoire départemental. Bien souvent, son apport financier est déterminant dans la mise en œuvre d'un investissement. Le département est aussi *de facto* placé dans le rôle de l'aménageur et se doit d'être en capacité de fixer les grandes orientations, d'assumer la fonction de chef de file en matière d'aménagement du territoire départemental.

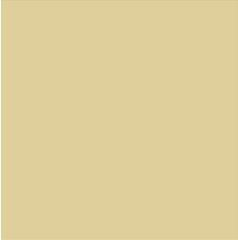
Ce chef de filât, s'il est capital pour maintenir un équilibre entre les territoires, ne doit pas se faire au détriment des singularités locales. L'égalité ne peut pas être synonyme d'homogénéisation. Chaque espace doit pouvoir initier ses propres projets en fonction de son identité, de sa culture. Toutefois, l'État, avec le concours des collectivités dans le respect de leurs compétences, doit garantir le plus possible un niveau de service et d'équipement semblable dans chaque territoire, constituant ainsi le socle commun sur lequel l'aménagement peut équitablement s'opérer.

Ce socle a connu des évolutions profondes ces dix dernières années et a été ébranlé avec, par exemple, la fermeture progressive de certains services publics en zones rurales. Cette transformation a créé un vrai déséquilibre entre les territoires, même si par endroits il a été possible d'atténuer cette absence d'État. Mais aménager le territoire impose de regarder l'avenir. J'aimerais illustrer mon propos en évoquant un des enjeux de la décennie qui s'ouvre, à savoir, l'accès au très haut débit. Les collectivités locales ont dû financer la diffusion de l'ADSL dans les zones peu peuplées, à savoir les zones où les investissements privés n'auraient pas été suffisamment rentables à court terme. Sans la volonté politique de déployer l'ADSL, dans ces lieux, des zones entières n'auraient pas accès à Internet aujourd'hui. Et si l'on peut louer la décision prise par les élus locaux concernés, on doit tout de même s'interroger sur la rupture d'égalité entre territoire et entre citoyen. Quel habitant d'une zone urbaine disposant d'une connexion par fibre optique peut imaginer qu'à quelques kilomètres de chez lui la seule possibilité de se connecter à Internet s'opère *via* un modem au son suranné ne permettant d'obtenir qu'une vitesse de connexion de 512 k.

Le déploiement du très haut débit est un enjeu majeur de l'aménagement mais aussi du développement économique, social et culturel des territoires. Mais il s'agit également d'un engagement financier considérable dès lors que chaque ville, chaque commune, devra être connectée au très haut débit au nom de l'égalité de service. L'expérience passée nous démontre que les opérateurs privés ne seront pas acteurs d'un aménagement équilibré du territoire et qu'il est très compliqué de contraindre leurs investissements. Mais il n'est pas non plus intellectuellement honnête d'envisager que les territoires « non rentables » soient contraints de financer en propre les infrastructures. Il ne peut pas y avoir d'égalité s'il n'y a pas de solidarité entre territoires.

Seule une vraie péréquation instituée à chaque échelon de façon horizontale et verticale peut permettre l'émergence d'une égalité entre les territoires. Souvent évoquée, elle se heurte au lobbying des uns contre les autres, estimant toujours qu'ils ont de meilleures raisons d'en bénéficier ou de ne pas y contribuer. La solidarité financière entre collectivités ne doit être un vain mot, mais au contraire devenir la clef de voûte des politiques territoriales. On ne pourra pas développer et aménager de façon juste et faire émerger des projets si les politiques publiques ne peuvent pas se financer équitablement.

L'État doit bâtir un cadre stable et connu de tous, seule garantie d'un développement équilibré.



## **B. Quelles politiques d'égalité des territoires ?**

---



## **Leviers politiques et contraintes politiques**



# 1. Quelle justice pour l'espace français ?

Jacques Lévy

## Synthèse

### Quelle justice pour l'espace français ?

L'opposition entre Jacobins et Girondins a mis aux prises deux variantes du centralisme étatique, assorti d'un corporatisme spatial assurant la dictature du passé sur le présent et déniaient leur autonomie politique aux villes. L'aménagement du territoire à la française a longtemps conforté ce dispositif en combinant un discours agrarien et un appel au « sursaut » étatique. Ce sont pourtant les villes qui ont assuré et qui assurent de plus en plus le développement du territoire. En partant de l'idée que l'espace peut être un bien public produit à la fois par ses opérateurs directs et la société tout entière, on peut repenser la question territoriale. Au lieu d'une vision uniforme, qui s'est en fait révélée très inégalitaire, on peut proposer une approche différenciée mais égalitaire. Une telle transformation suppose de mettre l'espace français en mouvement en lançant un processus ouvert à toutes les « fédéralités », qui devrait aboutir à une nouvelle architecture des territoires.

## L'auteur



**Jacques Lévy** a été élève à l'École normale supérieure de Cachan (F). Il est professeur de géographie et d'urbanisme à l'École polytechnique fédérale de Lausanne. Il y dirige le Laboratoire Chôros. Ses centres d'intérêt principaux sont la théorie de l'espace des sociétés, notamment au travers de la géographie du politique, des villes et de l'urbanité, de l'Europe et de la mondialisation. Il s'intéresse à l'épistémologie et aux méthodes des sciences sociales,

avec une attention particulière pour la cartographie et la modélisation. Dans son activité professionnelle, il s'emploie à relier et à associer la recherche fondamentale aux pratiques de l'urbanisme et du développement spatial. Il a à son actif plus de six cents publications, dont de nombreux ouvrages. Il est codirecteur de la revue *EspacesTemps.net*. Il est conseiller scientifique de la revue *Pouvoirs locaux*.

Page à l'École polytechnique fédérale de Lausanne: <http://people.epfl.ch/jacques.levy>

*Dans ce texte, quelques pistes sont proposées pour mettre en phase les dynamiques du territoire français et la composante spatiale d'un projet politique d'institution du juste. La rencontre entre ces deux éléments peut être appelée justice spatiale.*

## 1. Ne pas se tromper de présent

Dans le discours que l'État « républicain » tient à la société française, les inégalités géographiques n'existent pas, pas plus que les inégalités en matière de santé, d'éducation ou d'emploi. Cette dénégation de l'espace participe d'un déni plus général de tout ce qui peut contredire le mythe d'une égalité qui ne serait pas un projet mais une réalité indiscutable et éternelle.

### Jacobins, girondins : deux variantes du centralisme

Comme l'ont montré un certain nombre d'études sur le fonctionnement des relations entre l'État national et les autres échelons politiques<sup>1</sup>, on ne peut comprendre l'architecture française des pouvoirs en limitant les enjeux à un partage plus ou moins équitable des responsabilités entre les échelons. Si le projet des « Jacobins » a été relativement bien décrit comme une promotion du centralisme dans tous les domaines et une volonté de destruction de toute espèce de « corps intermédiaire », on est souvent passé à côté de la logique des « Girondins », qui est justement celle de la défense des corps intermédiaires, et non la demande d'une distribution équilibrée des compétences. Ce que demandent les Girondins, ce n'est pas le pouvoir, ce sont des contre-pouvoirs, qui prolongent d'ailleurs ceux que possédaient déjà les structures de l'Ancien Régime qui échappaient à la centralisation étatique. L'analyse de Tocqueville, publiée en 1856 sur les continuités de la société française par-delà l'événement révolutionnaire, vaut aussi pour les adversaires apparents du centralisme. Ceux qu'ont vaincus ensemble les Jacobins et les Girondins, ce sont les *féderalistes*, qui avaient inspiré la Constitution de 1791. Et, comme l'ont montré divers épisodes, du référendum perdu par le général de Gaulle en 1969 à l'actuelle résistance du Sénat à l'émergence de véritables gouvernements urbains ou régionaux<sup>2</sup>, la construction de vrais pouvoirs aux échelles infranationales a toujours trouvé sur sa route les « Girondins » officiels, d'Alain Poher à Jean-Pierre Raffarin. Les Jacobins sont des centralisateurs acharnés ; les Girondins sont des centralisateurs hypocrites.

Ce constat rejoint celui que l'Institut de la Décentralisation a depuis longtemps formulé. Le mot même de « décentralisation » contient un piège : celui d'une dépolitisation des enjeux. Car, au fond, « centralisateurs » et « décentralisateurs » classiques se rejoignent sur un point. La fonction politique de plein exercice doit rester aux mains de l'État central et tout le reste bascule dans les « corps intermédiaires ». Dans une approche corporatiste, cela permet de conforter une relation de représentation non responsable – au sens de l'anglais *accountable* – dans laquelle on n'est pas comptable de ses actes devant autrui. Dans cette tradition, le maire n'est garant que d'une partie de sa politique, le reste consistant à revendiquer davantage de soutien de l'État central. Ce système a engendré des effets pervers de toutes sortes, affaiblissant les scènes politiques locales, déresponsabilisant les citoyens et retardant l'émergence d'une approche contemporaine, c'est-à-dire ouverte, de l'identité locale. Le fait que l'on continue à dire, non sans raison, que les élections législatives sont des élections locales signe l'échec de ce que la plupart des pays démocratiques ont progressivement conquis : la capacité à discuter de ce qui est en jeu là où c'est en jeu.

1. Voir à ce sujet : Grémion Pierre, 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil ; Dupuy, François & Thoenig, Jean-Claude, 1983. *Sociologie de l'administration française*, Paris : Armand Colin. Rosanvallon, Pierre, 2004. *Le modèle politique français*, Paris : Seuil.

2. *Pouvoirs Locaux*, 2005. Dossier « Pour un vrai Sénat des territoires ». n°67-IV.

Or, cette distorsion entre le cadre du débat et l'enjeu du débat se retrouve en France à tous les niveaux. Le compromis, typique de la complicité tacite entre Jacobins et Girondins, qui a présidé, en 1875, à la fondation de la III<sup>e</sup> République, comprend plusieurs mécanismes qui visent à empêcher tout ajustement entre les structures politiques et la dynamique des espaces. On y trouve la sanctuarisation des territoires communaux, protégée par l'appui des conseils généraux, dont on détourne l'esprit en pérennisant les périmètres. À ces deux niveaux s'ajoute celui, puissant, de l'arrondissement, dont les élus, vus par leurs électeurs comme de véritables maires de *pays* « ruraux », sont quand même aussi des députés qui votent les lois et contrôlent (jusqu'à un certain point seulement sous la V<sup>e</sup> République) le gouvernement de la France. Enfin, le Sénat, qui a longtemps fonctionné comme lobby girondin de défense de ces trois échelons, possède quelques moyens d'éviter toute inflexion incontrôlée.

Ainsi, avec un peu de recul, les deux figures symétriques du récit territorial gagnent à être approchées bien davantage comme deux variantes complémentaires d'une même méthode que comme l'expression d'une alternative. C'est le couple vieilli d'acteurs s'entendant à merveille, en fin de carrière, pour rejouer la même comédie qui accable l'espace français, quelle qu'en soit la variante. Il en résulte une farouche résistance d'entités obsolètes mais qui servent d'étau à tout le système politique français :

- les communes, dont des milliers sont pratiquement vides, mais dont le vote des maires est décisif pour les élections sénatoriales ;
- les cantons, aux populations très inégales dans un département donné, ce qui permet aux zones peu peuplées d'avoir plus de poids que les villes dans le système d'attributions de subventions par les conseils généraux ;
- enfin, les circonscriptions législatives qui, par le biais des principes de calcul retenus, rendent possibles des inégalités significatives entre électeurs (62 000 habitants pour la circonscription la moins peuplée, 147 000 pour la plus peuplée après le redécoupage de 2010).

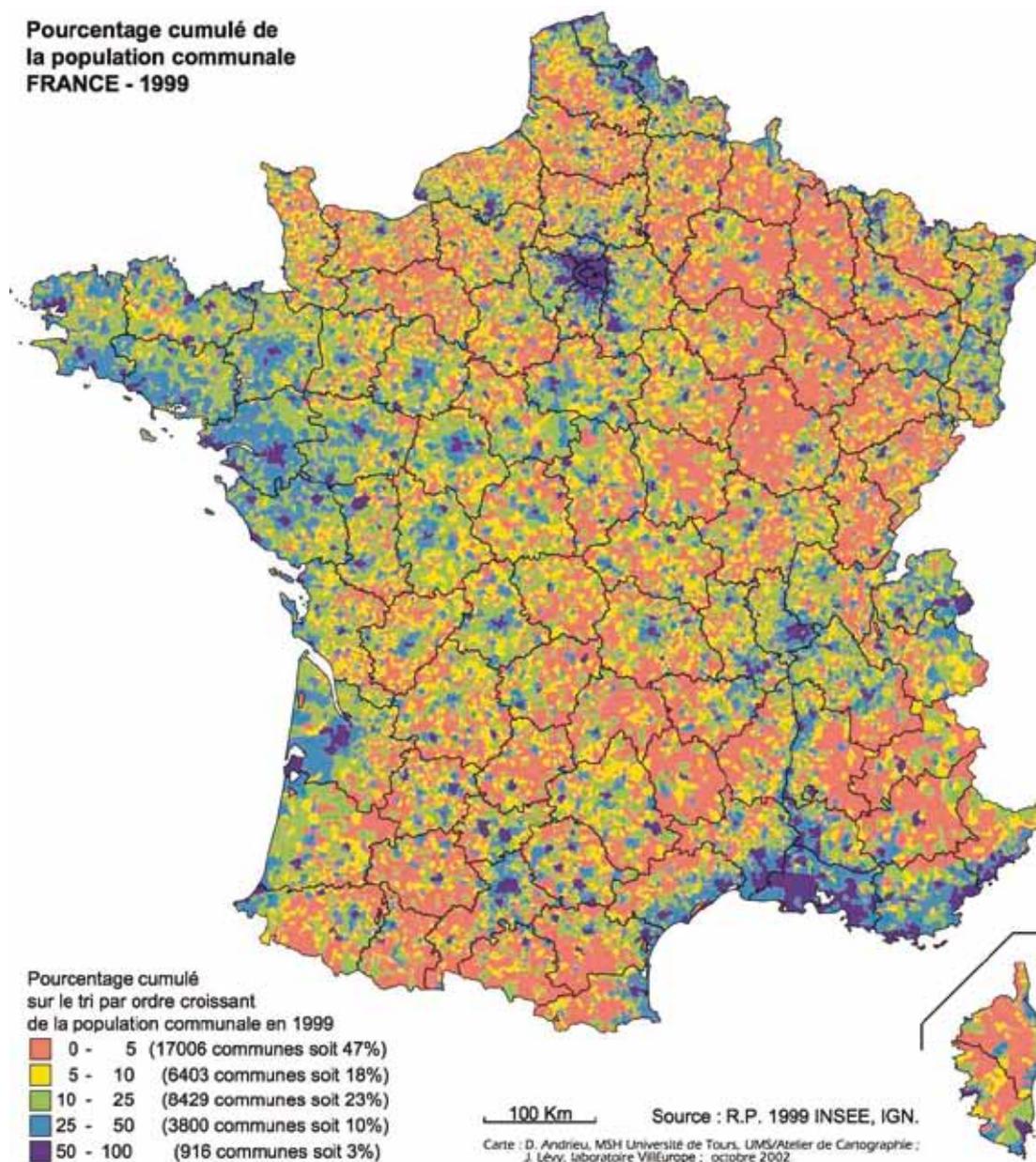
## La dictature du passé sur le présent

Ce dispositif a permis au système politique français de rester étanche à l'urbanisation de la société. Il a été mis en place à un moment où le processus commençait à s'accélérer et il a eu pour conséquence, voulue par ses concepteurs, de décaler progressivement l'architecture des pouvoirs par rapport aux réalités géographiques. Le monde rural représentait les trois quarts des Français dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a disparu aujourd'hui, même dans les zones de production agricole, dont les habitants, agriculteurs compris, sont partie prenante des modes de vie urbains. Les communes qui, en 1789, reprenaient les espaces de vie quotidienne des paroisses, les départements qui étaient proches du dessin des régions fonctionnelles de l'époque ne sont plus que des fossiles, mais des fossiles suffisamment bien défendus par ceux qui profitent de leur existence pour empêcher les espèces émergentes de prendre leur essor.

La carte (figure 1) montre comment le pavage communal dessine une France « territoriale » bien différente de celle de la France des Français. Les trois quarts des habitants vivent dans 13% des communes, tandis que les deux tiers des communes n'en hébergent que 10%. En France, aux élections municipales, cantonales, sénatoriales, et en partie, législatives, compte tenu des inégalités de représentation des départements, les kilomètres-carrés votent, en concurrence avec les citoyens. Dit autrement : les citoyens morts, représentés par les élus des territoires vides, s'invitent aux côtés des vivants pour délibérer.

Cela conduit à une réflexion sur la démocratie comme condition d'établissement de la justice. Si l'on regarde la composante spatiale de la démocratie française, on constate que tout y concourt à une dictature du passé sur le présent. Dès lors, faut-il considérer, comme c'est l'habitude depuis que des réformes territoriales sont proposées, que la résistance des tenants des découpages anciens serait celle du peuple face aux « technocrates ». Ne faut-il pas au contraire considérer que le peuple des vivants est pris en otage par les représentants autoproclamés du peuple des morts ? Si l'on veut transformer ce système, comment alors faut-il s'y prendre ? En demandant leur arbitrage à ceux qui ont tout intérêt à ne rien changer ? Ou en constatant, d'une manière aussi pluraliste et indépendante que possible, que c'est la réalité d'où le politique tire son existence et sa légitimité qui a changé ?

Figure 1. Communes et population : le plein du pouvoir, le vide des habitants.



## L'aménagement du territoire : le contraire du développement spatial

Une dernière composante du dispositif d'injustice spatiale mérite d'être signalée. Il s'agit de l'élément qui porte le plus explicitement sur l'espace et sur la justice, celui de l'« aménagement du territoire ». Dans une démarche orientée vers la solution des problèmes, le moment-clé consisterait à identifier les difficultés, à décrire leur contexte, à formuler des questionnements, à les problématiser pour, au bout du processus, formuler des hypothèses et tester celles-ci pour qu'elles deviennent des solutions. C'est tout autre chose que manifestent les politiques publiques étiquetées « aménagement du territoire ».

L'aménagement du territoire est un concept proprement français. Il a consisté non à aménager au mieux l'espace français mais à conforter politiquement ses périphéries, à leur proposer des boucs émissaires pour expliquer leurs difficultés plutôt que de leur proposer des outils de développement. D'où l'importance du *discours* en comparaison de l'*action* réellement menée, peu significative sur le long terme. D'où, aussi, le dispositif argumentatif récurrent, en trois temps : ça va mal à cause des villes, du marché, du monde extérieur ; si on laisse faire, l'unité et l'identité nationales sont menacées ; grâce à un sursaut lancé par l'État, il est possible d'inverser la vapeur et de renouer avec la grandeur de la France. Le meilleur exemple de cette posture fut le « Scénario de l'inacceptable » lancé au début des années 1970 pour faire du déclin de l'agriculture traditionnelle un levier de renforcement de l'action de l'État national. En 1993-1994, Charles Pasqua, alors en charge de l'aménagement du territoire dans le gouvernement Balladur, proposa un *remake* inspiré par le slogan « Pas de pays sans paysans », propagé un peu plus tôt par le syndicat agricole FNSEA et fondé sur la thématique d'une « fracture territoriale » causée par la métropolisation et la mondialisation. Les « sursauts » ne furent, en fait, que des coups de menton. Le déclin actuel de cette démarche peut s'expliquer par le fait que l'imaginaire qui lui a donné naissance peine à garder le contact avec la dynamique du réel. De fait, les gouvernements s'interrogent de plus en plus sur le rôle à attribuer à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR, créée en 1963). Cela a eu un effet positif ces dernières années : la DATAR, plus libre de ses mouvements, tend de plus en plus à jouer le rôle, fort utile, d'un *think-tank* étatique dédié à l'observation précise et ouverte des dynamiques spatiales de la France. Elle pourrait constituer l'une des ressources pour la construction d'un Observatoire au service d'un Haut Conseil des Territoires (voir plus loin). Les « pôles de compétitivité » expriment aussi un affaiblissement du modèle de la relation compensatoire de l'État à son territoire. Ces entités sont censées devenir des pôles de développement endogène sur le modèle des « *clusters* », c'est-à-dire, conçus pour rendre possible de nouvelles économies d'agglomération : l'aide de l'État ne devrait y être qu'une incitation au projet et ne fournir qu'un cofinancement à des acteurs locaux. Là où l'ambiguïté demeure, c'est dans le choix des thématiques à dominante massivement industrielle au sein d'un monde développé dont la valeur ajoutée par l'industrie se situe au-dessous de 20%. La recherche publique qui joue, à divers titres, un rôle majeur dans l'innovation, en est presque absente. L'interrogation demeure donc : veut-on faire émerger des lieux d'excellence ou éviter la chute aux secteurs et aux territoires en difficulté ? Les deux objectifs pourraient être défendus, mais, selon l'approche choisie, on ne rencontrera pas les mêmes objets et on ne les traitera pas avec les mêmes outils.

## Un espace fatigué de l'étatisme

Ce centralisme de l'État français a globalement coûté cher à la productivité nationale en rendant les agents passifs et en leur donnant la sensation que leur destin ne dépendait que des humeurs de « Paris ». Bien que l'un de ses effets ait été la macrocéphalie parisienne, le centralisme a aussi été globalement anti-urbain. Dans la géopolitique européenne classique, les États sont spontanément agrariens car ils se méfient du contre-pouvoir des villes, comptant sur le monde paysan pour *occuper* et *tenir* les territoires conquis. Le problème d'efficacité du territoire français n'est donc pas que Paris soit trop grand. Rien jusqu'à présent ne vient donner crédit à la thèse d'une taille optimale au-delà de laquelle les villes deviendraient des organismes à rendement décroissant.

La conscience écologique a encore renforcé ce constat : plus une ville est peuplée, plus elle est dense et, plus elle est dense, plus elle est, sur tous les points couramment pris en compte, davantage respectueuse de l'environnement naturel qu'un espace diffus ou fragmenté. Si l'on compare, toutes choses égales par ailleurs, configurations urbaines denses aux autres configurations spatiales, les résultats sont clairs. Si l'on compare la production de nuisances par habitant dans une ville dense de 10 millions d'habitants et dans un ensemble de zones périurbaines, l'écart est spectaculaire et tous les éléments (distances à parcourir, niveau d'artificialisation des sols, part de marché des transports publics et de la marche à pied, besoins en énergie) jouent dans le même sens. À propos de l'air comme de l'eau, sans parler de la biodiversité, les villes qui s'assument comme villes l'emportent par un facteur 10 environ sur les distributions diffuses en matière de protection des ressources naturelles. Le principe même de

**1. Quelle justice pour l'espace français ?**

L'urbanité suppose une sobriété dans la consommation de surface et sur un confinement des impacts de l'action humaine qui sont structurellement favorables à la protection de l'environnement naturel. La faiblesse française vient plutôt d'un manque de grandes villes qui auraient pu prospérer non tant en freinant le développement de Paris qu'en bénéficiant d'un flux d'urbanisation plus précoce et plus soutenu. Car l'État français, protecteur sans faille de la ruralité, a longuement retardé les migrations des campagnes vers les villes, ralentissant la croissance de ces dernières et, plus généralement, la croissance démographique nationale. Contrairement à ce que prétendait Jean-François Gravier, l'homme de *Paris et le désert français*, et avec lui, une antienne très classique du discours anti-urbain<sup>3</sup>, la ville n'est pas responsable d'un quelconque déclin démographique. C'est même exactement le contraire. En comparaison de ses voisins, la perte du dynamisme démographique de la France s'explique par le maintien d'une population rurale soucieuse de conserver l'intégrité de ses terres en évitant les familles nombreuses, un problème qui ne se posait pas en ville. Ce ralentissement de l'urbanisation, soutenu par l'État, à partir de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle s'est révélé lourd de conséquences pour la géopolitique européenne au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle. C'est seulement à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, dans d'autres ordres de grandeur et pour de tout autres raisons que la France s'est retrouvée dans le peloton des pays les plus prolifiques. Comme le reste de l'Europe atlantique (pays scandinaves, Grande-Bretagne), la France se caractérise par des politiques publiques favorables à une fécondité compatible avec le travail des femmes et c'est cela qui fait la différence avec l'Italie ou l'Allemagne.

Dans ce contexte, c'est la dynamique parisienne et un peu plus tard, celles des autres grandes villes, qui ont permis le maintien de la France dans l'Europe développée. Pourtant, la réponse de l'« aménagement du territoire » consiste en un énoncé totalement inverse de l'analyse qui précède. Si ça va mal, c'est parce que Paris prend tout. Il faut donc reprendre à Paris pour assurer une meilleure répartition des richesses. On voit bien ici comment ce parti pris repose sur une vision exclusivement redistributrice de la richesse : celle-ci n'est pas produite, elle est seulement localisée quelque part et toute concentration est perçue comme indue en regard d'une « harmonie » qui devrait la voir également répartie sur le territoire. Ce territoire est défini comme un sujet politique en lui-même, indépendamment de ses habitants, puisque l'on exige au nom de la démocratie que les services publics d'État soient localisés selon une géographie indépendante de celle de la population. Dans l'esprit des promoteurs de cette thèse, ce n'est pas que certains habitants devraient avoir plus de droits que d'autres, mais ce sont les « territoires », c'est-à-dire les immensités vides de la Champagne humide ou du plateau de Millevaches qui méritent qu'on les respecte. La société que fabrique l'idéologie française de l'aménagement du territoire ne s'intéresse pas aux hommes, ni comme producteurs, ni comme consommateurs, ni comme citoyens. Elle se fonde sur l'indignation face à une inégalité portant sur les choses.

Avec l'organisation des pouvoirs et les discours qui l'accompagnent, nous avons donc affaire à un double dispositif de production de légitimité. D'une part, l'État central, comme pôle géopolitique, doit consentir à se situer, vis-à-vis de ses « provinces », sur le terrain de la dette inextinguible dont la liquidation est, par construction, renvoyée à l'infini. D'autre part, les grandes villes, coupables, aux yeux du monde paysan, de le vider de sa substance et, à ceux de l'État, de créer des sociétés puissantes échappant à son emprise, doivent accepter de s'amender en achetant des indulgences à tout ce qui se présente comme « rural ». Ces deux légitimités peuvent s'épauler mutuellement puisque l'émergence de gouvernements démocratiques et responsables aux échelons infranationaux constitue dans les deux cas le danger suprême, l'horreur géographique à éviter coûte que coûte. Ces points de vue sont évidemment menacés par la dynamique spontanée de l'espace français, mais aussi par les changements de perspective que des citoyens plus cultivés, plus urbains, plus mobiles, plus critiques à l'égard de la sacralisation de l'État adoptent progressivement. Le maintien d'un fort contraste entre le réel et le virtuel produit une crise de l'actuel. Il n'est pas simple, les dernières décennies l'attestent, de sortir de cette crise et de remettre en mouvement l'espace français en redéfinissant, sur des bases claires, des principes de justice.

3. Voir à ce sujet : Marchand, Bernard, 2009. *Les ennemis de Paris. La haine de la grande ville des Lumières à nos jours*, Rennes : PUR ; Rennes ; Salomon Cavin, Joëlle & Marchand, Bernard (dir.), 2010. *Antiurbain. Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne : PPUR.

## 2. Quels principes pour une géographie du juste ?

Le questionnement sur la justice spatiale montre à la fois sa spécificité (on ne peut pas faire l'économie de l'espace pour aborder la justice) et sa contribution au débat général. La justice spatiale peut se faire une place si c'est l'ensemble des principes de justice qui sont remis à plat et retravaillés pour prendre en compte les caractéristiques des sociétés contemporaines. Aussi, pour bien comprendre les enjeux de notre discussion sur l'espace français, un bref détour s'impose, pour nous permettre d'intégrer les contributions sur la justice, en particulier celles de John Rawls<sup>4</sup> et Amartya Sen<sup>5</sup>.

### De la redistribution de biens privés à la coproduction de biens publics

Les travaux de John Rawls ont fortement marqué les débats sur la notion de justice. L'idée d'équité (*fairness*), élaborée et défendue par Rawls, prend un sens concret lorsque l'on envisage des actions volontaristes de correction des inégalités qui donnent un avantage aux démunis. Rawls insiste sur le fait que ceux qui sont moins bien lotis dans la société méritent une attention particulière, notamment en raison du risque que fait courir leur enfermement dans un statut inférieur à l'existence même d'une société politique. Dans cette logique, l'*outreaching* (mise en place d'une « suraccessibilité » de l'assistance), voire l'*affirmative action* (« action volontariste », souvent traduite en « discrimination positive ») deviennent des outils de politique publique. Il s'agit de créer des inégalités provisoires de traitement censées s'éliminer d'elles-mêmes lorsque le problème aura disparu. À condition de tenir compte de leurs limites (et notamment de se penser comme temporaires), elles peuvent combiner universalité de l'objectif et singularité de l'action. Appliquée aux territoires, cette conception permet de comprendre comment des politiques qui différencient l'espace selon les moyens qu'on donne à telle ou telle de ses parties (comme celles des « zones d'éducation prioritaire ») peuvent fort bien avoir pour objectif de diminuer les inégalités.

De Rawls, on peut aussi retenir l'idée que la définition du juste n'est pas donnée d'avance sur la base d'une discussion purement philosophique. Elle est procédurale en ce sens que sa substance doit toujours faire l'objet d'une discussion et d'une délibération publique. Pour ce qui nous intéresse ici, cela signifie qu'on ne peut fonder en nature (en considérant, par exemple que la situation juste est celle qui existe à l'origine) ou en métaphysique (en prenant, par exemple, l'uniformité comme l'expression par excellence de l'égalité) les principes d'une justice spatiale.

On peut enfin prendre chez Rawls l'idée qu'il existe une certaine hiérarchie entre les biens, certains (ceux qu'ils nomment « premiers ») ont la spécificité de rendre possible les autres, alors que l'inverse n'est pas vrai. Cela permet de définir des droits fondamentaux en tant que libertés potentiellement génératrices d'autres droits.

On peut tirer des travaux d'Amartya Sen la notion de « capacité » (*capability*). Ces nouvelles notions nous font sortir du strict cadre de la seule redistribution dans lequel évolue, pour l'essentiel, la pensée de Rawls. Pour Sen, la justice ne consiste pas seulement à donner à tous l'accès à des biens privés (comme des produits alimentaires), mais aussi à augmenter les aptitudes autonomes de chacun et à lui permettre de devenir un acteur de sa propre vie, ce qu'on appelle *empowerment*. On peut donc se demander ce que signifie pour une ville ou une région ce processus de « capacitation ».

Dans ce nouveau cadre, on peut alors distinguer la *capacité* de la *compétence* : avec ses compétences, l'individu augmente son capital social et se rend apte à atteindre des objectifs correspondant à sa stratégie personnelle. La capacité prend sens si on la couple avec une autre notion, celle de *bien*

4. Rawls, John [1971] 1987. *Théorie de la justice*, Paris : Seuil.

5. Sen, Amartya, 2010. *L'idée de justice*, Paris : Flammarion.

**1. Quelle justice pour l'espace français ?**

*public*. La notion de bien public vient de la science économique<sup>6</sup>. Elle est définie comme un bien dont la consommation par le plus grand nombre n'affecte pas la valeur (« *non-rival, non-excludable* »). On peut élargir et généraliser la définition en disant que, au-delà de ses opérateurs directs, un bien public est consommé, et en pratique souvent aussi produit, par la société dans son ensemble. Un bien public n'est jamais complètement produit, parfois pas du tout, produit par une administration ou par une entreprise d'État. C'est le mode de production du bien, l'existence d'un contrat de service public et non le statut des acteurs qui compte. Ainsi, dans les systèmes de mobilité publique, les opérateurs privés (comme les compagnies de bus privé en Île-de-France ou les établissements d'enseignement privé sous contrat) contribuent souvent à la production de biens publics.

Parmi les biens publics à forte composante spatiale, on peut citer :

- l'urbanité, faite de densité et de diversité, qui n'est pas confinée aux grandes villes mais peut être présente dans les petites et être partagée dans des réseaux interconnectés ;
- le développement urbain durable, avec ses trois piliers environnemental, économique et social, qui est d'autant mieux assuré que les villes s'assument comme villes et produisent davantage d'urbanité ;
- l'espace public, concentré d'urbanité qui constitue, par les civilités, une école interactive du vivre-ensemble ;
- la mobilité publique, qui combine le droit à la mobilité et la promotion de l'espace public ;
- l'identité spatiale, rencontre d'une mémoire et d'un projet, qui peut être mobilisée comme ressource pour produire du développement, tant via la valorisation du patrimoine naturel et culturel et de *l'économie de l'habiter* (notamment grâce au tourisme) que, plus généralement, par la construction d'avantages comparatifs locaux.

Il serait donc logique qu'une politique spatiale de justice favorise en priorité la production et la distribution de ces biens.

## Repenser la redistribution

Ces brèves remarques permettent de prendre conscience que le débat sur la justice spatiale est partie intégrante d'une réflexion plus large sur la manière par laquelle les politiques publiques peuvent contribuer à la justice. La polarisation traditionnelle du couple gauche/droite sur le niveau des redistributions rendues possibles par les prélèvements obligatoires pose un problème.

Il faudrait pourtant pouvoir réfléchir sereinement sur les équilibres souhaitables en supposant, pour la clarté du débat, un niveau constant de prélèvements obligatoires. Autrement dit, il faudrait pouvoir discuter des meilleures allocations, redistributives ou productives, d'une quantité supposée stable d'argent public. Derrière cette opposition se profile une dichotomie entre l'approche caritative (« il faut aider les pauvres ») et l'approche cynique (« les faibles doivent être éliminés »), toutes deux renvoyant à un naturalisme pessimiste, opposé au message des Lumières, celui de la capacité de la société et de ses membres de progresser dans la maîtrise de leur destin. Après un siècle de progression continue, le recours illimité à la dépense publique obligatoire (environ 10% au début du xx<sup>e</sup> siècle en Europe, plus de 50% dans la France d'aujourd'hui) montre ses limites et suscite le débat. Dans une économie de la connaissance et de l'innovation, on prend peu à peu conscience que les nouvelles inégalités portent de manière croissante sur les disparités en matière de capacité autonome des individus et qu'il y aurait un paradoxe à engendrer toujours plus d'assistance avec l'objectif de créer davantage d'autonomie. Par ailleurs, l'incapacité à déterminer si la redistribution est une aide au développement ou la compensation d'une dette morale est problématique car, selon la réponse qu'on donne à cette question, les choix divergent : si dette il y a, il faut la liquider et empêcher que de nouvelles injustices ne la perpétuent ; si c'est le développement des individus ou des territoires qu'on vise, il faut se préoccuper de l'efficacité des actions de solidarité qui peuvent y contribuer.

Si on considère que, à partir d'un certain seuil, les inégalités de revenus sont illégitimes, il est plus logique de les rendre impossibles que de créer des tranches d'imposition lourdement progressives, voire

6. Samuelson, Paul, 1954. « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 36-4, pp. 387-389.

confiscatrices. Faute de quoi, on se retrouve dans une attitude schizophrénique : pourquoi reprend-on d'une main ce qu'on a donné de l'autre ? Ce qui est éventuellement acceptable en matière de revenus des personnes (on peut ainsi considérer qu'il y a une symbolique de l'égalité qui doit être promue et assumer des prélèvements « de cohésion ») devient carrément absurde en matière d'espaces : qui va prétendre qu'un territoire produirait trop de richesses et qu'il faudrait le punir de sa productivité excessive. Dans ce cas, la seule solution consiste à mener une discussion argumentée sur les principes de péréquation, ce qui suppose d'analyser les flux financiers générés et d'évaluer les résultats en matière de développement.

Si donc on recherche la justice spatiale en essayant d'éviter les dilemmes et les apories, on est conduit à bien identifier les fins avant d'identifier les moyens. Quelles sont ces fins ? On peut les résumer en disant que l'objectif est de *faire en sorte que chaque lieu, à toutes les échelles, soit en mesure de produire un maximum de biens publics pour les acteurs qui l'habitent et qu'il devienne lui-même, en tant qu'espace habité, un bien public d'une qualité aussi élevée que possible.*

## Contre l'uniformisme inégalitaire, la différenciation égalitaire

Cela posé, il n'existe pas de solution « technique » pour mettre en œuvre l'énoncé qui précède car, entre la part de choix de leur habitat, donc de responsabilité personnelle, que l'on attribue aux habitants d'une zone défavorisée et la part de liberté d'accès garantie, donc de solidarité, qui bénéficie à tous, le curseur peut être placé, pour chaque problème, à différents endroits. C'est à la société politique, c'est-à-dire, en démocratie, aux citoyens, de *dire le juste* et de définir les moyens pour l'atteindre. Dans le cas français, peu différent au départ de celui de la plupart des pays européens, c'est, au niveau national, l'absence de processus d'aménagement participatif clair qui frappe, que ce soit en matière de santé, d'éducation ou de justice. Les logiques technocratiques continuent de dominer, avec, dans l'ensemble, une évidente perte d'efficacité. On a, d'un côté, des annonces gouvernementales qui tombent de manière inopinée et, de l'autre, des protestations réactives qui mobilisent les citoyens de manière uniquement revendicative, sans leur permettre d'appréhender les enjeux dans leur complexité. Au bout du compte, le lien politique s'en trouve affaibli alors même que le gouvernement doit souvent céder à la rue face à l'ampleur de la révolte. Dans une visée d'efficacité de l'action publique, il faut donc reprendre le problème à la base. Comment un tel débat peut-il s'organiser ? On peut poser que la justice spatiale mérite d'être conçue comme *capacité légitime des lieux à auto-organiser leur développement*. Cette composante résulte du fait que chaque individu appartient à une multitude de configurations sociales, dont plusieurs constituent des sociétés, c'est-à-dire des agencements multidimensionnels disposant (ou dont les enjeux qui s'y manifestent tendent à lui donner) suffisamment d'autonomie pour qu'on puisse parler d'échelons sociaux au sein desquels un projet global de développement fasse sens. La question de la justice intervient alors dans la revendication que les sociétés puissent effectivement exercer leur droit à s'auto-organiser. Ainsi, en France, le dispositif constitutionnel fondateur de la III<sup>e</sup> République largement repris dans la V<sup>e</sup> a pour effet d'empêcher l'ajustement entre les espaces de la société civile massivement urbanisés et ceux de la société politique.

L'injustice porte donc ici sur la dissonance historique entre le temps des institutions politiques et le temps de la société. Dans la période où les États géopolitiques bénéficiaient, grâce à la guerre, d'une légitimité charismatique leur permettant d'imposer à leur société certains choix sans véritable discussion, les transferts financiers entre espaces n'étaient pas toujours présentés de manière transparente. D'où de nombreux effets pervers, peu favorables au développement. Le changement d'époque de la justice spatiale suppose, en définitive, le franchissement de deux grands seuils : le passage de l'idée d'égalité de la figure de l'incantation à celle de l'action effective ; le déplacement du couple général/particulier, créateur de multiples exceptions à une règle jamais vraiment appliquée, au couple universel/singulier, qui organise politiquement la relation entre différence et égalité. Quelles sont les différences utiles, quelles sont les disparités inacceptables ? Qu'est-ce qui relève du choix des individus ou des collectifs, qu'est-ce qui appartient à la société tout entière ? Et, dans le cas d'espaces emboîtés, qu'est-ce qui relève d'un niveau de société ou d'un autre, plus englobant ? C'est dans l'explicitation de ces questions à travers des problèmes concrets que se joue la délibération sur la justice. La mise en scène des débats

**1. Quelle justice pour l'espace français ?**

et la mise à plat des politiques publiques visant la justice spatiale constituent sans doute, en ce domaine, la première responsabilité des gouvernants.

Ce questionnement est d'autant plus nécessaire que la construction des différences est devenue une composante majeure du développement. En effet, dans un système de lieux inter-reliés à toutes les échelles, du local au mondial, c'est la capacité d'un territoire à penser son avantage comparatif (au sens restreint, économique, et au sens figuré de l'efficacité sociale globale) spécifique dans un cadre *compétitif*, où la concurrence se combine à la coopération avec les autres territoires. La solidarité ne consiste pas seulement à créer une « égalité des chances » mais, une fois celle-ci atteinte, à permettre à chaque lieu de définir sa singularité. On peut même dire que les deux processus sont simultanés : l'égalité des chances entre la Corse et l'Île-de-France ne signifie pas que la Corse doit disposer d'un aéroport international à quatre pistes pas plus que Paris ne doit bénéficier des paysages, de la gastronomie et autres attracteurs du tourisme dans l'île de Beauté. La définition des biens spatiaux qu'on peut considérer comme premiers, comme l'accessibilité interne et externe, les infrastructures de logement, d'éducation et de santé, etc. sont partiellement dépendantes d'un projet qui rassemble les citoyens et, bien sûr aussi, de la réalité présente. Le fait que les habitants choisissent de plus en plus la localisation de leur habitat rend d'autant plus indissociables le présent et les horizons d'attente : si l'on imagine un Parisien rêvant de transformer l'Île-de-France en une autre Corse, c'est plutôt en Corse qu'il voudra habiter, et inversement. On comprend que, en matière d'espace comme d'individus, le principe de différence ne se réduit pas à la prise en compte du volontarisme permettant le rattrapage. Il est une composante de l'égalité d'un bout à l'autre de la quête de justice.

On peut alors proposer l'idée que, aujourd'hui en France, la figure de l'égalité s'exprime, en matière spatiale comme ailleurs, par l'équité. Cela signifie que l'on introduit dans le débat les marges de liberté des bénéficiaires potentiels d'une solidarité publique. L'émergence dans les sciences sociales de l'idée que chaque individu est ou en tout cas pourrait être un acteur au moins partiel de son propre devenir permet de renouveler le regard et de sortir d'une vision simpliste (structure/agent) de la relation entre les sociétés et leurs composantes. Décider de résider dans une zone déserte est, pour une part, un choix personnel dont il est logique que la société demande à ceux qui le font d'en assumer au moins pour partie les conséquences. Cela signifie aussi, en sens inverse, que la puissance publique peut, à toutes les échelles intervenir de manière volontariste sur certains thèmes et dans certains lieux pour corriger des inégalités particulièrement insupportables.

L'équité est-elle une régression par rapport à l'égalitarisme uniformisateur ? Le débat, très ancien sur ce sujet, a été marqué à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, en Europe, sous la pression du mouvement ouvrier et du régime démocratique, par l'apparition des *droits de créance* (par opposition aux droits-libertés), qui ont permis l'accès des démunis aux ressources communes et donné, avec l'assistance sociale, puis l'État-Providence, une assise puissante à l'idée de justice distributive, tendant vers une égalité de fait dans un nombre croissant de domaines. Du coup, beaucoup en sont venus à penser que l'égalité ne pouvait s'exprimer que de cette manière. C'est en fait discutable. L'équité signifie qu'on se situe dans le cadre d'une *différenciation égalitaire*. L'égalité est plus que jamais l'objectif, mais elle tient compte du fait que, pour l'atteindre, différents types de différences vont jouer un rôle, à la fois dans les attentes des bénéficiaires et dans les moyens mis en œuvre. C'est tout à fait le contraire de l'*uniformisme inégalitaire*, en fait un *discours* d'uniformité qui légitime en *pratique* des inégalités majeures, ce que produit l'étatisme monoscalaire qui surplombe l'espace français. On peut donc définir l'équité comme l'égalité au temps des acteurs.

En revanche, l'association entre une généralité abstraite et de multiples particularismes, sans cesse renforcés par les mesures dont ils bénéficient, caractérise l'approche communautariste, incompatible avec l'idée d'égalité entre individus. Le corporatisme d'État français, contrairement au discours « républicain » qu'il produit pour se légitimer, constitue une bonne illustration d'un système de corps indurés et pérennisés par la puissance publique. La France est le pays européen dans lequel la topologie des positions est, du haut en bas de l'échelle sociale, la plus entravée dans son mouvement par les rigidités particularistes, maintenues, avec un culot qui stupéfie nos voisins, au nom de l'« universalisme ». Ce constat s'applique aussi à l'architecture territoriale des pouvoirs.

La thématique de l'équité pose donc la question d'une association entre le droit à la justice et la responsabilité partielle de celui qui détient et exerce ce droit. Elle remet en question l'opposition ancienne entre un individualisme égoïste et un collectivisme altruiste. En ce sens, la notion d'équité participe de ce qu'on peut appeler le *tournant éthique*, c'est-à-dire la substitution du triptyque pragmatique liberté-responsabilité-égalité à la morale de la norme et de l'injonction. Cette inflexion suppose un changement de paradigme dans la relation entre les composantes d'une société (comme les individus) et la société dans son ensemble : du point de vue de la morale, cette relation est un jeu à somme nulle et il faut bien limiter la liberté des parties pour assurer la pérennité du tout ; du point de vue de l'éthique, l'objectif est un jeu à somme positive et s'approche par une composition des agirs, en sorte que l'intentionnalité de chacun trouve sa compatibilité avec celle de tous. Pour l'éthique, des figures telles que la concurrence ou l'émulation sont complémentaires avec celles de régulation et de coopération. Elles peuvent, ensemble, contribuer au développement personnel comme au développement de la société, alors que, dans la vision morale, ces logiques sont antinomiques.

Cette démarche permet aussi de prendre conscience que le caractère procédural (le juste est le résultat d'une libre discussion entre citoyens) ne s'oppose pas à la production d'une justice substantielle (il y a des principes clairs et une traduction claire de ces principes en dispositions pratiques). Par exemple, la notion de péréquation mérite débat en elle-même : faut-il redistribuer de territoire à territoire ou au contraire renforcer la puissance fiscale propre de chaque entité ? La réponse à cette question dépend d'un choix, pas si évident à effectuer, entre davantage d'autonomie et davantage de sécurité. À supposer qu'on opte pour la péréquation, la difficulté à trancher rebondit sur le montant. Une péréquation insuffisante empêche la solidarité entre les lieux (les régions, les quartiers...) composant un espace sociétal donné (un pays, une ville...). Une péréquation excessive peut, par l'excès de prélèvement, obérer la capacité de l'espace donateur (une ville, une région...) à mener un projet de développement spécifique tout en créant, dans l'espace bénéficiaire, une culture d'assistance et d'irresponsabilité peu favorable à la mobilisation des acteurs et au projet. C'est ainsi que l'énorme effort de péréquation fourni par l'Île-de-France (plusieurs dizaines de milliards d'euros reversés aux budgets nationaux) l'empêche de mener les politiques de redistribution et de développement puissantes dont elle aurait besoin et dont elle aurait les moyens. En France, ce sont les pauvres des régions riches qui paient pour les riches des régions pauvres. On est bien loin de la justice.

C'est donc dans la détermination d'un point d'équilibre entre ces exigences légitimes mais potentiellement contradictoires que le débat public apparaît nécessaire. Or, une des caractéristiques des États centralisés, dont la France, est de ne jamais expliciter les termes de ses choix et d'empêcher toute discussion entre citoyens sur sa propre géographie. L'explicitation des problèmes est pourtant requise, si l'on veut espérer trouver un accord capable de faire légitimité.

### 3. Mettre l'espace français en mouvement

Comment mettre en œuvre ces principes de justice ? Du fait même de la conception de la qui la sous-tend, la démarche de justice esquissée plus haut ne peut procéder d'une démarche technocratique. Elle ne peut être octroyée d'en haut à des habitants qui la subiraient. Son contenu concret et même ses principaux objectifs et ses règles d'arbitrage ne peuvent qu'être le résultat d'un débat et d'une délibération publique de grande ampleur, d'autant plus qu'il n'existe pas de tradition en ce sens en France. De privilège implicite de l'État qu'elle a longtemps été, la justice spatiale gagnerait à devenir un enjeu citoyen. Mettre l'espace en mouvement, c'est donc, nécessairement, mettre en mouvement ceux qui peuvent mettre l'espace en mouvement. On ne peut pas dire que l'histoire récente de la vie politique française soit rassurante à cet égard.

## Tout change (un peu), (presque) rien ne bouge

Est-il possible de changer d'époque ? Longtemps chantre charismatique d'un pouvoir d'État puissant et souverain, Charles de Gaulle avait fini par comprendre qu'il fallait sortir du mythe de l'échelle unique dans l'architecture des pouvoirs infra-nationaux. Le 24 mars 1968, il déclarait :

« L'effort multiséculaire qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. »

Et c'est justement cette démarche qui fut la cause directe de son éviction, un an plus tard, par le truchement du référendum du 27 avril 1969. Dès son arrivée au pouvoir, François Mitterrand renouvela la prophétie. Dans son discours du 15 juillet 1981, il énonçait :

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. »

Il mit en pratique cette idée, selon sa propre interprétation, consistant à renforcer les pouvoirs des institutions (communes, départements) qui jouaient déjà un rôle important, et malsain, dans le système centralisé. Il négligea les niveaux (villes, régions) qui correspondaient pourtant beaucoup mieux à la réalité de l'espace de la société française. Nous nous trouvons depuis lors dans une situation très contradictoire, dans laquelle de nouvelles institutions apparaissent – « intercommunalités » diverses, régions, pays – auxquelles s'ajoutent des périmètres spécifiques servant d'une manière ou d'une autre à l'aménagement – unités urbaines, aires urbaines, PLU, Scot, PDU, Inter-Scot, DTADD, OIN... Toutes ces structures souffrent, soit d'un manque de légitimité soit d'un manque de moyens, soit des deux.

Le bilan que l'on peut faire des différents épisodes étiquetés « décentralisation » ou « aménagement du territoire » depuis 1981 n'est donc pas nul. Il est illisible et dissonant, ce qui, en un sens, est pire. Ni les présidences de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy ni le gouvernement de Lionel Jospin n'ont pu ou voulu imposer des changements significatifs en passant outre le refus, il est vrai déterminé, des défenseurs du système actuel. Les régions ont légèrement accru leur poids, grâce au changement du mode de scrutin, depuis 2004. Néanmoins, leurs prérogatives politiques et leurs leviers financiers restent faibles et leur découpage ne leur permet pas encore d'espérer une installation puissante et durable sur la scène territoriale. Si elles ont quelques marges de manœuvre, leur destin dépend d'abord des autres acteurs, ce qui n'est pas un gage de développement autonome. Un exemple résume cette ambivalence plutôt déprimante. La loi Chevènement du 13 juillet 1999 sur la coopération intercommunale stimule la création de nouvelles autorités urbaines, tout en rendant possible la fragmentation de ces territoires à l'intérieur d'une même agglomération fonctionnelle. Par ailleurs, la démocratisation de ces instances a été rendue impossible par le *lobbying* d'élus locaux et de sénateurs. Au total, si, dans un certain nombre de cas, la situation s'est simplifiée, elle s'est compliquée dans beaucoup d'autres. L'ajout d'un nouvel échelon presque aussi imparfait que les autres peut donc être considéré, d'un certain point de vue, comme un accroissement de l'illisibilité territoriale. Il existe aujourd'hui quarante « communautés d'agglomération » en Île-de-France, dont pourtant 10,4 de ses 11,7 millions d'habitants habitent dans l'agglomération de Paris. Même si on adhérait à l'idée typiquement étatiste selon laquelle l'Île-de-France serait trop grosse pour disposer d'une autonomie comparable aux autres villes, on devrait néanmoins constater que c'est pareil ailleurs : l'aire urbaine de Toulouse comprend une communauté urbaine, deux communautés d'agglomérations (Sicoval, Muretain) et encore deux communautés de communes (Save au Touch, Save et Garonne) ; l'aire métropolitaine de Marseille se subdivise en une communauté urbaine (Marseille Provence Métropole) et quatre communautés d'agglomération (Aix, Aubagne-Étoile, Martigues, Ouest-Provence). Dans les deux cas, il y a un seul « pôle urbain », c'est-à-dire une seule agglomération effective. La seule justification de cette fragmentation doit être justement recherchée dans la *volonté* de fragmenter, c'est-à-dire dans le refus

de créer une société politique autonome à l'échelle de l'aire urbaine pour formuler et traiter les problèmes propres à cet espace.

Le principal point positif des changements récents est paradoxal : indépendamment de ses faiblesses intrinsèques, l'« acte II de la décentralisation », lancé par Jean-Pierre Raffarin en 2002 a, pour la première fois, jeté des manifestants dans la rue contre un projet de dévolution de compétences à des échelons infra-nationaux. Le progrès, c'est une certaine politisation de la question. Et une politisation cohérente, puisqu'une mise en perspective a incontestablement été faite par les opposants entre cette décentralisation refusée, la Construction européenne et la mondialisation. La crispation sur l'échelle unique, celle de l'État national, est devenue le ciment du conservatisme. Cela peut faciliter les recompositions du champ politique en sorte que les enjeux géographiques ne soient plus le parent pauvre du débat public. Reconnaissons toutefois qu'il s'agit d'une satisfaction bien amère.

Enfin, l'épisode initié par la Commission Attali (2007-2008) et le comité Balladur (2008-2009), dans la première moitié du mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy manque de consistance. La création bientôt forclosée du conseiller territorial fut ambiguë : l'objectif consistait-il à effacer en douceur le département au profit de la région ou au contraire à affaiblir la région et à refaire du département l'échelon supra-communal de référence? La question est difficile à trancher, faute de transformation claire du système de gouvernance. De leur côté, les « Métropoles » créées par la loi du 16 décembre 2010 constituent une nouvelle institution, proche des Communautés urbaines, avec leurs atouts et leurs défauts : des moyens de politiques publiques accrus avec, pour la première fois, un transfert de compétences départementales et régionales, mais une absence de légitimité démocratique et des périmètres fantaisistes qui laissent se perpétuer la dictature de l'ancien sur le nouveau.

...Et bien sûr, comme chacun sait, Paris n'est pas une métropole. À la différence de Londres, Berlin ou Madrid, qui disposent de structures autonomes fiscalement et politiquement puissantes, Paris ne figure même pas dans le projet de création de nouvel échelon métropolitain voté en 2010 par le Parlement. Paris reste un domaine réservé. Dans le cas du « Grand Paris », lancé en 2007 par le Président de la République, la posture initiale était aberrante : une tentative explicite de recentralisation avec un « ministère de Paris » qui semblait devoir annuler, pour la capitale, les faibles acquis de pouvoir métropolitain reconnus à la Région. La réalité a heureusement remis les choses sur les rails. Bien que de nombreuses institutions (communes, départements, intercommunalités) qui affaiblissent le pouvoir métropolitain aient pensé que, grâce au coup de pouce de l'État, elles auraient l'occasion de *faire la peau* à la Région, celle-ci sort plutôt renforcée de l'opération en tant que gouvernement urbain faible mais géographiquement pertinent. Si tout va bien, conformément à l'accord du 26 janvier 2011, le Grand Paris aura été une coproduction France/Île-de-France du renforcement du système de transports francilien, avec une reconnaissance bienvenue de la responsabilité du gouvernement métropolitain (la Région Île-de-France) et auquel il n'était pas absurde que l'État national apporte son concours. Le tracé final du nouveau réseau ferré métropolitain reprend pour l'essentiel le tracé de l'Arc Express proposé par l'Île-de-France. Il aurait été plus simple et plus efficace de l'assumer dès le début.

On peut indéfiniment vivre sur des échafaudages branlants et sur des porte-à-faux empilés les uns sur les autres. Mais cela finit par coûter cher en qualité de la vie économique, sociale et politique. Serait-il possible que nous passions à autre chose ?

## Une nouvelle architecture territoriale des pouvoirs

L'urbanisation a redéfini les lignes de force de l'espace français, désormais configuré par des logiques complexes et en mouvement rapide, pour l'essentiel celle des gradients d'urbanité et de leur dynamique interreliée. Nous savons que l'espace de l'injustice n'est pas une simple projection sur une carte vide de données non spatiales : il porte les multiples feuilletés de l'habitat contemporain. Les principes de justice ne peuvent se passer d'une prise en compte, en profondeur, de la singularité et de la force acquise et potentielle de chaque espace, à quelque échelle que ses habitants le définissent. Tout converge pour considérer que le découpage des lieux d'observation et d'action doit inclure une géographie de la délibération. Cette nouvelle géographie des territoires politiques ne peut donc être le résultat d'une pensée technocratique isolée de la manière dont les gens, matériellement, immatériellement et

**1. Quelle justice pour l'espace français ?**

idéalement, habitent l'espace. Mais elle ne peut être non plus le résultat d'une simple reproduction à l'infini de la « tradition », en fait de la défense corporatiste de ceux qui profitent des découpages actuels et comptent le faire sans limites, même si les territoires de leurs pouvoirs ne correspondent plus à rien. La recherche de cette architecture territoriale pertinente doit faire l'objet d'un débat fondateur et d'une réflexivité permanente.

En résumé, pour gouverner et aménager la France, il faut l'appréhender telle qu'elle est, non telle qu'elle a été ou qu'on croit qu'elle a été. On a montré plus haut que, comme la justice suppose une égalité dans la différence, l'architecture politique du territoire devient décisive. Le découpage politique doit correspondre autant que possible à la réalité des échelons, des espaces « civils » qui différencient le territoire dans la vie sociale d'aujourd'hui. La relation politique de la société française à son territoire suppose donc d'abord de prendre acte des mutations qui se sont déroulées durant les dernières décennies. Si au contraire, on maintient des séparations non pertinentes (par exemple en coupant les aires urbaines en différents fragments) ou si on maintient des agrégats obsolètes (comme le système cantons/département), on empêche les habitants concernés de *parler justice* à propos de leur espace de vie et on les incite à défendre de manière corporatiste des territoires pourvus de ressources mais dépourvus de sens.

L'achèvement de l'urbanisation, la Construction européenne et la mondialisation organisent l'espace français, comme tous ceux des autres pays européens, selon cinq niveaux qui s'imposent à l'analyse :

1. celui de la ville, comprenant le centre historique et les banlieues, qui correspond à un espace local restreint, avec son extension au « pays » ou à l'aire urbaine, qui permet d'intégrer les accrétiens périurbaines dans un espace local élargi aux solidarités nécessaires mais plus lâches ;
2. celui de la région, assurant un équilibre entre un ensemble d'opportunités d'échelle « biographique » (pouvoir s'y développer et s'y épanouir tout au long de sa vie) et à une identité acceptée (pouvoir s'y sentir chez soi) ;
3. le niveau national, qui fut géopolitique et qui reste porteur de dispositifs identitaires et de systèmes de solidarité puissants ;
4. l'Europe, espace construit pacifiquement pour promouvoir dans un Monde encore fragmenté une certaine idée de la société et de son devenir ;
5. enfin le Monde, enjeu d'une unification politique à plus long terme.

Mais la nouvelle géographie de la France se caractérise aussi par la prééminence des réseaux sur les territoires. Ce n'est pas nouveau, c'est même fondamental : les métriques des acteurs individuels et collectifs consistent pour l'essentiel à relier des points (lieux) par des liens (lignes) et non à occuper des surfaces continues. Cet élément majeur dans la compréhension de la géographicités a été masqué pendant un temps par le modèle du « pays » (un territoire continu bordé de frontières franches), hérité du monde rural et que l'État géopolitique a poussé jusqu'à son paroxysme.

## Fédéralités

Pour toutes ces raisons, le temps de l'échelle unique s'achève et la fédéralité s'impose. « Fédéralité » : ce terme inclut le fédéralisme comme son expression institutionnelle classique. Du local au mondial, l'organisation fédérale des pouvoirs n'est pas un choix parmi d'autres. Il répond à la reconnaissance que chaque individu appartient à plusieurs échelons sociétaux légitimes dont aucun ne doit écraser les autres, y compris celui qui s'est imposé comme détenteur de la fonction géopolitique. Ce n'est pas un hasard si les grands pays démocratiques sont presque tous fédéraux et si les régimes despotiques ne le sont jamais, sinon, parfois, en parole. En Europe de l'Ouest, la plupart des pays sont soit fédéraux (Allemagne, Autriche, Suisse, Belgique), soit en train d'évoluer dans cette direction (Espagne, Italie, Royaume-Uni), soit encore organisés de manière informelle dans le sens d'une coopération équilibrée entre échelons (Pays-Bas, pays nordiques). Le fédéralisme est une démarche fondamentalement ouverte. C'est d'abord une méthode : établi à l'échelle infranationale, il permet aisément une approche à la fois similaire et différenciée à l'échelle européenne et demain mondiale. Toute construction fédérale oblige à penser distinctement action publique et contrôle de légitimité, puisque, justement, la légitimité de celui qui agit n'est pas la seule qui soit partie prenante de la vie politique. Le rôle transscalaire des

cours constitutionnelles est à cet égard décisif et cette respiration manque cruellement à la vie politique française. Elle lui permettrait de sortir du dilemme entre l'arbitraire de l'État central et le corporatisme des pouvoirs locaux. La France gagnerait beaucoup à assimiler chez elle cette démarche, afin d'être à l'aise lorsque, comme ce sera le cas dans l'Union européenne, avec le Mécanisme européen de stabilité, cette option s'impose comme la seule raisonnable. À cet égard, la crise qui touche l'Europe change significativement la posture traditionnellement haineuse de la scène politique française face à l'« hydre » du fédéralisme. Le moment est sans doute venu d'en parler enfin calmement.

Le concept de fédéralité<sup>7</sup> va au-delà du fédéralisme *stricto sensu*. Il prend en compte le fait que l'emboîtement du petit dans le grand n'est pas toujours clair. Il peut y avoir des associations transgressives (transfrontalières par exemple, pour les ensembles linguistiques), associatives (quand deux niveaux coopèrent) ou obliques (lorsqu'un petit espace se relie à un plus grand qui ne l'englobe pas). Les espaces pertinents peuvent aussi être éphémères ou thématiques, naître de la participation (plutôt que de la délibération) ou générer des emboîtements « en pointillé ».

Dans l'espace de la délibération et de l'action publique, l'emboîtement d'espaces inclus les uns dans les autres s'impose comme la solution logique, puisqu'un individu appartient à plusieurs niveaux à la fois et qu'il faut éviter les équilibres sous-optimaux entre les différentes composantes de son identité géographique. Cependant, sa mobilité « horizontale » comme travailleur, consommateur, touriste ou tout simplement flâneur, pose le problème de sa représentation comme citoyen dans des situations non permanentes et fluides. La démocratie participative peut être une réponse plus efficace que l'institutionnalisation classique pour prendre en compte cette « polytopie »<sup>8</sup>.

L'emboîtement n'est en outre qu'une des expressions des relations entre espaces. Il y a aussi l'*interface* correspondant aux rapports, pas forcément hostiles entre territoires se faisant face et la *cospatialité*. Celle-ci est fondamentale car elle manifeste le fait que, dans une société d'acteurs, chacun se fabrique son espace sans forcément entrer en interaction avec les espaces des autres. Et ce qui est vrai pour les individus l'est aussi pour d'autres acteurs ou pour d'autres logiques : systèmes de transports, privé et public, territoires et réseaux. Faire société, c'est organiser une cospatialité générale et, pour ce faire, assurer que de multiples commutateurs connectent les différents espaces superposés. C'est d'abord à cela que sert l'espace public.

## La « complexité » contre la justice ?

L'espace contemporain affiche donc un répertoire riche et ouvert de libertés nouvelles, dont le découpage territorial n'est qu'un aspect parmi beaucoup d'autres. Cette diversité conduit à la modestie : tout projet territorial doit prendre conscience des limites de ses limites (Lévy, 1994). C'est au politique qu'il appartient de faire que celles-ci ne mènent pas au chaos, à l'illisibilité et à l'injustice. Ce qui a été appelé le « mille-feuilles territorial » est précisément le résultat du mauvais usage de ces possibilités. La coordination des politiques publiques reste possible, au moyen de savants bricolages incompréhensibles pour les non-initiés, mais, ce qui est bien plus grave, les citoyens ne disposent pas de cadre leur permettant d'évaluer, de promouvoir ou de sanctionner les projets à l'échelle convenable : aucun lieu, par exemple, pour discuter des modèles d'urbanité, des choix de mobilité à l'échelle des métropoles. Aussi convient-il d'accueillir avec beaucoup de circonspection la notion d'« interterritorialité » prônée par certains auteurs tels que Martin Vanier<sup>9</sup>. Celui-ci part du constat de la complexité des pratiques spatiales et des limites de tout territoire politique dans la prise en compte de cette complexité pour délégitimer comme mythique et illusoire toute tentative de rendre les découpages plus facilement décryptables et plus pertinents à l'espace civil de référence. Il vaudrait mieux s'accommoder de ce qu'on a et laisser faire les associations spontanées entre territoires politiques préexistants. Au-delà de l'idée, qui peut paraître simplement pragmatique, on observe cependant que les partisans de la « complexité » s'opposent en fait,

7. Lévy, Jacques, 1994. *L'espace légitime*, Paris : Presses de Sciences Po.

8. Stock, Mathis, 2006. « L'hypothèse de l'habiter poly-topique : pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles », *EspacesTemps.net*, 2006, <http://espacestems.net/document1853.html>.

9. Vanier, Martin, 2008. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris : Economica.

**1. Quelle justice pour l'espace français ?**

systématiquement, au nom du laisser-faire interterritorial, à toute constitution d'espaces métropolitains démocratiques de délibération et de gouvernement. Ils défendent au contraire l'autonomie politique des espaces périurbains, semblant craindre que tout espace légitime incluant la ville et le péri-urbain n'aboutisse à la perte des privilèges des anciens espaces ruraux que les communes périurbaines ont automatiquement récupérés. Ils soutiennent ainsi les dispositifs anti-urbains et le primat du passé sur le présent qui caractérisent le système territorial français. Ils approuvent aussi, de fait, les processus de sécession qui, au nom des libertés territoriales, permettent à des communes de bénéficier d'un centre fournisseur de services utiles à leur population sans qu'elles aient à en assumer les charges. En faisant mine d'être plus démocrate (les territoires actuels portant une légitimité, on ne pourrait les modifier contre leur gré), on risque tout simplement de conforter la vision corporatiste, c'est-à-dire anti-politique de l'espace. Ils prennent le parti de ceux qui disposent indûment d'un pouvoir d'agencement spatial dont ils peuvent user de manière irresponsable en matière de logement, de transports, d'emplois, d'éducation et de fiscalité sans subir les conséquences des effets collatéraux indésirables qu'ils infligent aux autres territoires.

Une démocratie ne peut être fondée sur le pouvoir discrétionnaire des uns sur les autres. On comprend alors que la délimitation du territoire d'une société est forcément préalable à l'organisation de sa vie politique intérieure. L'enjeu actuel est justement là : distinguer ce qui peut faire société de ce qui constitue une partie seulement de la société. Un quartier urbain, une zone périurbaine ne peuvent, sans graves conséquences pour toute la ville, déterminer des politiques définissant la composition de leur population ou prendre des décisions portant sur les grands équilibres habitat-emploi-mobilité à leur échelle, qui ne peuvent être pertinentes pour ces sujets, tandis que, inversement, il appartient aux entités d'échelle urbaine de traiter de ces questions stratégiques. Quand elle traite de son espace, la société politique doit pouvoir dire oui ou non, y compris si c'est en contradiction avec une lecture conservatrice de la tradition.

Une vie politique appelle, au moins en partie, des territoires aux frontières nettes : il faut savoir qui fait quoi à qui. Dans les conditions de la complexité spatiale, qui est l'un des modes d'existence de la société d'acteurs ouverte dans laquelle nous évoluons, il paraît souhaitable de construire des espaces politiques possédant le maximum de cospatialité, c'est-à-dire de pertinence, grâce à leur adéquation et à leur porosité aux autres espaces de la vie sociale auxquels ils se superposent. Le fait qu'il existe d'inévitables difficultés à cet exercice ne devrait pas empêcher qu'on s'y attèle. Car, si on ne le fait pas, on exclut par avance que l'architecture territoriale puisse servir au développement et à la justice. Si l'on admet que des découpages plus *contemporains* ne résolvent pas tous les problèmes mais rendent les sociétés, à tous niveaux, plus réflexives et plus efficaces pour construire leurs projets, on peut aller de l'avant.

**Non un programme, mais un processus**

L'une des questions cruciales qui est posée aujourd'hui à la société française est en somme la suivante. L'espace français tel qu'il est perçu, traité et géré engendre dysfonctionnements et injustices. Voulons-nous enfin mettre l'espace en mouvement ? Voulons-nous enfin admettre que la géographie est aussi partie prenante de l'histoire, et que celle-ci n'est pas écrite pour l'éternité.

Le programme de transformations géographiques à mettre en œuvre ne serait pas très difficile à définir dans son principe. En termes de découpage politique, il suffit de viser un ajustement avec la réalité d'aujourd'hui pour trouver des solutions simples.

Chaque niveau fait, à sa façon, société et on doit l'accepter quand on pense aux compétences spécifiques de l'un d'entre eux. Nous sommes des citoyens appartenant à plusieurs *politèia* et aucune d'entre elles ne peut prétendre dominer les autres. Chacune doit assumer son caractère pleinement politique, démocratiquement et sans chercher à reporter sur les autres les questions difficiles qu'elle a à affronter. Chacune doit penser son développement comme un équilibre entre la tradition et le projet. Chacune est animée par des individus-citoyens auxquels il appartient de penser leur appartenance à cette société comme une combinaison aussi heureuse que possible entre une responsabilité personnelle et une solidarité offerte ou reçue. Enfin, l'expression politique des sociétés du présent ne peut être soumise au veto des représentants des sociétés du passé.

Si l'on adopte ces principes, on passe d'une posture d'uniformisation institutionnelle qui laisse prospérer de profondes inégalités à un projet d'équité fondé sur la différenciation dans le développement. Cela invite à ne pas refuser par principe la diversité des solutions institutionnelles. Le Bassin parisien pourrait fort bien constituer une région de près de vingt millions d'habitants, dont la plus grande ville serait l'aire urbaine de Paris, espace local élargi de douze millions de personnes. La Corse resterait tout aussi logiquement une région de trois cent mille habitants. C'est la gestion lucide de la relation opportunités/identité qui conduit à cette conclusion : l'identité culturelle et historique de l'île conduit la société corse à accepter une moindre dotation en ressources pour conserver un fort niveau de cohésion interne, telle qu'elle la conçoit. La définition de l'échelle pertinente n'est pas réductible à une masse démographique, pas plus que les horizons de développement ne peuvent être assignés à une liste identique pour tous. Ainsi, l'objectif de construire un effet de taille positif grâce à une organisation en réseau est crucial pour Nantes et Rennes ou Metz et Nancy. Il est de moindre intérêt pour le couple Bordeaux-Toulouse, qui, séparées, atteignent déjà une masse significative. Paris est à la fois une métropole décamillionnaire et une ville mondiale. Ses problèmes ne peuvent pas être similaires à ceux d'Aurillac ou de Forcalquier et c'est l'intérêt de tous de le reconnaître. Les villes n'ont pas à s'excuser d'être grandes ou à nier qu'elles soient petites. Elles peuvent et doivent penser, pour leur compte et avec les autres, leur futur souhaitable. Notons aussi que le découpage des entités politiques ne peut être établi pour toujours. Les villes, les régions, l'Europe bougent. Les changements territoriaux doivent être rendus possibles et justes par le double principe du choix démocratique et de l'expertise indépendante, selon des règles communément acceptées. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, un maire ne devrait plus pouvoir refuser que sa commune, dans le cas où elle n'est qu'un morceau de ville, entre dans un espace politique métropolitain. La sécession d'un morceau de société pour constituer une entité distincte ne devrait pas pouvoir être acceptée si facilement et s'ils insistent, les partants devraient alors en assumer les conséquences et renoncer au bénéfice de la solidarité. Ainsi, ni le maire de La Courneuve ni celui de Neuilly-sur-Seine ne devraient disposer du pouvoir de prétendre que leur commune n'appartient pas à l'agglomération et à l'aire urbaine de Paris.

## Le chantier d'un contrat

Pour donner des bases fortes et stables à ces nouvelles orientations, un *nouveau contrat géographique* apparaît à la fois possible et nécessaire (voir encadré).

Il correspond à une manière renouvelée pour des citoyens de partager et de projeter les espaces de leur vie. Il est fondé sur l'idée que c'est en donnant du pouvoir, c'est-à-dire de la liberté d'action, aux entités politiques et aux citoyens qu'on peut, du même coup, créer de la responsabilité. La transparence des choix ne diminuera pas les solidarités mais permettra de sortir de la logique corporatiste des « acquis » pour mettre sur la place publique les principes, les objectifs, les choix concrets pour respecter ces principes et atteindre ces objectifs. La répartition des compétences ne sera pas fixée une fois pour toutes. Le principe de subsidiarité, géré pragmatiquement, du petit vers le grand et du grand vers le petit, permet de prendre en compte l'expérience et de trouver, parfois par tâtonnement, le meilleur échelon géographique pour réaliser telle ou telle politique sectorielle.

### **La mise en mouvement des territoires : un dispositif.**

Voici comment on peut imaginer, selon un ordre méthodologique et, éventuellement, chronologique, la mise en mouvement des territoires en France.

#### **1. Lancement d'un large débat sur l'architecture des territoires.**

Tous les acteurs, y compris les simples citoyens, sont conviés. Aucun thème, aucune idée, ne doit être tabou. Le spectre des enjeux doit être très large, du *statu quo* ou même de la recentralisation au fédéralisme.

**1. Quelle justice pour l'espace français ?****2. Engagement d'un processus de déverrouillage constitutionnel et institutionnel.**

Tout cumul des mandats est interdit, l'Assemblée nationale est partiellement élue à la proportionnelle, ce qui a aussi pour effet de sortir de l'échelle de l'arrondissement pour la part uninominale. Le mode d'élection et les missions du Sénat sont redéfinis pour donner à cette assemblée un rôle actif dans la mise en mouvement des territoires. Un Haut Conseil des Territoires (HCT), non partisan, pluraliste et hybride (monde politique, société civile, experts), est créé pour proposer de nouveaux principes d'échelle et de découpage des espaces politiques.

**3. Construction d'une nouvelle architecture des territoires politiques.**

Sous le contrôle du HCT, une réorganisation à trois niveaux (national, régional, local) dotés de compétences politiques générales (législative, exécutive, administrative) et de structures démocratiques (élection au suffrage universel). La tutelle verticale est généralisée à tous les échelons, les petites entités sont protégées à chaque niveau par des cours de justice indépendantes, les cours européennes constituant le niveau ultime.

Le principe du redécoupage s'appuie sur deux niveaux fondamentaux :

- I. L'aire métropolitaine, incluant les agglomérations morphologiques et les couronnes périurbaines (Communauté métropolitaine), ou, par défaut, le pays (Communauté de pays), comprenant un ensemble de petites aires urbaines et d'un espace interstitiel) constituent l'espace local, correspondant à la vie quotidienne de ses habitants dans lequel l'unité du système de mobilité, des marchés de l'emploi et du logement est possible. L'Île-de-France devient une Communauté métropolitaine. Les limites des espaces locaux peuvent varier. Les modifications sont constatées à échéance régulière par le HCT et les modifications automatiquement appliquées. Ce processus garantit contre le risque de « sécession urbaine », de périurbanisation sauvage ou, en général, contre les *effets d'aubaine* territoriaux. Effectif probable : quelques centaines.
- II. La région est définie comme le cadre sociétal dans lequel un individu peut espérer trouver le bon équilibre entre son identité et les opportunités de développement personnel à l'échelle de sa vie. Effectif probable : une dizaine.

Le département redistribue ses compétences de collectivité territoriale entre les entités locales et régionales ; il devient un échelon déconcentré de l'État national. La mémoire territoriale est préservée par le maintien des communes qui, avec les arrondissements des grandes villes, constituent la trame de base (comme les *freguesias* au Portugal et les arrondissements urbains actuels) et par la mise en place d'un bicaméralisme à chaque niveau, élu à la proportionnelle au scrutin indirect : Sénats à base communale dans les aires métropolitaines urbaines et les pays, à base départementale dans les régions, à base régionale au niveau national.

**4. Définition des équilibres financiers entre entités.**

La configuration territoriale des prélèvements fiscaux et parafiscaux, des redistributions verticales et des péréquations horizontales est reconstruite sur une nouvelle base. Le double principe d'autonomie fiscale et de responsabilité financière est posé. Chaque année, une Conférence fiscale territoriale, rassemblant les différents territoires, fixe les grands équilibres et les rend compatibles avec les engagements européens.

**5. Mise en place d'un contrat géographique entre les différents acteurs territoriaux.**

Contrat pour *habiter ensemble*, il est discuté et négocié pour une durée déterminée et suppose l'accord des différentes parties, sur la base du principe de subsidiarité, du plus petit vers le plus grand espace. Contrat de développement équitable, il suppose que l'on se fixe des objectifs vérifiables, chiffrés et situés dans le temps. Contrat de projet et de gouvernance, il prend sens non par la seule implication des différents échelons étatiques mais par la mobilisation de l'ensemble des sociétés concernées.

Enfin, l'État central trouvera dans les gouvernements régionaux et urbains des partenaires fiables parce que soumis aux mêmes contraintes que lui. La tension qui résulte de demandes de reconnaissance insatisfaites de la part d'une multitude d'acteurs et qui, encore aujourd'hui, converge vers l'État central, se répartira de manière plus équilibrée sur l'ensemble du système de légitimité et d'action publique. Délivré d'une mythologie devenue stérile, l'État national sortira de cette remise en ordre un peu moins puissant mais beaucoup plus fort, car davantage respecté.

Cette mise à plat des attentes et des possibles permettrait de solder les rancœurs et les récriminations du passé impérial. Il fonderait l'association volontaire des territoires de France. Le 14 Juillet pourrait enfin redevenir la Fête de la Fédération.

**Une part importante de ce texte est reprise de l'ouvrage de Jacques Lévy, *Réinventer la France*, à paraître chez Fayard en février 2013. Cette contribution est donc publiée avec l'aimable autorisation des éditions Arthème Fayard.**



**Martine AUBRY** est maire de Lille depuis 2001 et présidente de Lille Métropole communauté urbaine depuis 2008. Elle a été ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle de 1991 à 1993, puis ministre de l'Emploi et de la Solidarité de 1997 à 2000. Elle a été première secrétaire du Parti socialiste de 2008 à 2012.

## Vers une nouvelle société urbaine

L'analyse que nous propose Jacques Lévy apporte un éclairage essentiel sur la nécessité de transformer en profondeur notre paysage institutionnel territorial pour l'adapter au fait urbain.

Si l'enjeu d'une réforme territoriale est évident, encore faut-il que la nouvelle architecture institutionnelle soit au service du projet urbain et des projets de territoires qu'il articule de façon à faciliter leur « mise en mouvement ». Autrement dit, la question pour une aire métropolitaine et les territoires qui la composent n'est pas tant de disposer d'un statut que de savoir ce qu'elle en fait.

Maire de Lille et présidente de Lille Métropole, aujourd'hui communauté urbaine de plus d'1 million d'habitants, la réflexion sur notre avenir et la définition d'un projet de territoire cohérent et innovant sont au cœur de mes préoccupations. Comment construire la ville aujourd'hui ? Comment l'action publique est-elle à même de tirer vers le haut nos métropoles ? Comment permettre à chaque territoire de définir sa propre singularité, tout en préservant cohésion sociale et vivre-ensemble ? Voilà les enjeux éminemment politiques de la construction d'une nouvelle société urbaine, solidaire et durable, qui réconcilie la ville et les hommes, en leur redonnant la possibilité de choisir.

### **Le constat d'une fragmentation géographique, sociale et politique des territoires urbains**

Les villes existantes, en essayant de résoudre la question de la crise du logement dans les années 1950 et 1960, ont apporté un réel progrès de confort pour le confort et l'hygiène, mais en même temps, ont engendré une double ségrégation sociale et fonctionnelle qui menace la cohésion de plusieurs grandes agglomérations.

Des processus plus récents affectent par ailleurs nos espaces urbains. Les centres-villes des grandes agglomérations, où les valeurs immobilières explosent, tendent à basculer en villes-musées. Dans le même temps, les périphéries, dont les contours deviennent de plus en plus flous, se segmentent entre des quartiers sécurisés réservés aux plus aisés, des banlieues ghettos qui concentrent la pauvreté, des lotissements résidentiels de plus en plus éloignés et des centres commerciaux sans âme.

De notre point de vue, cette dérive issue du libéralisme notamment financier est la négation même du « concept » de ville. Au lieu de tisser des liens et de rapprocher, elle fabrique de l'isolement et de l'exclusion, elle alimente la relégation et accélère les fractures entre les territoires et les hommes. Contre de telles dynamiques de ségrégations, il nous appartient de proposer une autre vision du développement de la cité et la stratégie pour y parvenir.

La ville que nous voulons construire s'appuie sur quatre objectifs fondamentaux :

- reconstruire la ville dans chacun de ses quartiers, et dans les territoires qui la composent, où se mêlent les fonctions et les hommes ;

- répondre à la crise du logement, en apportant les moyens et renouvelant notre façon de construire et de rénover l'habitat dans nos quartiers ;
- répondre à l'enjeu écologique, en concevant des villes durables pour les générations futures ;
- faire, enfin, de la qualité la marque de fabrique de nos villes, pour offrir aux habitants des repères dans lesquelles ils peuvent se reconnaître, mais aussi une réelle qualité de vie.

## Reconstruire la ville dans ses fonctions

La ville que nous voulons est fondée sur une relation forte entre une population qui habite, qui travaille, qui échange, se rencontre et s'ouvre sur des territoires. Il semble illusoire de vouloir aujourd'hui réduire la ville à un territoire clairement délimité géographiquement. La Ville contemporaine est en effet un système, composé de nouveaux territoires physiques (l'aire métropolitaine, l'agglomération, la ville, le quartier) et virtuels (la ville numérique).

Mais ceci doit aller de pair avec la création d'unités de vie et d'échange, permettant à chaque citoyen d'affirmer ses repères, d'y prendre appui pour s'ouvrir sur le monde. C'est un défi majeur à relever alors que l'éclatement des entreprises ou de la famille a fait éclater les anciennes solidarités. Imaginer ces nouvelles unités de vie, c'est permettre l'appropriation de la cité et, au-delà, la construction de la citoyenneté.

En d'autres termes, je m'inscris bien volontiers ici dans cette idée de Jacques Lévy proposant que « *chaque lieu, à toutes les échelles, soit en mesure de produire un maximum de biens publics et qu'il devienne lui-même, en tant qu'espace habité, un bien public d'une qualité aussi élevée que possible* ». Reconstruire la ville, c'est donc d'abord lutter contre l'éclatement des fonctions. Nous voulons mettre fin à la séparation des fonctions de l'homme dans la ville, à la séparation entre les espaces où l'on dort de ceux où l'on travaille, où l'on commerce et où l'on se cultive. Notre conception de la ville veut au contraire réunir ces fonctions en reliant les espaces et les hommes dans une vision globale, déclinée à chaque échelle, du quartier à l'agglomération.

Nous voulons repenser l'habitat (vivre), l'économie (travailler) et les transports (se déplacer) dans une démarche de projet urbain qui réunit ces fonctions plutôt que de les séparer. C'est un grand chantier pour nos villes dans les années à venir. Il va de pair avec la nécessité d'organiser le développement urbain de façon économe : économie d'espace, en évitant l'étalement urbain ; économie de ressources en optimisant et en rentabilisant mieux les réseaux qui maillent nos villes (assainissement, énergie, eau, voiries, transports en commun...).

## Rebâtir la mixité sociale

C'est en reconstruisant la ville dans ses fonctions que nous pouvons construire le vivre-ensemble et donner à la ville sa vraie mixité sociale.

Renouer avec la mixité sociale, c'est aussi savoir construire la mixité générationnelle, la mixité culturelle, la mixité des pratiques urbaines, la mixité des fonctions dans la ville. Nous voulons permettre à chacun de se loger dans la ville et dans chaque quartier de la ville, quelle que soit sa catégorie sociale.

À Lille Métropole, nous avons instauré de véritables règles, déclinées dans tous les programmes neufs, celle des 3 tiers bâtis : 30 % de logement locatif social, 30 % de logement en accession à la propriété abordable, 40 % de logements libres.

Mais agir sur l'habitat, c'est aussi agir sur l'« habiter » et favoriser la vie collective et le vivre-ensemble : créer des espaces de vie et de convivialité autour du logement, repenser les espaces publics, pour refaire de la ville un creuset de la citoyenneté et de la lutte contre l'exclusion.

## Répondre à l'enjeu écologique

Bâtir un nouvel art de ville, c'est bâtir la ville durable. Il est en effet de la responsabilité de notre génération de proposer un modèle urbain européen alternatif aux logiques non durables de ces dernières

## 1. Quelle justice pour l'espace français ?

décennies qui se sont traduites, outre les phénomènes de ségrégation, par l'étalement de l'urbanisation et le mitage de l'espace.

L'enjeu est écologique. C'est un devoir que nous avons. Plusieurs objectifs forts doivent être affirmés : faire des villes plus compactes pour préserver les espaces agricoles et de nature ; réduire les déplacements automobiles au profit des modes de circulation doux et des transports en commun pour améliorer la qualité de l'air ; imaginer une écoconception des quartiers et de l'habitat valorisant les énergies renouvelables pour réduire la facture des ménages ; mieux gérer la récupération des eaux de pluie pour garantir et sauvegarder la ressource en eau ; réduire les déchets et innover dans leur valorisation par le recyclage pour préserver les ressources naturelles de la planète, etc.

Nous n'oublions pas dans la réflexion nos concitoyens qui vivent dans les zones rurales. Ne pas agir pour la ville, c'est en effet prendre le risque que les espaces agricoles se réduisent, qu'ils soient grignotés par des lotissements faisant disparaître la campagne. Dans les zones rurales, c'est à travers le développement des services publics et des commerces et services de proximité qu'il nous faut agir. Mais c'est aussi un soutien à l'agriculture, notamment à celle de qualité et de proximité. C'est enfin la production de logements adaptés dans les villages, pour les catégories les plus modestes.

### Faire de la qualité la marque de fabrique de nos villes

Réinventer la ville, c'est enfin mettre l'accent sur la qualité : qualité résidentielle de l'habitat, qualité des espaces publics, qualité des services urbains, etc. Réconcilier l'homme avec la ville nécessite en effet d'être en mesure d'offrir à tous la qualité à laquelle ils ont droit.

Ce sont d'abord la qualité et la beauté des espaces publics qu'il faut améliorer. C'est la qualité architecturale dans la production urbaine (logements, bureaux, commerces, équipements...), en réhabilitation comme dans le neuf. Mais c'est aussi l'art dans la ville qu'il faut réintroduire, l'architecture en étant l'une des composantes. C'est la qualité du rapport de la ville à la nature, aux paysages et à l'eau. C'est la qualité environnementale avec des parcs, des jardins et des espaces verts. Ce sont enfin la qualité des équipements publics et des services urbains, comme les transports collectifs.

Avoir comme exigence la qualité est un véritable projet culturel pour la ville. L'appel à des hommes de l'art, à des concepteurs, architectes, urbanistes, paysagistes, designers, artistes doit nous aider à créer un nouvel imaginaire urbain, à envoyer des signes vers l'extérieur, à permettre aux citoyens de se reconnaître dans leur cadre de vie : la ville.

### Changer d'échelle pour mettre en mouvement nos territoires

Organiser la ville, la réguler lorsqu'elle dérive, la reconstruire dans ses fonctions, c'est redonner toute sa place à l'aménagement du territoire. Devant la complexité des systèmes urbains aujourd'hui, un changement d'échelle s'impose pour que nos territoires soient en capacité de porter des projets de développement cohérents et innovants.

Comme l'explique avec force Jacques Lévy, ce changement d'échelle passe d'abord par une réforme de notre architecture territoriale, fondée sur la recherche de l'efficacité de l'action publique locale et l'implication des citoyens, invités à participer de façon plus directe à la mise en mouvement de leur territoire. Il s'exprime ensuite par une refondation des ressources des collectivités locales visant à les doter d'une plus grande autonomie. En effet, si la solidarité entre les territoires est essentielle, la péréquation verticale organisée par l'État ne semble pas capable, à elle seule, de contribuer au développement vertueux des territoires. L'acquisition d'une véritable autonomie financière, assurant aux collectivités des ressources fiables, pérennes et équitables, liées à leurs missions, semble ainsi un préalable indispensable pour que l'inventivité de nos territoires puisse s'exprimer pleinement. Pour reprendre les mots de Jacques Lévy, elle doit permettre à chaque lieu de « définir sa singularité » et « d'auto-organiser son développement » en fonction du contexte local et des avantages comparatifs des territoires, qu'ils soient liés au tissu économique préexistant, à la situation géographique ou à la qualité du cadre de vie.

À ce titre, l'exemple de Lille Métropole est évocateur. En effet, dans cette région fortement marquée par la désindustrialisation des années 1970-1980, les acteurs locaux (élus de la métropole, entreprises, universitaires et société civile au sens large) ont défini un cadre stratégique qui a permis de conduire une mutation urbaine et économique cohérente qui s'accélère aujourd'hui. En mobilisant le soutien de l'État et les aides de l'Union européenne, une action publique volontariste a ainsi accompagné et orienté la transformation structurelle de l'économie locale autour de plusieurs leviers, dont certains sont spécifiques à la métropole lilloise : les textiles innovants, la biologie et la santé, les nouvelles technologies, les transports, l'écoconstruction, la ville renouvelée, l'économie créative ou encore la culture, autour des saisons Lille 3000 que nous menons tous les deux ans depuis Lille 2004 – Capitale européenne de la culture.

Une métropole dont le développement est fondé sur la créativité, c'est l'avenir pour la création des richesses et le vivre-ensemble.

Sans renier son passé d'agglomération industrielle, la métropole lilloise s'est ainsi mise en mouvement autour d'un projet politique partagé, construit par des hommes et des femmes convaincus que l'avenir de notre territoire se dessine forcément par une intelligence collective et par la mise en commun de nos énergies.



## 2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

Jean Cavailhès, Jacques-François Thisse

### Synthèse

#### Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

Les métropoles sont, depuis toujours, un creuset de capital humain où les personnes, les idées et les techniques se fondent. Il en sort des innovations, moteur de la croissance. En effet, les villes sont par excellence le lieu d'économies d'échelle et d'agglomération. Cela explique leur compétitivité et leur attractivité, donc le regroupement de toujours plus d'activités en des lieux exigus, malgré les inégalités territoriales qui, fatalement, en découlent. Mais saupoudrer le capital humain dans l'espace nuirait à la croissance. Mieux vaut assurer l'égalité des chances par des aides à la mobilité vers là où se concentre le capital humain et des formations pour accroître les compétences de ceux qui en ont le plus besoin. De telles politiques, dans un monde où le capital humain, du fait de coûts urbains élevés, s'étale en périphérie des métropoles ou dans des villes satellites, façonneraient un monde où subsisteraient des bosses et des creux, mais où les creux ne seraient plus des trappes à chômage et où les bosses embrasseraient des espaces plus étendus.

### Les auteurs



**Jean CAVAILHÈS** est chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), où il a dirigé le département d'économie et sociologie rurales. Ses principaux domaines de recherche sont (i) l'économie urbaine appliquée aux espaces périurbains et aux formes urbaines, (ii) l'économie de l'environnement appliquée au prix hédoniste des paysages et du climat, (iii) l'économie foncière et immobilière appliquée au logement, au marché foncier et à l'agriculture. Il a publié plusieurs dizaines d'articles dans des revues scientifiques internationales, un ouvrage et de nombreux chapitres de livres.



**Jacques Thisse** est professeur émérite d'économie à l'Université catholique de Louvain. Ses principaux domaines de recherche sont l'économie géographique et l'organisation industrielle. On lui doit des résultats nouveaux et nombreux concernant (1) la concentration des activités économiques dans l'espace géographique, où il a mis en évidence les nouveaux processus de métropolisation de l'économie en parallèle avec la décentralisation de certaines activités et (2) le rôle que les marchés fonciers peuvent jouer dans le financement et la localisation des équipements collectifs. Ses contributions en économie-géographie l'ont établi en tant que leader international de cette discipline nouvelle. Il a publié cinq ouvrages et plus de 200 articles dans des revues scientifiques internationales. Il a reçu de nombreux prix scientifiques, tant en Europe qu'aux États-Unis, ainsi que plusieurs doctorats honoris causa.

**Publications :** <http://www.uclouvain.be/jacques.thisse>

## 2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

*Les grandes agglomérations urbaines sont, comme elles l'ont toujours été, les moteurs de la compétitivité et de l'innovation, donc de la croissance économique : la concentration métropolitaine est vertueuse. Mais les inégalités sociales au sein des grandes villes sont aujourd'hui beaucoup plus fortes que celles entre régions. Il faut que l'effort public soit centré sur les personnes dont le seul tort est d'être nées dans des trappes à chômage et à délinquance. Comment ? La France a su, dans les années 1960, lutter contre les inégalités villes-campagnes par un plan global et cohérent de modernisation de son agriculture, endormie depuis Méline et le règne de notables ruraux avides de subventions. De la même façon, le défi des politiques territoriales est aujourd'hui de former les jeunes des quartiers en déshérence et de les faire venir là où sont les innovations et le capital humain, par des politiques de logement et de mobilité adaptées.*

\* \*  
\*

Comme Adam Smith l'avait déjà remarqué il y a plus de deux cents ans, une densité de population élevée est nécessaire pour bénéficier des avantages liés à la division du travail. Cette simple observation explique pourquoi les grandes villes ont été, et sont toujours, au cœur du développement sous toutes ses formes<sup>1</sup>. Ce fut le cas de la Rome de l'Antiquité et des villes chinoises des Hans, qui furent aussi de grands centres politiques et administratifs, mais également des foyers intellectuels et artistiques. Rome devait atteindre la taille, considérable pour l'époque, d'un million d'habitants, bénéficiant d'une spécialisation de ses colonies desservies par des réseaux routiers et maritimes qui ne seront pas égalés, sauf par l'empire chinois, jusqu'à la Renaissance. Une administration efficace et une intégration économique poussée des territoires, permise par l'efficacité des transports, ont été les ingrédients principaux d'une croissance économique de nature « smithienne » se nourrissant principalement de la spécialisation des tâches et de la multiplication des échanges commerciaux.

Toutefois, les civilisations anciennes, même les plus brillantes, furent toujours le berceau de fortes disparités spatiales. Ainsi, pour Fernand Braudel,<sup>2</sup> une économie-monde, capable pour l'essentiel de se suffire à elle-même, est la somme d'économies particulières qui se déploient en un schéma radioconcentrique sur trois types d'espace : « Le centre [...] réunit tout ce qui existe de plus avancé et de plus diversifié. L'anneau suivant n'a qu'une partie de ces avantages, bien qu'il y participe : c'est la zone des « brillants seconds ». L'immense périphérie, avec ses peuplements peu denses, c'est au contraire l'archaïsme, le retard, l'exploitation facile par autrui » (Braudel, 1979, page 28). Les différences de niveaux entre territoires ne sont donc pas nouvelles. Ce qui est nouveau, on le verra, ce sont les raisons expliquant cette divergence.

Rome peut être considérée comme l'archétype d'une ville centre ayant vécu au détriment de sa périphérie. En dépit d'une suprématie qui devait durer quatre siècles, elle connut un déclin spectaculaire qui s'explique surtout par l'existence d'institutions hostiles à l'investissement productif, en premier lieu l'esclavage. Pour qu'un territoire soit prospère dans le long terme, il faut, en effet, que le processus de création destructrice, où le nouveau remplace l'ancien, puisse se déployer dans un environnement favorisant à la fois l'innovation et l'initiative économique. Sinon, une fois exploités les gains liés à la seule spécialisation, la croissance se met à stagner, prélude du déclin.

Avec le début de la Révolution industrielle, les choses allaient changer radicalement : la nouvelle croissance fut, et est toujours, soutenue par un flux régulier d'innovations surgissant dans un monde où les droits de propriété sont clairement spécifiés et les institutions politiques stables. Alfred Marshall<sup>3</sup> a rendu compte de ce phénomène il y a déjà longtemps : « Les secrets de l'industrie cessent d'être des

1. Afin d'éviter toute ambiguïté, précisons que le terme « ville » désigne dans cet article non pas l'entité administrative, qui n'a plus beaucoup de pertinence économique, mais l'unité urbaine organisée autour d'une ville centre. Elle peut inclure un ou plusieurs centres d'emplois.

2. F. Braudel. 1979. Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècle : le temps du monde. Armand Colin.

3. A. Marshall. 1890. Principles of Economics. Macmillan.

secrets ; ils sont pour ainsi dire dans l'air [...]. Si quelqu'un trouve une idée nouvelle, elle est aussitôt reprise par d'autres, et combinée avec des idées de leur crû ; elle devient ainsi la source d'autres idées nouvelles » (Marshall, 1890, page 119). Simultanément, de nouveaux moyens de transport ont permis à l'urbanisation d'accompagner et de nourrir l'industrialisation des économies européennes. Les villes du XIX<sup>e</sup> siècle sont ainsi devenues les acteurs privilégiés du développement économique et social en accueillant les nouvelles industries de l'époque. Les activités de service, surtout celles à haute valeur ajoutée qui manifestent un goût pour les villes que n'ont plus les grands secteurs industriels de jadis, ont ensuite pris le relais au sein des grandes métropoles urbaines contemporaines. Les grandes villes sont donc toujours, et peut-être aujourd'hui plus que jamais, le moteur de la croissance, ce que confirme d'ailleurs l'urbanisation explosive des nouveaux pays émergents.

La croissance économique, soutenue par une augmentation régulière de la productivité du travail, fut accompagnée, du moins dans un premier temps, par des inégalités accrues entre des villes en forte expansion et le monde rural, moins réactif du fait d'une lente adaptation aux nouvelles techniques de production et d'un mode de vie figé. Ces disparités furent cependant un vecteur de la croissance car elles sont à la source des migrations de populations allant d'un secteur agricole peu productif vers des industries ou services urbains qui le sont davantage, ce qui accroît mécaniquement le PIB national. On retrouve ici un facteur essentiel de la Révolution industrielle en Angleterre au XIX<sup>e</sup> siècle (les enclosures ont chassé les paysans de la terre vers les manufactures), des 30 glorieuses en France (pic de l'exode rural), de la croissance à deux chiffres du PIB chinois de la fin du XX<sup>e</sup> siècle (où l'exode rural se poursuit). Malgré une concentration géographique croissante des activités des secteurs secondaire et tertiaire, la baisse spectaculaire des coûts de transport provoquée par le chemin de fer et une bonne couverture du territoire, et ensuite par le développement du camion, a favorisé en France une convergence du PIB par tête à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Combinée aux flux migratoires, qui furent moins conséquents et plus lents en France que dans d'autres pays industrialisés, elle a permis de réduire les écarts entre rémunérations individuelles, du moins tant que les écarts de qualification furent faibles<sup>4</sup>. De fait, jusqu'aux années 1980, le capital humain n'a pas joué un rôle important dans la production des richesses au sein de l'espace français.

Reposant avant tout sur l'innovation, la croissance économique de type « schumpétérien » est un phénomène localisé dont la diffusion est lente et réticulaire. Au début, elle réclamait des inventeurs de génie. Aujourd'hui, elle n'a plus grand-chose à voir avec cette vision romantique. La recherche contemporaine repose surtout sur une organisation plus méthodique du travail. Publique ou privée, elle se fait prioritairement au sein de centres et laboratoires implantés dans quelques grandes métropoles. Elle requiert des travailleurs très qualifiés qui ont souvent une préférence pour les aménités urbaines.

Mais le revers social de la croissance est lourd pour ceux qui sont, ou qui se considèrent, comme les victimes du progrès. Les pouvoirs publics sont donc confrontés à une contradiction majeure, soit perdre un des moteurs essentiels de la croissance, soit assurer la cohésion territoriale de la nation. Cela dit, les disparités d'aujourd'hui ne sont plus celles d'hier. En France comme ailleurs, les disparités entre mondes urbains et ruraux ont progressivement disparu, laissant la place à une forme plus pernicieuse d'inégalité spatiale, à savoir les écarts croissants entre quartiers d'une même ville. La ségrégation spatiale n'est pas un phénomène nouveau. Depuis ce que l'on appelait la ségrégation « verticale » de l'Ancien Régime, la ségrégation est devenue horizontale et se manifeste au niveau des quartiers ou des communes. Rappelons, au passage, que l'objectif principal de la politique haussmannienne était de faire refluer de Paris les classes dangereuses. Depuis, les choix résidentiels se sont différenciés plus spontanément et on parle maintenant de « marquage social des lieux » pour désigner, à un extrême, la stigmatisation qui frappe certains d'entre eux que l'on voit comme des ghettos et, à l'autre bout des quartiers de bonne réputation, où vit une population aisée. L'espace est donc socialement plus hétérogène aujourd'hui qu'il ne l'a été durant une grande partie du XX<sup>e</sup> siècle. Les raisons tiennent, d'une part, au fonctionnement des marchés locaux du travail et du logement et, d'autre part,

4. P.-P. Combes, M. Lafourcade, M., J.-F. Thisse, et J.-C. Toutain. 2011. The rise and fall of spatial inequalities in France. A long-run perspective. *Exploration in Economic History*, vol. 48, pp. 243-71.

**2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?**

à des mécanismes socio-économiques échappant au marché. Toutefois, les relations de causalité sont difficiles à établir bien que leur connaissance soit indispensable pour mener des politiques efficaces de lutte contre la ségrégation urbaine.

## **Les inégalités territoriales : un essai d'explication**

Les inégalités entre territoires appartenant à une même entité politique, empire ou nation, ne sont pas une nouveauté. Qui plus est, elles sont présentes à toutes les échelles spatiales, ville, région, pays ou continent. L'existence d'institutions permettant à une minorité d'extraire une part croissante du surplus social explique, dans une large mesure, la croissance, puis le déclin, de nombreuses civilisations. Les différences spatiales provoquées par les différentes vagues de la Révolution industrielle sont d'une autre nature.

Pour comprendre comment entreprises et ménages s'organisent aujourd'hui au sein d'un territoire, il faut rappeler que la distribution géographique des activités économiques est le résultat d'un jeu de forces d'attraction et de répulsion qui poussent les ménages et les entreprises vers certaines localisations. Économistes et géographes sont d'accord pour considérer un espace économique comme le résultat d'un arbitrage entre, d'une part, *rendements croissants* dans diverses activités humaines, force de concentration de la production dans de grandes agglomérations urbaines, d'autre part, *coûts de transport* des biens, des personnes et de l'information, force poussant à la dispersion sur l'ensemble du territoire. Cet arbitrage est valable à toutes les échelles spatiales, ce qui lui confère une grande pertinence en tant qu'outil d'analyse. Un raisonnement schématique suffira à l'illustrer (voir encadré).

### **Encadré : où produire ?**

Un décideur a pour tâche de satisfaire les besoins d'usagers implantés dans deux sites différents. L'approvisionnement se fait gratuitement si un établissement est implanté près des usagers, mais implique un coût de transport égal à  $T$  euros s'il se fait à partir de l'autre site. Pour simplifier au maximum, le coût de construction d'un établissement est supposé identique dans chacun des sites et égal à  $F$  euros. Si le décideur désire minimiser le coût total de construction et de transport, il choisira de construire un établissement en chaque site si, et seulement si,  $2F$  est inférieur à  $F + T$ , c'est-à-dire si  $T$  excède  $F$ . Dans le cas contraire, il est moins onéreux de construire un seul établissement approvisionnant les deux sites. Autrement dit, des coûts de transport élevés favorisent la dispersion de l'offre, alors que de faibles coûts de transport poussent à sa concentration. En revanche, plus la valeur de  $F$  est élevée, par exemple parce que l'investissement nécessaire est coûteux, plus la production sur un seul site est vraisemblable. On voit ainsi comment les valeurs respectives de  $T$  et de  $F$ , donc les deux termes de l'arbitrage, affectent le choix du décideur, donc la concentration ou la dispersion de la production.

Résumons maintenant les grandes évolutions de la Révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle qui devaient bouleverser l'espace économique du monde occidental. Dans un premier temps, à une époque où les capacités de financement restaient limitées, des coûts de transport élevés ont protégé l'émergence d'unités de production de petite taille. Celles-ci produisaient principalement pour le marché régional, tandis que les ménages consommaient surtout des biens produits localement. Le développement de nouvelles technologies dans un nombre croissant de secteurs industriels et l'exode rural permis par des gains de productivité dans l'agriculture favorisèrent ensuite l'émergence de grandes unités de production,

les ateliers de tissage, les usines sidérurgiques, plus tard les chaînes de montage du secteur de l'automobile, employant un grand nombre d'ouvriers. L'élément clé de cette transformation réside dans la présence d'économies d'échelle : produire davantage permet de réduire le coût unitaire de production. Les rendements d'échelle se concrétisent ici sous la forme d'investissements importants qui permettent une plus grande efficacité du travail au sein du même établissement. On dit alors que les rendements d'échelle croissants sont *internes à l'entreprise*.

Après le textile, la sidérurgie, la métallurgie et la chimie vont bénéficier d'économies d'échelle importantes. Pour que les entreprises puissent pleinement en profiter, il faut qu'elles puissent écouler leur production vers des marchés de plus en plus éloignés. La révolution dans les transports provoquée par l'émergence du chemin de fer vers la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle a permis une baisse spectaculaire des frais d'acheminement des marchandises. Selon Paul Bairoch<sup>5</sup>, « globalement, on peut estimer, qu'entre 1800 et 1910, la baisse des prix réels moyens (pondérés) des transports a été de l'ordre de 10 à 1 » (Bairoch, 1997, page 26), ce qui allait provoquer des changements profonds dans le fonctionnement des économies et des sociétés. Les entreprises ont alors pu desservir l'ensemble du territoire national et pénétrer des marchés étrangers jusqu'alors inaccessibles, mettant en concurrence des producteurs qui étaient jusqu'alors des monopoleurs locaux. Cette période est qualifiée par certains historiens de « première mondialisation ».

La géographie économique de la France, de l'Europe et du monde en sort profondément modifiée. Ainsi, la France est inondée de céréales en provenance du Nouveau Monde<sup>6</sup>, tout comme elle l'est de nos jours de produits manufacturés venant des pays émergents. Jusqu'à la révolution du transport maritime de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, elle était protégée par des coûts de transport prohibitifs des blés d'outre-mer, produits sur de grandes exploitations mécanisées alors que la France conservait, pour des raisons largement institutionnelles, une petite agriculture reposant sur les bras de ses paysans et la traction animale<sup>7</sup>. Face à cette situation, Méline a choisi de fermer le pays en faisant adopter, au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, des lois protectionnistes. L'agriculture française, qui avait réussi sa première révolution verte (suppression de la jachère et gains de productivité libérant les bras dont l'industrie avait besoin), s'est alors « assoupie » à l'ombre de sa protection douanière.

Pour en revenir à la Révolution industrielle, l'exploitation des économies d'échelle devint le moteur principal de la production, ce qui conduit les entreprises à se regrouper, d'abord à proximité des sources de matières premières, gisements de charbon ou de minerai de fer, ensuite dans un petit nombre de grands marchés, surtout les grandes villes. Pour trouver la main-d'œuvre nécessaire, les producteurs ont dû attirer des travailleurs, des fils de paysans et des immigrés d'Europe de l'Est et du Sud, qui sont aussi de nouveaux consommateurs, de sorte que la taille des marchés du travail et des biens devint elle-même une variable favorisant la croissance économique. En effet, lorsqu'un travailleur migre vers une nouvelle région, il déplace à la fois sa capacité de travail et de consommation. L'arrivée de nouveaux migrants intensifie la concurrence sur le marché de travail, l'effet habituellement souligné dans les médias, mais elle contribue également à une hausse de la demande des produits, effet profitable à tous les acteurs économiques locaux, mais variable négligée dans la grande majorité des débats. En bref, la taille des marchés augmente dans les régions où firmes et travailleurs s'implantent, alors qu'elle diminue là où ceux-ci partent.

Les régions connaissant à la fois une forte industrialisation et urbanisation deviennent ainsi plus attractives parce qu'elles constituent de plus grands marchés qui permettent aux entreprises de mieux exploiter les économies d'échelle dans la production et aux travailleurs de trouver un emploi convenant mieux à leur formation et davantage de produits à consommer. Simultanément, les bas coûts de transport permettent aux entreprises d'approvisionner facilement les régions périphériques. On aboutit finalement à une organisation de l'espace que l'économie géographique représente par un centre, où les secteurs à rendements croissants sont concentrés, et une périphérie qui tend à se spécialiser dans l'agriculture ou dans la production des biens où la technologie réclame peu de capitaux.

5. P. Bairoch. 1997. Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours. Volume II. Gallimard.

6. Les importations grimpent en moyenne de 1 million de quintaux par an entre 1800 et 1865 à 16 millions annuellement entre 1885 et 1895, soit 20 % de la production nationale.

7. On a dit, en effet, que le Code civil était une « machine à hacher la terre », partagée à chaque succession.

**2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?**

Au-delà des rendements d'échelle internes que l'on associe traditionnellement aux grandes usines de l'industrie lourde ou du secteur automobile, on trouve un autre type d'économies d'échelle, moins connu des médias et du grand public, à savoir les rendements d'échelle *externes aux entreprises*. Ils sont « externes » dans la mesure où les facteurs influençant la productivité d'une entreprise appartiennent, non pas à l'entreprise elle-même, mais à son environnement. Ces facteurs prennent différentes formes que l'on regroupe en trois grandes catégories, que nous allons rappeler ci-dessous<sup>8</sup>.

Premièrement, la baisse des coûts de transport et l'abaissement des barrières au commerce obligent, en effet, les entreprises à réagir plus rapidement à la concurrence et à l'évolution du marché. Dès lors, elles vont se concentrer progressivement sur leur cœur de métier en externalisant vers des fournisseurs spécialisés les tâches qu'elles maîtrisent peu ou mal. Par exemple, les producteurs de voitures ont compris rapidement qu'ils devaient faire appel à des entreprises leur fournissant des pièces et accessoires indispensables à la fourniture de voitures mais impropres à leurs activités ; les composantes électriques ou les pneus sont des exemples parmi beaucoup d'autres. En d'autres termes, clients et fournisseurs de biens intermédiaires et de services aux entreprises vont se retrouver au sein d'une agglomération qui est le produit d'un processus de *causalité circulaire* où la cause devient l'effet, et inversement. Concrètement, cela signifie que les entreprises clientes sont installées en un site particulier parce que leurs fournisseurs y sont eux-mêmes, mais ceux-ci sont installés en ce lieu parce que leurs clients y sont également. La spécialisation des firmes accroît la productivité de l'ensemble du système productif et celle de chacune, par exemple avec le développement d'un secteur de services aux entreprises qui apporte des compétences que chaque firme ne peut posséder en interne. On a ainsi identifié la première des trois grandes forces poussant vers l'agglomération des activités : *les relations entre entreprises*.

Dans les nouveaux domaines de production, mais parfois aussi dans les anciens, les technologies sont de plus en plus complexes, réclamant ainsi des travailleurs ayant des connaissances plus nombreuses et approfondies que celles des ouvriers et des ingénieurs généralistes du début de la Révolution industrielle. Dès lors, un marché du travail plus dense et plus diversifié est susceptible d'offrir des opportunités d'emplois plus nombreuses, mais aussi plus gratifiantes pour les travailleurs, incités à acquérir des connaissances additionnelles. Un mécanisme similaire fonctionne également du côté des entreprises. Elles ont accès à un bassin d'emploi plus vaste et trouvent plus aisément les types de travailleurs qu'elles recherchent. Nous avons ainsi notre deuxième force d'agglomération : *un meilleur appariement entre producteurs et travailleurs*. Ici comme précédemment, la causalité est circulaire.

On a déjà évoqué avec Marshall la troisième force d'agglomération : *la circulation des idées*, qui est essentielle dans les processus d'innovation. Une idée nouvelle étant souvent une combinaison nouvelle d'idées anciennes, il est important que des acteurs disposant d'informations différentes puissent être connectés. On devine sans peine qu'un milieu social dense facilite les contacts. Pourtant, on pourrait penser qu'à l'époque des nouvelles technologies de l'information et des communications, cette force a largement perdu de sa pertinence. C'est aller beaucoup trop vite en la matière. En effet, le développement des nouvelles technologies de la communication ne se substitue qu'imparfaitement au contact direct, alors qu'elles en sont aussi le complément : plus on communique par des canaux virtuels, comme Internet, plus il faut se rencontrer physiquement, à un moment donné de l'échange. Au passage, rappelons que certains avaient déjà annoncé le déclin des villes à l'occasion de l'invention du télégraphe et du téléphone. On sait ce qu'il en est advenu. Le gain de temps réalisé était pourtant bien plus important que celui procuré par Internet.

Les échanges d'informations prennent des formes variables et dépendent du contexte dans lequel ils se font. Le transfert d'informations au moyen des outils de communication modernes nécessite que celles-ci soient préalablement structurées selon des schémas et des codes clairement définis et connus de tous. Seules des informations formelles et précises peuvent être transmises de cette manière. En revanche, la transmission d'une information difficilement codifiable requiert souvent des interactions directes entre acteurs. Il peut s'agir, par exemple, de la négociation d'un contrat en face-à-face, des échanges informels entre dirigeants ou cadres sur des débouchés, des nouvelles techniques, des réglementations

8. Pour une analyse plus détaillée, voir M. Crozet et M. Lafourcade. 2009. La nouvelle géographie économique. La Découverte ainsi que J.-C. Prager et J.-F. Thisse. 2011. L'économie géographique du développement. La Découverte.

diverses et toutes autres sortes d'informations utiles du nomadisme des connaissances et compétences que possède un cadre ou un ouvrier et qu'il apporte avec lui lorsqu'il change d'entreprise. Dans le même esprit, les étapes préliminaires du développement d'une nouvelle technologie ou d'un nouveau produit requièrent des contacts répétés entre les acteurs concernés, lesquels restent largement facilités par la proximité physique.

Enfin, l'échange d'informations est à la source de diverses externalités car leur utilisation par un agent n'en réduit pas pour autant le contenu pour les autres. De ce fait, dès que les entreprises possèdent différents types d'information, les bénéfiques liés à leur communication augmentent avec leur nombre. Plus est grande la densité des activités, plus les échanges sont intenses. Ainsi, une plus grande densité de bureaux ou de laboratoires est recherchée par les firmes. On comprend pourquoi la grande ville, dont la fonction principale est de *connecter* les agents, reste le lieu privilégié de la circulation des informations stratégiques pour la vie de nombreuses entreprises. En résumé, « les connaissances circulent d'un étage à l'autre et traversent les rues plus rapidement que les océans »<sup>9</sup>. Mais la circulation des idées et l'effervescence innovatrice au sein d'un espace restreint sont-elles un phénomène nouveau dans l'histoire humaine ? Mais, est-ce vraiment surprenant ? Des mécanismes similaires à ceux que l'on rencontre dans la Silicon Valley étaient déjà à l'œuvre dans la Cordoue des XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> siècles, centre intellectuel de l'Europe occidentale. On les retrouve ensuite chez les peintres florentins du *Quattrocento* ou dans les ateliers anversoises du XVII<sup>e</sup> siècle, villes qui étaient de grands centres économiques. Ce qui est vraiment nouveau, c'est l'ampleur du phénomène et son impact sur le fonctionnement de nos économies.

On ajoute parfois à ces trois forces d'agglomérations une quatrième, à savoir la présence de grandes infrastructures, par exemple, de communication et de transport qui bénéficient à tous les acteurs locaux et qui permettraient d'augmenter leur efficacité. Si un certain seuil dans l'offre de telles infrastructures est indispensable, leur construction peut aussi être la conséquence, et non la cause, du développement économique d'une ville ou d'une région. Le sens de la causalité entre efficacité économique d'un territoire et dotation en infrastructures restant une question ouverte, il ne faut pas espérer de relation mécanique entre, d'une part, construction de grands équipements et, d'autre part, développement local. La mesure des économies d'agglomération a fait l'objet de nombreux débats, mais leur existence est confirmée par un très grand nombre d'études réalisées dans plusieurs pays. Autrement dit, le tout est bien supérieur à la somme de ses éléments. Mais de combien l'est-il ? En première approximation, on procède en régressant les salaires sur la densité d'emploi. Les valeurs ainsi obtenues suggèrent qu'un doublement de la densité est associé à une augmentation de la productivité des entreprises variant de 3,5 à 6,5 %. Autrement dit, les gains résultant d'une densification de l'emploi dans le département des Bouches-du-Rhône excéderaient de 25 % ceux que l'on peut escompter dans le département du Lot. Dans le cas de Paris, le gain excédentaire serait même de 100 % par rapport à ce que l'on obtiendrait dans le département de la Lozère. Ces montants sont considérables.

On a toutefois de bonnes raisons de penser que les chiffres ainsi obtenus surestiment les véritables effets d'agglomération. Tout d'abord, la densité néglige la nature des emplois au sein la zone considérée. Or, nous verrons que la répartition spatiale des emplois est très contrastée, certaines zones attirant des travailleurs très qualifiés, alors que d'autres incluent surtout des emplois réclamant peu de formation. Ensuite, retenir la densité d'emploi comme variable explicative peut sembler abusif. En effet, des territoires offrant des salaires plus élevés doivent normalement attirer de nouveaux travailleurs, ce qui accroît mécaniquement la densité d'emploi. Dès lors, la relation de causalité irait en sens inverse : ce serait le niveau des salaires qui expliquerait la densité d'emploi. Enfin, d'autres variables, omises dans les estimations, mais corrélées positivement à la densité (comme la présence d'un centre de recherche), peuvent aussi rendre compte des différences de productivité observées, biaisant ainsi à la hausse les effets escomptés d'une densité d'emploi plus élevée.

9. Le lecteur sceptique est invité à consulter les ouvrages suivants : A. Saxenian. 1994. *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press, E. Glaeser. 2011. *Triumph of the City*. Macmillan, et E. Moretti. 2012. *The New Geography of Jobs*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt.

**2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?**

Ces difficultés ont été au cœur des débats de ces 15 dernières années. On dispose maintenant de conclusions plus solides que l'on peut résumer comme suit<sup>10</sup> : un doublement de la densité locale d'emploi permet d'accroître la productivité des entreprises et/ou les salaires de l'ordre de 1,4 à 2,5 %. Les effets de composition de la force de travail locale expliquent presque 50 % des écarts de salaire entre zones d'emploi, disparité qui n'est pas une exception française. Enfin, les biais statistiques évoqués précédemment les atténuent d'environ 20 %.

En résumé, économies d'échelle internes et externes se combinent pour rendre les grandes agglomérations urbaines plus productives que les petites, conclusion qui peut déplaire mais qui ne peut être contestée que sur une base scientifique. Partant, l'existence de mégapoles comme Tokyo, Londres, New York ... et Paris ne doit rien au hasard. Elles existent parce que la productivité du travail y est plus élevée. Sinon comment expliquer que le logement et les transports représentent les deux principaux postes de dépenses des ménages dans tous les pays riches. Bien entendu, ces dépenses couvrent de nombreux aspects qui ne sont pas reliés aux phénomènes qui nous intéressent ici. Cela étant admis, il faut reconnaître que la « proximité » reste pertinente pour expliquer les loyers astronomiques payés à Londres ou à Tokyo et les déplacements domicile-travail que des centaines de millions de personnes s'imposent quotidiennement, activité chronophage qu'elles rangent habituellement parmi les plus déplaisantes.

L'existence d'économies d'échelle a une implication de poids pour l'aménagement du territoire : *il est vain de vouloir poursuivre un objectif d'égalité des territoires car il n'est pas possible de disposer de tout partout*. Les économies d'agglomération, qui favorisent des rémunérations plus élevées, ne peuvent produire leurs effets que dans un milieu densément peuplé. Par exemple, du fait d'une population insuffisante et/ou d'une main-d'œuvre peu adaptée, on ne peut pas trouver dans les petites villes les opportunités d'emplois qu'offrent les grandes. Mais cette remarque est également vraie pour les grands équipements et services publics. Pour être utiles, ceux-ci réclament des investissements élevés qui ne se justifient que dans le cas d'un nombre suffisamment élevé d'usagers. Qui plus est, si la poursuite de cet objectif est vaine, elle est aussi dangereuse. En n'exploitant pas le potentiel qu'offrent les rendements croissants, on pénalise l'ensemble de l'économie en réduisant la productivité du travail que favorisent les grandes agglomérations. Pourtant, c'est l'offre d'équipements collectifs qui retient davantage l'attention du public et du monde politique. Dans le cas, qui n'est pas rare, où les élus locaux arrivent à convaincre les autorités nationales d'implanter une infrastructure importante, on court un autre risque, celui de se retrouver avec une cathédrale dans le désert dont les frais de maintenance ne peuvent plus être couverts après quelques années. Dans d'autres cas, ce sont des unités trop petites ou de basse qualité qui sont implantées dans des sous-régions trop nombreuses. Prenons un exemple parmi d'autres, mais qui est familier aux deux auteurs de cet article : le saupoudrage universitaire.

Le fait de posséder un grand centre de recherche est un atout pour une ville, même si, de nouveau, il n'y a pas d'effet automatique sur le développement local. Toutefois, il est tout à fait irréaliste de penser que chaque ville moyenne puisse accueillir une université faisant de la recherche de pointe. Pour un pays de la taille de la France, un petit nombre de centres d'excellence par discipline est le seul objectif réalisable. Le saupoudrage engendre des attentes qui sont presque toujours déçues. À terme, c'est la crédibilité de l'action publique qui est remise en doute par la population. Qui plus est, la condamnation du saupoudrage ne condamne pas les autres villes ou départements à l'absence d'enseignement supérieur de qualité. Bien au contraire, pour de nombreuses villes petites et moyennes, des formations de premier cycle universitaire ou des écoles supérieures à vocation professionnelle et spécialisée sont plus utiles. Mais il faut jouer cartes sur table : certaines universités ont pour vocation de faire de la recherche de pointe, les autres institutions non (sauf circonstances accidentelles). En conséquence, il faut cesser de distribuer les financements de la recherche dans l'espoir de favoriser le développement local. En revanche, il est raisonnable de penser que des entreprises implantées dans des villes moyennes profiteront davantage de contacts réguliers avec des laboratoires universitaires de haut niveau, localisés dans les grandes villes, que de la proximité de petits centres locaux souvent éloignés de la frontière technologique. Le coût des kilomètres supplémentaires à payer pour travailler avec un grand laboratoire

10. Voir P.-P. Combes et M. Lafourcade. 2012. Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi. Rapport préparé pour la Société du Grand Paris.

sera souvent compensé par la qualité supérieure des échanges et de la collaboration. On voit ainsi se dessiner la possibilité d'une armature polycentrique du territoire : autour d'une grande ville universitaire gravitent des villes satellites spécialisées et bien reliées à leur centre. Une telle structure, bien qu'inégalitaire, favorise un aménagement rationnel du territoire dans lequel les centres secondaires occupent une place qui favorise leur développement, tout en décongestionnant le centre principal.

## La concentration géographique du capital humain

L'actualité nous donnant l'impression de vivre dans un monde qui se dématérialise et se déterritorialise, nous devons préciser ce que le terme « activité économique » utilisé précédemment signifie. Pendant de nombreuses décennies, l'ensemble des opérations d'une entreprise était effectué au sein d'une seule et même unité. En d'autres termes, l'entreprise était verticalement et spatialement intégrée. On a vu comment l'externalisation de certaines activités a provoqué la désintégration verticale de l'entreprise. Pour des raisons assez similaires, la forte baisse des coûts de transport et de communication a conduit à la délocalisation de certaines activités propres à l'entreprise, principalement la production, vers des régions périphériques, plus tard vers des pays étrangers, où les coûts salariaux et fonciers sont bas. En effet, lorsque les processus techniques sont bien maîtrisés, le faible niveau des coûts de transport et de communication permet de produire de nombreux biens manufacturés loin du cœur stratégique de l'entreprise. Contrairement à une idée répandue, la valeur ajoutée ainsi délocalisée est souvent faible car la délocalisation provoque la destruction d'emplois moyennement ou peu qualifiés<sup>11</sup>.

En revanche, les activités stratégiques de l'entreprise (le siège social, les services financiers et de marketing, les activités de recherche) sont restées en milieu urbain. Autrement dit, la désintégration verticale de l'entreprise est accompagnée d'une « désintégration géographique » qui peut prendre la forme d'une décentralisation régionale ou d'une délocalisation vers des pays émergents. Par exemple, les leaders mondiaux dans leur domaine comme Airbus, Thales et Dassault emploient en Midi-Pyrénées près de la moitié de leurs effectifs dans des entreprises sous-traitantes, dont un tiers à Toulouse, 45 % en banlieue toulousaine et le quart dans le reste de Midi-Pyrénées<sup>12</sup>. Cette offre prestataire est hiérarchisée autour de quelques grandes sociétés d'ingénierie qui ont racheté des firmes régionales. Elle s'appuie également sur un système local de formation supérieure qui adapte ses filières aux besoins et qui alimente le marché métropolitain du travail des cadres et ingénieurs d'études<sup>13</sup>.

Cette transformation dans l'organisation interne des entreprises a un impact important sur la répartition spatiale des emplois car ce ne sont pas les mêmes activités que l'on trouve à Paris, dans les grandes villes de provinces ou dans les petites villes. Selon l'INSEE, en 2006, les emplois appartenant aux cinq fonctions dites métropolitaines, la gestion, la conception et la recherche, les prestations intellectuelles, le commerce entre entreprises, la culture et les loisirs, représentent un quart de l'emploi national. Le nombre d'emplois relevant de ces cinq fonctions décroît avec la taille des aires urbaines et atteint son plancher en milieu rural. Les fonctions intellectuelles, de décision et de gestion ont même tendance à se concentrer dans un nombre restreint de grandes métropoles. Entre 1982 et 2006, le nombre d'emplois parmi les cadres, les professions intellectuelles et les chefs d'entreprise a plus que doublé, passant de 1,1 million à 2,3 millions. En 2006, la région parisienne comptait 1 million d'emplois appartenant à ces trois catégories ; ils représentent 12 % de l'emploi total dans l'aire urbaine de Lyon et 13,7 % dans celle de Toulouse (INSEE Première 1278).

11. En 2008, 100 % des appareils photo digitaux, 99,8 % des ordinateurs portables et 71,5 % des téléphones cellulaires sont produits en Asie orientale.

12. INSEE DR Aquitaine et Midi-Pyrénées, 2011. L'aéronautique et l'espace en Aquitaine et Midi-Pyrénées.

13. J.-M. Zulliani. 2012. Le territoire toulousain, un « continuum » industrie-services avancés en lien avec les activités aéronautiques, spatiales et de systèmes embarqués. ThéMA-CNRS, Journées Théoquant 2012, Université de Besançon.

## 2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

Cela ne signifie pourtant pas que ces nouveaux emplois se soient toujours implantés dans les villes centres. Au contraire, on a assisté durant ces 25 dernières années à un mouvement vers la périphérie des grandes métropoles. Les coûts de communication ayant chuté, ces localisations permettent aux entreprises concernées de bénéficier des effets d'agglomération mais également de prix fonciers plus bas et d'un environnement plus attractif. En termes relatifs, ces entreprises sont moins présentes en 2008 qu'en 1982 dans les villes centres et plus fortement implantées dans les banlieues et le périurbain, soit qu'elles aient migré des centres vers la périphérie, soit qu'elles soient nées dans cette dernière, soit enfin qu'elles aient créé là davantage d'emplois appartenant aux fonctions métropolitaines supérieures. Une nouvelle force est donc venue s'ajouter à la liste des économies d'agglomération : *la concentration spatiale du capital humain*. Pour en comprendre le fonctionnement, il faut partir d'un fait empiriquement avéré, à savoir que la productivité sociale du capital humain excède sa productivité privée. Cela signifie que les connaissances accumulées par un individu génèrent des effets externes positifs pour les autres. À côté des processus individuels d'apprentissage, on apprend consciemment et inconsciemment des autres, et on apprend d'autant plus que l'on est soi-même bien formé et que ceux avec qui on est en contact le sont également. La conséquence de cet effet externe pour l'organisation des espaces économiques s'impose alors d'elle-même : les secteurs à haute valeur ajoutée, qui emploient principalement des travailleurs très qualifiés, tendent à se regrouper géographiquement. En France, ce n'est rien moins que la *moitié* des écarts de salaires entre zones d'emploi qui est expliquée par les seules différences dans la distribution spatiale du capital humain<sup>14</sup>.

Ce que l'on vient de dire à propos des fonctions supérieures est encore plus pertinent pour les secteurs dans lesquels l'innovation est le moteur principal. Précisons d'emblée que l'innovation ne concerne pas les seuls domaines de la science et de la technologie, comme on le pense trop souvent. De nombreuses innovations ont ainsi modifié la production d'un des plus vieux produits du monde, le vin. Alors que l'on aurait pu penser il y a 30 ans qu'il n'y avait plus grand-chose à trouver dans les processus de vinification, diverses innovations ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de vins, en particulier dans les nouveaux pays producteurs qui ont d'emblée adopté des techniques de production parfois encore interdites en France. Pareillement, le développement de la compagnie américaine Prosper connectant en ligne petits investisseurs et petits emprunteurs (entre 2 000 et 25 000 dollars) n'est qu'une adaptation moderne d'une des plus vieilles activités humaines. Elle a cependant permis la création d'entreprises et d'emplois qui, sans elle, n'auraient peut-être pas vu le jour. En tout cas, si l'idée est ingénieuse, on ne peut pas affirmer qu'elle appartient au domaine du *high-tech*.

Rappelons maintenant que la très grande majorité des emplois urbains appartient aux services locaux, privés (restaurants, commerce de détail, loisirs) et publics (écoles, soins de santé, aides à la personne, services administratifs), qui sont rarement exposés à la concurrence extérieure. Dès lors, ces emplois ne sont pas directement affectés par la mondialisation de l'économie. Seule une minorité de travailleurs appartenant aux secteurs innovants, aux secteurs industriels et à quelques services tels que la finance ou la publicité sont exposés à la concurrence internationale. Plus surprenant, peut-être, si chaque emploi nouveau déclenche un effet multiplicateur débouchant sur la création de nouveaux emplois, cet effet est beaucoup plus important lorsqu'il s'agit d'un poste de travail qualifié dans les secteurs à haute valeur ajoutée.

Aux États-Unis, la création d'un emploi qualifié dans un secteur innovant engendre 5 emplois dans les services locaux. En revanche, la création d'un emploi dans les secteurs industriels traditionnels engendre seulement 1,6 emploi indirect<sup>15</sup>. Par exemple, même si Boeing offre davantage de postes de travail à Seattle que Microsoft, il crée moins d'emplois indirects. La raison principale de cette disparité réside en bonne partie dans les différences de revenus liés aux emplois des secteurs innovants. Il faut cependant y ajouter deux autres éléments d'explication, *a priori* moins évidents. En premier lieu, les entreprises opérant dans les secteurs de pointe sont elles-mêmes consommatrices de services hautement

14. P.-P. Combes, G. Duranton et L. Gobillon. 2008. Spatial wage disparities: sorting matters! *Journal of Urban Economics*, vol. 63, pp. 723-42.

15. Selon Moretti, *opus cit.*, les emplois indirects créés par Microsoft seraient de 120 000 parmi les travailleurs peu qualifiés et de 80 000 parmi les détenteurs d'un diplôme universitaire. Les salaires élevés que Microsoft paye à ses employés permettent donc la création de nombreux emplois, eux-mêmes mieux rémunérés que dans d'autres villes américaines.

spécialisés où les rémunérations sont élevées. Ces services étant souvent implantés à proximité de leurs clients, l'économie locale profite de cet effet de levier additionnel. En second, lorsque des entreprises innovantes se regroupent géographiquement, elles bénéficient d'économies d'agglomération souvent plus élevées, ce qui accroît leur productivité et, par conséquent, la rémunération de leurs employés. En agissant comme un multiplicateur keynésien sur les revenus distribués localement, les secteurs innovants constituent donc un élément fondamental du niveau global d'activité des villes qui les accueillent. De plus, les emplois indirects appartiennent à des secteurs utilisant aussi bien des travailleurs qualifiés que peu ou pas. Outre ses capacités de travail et de consommation, un migrant hautement qualifié apporte donc une plus grande capacité à créer des emplois indirects.

En combinant les différents effets discutés jusqu'à présent, on peut conclure sans prendre trop de risques que la concentration géographique du capital humain obéit à un mécanisme de *causalité cumulative* où le succès nourrit le succès. Des études américaines montrent que ce succès bénéficie aussi aux travailleurs moins qualifiés : à niveau identique de formation, ceux-ci sont mieux rémunérés dans les villes où le niveau de capital humain est élevé que dans celles où il est faible.

La contrepartie de la concentration spatiale de l'intelligence est la source d'une causalité cumulative régressive qui s'installe dans les territoires peuplés de travailleurs peu qualifiés, où le système de formation reproduit les inégalités en capital humain. L'effet multiplicateur va en effet se manifester au dehors de la sphère purement économique en affectant les habitudes de vie. Un nombre croissant d'études suggère que les individus possédant un niveau de capital humain peu élevé vont profiter du voisinage de travailleurs instruits pour adopter des habitudes et modes de vie propices à leur développement. En revanche, le fait de vivre au sein de populations peu instruites favorise l'adoption de comportements et d'habitudes nuisibles au développement individuel. Les inégalités en capital humain deviennent alors une composante majeure de l'inégalité des territoires.

Toutefois, lutter de front contre la concentration spatiale du capital humain a toutes les chances de nuire sérieusement aux performances de l'économie nationale. En effet, les nouveaux secteurs de pointe consomment davantage de capital humain que ceux d'hier, que ce soit l'industrie sidérurgique ou automobile, et sont un des principaux moteurs de la compétitivité d'un pays. De plus, on vient de voir qu'une partie de la population moins favorisée bénéficie également de cette concentration. Au lieu de quémander des subventions pour attirer des entreprises, politique dont l'efficacité est douteuse<sup>16</sup>, on ferait mieux d'améliorer la formation locale par l'offre de bons collèges, lycées professionnels ou IUT susceptibles de réduire la fracture scolaire spatiale. L'affectation des moyens de l'Éducation nationale dans un passé récent tend, au contraire, à accroître celle-ci<sup>17</sup>.

Soulignons encore un autre aspect important de l'innovation. Les caractéristiques essentielles de la connaissance sont, d'une part, le fait que son utilisation par un agent n'en prive pas un autre et, d'autre part, que son développement est *a priori* illimité. Ceci en fait un réservoir unique pour le développement, local ou national. En effet, si la construction d'un équipement coûteux en un lieu réduit la probabilité pour d'autres territoires d'en disposer, le fait d'innover quelque part n'empêche pas que l'on puisse innover ailleurs. L'accumulation des connaissances n'est pas un jeu à somme nulle où les gains de certains seraient la contrepartie des pertes subies par d'autres. Au contraire, la croissance du niveau général des connaissances augmente la probabilité de voir apparaître de nouvelles idées, dont certaines déboucheront sur de nouveaux produits et de nouveaux emplois.

Dès lors, il n'y a rien d'inéluctable dans une distribution spatiale fortement inégalitaire du capital humain. Contrairement à la majorité des pays riches, l'Allemagne se caractérise par une distribution spatialement égalitaire des compétences<sup>18</sup>. Remarquons, qu'en même temps, l'Allemagne possède un réseau urbain dense, avec de nombreuses grandes villes telles que Hambourg, Cologne, Munich, Francfort ou Stuttgart. Elle se distingue également par des écarts interrégionaux, sauf certaines

16. M. Crozet, T. Mayer et J.-L. Muchielli. 2008. How do firms agglomerate. A study of FDI in France. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 34, pp. 27-54.

17. Cour des comptes. « L'égalité des chances et la répartition des moyens dans l'enseignement scolaire », référé au ministre de l'Éducation nationale du 11 juillet 2012.

18. J. Südekum. 2008. Convergence of the skill composition across German regions. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 38, pp. 148-59.

**2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?**

sous-régions ayant appartenu à l'ancienne Allemagne de l'Est, plus faibles qu'en France. Si les relations de causalité entre ces faits sont malaisées à établir, on peut affirmer qu'elles ne sont pas indépendantes de l'histoire allemande.

## **La face cachée des agglomérations urbaines**

Ce que l'on vient de voir pourrait faire penser qu'il suffit de laisser jouer les effets d'agglomération pour en récolter les fruits en termes de croissance. Les choses ne sont pas si simples. La hiérarchie urbaine qui part de Paris pour aller vers les toutes petites villes de province suffit à montrer qu'il existe des limites à la croissance urbaine. Ces limites ont beaucoup évolué dans le temps. Pendant des siècles, on mourait davantage en ville qu'à la campagne. La mise en place de mesures d'hygiène et sanitaires au XIX<sup>e</sup> siècle a considérablement réduit les coûts liés à la concentration humaine. L'approvisionnement alimentaire, autre limite séculaire à la croissance urbaine, s'est fait à partir de lieux de plus en plus éloignés, grâce au chemin de fer, ensuite du camion. Le développement de nouvelles technologies de transport (le tramway et le métro, plus tard l'automobile) a permis une réduction spectaculaire des coûts de déplacement au sein des villes. La combinaison de ces différents éléments a donc repoussé considérablement la frontière des agglomérations urbaines.

Aujourd'hui, ce sont principalement le coût du logement et celui des déplacements domicile-travail qui constituent l'obstacle majeur à la croissance urbaine. Ces deux postes de dépenses représentent approximativement 40 % de la consommation des ménages, mais les variations sont grandes selon la taille des villes. L'arbitrage entre ces deux postes, à savoir que les ménages doivent choisir entre des logements plus grands et des navettes plus longues, ou des logements plus petits et des navettes plus courtes, est au cœur de la théorie économique des villes.

Concernant le logement, l'INSEE (Enquêtes Logement) montre que, si le loyer moyen par mètre carré d'un logement dans Paris intra-muros est égal à 100, il tombe à 56 à une distance de 6 km de Notre-Dame, à 47 dans la commune centre d'une ville de plus de 100 000 habitants, et à 35, soit près de trois fois moins, lorsqu'elle en compte moins de 100 000. L'achat d'une maison individuelle en banlieue parisienne, à 5-6 km de Notre-Dame, coûte plus de deux fois plus cher qu'en banlieue proche d'une ville de plus de 100 000 habitants, pour une surface habitable inférieure et un terrain presque deux fois plus petit. Ces chiffres confirment ce que la théorie économique des villes nous apprend, à savoir que le prix des logements augmente avec la taille des villes et diminue avec la distance au centre urbain. S'ajoutent à ces forces globales des caractéristiques locales des lieux (aménités, nuisances et effets du voisinage) qui influencent de manière significative le prix du logement. Pour ce qui est des temps de transport quotidiens des actifs ayant un emploi, ils diffèrent fortement selon la taille des villes. Avec 1h25 en 2008, les actifs occupés à Paris et dans sa banlieue passent 20 minutes de plus à se déplacer que ceux travaillant dans les centres urbains de province et 30 minutes que ceux implantés en espace rural. Ces surcoûts obligent les entreprises à payer des salaires plus élevés dans les centres-villes, ce qui constitue une force de dispersion puissante, qui s'oppose aux forces d'agglomération discutées précédemment. Les prix du sol et les variations salariales ont joué un rôle important dans le processus de désintégration géographique des entreprises et le redéploiement spatial des activités manufacturières vers l'extérieur des villes. Ils expliquent aussi pourquoi l'emploi industriel a reculé moins vite dans l'espace rural français qu'en milieu urbain. Aux États-Unis, la majorité des emplois industriels est maintenant localisée dans les comtés ruraux.

À ces deux postes de dépense, il faudrait également ajouter les différentiels de prix des autres biens de consommation. Cette question soulève des problèmes souvent mal compris. Les grandes villes offrent un éventail de biens et services beaucoup plus large que les petites villes, ce qui permet aux consommateurs de trouver ceux correspondant le mieux à leurs désirs. Des études effectuées aux États-Unis en utilisant les codes-barres de biens alimentaires révèlent que les biens de haut de gamme sont disponibles dans les grandes villes mais pas dans les petites, mais aussi que les biens de basse gamme y sont moins

chers car un plus grand marché favorise les économies d'échelle dans la distribution, la concurrence entre commerçants et le recours à des techniques de livraison plus efficaces. Difficile, donc, d'affirmer en l'absence d'études détaillées que les prix sont en moyenne plus élevés dans les grandes villes que dans les petites.

Pour les différentes raisons discutées précédemment, les revenus salariaux sont beaucoup plus élevés dans les grandes villes, de l'ordre de 30 % en Île-de-France. Toutefois, ces écarts sont trompeurs. Si on les corrige en tenant compte des effets de composition de la main-d'œuvre et de la structure des emplois (concentration du capital humain et des secteurs à haute valeur ajoutée offrant des rémunérations élevées), et que l'on déduit les dépenses additionnelles en matière de logement et de déplacement domicile-travail, on peut conclure que les écarts de niveaux de vie sont nettement inférieurs à ce que la simple comparaison des PIB par habitant suggère. Or, ce sont les rémunérations réelles à niveaux de qualification similaires qui doivent être retenues pour évaluer les niveaux de bien-être. Comme le suggère la théorie économique des villes, il y aurait donc une tendance de long terme à l'égalisation des niveaux de vie entre territoires.

Toutefois, cette égalisation joue entre individus mobiles disposant de niveaux comparables de qualification. Si deux régions ont des appareils productifs différents réclamant des travailleurs ayant des qualifications différentes, les écarts entre niveaux régionaux de vie reflètent principalement les différences en capital humain ainsi que les évolutions de l'appareil productif hérité de l'histoire. Le capital humain ayant une forte tendance à se concentrer spatialement, les écarts entre territoires sont inévitables, d'autant plus que les chocs technologiques affectent différemment les régions. En résumé, deux grandes forces s'opposent : d'une part, la tendance à l'égalisation des niveaux de vie, d'autre part une divergence provoquée par le progrès technologique.

## **Pour des politiques favorisant la compétence et la mobilité**

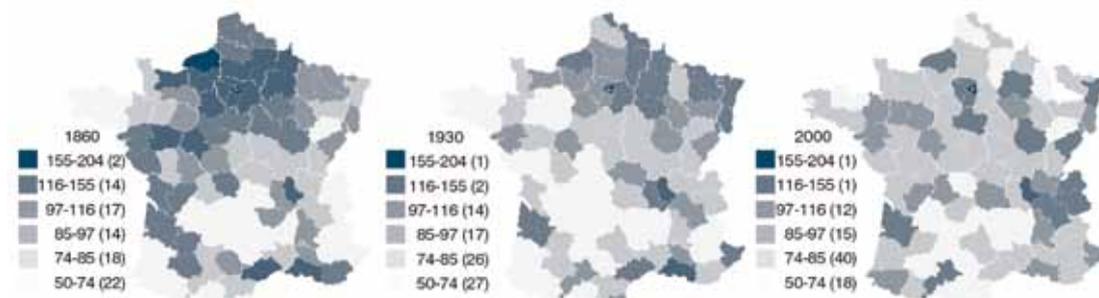
Les externalités qui caractérisent les espaces économiques, mais aussi les obstacles à la mobilité géographique des travailleurs, réclament des politiques fortes et ciblées. La concentration spatiale du capital humain et la taille des villes sont les sources de nombreux gains de productivité, tant au niveau individuel que social. Dans leur choix, les agents économiques ne retiennent que le niveau individuel et négligent le surplus social que l'agglomération des activités engendre. En conséquence, la concentration spatiale du capital humain n'est généralement pas suffisante pour atteindre l'optimum social. La correction de cette défaillance est la première raison pour justifier une intervention des pouvoirs publics. Une externalité de même type pourrait se traduire par des villes trop petites pour participer au mieux à la croissance économique.

Les rendements croissants impliquent que l'ensemble du territoire national ne participe pas de la même manière au développement économique. Dès lors, la mise en place de mécanismes de solidarité constitue une seconde raison pour justifier l'intervention des pouvoirs publics. Il faut cependant souligner que, selon l'échelle spatiale retenue, les écarts n'évoluent pas dans la même direction. Au niveau macrospatial, le développement d'une économie suit une courbe en cloche : dans un premier temps, les emplois et les activités économiques se concentrent géographiquement ; dans un second, certaines activités sont décentralisées vers les villes petites et moyennes, favorisant comme on l'a vu une convergence des niveaux de vie (convergence illustrée par les figures 1 et 2)<sup>19</sup>.

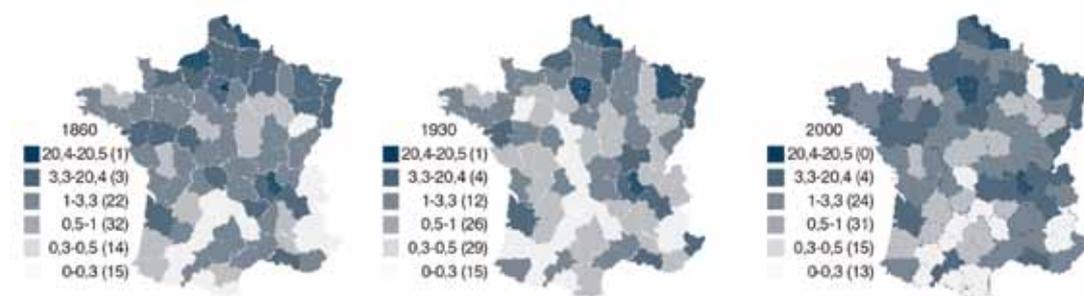
19. Cette tendance est confirmée par l'analyse de très long terme effectuée par Combes et al., *opus cite*. Elle est illustrée par les deux cartes reprises en fin de texte. La première décrit la valeur ajoutée par tête et par département par rapport à la moyenne nationale en 1860, 1930 et 2000. La seconde concerne les seuls secteurs manufacturiers.

2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

**FIGURE 1. Valeur ajoutée par habitant de chaque département**  
(en % de la valeur ajoutée nationale par habitant)



**FIGURE 2. Valeur ajoutée de chaque département : secteur manufacturier**  
(en % de la valeur ajoutée nationale dans le secteur manufacturier)



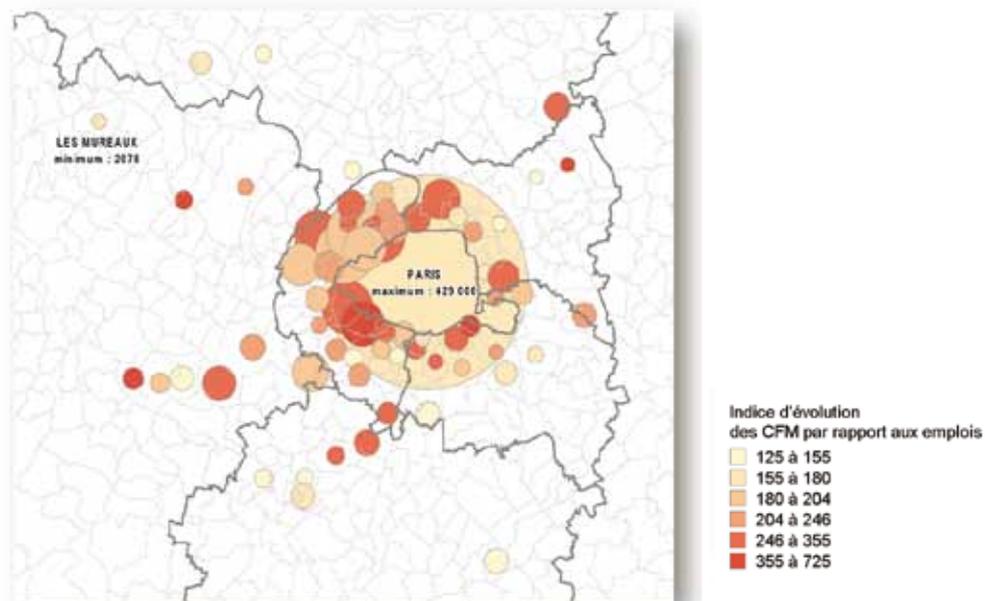
En revanche, au niveau microspatial, l'évolution va vers une plus grande séparation géographique entre groupes socio-économiques. En effet, la baisse du coût des navettes domicile-travail permet au marché foncier de jouer pleinement son rôle de « trieuse » en reliant choix résidentiels et niveaux de revenu : les ménages les plus riches choisissent les localisations les plus attractives et, à l'autre extrémité de la chaîne, les plus pauvres ne peuvent s'implanter que là où les autres ne souhaitent pas vivre. Ce tri social entraîne un effet « boule de neige » qui nourrit les disparités de voisinage.

Les inégalités intra-urbaines sont beaucoup plus importantes et dangereuses pour la cohésion sociale que les inégalités inter/intrarégionales ; de plus, elles s'aggravent avec la crise économique. Le dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ZUS) confirme à la fois l'importance et l'accroissement des écarts entre les ZUS et les unités urbaines qui les contiennent. Par exemple, les écarts entre taux de chômage dans les ZUS et hors de ces zones sont considérables et continuent de croître : ils étaient respectivement de 17 % et 9 % en 2003, ils sont de 22,7 % et 9,4 % en 2011. Au contraire, les inégalités inter/intrarégionales ont sensiblement diminué et celles qui subsistent résultent souvent des choix de cadre de vie faits par les individus. Certains recherchent les meilleures opportunités, quitte à partir, alors que d'autres privilégient le statu quo. Cette dernière attitude est incompatible avec le fait que les espaces économiques ne sont pas figés : ils sont soumis aux grandes évolutions technologiques qui recomposent les territoires. Rappelons, à titre d'exemple, que dans les années 1950 Detroit, siège des grands producteurs américains d'automobiles, jouait le rôle qui est aujourd'hui celui de la Silicon Valley<sup>20</sup>. Par conséquent, *quand on parle d'égalité des territoires, il faut d'abord préciser l'échelle spatiale à laquelle on fait (implicite) référence* sinon on court le risque de se tromper d'adversaire. Ces deux évolutions contrastées étant rappelées, la solidarité à mettre en œuvre doit être de nature interpersonnelle. Autrement dit, *la bonne politique consiste à aider les personnes avant d'aider les territoires*.

20. S. Keppler. 2010. The origin and growth of industry clusters. The making of Silicon Valley and Detroit. Journal of Urban Economics, vol. 61, pp. 15-32.

Aider les (sous-)régions au niveau macrospatial équivaut en effet à aider tous leurs habitants, y compris ceux bénéficiant d'une position sociale élevée. En revanche, on peut cibler de petits territoires, comme les quartiers défavorisés au sein des grandes villes, car ils sont plus « homogènes » que les grands. Si l'on doit améliorer les conditions de vie de l'ensemble des habitants concernés, l'objectif principal est d'aider les jeunes à sortir de ces quartiers. En effet, les exclus de la croissance sont surtout les jeunes disposant d'un niveau de compétence trop faible et vivant dans un milieu lui-même pauvre en capital humain. Ici, l'externalité a un effet social régressif expliquant une faible mobilité géographique qui les condamne à rester dans des environnements défavorisés. On est ici en face d'une causalité cumulative et vicieuse. L'exemple de l'Île-de-France est illustratif de cette évolution. La Figure 3 montre que les emplois de cadres de fonctions qualifiées de « stratégiques » par l'INSEE – les fonctions métropolitaines supérieures – sont particulièrement nombreux à Paris, mais leur nombre croît surtout dans les banlieues ouest et nord-ouest. Or, les « trappes à chômage » appartiennent principalement aux banlieues nord-est et sud-est (figure 4). Cette partition de l'espace francilien signifie que les jeunes chômeurs ne sont pas plongés dans l'atmosphère marshallienne, évoquée plus haut. Il est donc crucial de favoriser une meilleure formation des jeunes, aussi bien scolaire que professionnelle, en les plongeant dans un environnement favorable à l'acquisition de compétences. Rappelons une fois de plus que le capital humain résulte à la fois de l'éducation, de la qualification acquise dans le milieu de travail et d'autres compétences provenant de l'environnement social. Il se développe par la formation continue mais aussi par la migration vers des territoires où le capital humain est élevé.

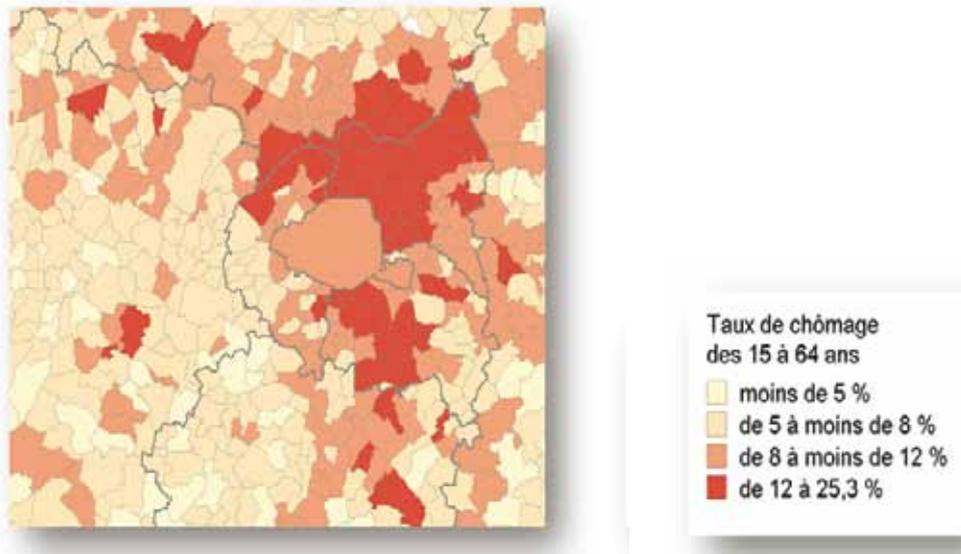
**FIGURE 3. Nombre d'emplois en 2009 et indice d'évolution 1982-2009 des cadres des fonctions métropolitaines** (Uniquement pour les communes ayant 2 000 cadres et plus en 2009)



Source : INSEE, recensements de la population de 1982 et 2009 (exploitation complémentaire)  
 Lecture : Les cadres des fonctions métropolitaines (CFM) offrent une vision proche des emplois « stratégiques » : cadres et chefs d'entreprises de 10 salariés ou plus employés dans des fonctions métropolitaines (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion, culture-loisirs). En 2009, 429 000 emplois-CFM sont localisés dans Paris et plus de 60 % hors de Paris intra-muros, avec une forte concentration dans les communes à l'ouest (Les Mureaux, avec 2 078 emplois-CFM, est la commune la plus proche du seuil retenu de 2000). L'indice d'évolution comparant le taux d'évolution (tx) des CFM à celui des emplois totaux est égal à 169 pour Paris ; les communes où il prend les valeurs les plus élevées se concentrent à l'ouest de la capitale : jusqu'à l'indice 725.

## 2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

FIGURE 4. Taux de chômage en 2009



Source : INSEE, recensement de la population de 2009

Dans les territoires en déshérence, les options sont peu nombreuses : soit les individus entreprennent une reconversion professionnelle adaptée, soit ils changent de localisation. Ces deux choix sont facilités par un niveau plus élevé de capital humain. Par conséquent, la *compétence* et la *mobilité* doivent être les deux axes fondamentaux de toute politique visant à réduire la fracture sociale.

Mais, pour que la mobilité soit possible et que les gains de productivité associés à l'agglomération se concrétisent, il faut que les villes, les grandes principalement y compris Paris intra-muros, offrent aux jeunes migrants des opportunités de logement nombreuses et bon marché dans des quartiers où les emplois existent et où la qualité des services publics est bonne. Ceci pourrait prendre la forme de bonus octroyés aux jeunes acceptant de changer de résidence, comme cela se fait aux États-Unis. En l'absence de logements financièrement accessibles dans des lieux favorables au développement personnel, les jeunes n'ont aucune incitation à acquérir du capital humain.

Or, la plupart des spécialistes s'accordent pour dire que l'on construit trop peu de logements accessibles aux ménages modestes, surtout dans des quartiers ou des communes prospères. Cette pénurie bloque la *mobilité géographique ascendante*, encouragée dans d'autres pays avec des résultats positifs. Au lieu de politiques, par ailleurs peu efficaces<sup>21</sup>, donnant des incitations financières aux entreprises pour qu'elles s'installent dans les zones franches urbaines (ZFU), des politiques donnant des incitations financières aux chômeurs des ZFU pour qu'ils aillent vers les emplois sont nécessaires. L'accroissement de l'offre de logements sociaux et leur attribution préférentielle aux jeunes migrants ne peuvent être laissés entre les mains de plus de 36 000 maires, même s'ils sont décidés – ou contraints – à appliquer la loi « SRU » : il ne peut s'agir que d'une politique menée au niveau national.

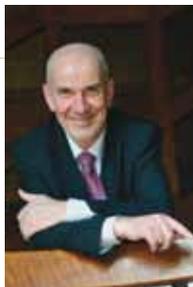
En résumé, les politiques publiques doivent s'efforcer d'élargir *simultanément* l'univers de choix des (jeunes) citadins les plus défavorisés en matière de logement, d'accès aux emplois et de formation, ces différentes variables étant intimement liées. La défaillance dans un domaine peut bloquer tout le processus de redéploiement car ces actions sont *complémentaires*. Au contraire, leur combinaison génère des effets *cumulatifs*.

21. Cf. L. Gobillon, T. Magnac et H. Selod. 2012. Do unemployed workers benefit from enterprise zones: the French experience. *Journal of Public Economics*, vol. 96, pp. 881-82.

L'histoire récente de la France rurale offre un exemple réussi de reconversion à la fois professionnelle et géographique. Dans les années 1960, la voie d'une modernisation rapide de l'agriculture a été choisie. Les pouvoirs publics ont puissamment soutenu ce mouvement par la mise en œuvre d'un large éventail de politiques ciblées : retraite accélérée des vieux paysans, restructuration foncière, aide à la mécanisation, crédit bon marché et, point souvent ignoré ou sous-estimé, formation des enfants d'agriculteurs au sein de lycées agricoles ou professionnels installés en milieu urbain : « au niveau secondaire, la création de plusieurs centaines d'établissements nouveaux est décidée. L'objectif est à la fois de former des techniciens compétents pour l'agriculture de demain et de donner une issue aux fils d'agriculteurs qui devront quitter la terre, en leur procurant une formation générale »<sup>22</sup>. En peu de temps, de 1962 à 1975, la part des actifs occupés dans l'agriculture a été divisée par deux, passant de 20,6 % à 10 % (elle est de 3 % aujourd'hui). Cette mutation très rapide s'est faite sans trop de casse, du fait d'interventions publiques massives et coordonnées, qui ont emporté l'adhésion des courants modernistes du monde agricole. Les résultats sont clairs : d'une part, l'agriculture française est devenue l'une des plus performantes du monde, fortement exportatrice, et les problèmes d'inégalité spatiale ne se posent plus de nos jours dans les termes traditionnels de l'opposition entre villes et campagnes, urbains et agriculteurs ; d'autre part, la plupart des enfants des anciens paysans ont connu une réussite professionnelle que certains n'auraient pas espérée.

*C'est une politique comparable dans son ampleur et sa cohérence qu'il faut mener aujourd'hui pour d'autres enfants, ceux des quartiers défavorisés.*

22. Pierre Barral, 1982. Le secteur agricole dans la France industrialisée, in : Fernand Braudel et Ernest Labrousse (dir.), Histoire économique et sociale de la France, tome 4/3, PUF, pp. 1439-66.



**Yves KRATTINGER** est président du Conseil général et sénateur de la Haute-Saône.

Il est également président de la Communauté de communes du Pays riolais depuis 1999.

Il est en outre vice-président de la délégation sénatoriale aux Collectivités territoriales

et à la Décentralisation et président de la commission « Aménagement du territoire,

Transports et Infrastructures et NTIC » de l'Assemblée des départements de France.

Membre du Conseil national de l'aménagement du territoire, il a été rapporteur de la mission d'information parlementaire sur l'avenir des collectivités territoriales (2008-2009).

## Pour un pacte de solidarité territoriale

La France est face à un très grand défi : faire entrer son action publique dans une nouvelle ère de modernité. La mondialisation a bouleversé les équilibres économiques et industriels traditionnels qui permettaient à notre pays d'occuper une place parmi les pays riches. Aujourd'hui, son avenir est en jeu et il est urgent qu'il trouve les clés d'une meilleure efficacité et réussisse son adaptation.

Beaucoup partagent le constat que les inégalités sociales et territoriales se sont profondément aggravées dans le contexte de la pire crise financière et économique que le monde ait connue. L'action publique ne peut plus s'exercer de la même manière que par le passé sans accélérer l'effondrement de notre système. Elle doit absolument évoluer en tenant compte des contraintes budgétaires et apporter une réponse aux nouveaux besoins d'une société qui a considérablement changé depuis le temps où l'État pouvait tout sur tout le territoire.

La première interrogation à laquelle nous devons répondre est de donner un contenu à « L'égalité des territoires ». À quel résultat souhaite-t-on aboutir ? Il paraît effectivement invraisemblable d'espérer retrouver les mêmes services dans tous les bourgs et toutes les villes de France, et d'avoir, dans tous les départements, le siège d'une multinationale. En revanche, il s'agit de procurer à tous les territoires les clés pour réussir leur transition vers un développement économique, social, et culturel, leur ouvrant ainsi la perspective d'un avenir plus dynamique et d'une plus forte attractivité.

La santé économique et sociale de chaque territoire est le résultat de l'histoire économique de notre pays, de ses flux migratoires, de ses succès industriels et de ses choix politiques. À cet égard, l'égalité des territoires ne pourra se construire que par une forte volonté politique. Nous ne pouvons l'attendre d'un phénomène socio-économique qui serait naturellement vertueux.

L'étude de Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse démontre brillamment que les territoires les plus attractifs pour les entreprises comme pour les populations présentent un environnement de services variés et de qualité. Il est évident que les sociétés importantes sont peu enclines à s'installer dans des localités ne présentant pas une population répondant à leurs besoins de main-d'œuvre et ne disposant pas d'infrastructures de premier rang pour les accueillir, elles et leurs salariés. Les créateurs d'entreprises ne créeront pas autant s'ils ne trouvent pas un cadre favorable à l'innovation. Enfin, les populations ne s'installeront pas dans des localités ne leur offrant pas une gamme suffisante de services.

À cet égard, territoires ruraux et espaces urbains en difficulté sont devant la même problématique. Nombre de villes se sont vues péricliter, faute de conforter leurs services publics. Au contraire, de nombreux

territoires ruraux ont gagné en population au cours des 25 dernières années grâce aux initiatives prises pour renforcer leur offre en direction des habitants et des entreprises.

De quoi parle-t-on lorsque l'on évoque les services ? C'est une question pratique mais très importante. Pour un jeune couple, c'est un logement pas trop cher, bien isolé, desservi en très haut débit numérique fixe et mobile, proche des emplois, mais aussi des équipements sportifs, culturels et de loisirs.

Pour des parents avec enfants, ce sont des transports adaptés, une crèche, des écoles de qualité de la maternelle au lycée, l'accueil périscolaire, le centre de loisirs, etc.

Pour les créateurs d'entreprises, c'est un soutien, un appui, pour faciliter l'éclosion d'un projet. Pour les sociétés, c'est un interlocuteur public fiable et investi, des infrastructures d'accueil, bâtiments et terrains, et de transports. Le potentiel de développement d'un territoire est donc assez directement proportionnel à l'offre de services publics et de services aux publics qu'il aura su organiser.

Les territoires se distinguent par leur capacité à innover et à créer les conditions pour développer les activités économiques, sociales et culturelles. Les collectivités doivent prendre le contre-exemple des « banlieues », où l'on a construit avant tout des logements en omettant gravement une véritable stratégie d'aménagement du territoire. Ce sont des zones « dortoirs » ayant de grandes capacités d'accueil qui ont été implantées en négligeant de façon dramatique les éléments constitutifs d'une économie résidentielle. Les habitants de ces quartiers ont été condamnés à l'isolement, sans accès géographique aux différents services publics offerts par la République et qui permettent à tout individu d'avoir une chance égale de réussite. Aujourd'hui, la puissance publique se retrouve confrontée à des situations locales désastreuses et cherche à corriger les insuffisances du projet élaboré initialement.

Les autorités politiques, nationales et locales, doivent se réinvestir dans un rôle de stratège en matière d'aménagement. L'échec du précédent gouvernement a été de privilégier une approche concurrentielle des territoires, incompatible avec la notion d'intérêt général. Il est impérieux de ne pas reproduire cette méthode mais d'adopter une démarche de long terme avec pour objectif l'amélioration de l'efficacité de l'action publique au service de nos concitoyens.

Toutes ces observations nous conduisent à la conclusion suivante : le potentiel de développement économique, social et culturel d'un territoire est directement lié aux services publics et au public, offerts aux habitants et aux entreprises. Sur ce point, les collectivités disposent des outils pour mettre en œuvre des politiques publiques. Cependant, elles demeurent inégales entre elles, car elles dépendent beaucoup de la capacité d'initiative des élus et des équipes en place. La question est donc posée des moyens et de l'environnement permettant d'inciter les collectivités à innover.

À cet égard, il est essentiel de repenser l'État stratège. La stratégie globale de développement du territoire, que ce soit dans le domaine économique ou social, appartient sans aucun doute à l'État. Il a la mission de résorber la fracture territoriale et les inégalités entre les populations en concentrant ses décisions d'action publique sur les priorités et les enjeux nationaux. Cela ne signifie pas pour autant que nous devons revenir à un État omnipotent. Eu égard aux contraintes budgétaires très importantes et à l'éloignement géographique du centre de décision gouvernemental des réalités du terrain, il est parfaitement illusoire d'envisager cette hypothèse.

Après ce constat, un pacte de confiance doit être établi entre l'État et les collectivités visant la mise en œuvre des actions permettant d'atteindre les objectifs stratégiques décidés ensemble. Ces dernières doivent adopter les mesures adaptées à la physionomie et aux spécificités de leur territoire. L'État conservera sa mission d'audit, contrôlant ainsi les progrès de la traduction concrète des orientations retenues. Ce système, alliant fermeté et pragmatisme, permet d'envoyer un message très respectueux du travail et de l'engagement des acteurs locaux. C'était une revendication des territoires. Les élus ont trop longtemps été malmenés et déconsidérés. Leurs attentes étaient fortes en ce qui concerne leurs relations avec l'État. Ainsi, nous devons rétablir un dialogue apaisé et de confiance à l'égard des élus, en première ligne face aux fortes attentes des populations.

## 2. Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ?

Chaque collectivité se trouve ainsi responsable des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la mission confiée. À cet égard, la prochaine loi de décentralisation devrait préciser la répartition des missions et, par déduction, des compétences, entre les niveaux de collectivités. La région devrait ainsi être en charge de préparer l'avenir des hommes, des entreprises et du territoire ; le département se verrait confier la mission d'assurer les solidarités sociales et territoriales ; les communes et intercommunalités devraient assurer le maintien et le renforcement du lien social et le fonctionnement des services publics de proximité immédiate.

Les collectivités seraient naturellement chefs de file en ce qui concerne les politiques publiques dont elles ont la charge. Dès lors, elles doivent élaborer des schémas de couverture du territoire compatibles avec les objectifs fixés par l'État. Les collectivités chefs de file doivent donner toute sa place à la concertation locale pour trouver l'adhésion indispensable à la mise en œuvre des politiques nécessaires et privilégier l'élaboration de contrats de services publics entre l'État, les collectivités concernées (régions et départements) et les intercommunalités pour permettre la mutualisation des efforts au service d'un projet de territoire.

Il s'agit de mettre à la disposition des collectivités tous les outils essentiels pour atteindre le but fixé. Cette méthode permet de garantir une cohérence de l'action publique et de favoriser l'initiative des élus qui souhaitent préparer un avenir à leur territoire.

Au travers de ces constatations ressort l'idée selon laquelle rien n'est irrémédiable en matière de développement des territoires. Se focaliser sur la sociologie et l'histoire de nos régions ne permettra pas de trouver les solutions pour inverser la tendance et vaincre le pessimisme dans lequel s'enfonce la population française. Dans le contexte économique actuel, les élus sont ceux vers lesquels elle se tourne pour améliorer le quotidien. Ils sont des acteurs de proximité dont l'action donne l'impulsion à un territoire et favorise le dynamisme de son activité.

Un territoire qui foisonne de projets et d'ambitions est un territoire vivant qui écrit son avenir. Les acteurs de la vie économique et sociale ne peuvent y parvenir seuls. Nous l'avons vu, un territoire est, ou redevient, attractif lorsqu'il agit pour se doter des services publics et résidentiels essentiels à l'installation des populations et des entreprises, que ce soit en ville ou en milieu rural.

Par conséquent, l'aménagement territorial ne se fera pas uniquement à partir du développement économique. Il est vrai que c'est une composante majeure, mais ce n'est pas un mouvement qui s'autoenclenche facilement. En effet, il a besoin d'un environnement favorable qui ne peut être forgé que par l'action publique. Les services publics, les services au public, les services résidentiels, les projets d'initiative publique sont autant d'éléments qui témoignent du dynamisme d'un territoire et donc le rendent attractif. L'égalité des territoires dépend du rassemblement des moyens que nous mettrons au service de cette belle cause et de la volonté que nous serons capables d'insuffler à chaque territoire d'écrire lui-même son avenir. Il s'agit de mettre en œuvre un véritable Pacte de solidarité territoriale au service de nos concitoyens.

## 3. Les territoires face à la crise

Laurent Davezies

### Synthèse

#### Les territoires face à la crise

Avec la « crise de la dette, les mécanismes fondamentaux du développement territorial du pays – qui avaient permis une impressionnante et régulière réduction des inégalités de revenus entre nos régions, nos départements et nos villes depuis au moins 50 ans – sont aujourd'hui remis en cause. La dépense publique et sociale, qui a été le remède aux chocs structurels et conjoncturels des dernières décennies, deviendrait désormais le poison. La dialectique territoriale des trente années passées était aussi singulière que peu analysée : d'une part des territoires de croissance sans développement et d'autre part des territoires de développement sans croissance. Les wagons allaient plus vite que les locomotives, grâce à une circulation « invisible des revenus » indifférente aux performances compétitives des territoires. Croissance polarisée et diffusion du revenu, donc cohésion territoriale étaient associées. L'essoufflement de la croissance et la remise en cause des budgets publics bouleversent ce schéma et font émerger un dilemme nouveau entre croissance et égalité des territoires et reposent dans des termes renouvelés les objectifs des politiques territoriales.

### L'auteur



**Laurent Davezies** est professeur au CNAM, titulaire de la chaire « Économie et développement des territoires ». Il travaille comme chercheur et consultant dans le domaine du développement territorial. Il a notamment développé des travaux sur la redistribution des revenus entre les territoires induite par les budgets publics et sociaux en France et dans de nombreux contextes nationaux européens ou extra-européens. Ses derniers travaux ont visé à établir les bases d'une macroéconomie locale permettant de compléter les théories actuelles de la croissance des territoires (« Nouvelle Économie Géographique ») par une théorie du développement des territoires (issue d'une réhabilitation et d'une mise en œuvre renouvelée de la vieille « théorie de la base économique »). Il enseigne sur ces mêmes thèmes. Il a notamment publié *La République et ses Territoires – La circulation invisible des richesses*, en 2008 et *La crise qui vient – La Nouvelle Fracture territoriale*, en 2012, aux Éditions du Seuil.

Nous sommes aujourd'hui entre, au moins, deux crises, celle d'hier, des *subprimes*, et celle qui a débuté en 2011, des dettes souveraines. Même si l'on peut établir un lien entre elles, leurs mécanismes et leurs effets ont été et seront très différents. L'une conjoncturelle, en 2008 et 2009, liée à une brutale « sortie de route » sur un marché financier privé débridé, l'autre, révélée durant l'été 2011, structurelle, liée à un dysfonctionnement chronique des finances publiques dans un contexte d'affaiblissement compétitif. Cette dernière, dont l'issue reste aujourd'hui incertaine, marque un tournant majeur dans l'histoire économique du pays. Ces deux crises ont donné lieu à une prolifération de publications les analysant. Mais peu les ont abordées du point de vue des territoires.

On évoque souvent la « dimension géographique » des phénomènes économiques et sociaux, comme si le territoire n'était que le lieu passif des retombées de mécanismes *ex machina*, un objet et non un sujet. Les grandes questions économiques et sociales auxquelles nous sommes aujourd'hui confrontés ne se tiennent pas qu'« hors sol », surplombant nos territoires, mais émanent aussi largement d'eux. Le territoire, c'est-à-dire, les régions, les villes, les banlieues, ce n'est pas une « dimension » du réel, mais bien le réel lui-même. C'est ici et non là que se forment la compétitivité, la prospérité, le chômage ou la pauvreté... ou encore le vote Front national. Bout à bout, ce sont elles qui pour les unes génèrent les problèmes mais aussi pour les autres apportent les solutions.

La doctrine longtemps partagée par la droite et la gauche, d'un « aménagement du territoire » équilibré dépendant de la santé économique globale du pays, a évolué dans ce sens. Désormais, de la santé économique de ses territoires dépend celle du pays et pas seulement l'inverse. À cet égard, ces deux crises sont un puissant révélateur de cette inversion de l'enjeu.

La « crise des *subprimes* », entre décembre 2007 et décembre 2009, constitue une sorte de *stress-test*. Le pays a perdu en quelques mois près de 400 000 emplois. Pourtant, quand des zones d'emploi comme celles de Montauban, Cherbourg, Alençon, Pontivy et une soixantaine d'autres (où vivent plus de 9 millions d'habitants) perdent plus de 5% de leur emploi, dans 65 autres (où vivent 10 millions d'habitants), comme celles de Tulle, Carcassonne, Céret, Digne-les-Bains au Beaune, l'emploi n'a pas été touché et, dans 35 d'entre elles, il a même progressé.

Alors que le PIB (la somme de la richesse créée) recule en 2008 et surtout en 2009, le volume de revenu déclaré des ménages n'a reculé dans aucune zone d'emploi et le revenu disponible brut (qui comprend les revenus non déclarés) n'a reculé dans aucune région durant cette période. La consommation n'a elle-même fléchi à aucun moment.

Crise brutale, oui. Mais sûrement pas la plus grave qu'ait connue la France depuis 1929, comme on l'a entendu. Celles de 1983 et de 1992 ont été plus profondes et, surtout, plus longues. Dès 2010, les fondamentaux se redressaient. Mais, quand même, une crise plus soudaine et brutale que les précédentes, du point de vue à la fois de la brièveté et de l'intensité du choc sur quelques trimestres. Mais impressionnante aussi par la puissance des amortisseurs qui ont fonctionné simultanément et ont finalement largement protégé le revenu, la consommation et dans une certaine mesure l'emploi.

Dans un pays dans lequel les lieux de création de richesses sont de moins en moins les lieux de la distribution du revenu et de la consommation, les endroits qui ont bénéficié de ces amortisseurs n'ont pas été ceux qui ont subi le plus gros de la récession. Ce décalage entre victimes de la crise et bénéficiaires des effets d'amortisseur, que l'on peut lire sur les territoires, s'est aussi joué globalement entre les hommes et les femmes, l'emploi des premiers étant presque seul touché (97% du recul de l'emploi), l'emploi féminin, lui, à peine affecté. L'emploi de production ouvrier (et du BTP), c'est-à-dire des catégories sociales les plus modestes, a été beaucoup plus touché que les emplois de services, et plus encore des services supérieurs. Les revenus des foyers fiscaux les plus modestes ont été moins protégés que ceux des autres ménages. Ce sont les revenus des foyers fiscaux les plus modestes qui ont connu une baisse (de 2% sur deux ans) alors que ceux de la « vaste population intermédiaire » n'ont pas été touchés<sup>1</sup>. En bref, les boucliers ont joué un rôle important, mais surtout au bénéfice des secteurs qui avaient été les moins frappés...

1. Houdré C., Missègue N. et Seguin E. (2012). « Inégalités de niveau de vie et pauvreté » in *Les revenus et le patrimoine des ménages*. Insee Références-2012.

Crise conjoncturelle, on l'a dit, mais qui a surtout accéléré les tendances structurelles en cours. En bonne prédatrice, cette crise s'est en effet attaquée à ce qui était le plus fragile dans le pays. On a beaucoup entendu que ce sont les secteurs les plus pénalisés, notamment industriels, qui ont subi le plus gros du choc. Il faut nuancer cette observation : ce n'est pas l'industrie qui subit le principal choc mais ce sont les territoires industriels.

Le plus gros de la crise de l'emploi, comme l'avait très tôt montré l'Insee<sup>2</sup>, a en effet moins tenu aux destructions dans les activités industrielles qu'au ralentissement des créations dans les secteurs « pérennes ». Entre décembre 2007 et décembre 2009, les secteurs qui perdaient déjà de l'emploi salarié privé dans les années antérieures ont continué à en perdre, *mais au même rythme*. En revanche, ce sont les secteurs dynamiques des années antérieures qui ont brutalement freiné leur progression. Finalement, ce qui est imputable à cette seule crise, en termes d'inflexion de l'emploi salarié privé, est presque exclusivement lié au défaut de création d'emploi des secteurs jusqu'alors dynamiques (qui auraient enregistré une progression nette, entre 2007 et 2009, de 900 000 emplois et non des 76 000 observés s'ils avaient maintenu leur rythme de 2005-2007) plutôt que des secteurs déclinants (qui ne procèdent qu'à une « légère » sur-destruction nette de 20 000 emplois par rapport à ce qu'il avaient fait en 2005-2007). Ce n'est pas l'industrie, qui continue à souffrir « normalement » dans la période, qui est la cible de cette crise, mais plutôt les territoires industriels et peu « résidentiels » qui sont doublement pénalisés par le poids de leur secteur industriel et par le ralentissement de leurs secteurs « dynamiques » eux-mêmes peu présents, notamment ceux dépendants de la consommation.

L'analyse des événements de ces deux années difficiles permet de rendre compte d'une très forte asymétrie de la vulnérabilité, voire de la résilience, dans les territoires mais aussi de la puissance des effets d'amortisseurs. Et elle permet aussi de tester ce qu'aurait été le stress s'ils avaient été absents ou réduits. Et c'est bien ce que nous annonce la crise de la dette, qui a commencé à l'été 2011. Ce qui nous avait protégés lors des récessions précédentes est en voie de devenir aujourd'hui la principale menace... le remède devient le poison.

On peut penser que cette nouvelle crise est une fabrication des institutions financières et des banques. Après l'exploit d'avoir créé une crise mondiale en tentant vainement, par le mécanisme des *subprimes*, d'exploiter quelques dizaines de millions de familles américaines modestes souhaitant simplement acquérir un logement, elles auraient décidé de s'attaquer désormais aux nations vulnérables.

Mais on peut penser aussi que l'affaire de l'été 2011 signe la fin d'un cycle. Trente ans de déficits des comptes publics, d'invention de flux monétaires par l'emprunt plutôt que par la production ont fini par raboter l'efficacité de ce moteur de croissance. Le point, ici, n'est pas celui du niveau de la dette, certes très élevé. On a déjà vu dans l'histoire des dettes énormes réduites à néant, à bas bruit, sans que beaucoup de gens s'affligent du sort des malheureux rentiers. Les travaux colossaux d'Hausmann qui ont dessiné le Paris d'aujourd'hui, par exemple, ont été financés par de riches « pigeons » dont les bons ont perdu la totalité de leur valeur, en peu de décennies, par le jeu de l'inflation<sup>3</sup>. Il est vrai que les « pigeons » se font aujourd'hui rares et sont devenus particulièrement prudents.

Non, ce qui est inquiétant aujourd'hui, ce n'est pas en soi le montant du déficit et de la dette, c'est surtout l'incapacité qu'ont les 5 points de PIB de notre déficit annuel, soit 100 milliards d'euros, à entraîner un minimum de croissance. La magie keynésienne ne joue plus, ou plus suffisamment. Le paiement des intérêts de la dette, le déficit de notre balance commerciale, dans un contexte du nouvel engouement des Français pour les produits technologiques importés, le renchérissement actuel et prochain du prix des matières premières, tout cela a contribué à réduire les effets d'entraînement du déficit sur la croissance pour ne plus en faire qu'un médiocre ralentisseur de déclin. Faut-il arrêter ou poursuivre une telle politique ? Notre déficit est-il insuffisant ? De combien faudrait-il augmenter notre déficit pour avoir un effet significatif sur la croissance ?

2. Julie Argouac'h, Étienne Debauche, Vincent Cotté, Anna Smyk « Le cycle de l'emploi. Les petites entreprises ont été les premières à baisser leurs effectifs pendant la crise ». *Dossiers de l'Insee*. Mars 2010 ([http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys\\_conj/archives/decembre2010\\_d1.pdf](http://www.insee.fr/fr/indicateurs/analys_conj/archives/decembre2010_d1.pdf))

3. Bernard Marchand (1993) *Paris, histoire d'une ville*, Le Seuil, coll. « Point Histoire ».

Les années à venir nous font pénétrer dans un nouvel univers. Après 30 années de montée de la « mondialisation » et en même temps, d'une progression plus rapide encore de la « mutualisation » par les budgets publics et l'endettement public, après trente ans d'une progression de l'activité plus rapide dans les secteurs et les territoires répondant à la demande des ménages que dans ceux tournés vers l'offre compétitive. Après trente ans de croissance par la consommation plutôt que par la production, mais d'une croissance de plus en plus ralentie. Le virage à négocier, même s'il sera pris sur plusieurs années, sera serré, et pour certains territoires plus que pour d'autres.

Cet ajustement inévitable se pose et se posera en effet beaucoup en termes territoriaux : d'une part, l'inflexion des dépenses publiques et sociales aura un effet sur la solidarité et l'équilibre du développement entre les territoires et d'autre part, c'est d'eux que la croissance viendra, ou ne viendra pas. L'édifice massif et complexe des solidarités interterritoriales mises en œuvre par les budgets publics est remis en cause... alors qu'ils ont été jusqu'ici ignorés. Le paradoxe étant que ces mécanismes de solidarité redistributive inter-territoriale sont largement orphelins des études et de la recherche<sup>4</sup>. Contrairement à ce qui est souvent avancé, les territoires les plus riches du pays ont depuis longtemps été, non pas déficitaires au jeu des budgets publics mais lourdement contributeurs nets aux transferts dont bénéficiaient les autres territoires. C'est ce qui expliquait, là encore contrairement à ce qui est souvent déclaré, l'étonnante réduction des disparités de revenu entre les régions et les départements du pays depuis plus de quarante ans. Le changement de règle du jeu qui s'annonce risque de donner enfin raison à ceux qui, comme Pierre et Loup, dénonçaient depuis des décennies le « déménagement du territoire ».

Durant la crise de 2007-2009, par exemple, les revenus des ménages ont continué à progresser dans toutes les régions, mais les revenus tirés du seul travail marchand n'ont progressé qu'en Île-de-France et à peine en Rhône-Alpes et Provence-Côte d'Azur. Dans les autres régions ils ont reculé. Ce sont les revenus non marchands qui y ont « sauvé » la progression du revenu ces années-là. Sans eux, la crise aurait été autrement plus brutale pour nos territoires les plus vulnérables.

L'économie de nombreux territoires dépend aujourd'hui massivement des emplois publics. Dans les dix années passées, l'emploi public a progressé, en nombre, plus que l'emploi privé dans 121 des zones d'emploi du pays, soit dans un tiers d'entre elles. On peut penser que c'est ce qui avait permis à des dizaines de villes en déclin comme Vierzon, Le Creusot, Saint-Quentin ou Maubeuge de garder la tête hors de l'eau. Le tarissement annoncé de cette ressource, déjà amorcé, marque pour ces villes la fin d'une époque. Certes, les pensions de retraite, qui constituent, avec le tourisme, la principale ressource de nombreux territoires, ne devraient pas connaître une inflexion aussi forte que l'emploi public. Elle constitue et constituera plus encore à l'avenir une base de développement ou de maintenance économiques dans les territoires les plus fragiles (et qui ont souvent des niveaux de prix du sol attractifs), mais avec des risques de fortes pressions sur les budgets sociaux des départements.

Dans le même temps, les gisements de croissance, dans le pays, se concentrent dans les territoires de production moderne, « métropolitains », là où les activités à haute valeur ajoutée peuvent disposer de l'ensemble des ressources dont elles ont besoin (main-d'œuvre, services, infrastructures...). Jusqu'en 2007, nos grandes métropoles étaient plutôt pénalisées, leur développement n'embrayant pas sur leur croissance, avec des soldes migratoires déficitaires ou très déficitaires et d'inquiétantes évolutions de leurs « fondamentaux » (revenu, emploi, chômage, pauvreté...)<sup>5</sup>. Le curseur fixant le destin des territoires se déplace aujourd'hui, s'éloignant des mécanismes de la consommation et se rapprochant de ceux de la compétitivité productive. La position relative des métropoles en France ira en s'améliorant – et on a déjà vu qu'elles ont été moins affectées par la crise de 2007-2009 que le reste du pays –, et d'autant plus que de nombreux territoires et villes – notamment ceux dépendant fortement de l'économie publique ou d'industries en difficulté – risquent de connaître un recul accéléré. Nous entrons dans l'ère de la « vraie métropolisation ».

4. Laurent Davezies (2012) « Les budgets publics et sociaux et l'aménagement du territoire » *Regards*, n°41, janvier 2012.

5. Laurent Davezies (2006) « La métropole, joker du développement territorial... sur le papier » *Revue d'Économie Financière*, n°86, 2006.

En bref, on voit aujourd'hui se dessiner quatre France : (i) une France « productive marchande et dynamique » pour beaucoup située dans certaines des plus grandes villes du pays (36% de la population du pays) où se forgent les nouveaux atouts de la compétitivité du pays, (ii) une France « non productive, non marchande et dynamique » (42% de la population), largement située à l'Ouest de la ligne Cherbourg-Nice, qui vit pour beaucoup d'une combinaison de tourisme, de retraites et de salaires publics, (iii) une France « productive marchande et en difficulté » (8% du pays) faite de bassins industriels déprimés dans la moitié nord du pays et dont le déclin semble difficile à enrayer et (iv) une France « non productive, non marchande et en difficulté » (12%), située dans le Nord-Est du pays et faite de territoires qui étaient hier productifs mais qui sont aujourd'hui si avancés dans le déclin industriel qu'ils dépendent pour beaucoup des injections de revenus publics et sociaux.

Ces quatre France ne vivront pas le même destin dans les années à venir (comme le montre la « période-test » de 2007-2009 sur laquelle on appliquera des scénarios de simulation d'évolutions des dépenses publiques et sociales). Les deux types de territoires « en difficulté » seront confrontés aux problèmes les plus graves, accentués par le raboutage inévitable des mécanismes amortisseurs. Les territoires peu productifs mais dynamiques connaîtront une inflexion négative et les territoires productifs dynamiques une inflexion relative positive.

L'avenir de nos territoires, que l'on doit essayer d'anticiper avec prudence, est un sujet important. Mais l'avenir des populations l'est plus encore. Leur destin n'est pas obligatoirement lié à celui des territoires sur lesquelles elles vivent aujourd'hui. La mobilité résidentielle constituera pour elles une possibilité d'ajustement majeure. La mobilité forcée est certes une violence, mais elle est aussi, aujourd'hui, contrariée et empêchée quand elle est souhaitée. Les facteurs d'immobilité liés à tous les statuts d'occupation du logement sont aussi puissants qu'ils sont artificiels. Les territoires les plus dynamiques sont ainsi les plus inaccessibles aux populations les plus fragilisées. Rien d'étonnant si, dans les années 2000, les actifs quittant les territoires les plus déprimés ne se portent pas vers la France productive et dynamique, mais plutôt, par sauts de puce, vers des territoires proches à peine moins déprimés.

Les économistes savent que le choc d'une crise « asymétrique » affectant un territoire sub-national (ou à monnaie unique) ne peut être absorbé, outre le déstockage d'épargne à court terme, que par deux mécanismes d'amortisseurs : la solidarité financière publique et la mobilité. Il ne faut pas parier sur le développement du premier mécanisme en période de pénurie budgétaire. Au contraire, l'inflexion des dépenses publiques sera plutôt aggravante.

Reste la mobilité. Elle est vécue comme une violence par les populations les plus vulnérables, et comme une liberté par les mieux dotés. Chose frappante, dans les cinq années précédant le recensement de 2006, 11% des familles de cadres (soit 770 000 personnes) ont changé de département de résidence, et seulement 4% des familles d'ouvriers (soit 532 000 personnes). Ce sont les actifs les plus « équipés » et les mieux insérés, ceux dont l'emploi est le moins menacé, qui « font leur marché » sur les territoires, alors que les ouvriers sont à la fois ceux qui souffrent le plus des destructions d'emplois et ceux qui sont les plus « piégés » dans les territoires.

On entend souvent des jugements sévères sur ces populations : elles ont perdu leur travail dans de petits bassins d'emploi à bout de souffle, et elles refusent de partir ailleurs « saisir des opportunités ». En fait, au vu de leur situation, leur comportement est tout à fait rationnel. Le remarquable travail d'enquête de Cécile Vignal a permis de décrire en détail tous ces mécanismes de l'immobilité résidentielle (logement, réseaux familiaux et amicaux, emploi du conjoint, etc.)<sup>6</sup>.

Et même, quand on peut ou qu'on veut partir, les obstacles à l'arrivée sont bien souvent désespérants. Outre les prix du logement dans les régions les plus dynamiques, à cause de l'insuffisance de l'offre<sup>7</sup>, tous les statuts d'occupation du logement se complètent pour pénaliser la mobilité résidentielle : droits de mutation lors de la vente d'un logement, réglementation des loyers privés, qui autorise de fortes augmentations des loyers lors des changements de locataires, gestion émiettée du parc de logements

6. Vignal C. (2005) « Les espaces familiaux à l'épreuve de la délocalisation de l'emploi : ancrages et mobilités des salariés de l'industrie » *Espaces et Sociétés* n° 120-121, 2005/2-3.

7. À propos de l'impact de la très forte augmentation des prix immobiliers sur la consommation et la croissance, voir Leblanc Gilles « Réinventer une nouvelle croissance » *La Revue Parlementaire*, février 2012.

sociaux qui ne garantit pas, en quittant une HLM, d'en retrouver une autre à l'arrivée<sup>8</sup>. On le voit, beaucoup de ces obstacles ne sont pas « naturels » ; ce sont bien plutôt des artefacts, qui appelleraient une réflexion et des réformes qui restent aujourd'hui embryonnaires.

-----

En réponse à l'érosion prévisible du modèle territorial équilibré des décennies passées et au regain des inégalités territoriales, il y aura peu de place pour un objectif d'égalité. La nécessité de soutenir la croissance des territoires à forts avantages comparatifs, d'une part, et l'obligation de solidarité en faveur des grands perdants de cette mutation, d'autre part, risquent fort d'épuiser les marges, déjà réduites, de l'action gouvernementale. Dans ce contexte très tendu, il n'est pas douteux que ce dilemme va remettre en question la notion même d'« égalité territoriale » qui a été unanimement plébiscitée dans les années passées.

Dans un ouvrage antérieur, on s'inquiétait que dans le train des territoires français, les wagons aillent depuis trente ans plus vite que les locomotives. Ces deux crises nous ramènent à « l'ordre des choses ». Mais elles soulèvent de nouvelles inquiétudes et de nouvelles questions pour l'action publique, dans les registres des doctrines de « politique d'aménagement du territoire », d'identification des priorités d'interventions, de soutien aux territoires de la croissance, ou de levée des freins aux mobilités.

8. Voir Estèbe Ph. (2011 « Le logement social, assurance "résidentielle" » *Habitat & Société*, Revue de l'Union Sociale pour l'Habitat n°63, septembre 2011.



**Pierre-Yves COLLOMBAT**, né le 18 juillet 1945, est un homme politique français, agrégé de philosophie, ancien élève de l'ENS de St-Cloud, membre du Parti socialiste et membre du groupe RDSE au Sénat. Il est sénateur du Var élu le 26 septembre 2004, adjoint au maire de Figanières, conseiller général du Var (canton : Callas) et conseiller de la Communauté d'agglomération dracénoise. Il est aussi premier vice-président délégué de l'Association des maires ruraux de France et président délégué du groupe France-Pays de la Corne de l'Afrique (pour l'Éthiopie). Il a été maire de Figanières et vice-président de la Communauté d'agglomération dracénoise.

## LES VOIES DE L'ÉGALITÉ TERRITORIALE

### **I - Où il apparaît que pour la vulgate libérale une politique d'égalité des territoires est une chimère pernicieuse**

Les réponses à un problème dépendent d'abord de la manière de le poser. Le titre de l'article de Laurent Davezies résume bien sa vision : les territoires sont face à la crise, plus précisément les territoires sont « *entre deux crises* » et doivent s'y adapter. Telle l'Égypte frappée par la colère divine, les territoires ne peuvent que subir en attendant des jours meilleurs qui viendront forcément, puisque l'économie fonctionne selon un rythme cyclique. Le capitalisme, tel le phénix, ne sort-il pas vivifié de ses crises ? D'ailleurs, comme le dit Davezies : « *dès 2010, les fondamentaux se redressaient* ». Probablement ni l'emploi ni le déficit extérieur ne figurent au rang des *fondamentaux*.

Pour l'auteur, la crise des *subprimes* n'est pas le produit des politiques de dérégulation et de distorsion du partage de la valeur ajoutée en défaveur des revenus du travail, politique opiniâtrement conduite main dans la main par les libéraux de gauche et de droite depuis trente ans, en Occident en général et en France en particulier. Non, pour lui cette crise serait un accident « conjoncturel », lié à une erreur de conduite. Que l'endettement (public et/ou privé) ait été le moyen politiquement indolore de palier les effets pervers d'une politique de « modération » salariale en assurant ainsi le maintien de la consommation, et donc de la production, est totalement évacué.

Le remède s'étant avéré, à l'usage pire que le mal, le dilemme aujourd'hui est : comment alimenter la machine (la consommation et donc la production) sans augmenter ni les revenus du travail de la masse ni l'endettement public ou privé ?

Persister à penser que l'on sortira de la crise par une politique de l'offre et la course à la compétitivité (c'est-à-dire que tous les pays pourront réaliser des excédents sans qu'aucun ne soit déficitaire) est

une erreur manifeste. Et pourtant, c'est ce modèle que L. Davezies propose, avec beaucoup d'autres, d'appliquer au développement territorial de la France.

Écrite cette crise générale, s'est ajoutée une crise spécifique à la zone euro, celle de la « dette souveraine », laquelle renvoie au mode de construction de la monnaie unique : une monnaie sans pouvoir souverain, une monnaie autorégulée.

« On peut penser, nous dit pourtant L.D., que cette nouvelle crise est une fabrication des institutions financières et des banques. » Mais, ce serait une erreur, car pour L. Davezies : « On peut penser aussi que l'affaire de l'été 2011 signe la fin d'un cycle. Trente ans de déficits des comptes publics, d'invention de flux monétaires par l'emprunt plutôt que par la production ont fini par raboter l'efficacité de ce moteur de croissance. »

Dans son texte, la question de savoir si d'autres politiques que celles de la rigueur budgétaire, du désendettement public généralisé en Europe, de la recherche de *compétitivité* à tout prix seraient des remèdes plus efficaces pour sortir de la crise ne se pose même pas. *There is no alternative*.

Que l'Irlande, l'Espagne, particulièrement frappées par la crise, n'étaient pas endettées avant elle ne suscite aucune interrogation sur le diagnostic, pas plus que les risques de stagnation économique et d'explosion du chômage induits par les politiques de « redressement des comptes publics ».

« Ce qui est inquiétant aujourd'hui, reconnaît pourtant L.D., ce n'est pas en soi le montant du déficit et de la dette, c'est surtout l'incapacité qu'ont les 5 points de PIB de notre déficit annuel, soit 100 milliards d'euros, à entraîner un minimum de croissance. **La magie keynésienne ne joue plus, ou plus suffisamment.** » Sauf que le déficit public actuel n'a rien de keynésien puisqu'il résulte non pas d'une politique d'investissement, mais d'années de cadeaux fiscaux aux plus fortunés, auxquels s'ajoutent les opérations de sauvetage du système bancaire privé puis de la zone euro elle-même.

Mais pour L. Davezies la conclusion s'impose d'elle-même : « La nécessité de soutenir la croissance des territoires à forts avantages comparatifs [la recherche de compétitivité dans les zones déjà les plus riches], d'une part, et l'obligation de solidarité en faveur des grands perdants de cette mutation, d'autre part, risquent fort d'épuiser les marges, déjà réduites de l'action gouvernementale.

Dans ce contexte très tendu, il n'est pas douteux que ce dilemme va remettre en question la notion même d'« égalité territoriale » qui a été unanimement plébiscitée dans les années passées. »

Et pourtant cette obsession de la *compétitivité*, ce dogme de la théorie de l'offre qui a transformé l'Europe censée « unir les peuples », en champ clos dominé (momentanément) par l'Allemagne, ne peuvent conduire qu'à l'échec, les excédents des uns ne pouvant que renvoyer aux déficits des autres pays de la zone.

Pour L. Davezies, la politique d'aménagement du territoire n'est plus qu'une question de charité publique. Rien que de normal, rien que de nécessaire, les *wagons* des territoires à la traîne ne sauraient aller plus vite que les *locomotives* des territoires compétitifs, ce qui fut le cas durant ces trente dernières années. « Ces deux crises nous ramènent à l'ordre des choses ». « L'ordre des choses »... ou l'économie comme physique et non comme économie politique.

Poser ainsi le problème transforme toute « politique d'égalité des territoires » en non-sens. Évidemment si « politique » signifie autre chose qu'organisation de soins palliatifs à usage des territoires en décroissance. En tout cas, pour L. Davezies, la priorité va aux « territoires de la croissance » et à la levée des freins à la mobilité, autrement dit au déménagement de ce qui reste du reste. Il faut bouger, on vous dit ! Il ne reste plus rien de l'espoir de voir les travaux sur l'économie présente, initiés en France par L. Davezies, déboucher sur une analyse des dynamiques locales induites par les transferts multiples et complexes entre territoires. Du constat d'un divorce géographique entre les forces de production et les dynamiques de développement, entre les lieux de croissance (au sens classique) et ceux du bien-être, on passe à l'idée que les seconds, effets des mystérieux « *amortisseurs sociaux* » vivent en parasites des premiers.

Et quand l'argent se fait rare, plus moyen d'avoir le beurre et l'argent du beurre, le développement, la compétitivité et le « bien-être au pays ». Comme disait Nicolas Sarkozy aux maires du Cher réunis à

Saint-Amand-Montrond, le 1<sup>er</sup> février 2011 : « *Si vous voulez qu'on fasse plus de TGV, on ne peut pas garder le bureau de poste pour tout le monde ouvert avec, vous savez (le préposé) à la casquette au liseré jaune qui dit "mon métier c'est la poste et pas le service public".* »

Mais, est-ce si certain que la messe de requiem soit dite ? Doit-on accepter l'orientation actuelle comme une fatalité ? C'est ce que semble nous enjoindre de faire l'auteur de l'article.

## II - Où il apparaît qu'une politique d'égalité des territoires est une nécessité politique parce qu'une question d'équité

### 1 - Une nécessité politique

Si la France est, selon la constitution, une « *République indivisible* » dont « *l'organisation est décentralisée* », elle ne le restera certainement pas en laissant s'approfondir les inégalités territoriales devenues « fissures », et le sentiment d'abandon qui va avec.

On sait avec les travaux de Christophe Guilluy que le résultat du processus de *métropolisation* engagé depuis une trentaine d'années a eu un double résultat :

1. La création de villes sans le peuple, par appropriation du bâti ancien où il résidait (centres-villes et banlieues proches) par les classes moyennes et aisées ; de métropoles concentrant à la fois les élites sociales et dans des îlots *sensibles* les populations les plus en difficultés qui les fuient dès qu'elles le peuvent ;
2. Celle d'un tissu urbain, d'abord continu puis de plus en plus lacunaire. C'est dans cette *grande banlieue*, dans ces villages *rurbains* dans l'orbite des métropoles bien qu'à 80 km ou 100 km de leur centre que réside désormais l'essentiel des classes populaires, soit quelque 60 % de la population active et 80 % de la population totale.

Résultat de cette spécialisation des grandes villes dans les emplois très qualifiés et les productions très compétitives :

1. des écarts de situation de plus en plus grands entre ceux dont la qualification permet d'occuper ces emplois très qualifiés et les habitants des quartiers *sensibles* ;
2. un éloignement du centre des classes populaires et des activités économiques traditionnelles, autrement dit, la création d'une *France périphérique* où se dissout progressivement la distinction entre rural et urbain.

« *La distance à une ville mondialisée donne la mesure de cette géographie sociale. Face aux métropoles mondialisées émerge une "France périphérique" majoritaire, constituée de territoires périurbains, ruraux, industriels, mais aussi de petites et moyennes villes. Le séparatisme est une des dimensions de cette nouvelle géographie sociale.* » (Christophe Guilluy.)

Comme on le sait aussi, c'est dans cette France périphérique que sévit le plus l'absentéisme électoral et que progresse le plus le vote protestataire, particulièrement FN, réponse politique à la précarité qui guette ces populations et au sentiment d'abandon qui est le leur.

Et il faudrait, comme le recommande L. Davezies, encourager la migration de cette France périphérique vers les métropoles qu'elles ont dû abandonner faute d'emploi et de logement ? Métropoles d'ailleurs bien incapables de les accueillir au vu de la pénurie de logements et du prix du foncier.

Une vraie politique d'égalité territoriale est la seule réponse à ce sentiment d'abandon et la seule manière de ressouder des territoires de plus en plus disjointes.

### 2 - Une question d'équité

Plus fondamentalement, l'égalité territoriale est aussi une question d'équité car, contrairement à ce qu'affirme L. Davezies, sans le démontrer, il est loin d'être certain que ce soit les territoires

*dynamiques* qui financent le bien-être des territoires qui ne le sont pas. En fait, nous ne disposons d'aucune étude sérieuse retraçant les flux financiers et humains complexes entre ces deux catégories de territoires.

Les études menées par la GERI (Groupe d'étude et de réflexion interrégional), sous l'impulsion de Jacques Voisard, dans les années 1990 et non poursuivies depuis sa cessation d'activité, ont même montré non seulement que la concentration urbaine avait un coût mais que c'était là, tout particulièrement en Île-de-France qui concentrait 40 % des cadres supérieurs français, que les financements de l'État allaient prioritairement, ce qui d'ailleurs avait permis aux collectivités locales d'investir proportionnellement moins que dans le reste de l'Hexagone, laissant ainsi la situation se dégrader :

« *L'Île-de-France, cœur du centralisme français (...) vit de plus en plus, sur le compte de la collectivité nationale et, de moins en moins, de ses propres ressources. Ceci pose évidemment le problème de la prise en charge des coûts collectifs croissants, liés à un modèle de développement qui profite de moins en moins à ceux qui en sont les instruments.* » (Jacques Voisard et Franck de Bondt « Territoire et démocratie ». Notes de la fondation Saint-Simon mai 1998.) Il y a fort à parier que les choses n'ont fait qu'empirer depuis 1998 ; mais, très opportunément aucune étude approfondie ne permet de trancher. En tout cas, constatons, s'agissant des finances des collectivités territoriales que les dernières réformes n'ont pas été une mauvaise affaire pour l'Île-de-France. Ainsi, note Charles Guéné dans son « *rapport sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale* » (Sénat, juin 2012) :

« *Il apparaît par exemple que la CVAE est concentrée, à hauteur de 32,8 %, au sein de la région Île-de-France, alors que cette région représentait « seulement » 13,3 % de l'ancienne taxe professionnelle. Certes, la région Île-de-France est la seule qui contribuera au FNGIR des régions. Elle reversera donc, comme (...) l'équivalent d'environ 55 % de son produit de CVAE, soit 669 millions d'euros, aux autres régions, et ne conservera que l'équivalent de 45 % de ce produit. Toutefois, à compter de l'année 2011, la région Île-de-France bénéficiera pleinement de la croissance de 100 % du produit de CVAE présent sur son territoire puisque le montant reversé aux autres régions demeurera figé.* »

Et voici comment on peut tirer profit d'une réforme visant à réduire la fiscalité économique et censée améliorer la compétitivité des entreprises françaises en en faisant porter le coût sur les autres et en donnant l'impression de faire acte de solidarité !

L'étude des effets de la création de l'APA, du RSA et des transferts de compétences dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, selon les départements reste, elle aussi, à faire.

### **III - Où il apparaît qu'une politique d'égalité des territoires est une nécessité économique**

#### **1 - Une nécessité économique**

Une vraie politique d'égalité territoriale n'est pas seulement une urgence politique et sociale, c'est aussi une urgence économique. N'en déplaise au discours ambiant, la plupart des emplois ne dépendent pas de la compétitivité internationale des entreprises, mais de la dynamique économique endogène, autant dire des circuits et des débouchés locaux.

Le nombre d'emplois dont l'existence dépend de la compétitivité internationale des entreprises n'atteint pas 25 %. Les emplois locaux du secteur concurrentiel, semi-concurrentiel, semi-public et public, les emplois solidaires, etc. en constituent l'essentiel.

C'est d'abord sur ces emplois qu'il faut miser si le premier objectif est la lutte contre le chômage. Ce ne sont pas les « pôles de compétitivités », aussi nécessaires soient-ils qui permettront de « tenir » le front de l'emploi sur les territoires les plus en difficulté.

« *J'ai sauvé mon école en créant ma maison de retraite* », me disait un vieux maire rural. Autant dire que la dynamique économique locale dépend d'abord de la création de circuits d'échanges actifs. Pour 75 % de la population la dynamique économique et leur emploi dépend plus de la vitalité des circuits nationaux et locaux d'échanges, de l'initiative des pouvoirs publics que de la compétitivité internationale des entreprises exportatrices. Tout ce qui est bon pour les entreprises cotées au CAC 40 – dont 72 % du chiffre d'affaires est réalisé hors de France (*Les Éclos* 24/12/2012) – n'est pas forcément bon pour tous les Français.

## 2 - Conforter la dynamique économique locale

La première condition pour y parvenir est d'assurer une qualité du service public et du service au public à la hauteur des attentes des acteurs économiques, en élaborant des réponses à partir de chaque territoire, de ses spécificités, de ses contraintes et de ses atouts. La mutualisation, la multifonctionnalité des équipements est certainement une voie d'avenir. Ainsi, une école, un collège ne sont pas seulement des établissements scolaires. Ce peuvent être aussi, pendant le temps scolaire et hors temps scolaire, des centres ressources et d'animation culturelle, à condition que les locaux soient conçus pour et que les personnels (y compris les enseignants) aient été formés à cette tâche.

Cela suppose des investissements structurants en matière de communication : transports, couverture téléphonique, TNT, très haut débit... Donc une implication forte des pouvoirs publics.

Cela suppose des conditions de vie correspondant aux standards actuels, en matière de logement, en matière scolaire, culturelle, d'aide à la personne, de santé, etc., question devant être traitée dans le cadre d'une planification articulant niveau départemental et régional.

Cela suppose une implication forte des collectivités territoriales qui seules peuvent assurer le pilotage et la coordination des opérations : communes, intercommunalités mais aussi départements, acteurs essentiels de la solidarité territoriale et régionale s'agissant des infrastructures et des équipements structurants. Cela implique que le service public doit continuer à être financé de manière pérenne sur fonds publics. Ainsi, l'Éducation nationale doit cesser de fermer des classes et des établissements, cesser de réaliser des économies de personnel en augmentant les charges de transports scolaires à la charge des collectivités, cesser de faire financer ses réformes par les collectivités.

Cela vaut pour le service au public assuré par des entreprises dont l'essentiel de l'activité s'exerce dans le cadre concurrentiel. Comme il n'est pas possible de leur imposer le maintien d'activités déficitaires pour elles sans leur compenser, ce qu'il faut bien appeler le *surcoût service public*, il faut mettre en place les dispositifs le permettant.

Il s'agira donc de chiffrer ce « surcoût » et de le financer par le biais de fonds de péréquation et de fonds de compensation financés par l'ensemble des opérateurs agissant dans le même secteur, opérateurs sans obligations de service public. Le modèle dont on peut s'inspirer utilement est le Fonds de péréquation de la présence postale territoriale qui, s'il n'est pas parfait, a le mérite d'exister.

Le deuxième impératif est de mobiliser l'épargne locale pour financer les investissements locaux et il est dommage que la BPI, de création récente et en principe régionalisée, ne se soit pas vu attribuer ce rôle essentiel. Quitte à imiter les Allemands, pourquoi ne pas le faire dans ce qui leur réussit le mieux ? Malheureusement, la structure de cette BPI – composée d'entités déjà existantes – et ses objectifs plus tournés vers l'innovation que vers l'animation du développement économique des territoires par l'épargne locale ne semble pas avoir été conçue pour ce travail.

Le troisième impératif, vu le rôle central des collectivités territoriales, est de mettre en place une authentique péréquation des ressources, de préciser les rôles du département et de la région en matière de développement local. Le bon sens voudrait que le département ait en charge la solidarité territoriale de proximité, la mission de garantir la présence des services publics sur son territoire, la région celle de déployer les équipements structurants et les services communs aux départements qui la constituent.

Donc, pas de politique d'égalité territoriale, autre que décorative, sans volonté politique... et sans financement de cette politique. Que la loi de programmation sur les finances publiques pour les trois prochaines années prévoit une stagnation, autour de 7,7 Md€, des crédits relatifs à *l'égalité des territoires, au logement et à la ville* laisse comme un doute sur cette volonté.

Pour conclure, je dirai que les remèdes préconisés par L. Davezies ne feront que rendre les riches plus riches, les pauvres plus pauvres, les inégalités territoriales plus grandes et la crise plus profonde.

Peut-être est-il temps de dissiper l'illusion libérale-sociale, que l'enrichissement de tous passe obligatoirement par l'enrichissement des riches et la redistribution. C'est vers un autre modèle de développement et d'aménagement du territoire qu'il faut se tourner, vers un modèle qui au lieu d'accuser les inégalités s'efforce de les réduire. Si ce n'est pas par philanthropie, faisons-le par réalisme politique. Il arrive, en effet, aux pauvres de voter... et de plus en plus d'une manière qui surprend.





## **Zonage et péréquation**

## 4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

*D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée*

*Daniel BEHAR Institut d'Urbanisme de Paris - Lab'Urba  
Université Paris-Est*

### Synthèse

La permanence du zonage comme instrument d'exception pour traiter les inégalités territoriales tient à sa capacité à refléter différentes conceptions de la justice sociale et spatiale. Apparu comme un instrument de l'État pour garantir l'égalité des places entre les territoires, il est devenu la modalité privilégiée d'intervention de ce dernier dans le contexte de la décentralisation marqué par un basculement vers l'égalité des chances.

Après « les places et les chances », peut-on envisager de faire évoluer notre conception de la justice spatiale vers une approche de l'égalité plus en phase avec les réalités territoriales contemporaines ? La notion de géographie prioritaire est-elle alors encore pertinente ou faut-il penser davantage en termes de géographie stratégique différenciée ?

### L'auteur



**Daniel Béhar**, géographe, est professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris-Université Paris-Est-Créteil (UPEC) et chercheur au Lab'Urba. Il est par ailleurs maître de conférences à l'École des Ponts ParisTech et consultant à la coopérative ACADIE. Après avoir travaillé longtemps sur la politique de l'habitat et la politique de la ville, il privilégie davantage aujourd'hui les enjeux du développement, de la cohésion et de la gouvernance territoriales ainsi que la conception des stratégies y afférentes. Ses travaux récents portent sur :  
Les mutations territoriales : métropolisation, villes moyennes, prospective des territoires fragiles...  
Les stratégies de développement et de coopération interterritoriale ;  
Les instruments d'action publique : géographie prioritaire, contractualisation...

Il était associé à Christian de Portzamparc dans le cadre de la consultation internationale pour le Grand Paris et a maintenant constitué une équipe avec Mathis Güller et Pierre-Alain Trévelo (TVK) au sein de l'Atelier International du Grand Paris (AIGP).

**Publications :** <http://urbanisme.u-pec.fr/presentation/enseignants/daniel-behar-65147.kjsp>

## 4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

*L'égalité entre les citoyens passe par le territoire. C'est là une singularité constitutive du modèle républicain français. Non seulement la question de l'égalité y est centrale, mais – effet de l'histoire, de la géographie – elle passe par sa projection au sol. Longtemps, cette question de l'égalité entre les territoires s'est déployée sur le plan institutionnel, autour de trois piliers : le carroyage géométrique des départements, avec la volonté de dissociation entre la diversité des territoires vécus et l'uniformité des périmètres politiques et administratifs qu'il exprime, le maillage homogène des villes chefs-lieux ou villes moyennes qui lui est coextensif et enfin le compromis régulièrement renouvelé entre les campagnes et les villes au travers de la permanence de l'émiettement communal.*

*Lorsque le territoire est devenu non seulement un objet de pouvoir et de contrôle mais un enjeu d'action publique, avec « l'aménagement du territoire à la française », le zonage<sup>1</sup> – c'est-à-dire le fait de distinguer, de périmétrer et de prioriser les territoires les plus touchés par les inégalités – est apparu progressivement comme le point de passage obligé de l'État pour mettre en œuvre l'égalité entre les territoires. Avec la décentralisation, il en est devenu l'instrument à tout faire, « le couteau suisse de l'égalité entre les territoires », mobilisé tant pour les territoires en reconversion industrielle, que pour les espaces ruraux en voie de désertification ou les quartiers urbains symptômes de l'exclusion sociale.*

*Pourtant, le zonage n'a pas bonne presse. Symbole d'une forme de « technocratie » de l'action publique, il est régulièrement dénoncé par les politiques à la fois pour l'ampleur de ses effets pervers de stigmatisation des territoires ainsi ciblés, pas vraiment compensés par des effets réels de remise à niveau et pour les rigidités qu'il engendre (logique de guichet...). Pourquoi paraît-il alors insubmersible ?*

*On fait ici l'hypothèse que la permanence de cet instrument d'exception pour traiter les inégalités territoriales tient à sa capacité à refléter différentes conceptions de la justice sociale et spatiale. Apparu comme un instrument de l'État contribuant à garantir l'égalité des places entre les territoires, il est devenu la modalité privilégiée d'intervention de ce dernier dans le contexte de la décentralisation marqué par un basculement vers l'égalité des chances.*

*Autrement dit, c'est bien en référence au modèle de justice qui le sous-tend que la pertinence et l'efficacité de cet instrument doivent être discutées. Le débat actuel qu'il suscite est-il le reflet d'une volonté – après « les places et les chances » – de faire évoluer notre conception de la justice spatiale vers une approche de l'égalité plus en phase avec les réalités territoriales contemporaines ? Dans ce cas, la notion de géographie prioritaire est-elle encore pertinente ou faut-il penser davantage en termes de géographie stratégique différenciée ?*

## Le zonage dans les conceptions successives de la justice spatiale

La césure de la décentralisation ne marque pas seulement une bascule dans l'exercice du pouvoir sur les territoires entre l'État et les collectivités territoriales. Elle a pour corollaire un changement de conception de la justice spatiale et partant des fonctions attendues du zonage. Pour décrire la fonction du zonage

1. On ne traitera ici sous ce vocable que des zonages « d'intervention », en laissant de côté tant les zonages « de savoir » (les zones d'emploi par exemple) aux fins d'observation statistique que les zonages « prescriptifs » (les Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager ZPPAUP par exemple), particulièrement vivaces dans le domaine environnemental, et à finalité réglementaire.

dans ces deux conceptions successives de l'égalité entre les territoires, on se propose de mobiliser le cadre d'analyse établi sur un autre plan, celui de la justice sociale<sup>2</sup>. F. Dubet considère qu'il existe deux grands modèles conceptuels d'action publique visant la justice sociale. L'un – l'égalité des places – est centré sur la structure des positions occupées par les individus et vise à réduire les inégalités entre ces positions. Le second modèle – l'égalité des chances – considère davantage la capacité de chacun à s'inscrire dans la compétition sociale et vise alors à réduire les obstacles s'opposant à ce que cette dernière soit équitable.

## Le zonage et l'égalité des places

Tout au long des trente glorieuses, la politique d'aménagement du territoire, à mesure qu'elle s'installe dans le paysage de l'action de l'État, reçoit une double mission, celle d'un soutien à la croissance afin que le territoire constitue le support efficace de la dynamique d'encastrement socio-économique à l'œuvre et celle de réduction des disparités territoriales, par une meilleure répartition des facteurs de production.

### *L'équilibre pour réduire les écarts de position*

La conception qui sous-tend cette politique émergente est bien celle de la recherche de l'égalité entre les places. Le mot d'ordre qui l'exprime parfaitement – et qui perdure encore aujourd'hui – est celui « d'équilibre » entre les territoires. Il s'agit, au sein d'une vision organique – à chacun sa fonction spécialisée – et hiérarchisée – la pyramide de « l'armature urbaine » – du territoire national, de minimiser les écarts entre les places occupées par chacun des espaces locaux qui le composent.

Pour ce faire, l'État met principalement en place trois types d'instruments. Le premier relève de la norme et de la règle : avec la planification spatiale exhaustive et emboîtée, l'État définit en quelque sorte la place de chaque territoire au sein de l'agencement national. Sur cette base, l'État peut déployer son instrument privilégié d'intervention directe : la programmation des infrastructures et des équipements qui constituent le levier premier pour garantir cette réduction des écarts entre les places. Le dernier instrument est alors celui d'une intervention indirecte afin d'assurer la redistribution et la péréquation des moyens à la disposition des territoires.

### *Le zonage pour la péréquation*

C'est sur ce registre qu'intervient le zonage. Celui-ci relève donc alors exclusivement d'une fonction distributive<sup>3</sup>. Dans cette politique d'aménagement national du territoire, ce zonage est conçu à grandes mailles. Il couvre d'une certaine façon la quasi-totalité du territoire national : d'un côté, dans une logique de « restriction » des moyens – c'est le dispositif de l'agrément mis en place pour limiter l'implantation d'activités sur la région parisienne – et de l'autre, dans une perspective de distribution de moyens renforcés pour favoriser une répartition spatiale optimale du développement industriel, avec le zonage extrêmement large couvert par la « prime spéciale d'équipement » (1960). Les dispositifs évolueront au cours du temps, par exemple avec l'instauration de la « prime au développement régional » (1972) mais la finalité consistant à orienter la répartition des activités sur le territoire selon un zonage à grandes mailles demeure. À cet usage massif du zonage, va s'ajouter un ciblage à la fois plus fin et plus limité, centré sur les territoires nécessitant une reconversion industrielle (mines et sidérurgie), pour lesquels l'effort de péréquation doit être maximal<sup>4</sup>.

2. Voir DUBET F., *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Éd. Seuil, collection La république des idées, Paris, 120 p., 2010.

3. Voir TAULELLE F., « Une lecture de la politique d'aménagement du territoire à travers les zonages et les pôles », in JEAN Y. et VANIER M., *La France : aménager les territoires*, Armand Colin, collection U, pp. 242-256, 2008.

4. Voir LABORIE J.-P., TAULELLE F., *La prise en compte de la crise industrielle des territoires par les zonages : pôles de conversion et zones des fonds structurels (objectif 2) en Midi-Pyrénées*, Revue de géographie de Lyon Vol 72 n° 3, pp 203-211, 1997.

**4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?****Le zonage et l'égalité des chances**

Le renversement politique induit par la décentralisation s'inscrit dans un contexte perçu comme celui d'une crise économique et sociale dont les effets se concentrent dans l'espace. Cela signifie un double enjeu pour l'État. Il lui faut d'une part spécifier son intervention en regard de la montée en puissance des pouvoirs locaux. S'attacher à répondre de façon ciblée aux effets localisés de la crise participe de cet objectif. Simultanément, parce que ce décrochage d'un certain nombre de territoires, industriels, ruraux ou urbains marque d'une certaine façon l'échec de son ambition à réduire, par en haut et de façon exhaustive les inégalités territoriales, la mobilisation des territoires locaux apparaît comme une alternative possible. Ainsi le changement de perspective, de l'aménagement du territoire au développement local exprime une double fonction du local pour l'État : il constitue à la fois le problème qu'il faut résoudre et la solution, un levier pour moderniser l'action publique dans son ensemble.

*Le développement pour donner à chacun sa chance*

C'est bien ainsi une nouvelle conception de l'égalité entre les territoires qui émerge. Cette dernière repose sur la capacité de chaque territoire à se développer, la somme de ces développements locaux devant en quelque sorte constituer le développement national. Le basculement de la représentation organique et hiérarchisée du territoire national à celle du polycentrisme formalise explicitement cette référence à l'égalité par le développement local<sup>5</sup>. Le rôle de l'État consiste alors à accompagner ces dynamiques en contribuant au travers de la territorialisation de ses politiques à l'énonciation des projets de territoire. Il revient ensuite à l'État, au travers du contrat de légitimer et récompenser cette capacité du local à se doter d'un bon projet. En 1999, la formule mise en avant par la loi relative à l'aménagement du territoire (LOADDT) – « un territoire, un projet, un contrat » – vient expliciter de façon systématique cette conception méritocratique qui donne sa chance à chaque territoire.

*Le zonage pour compenser les handicaps de départ*

C'est en référence à ce modèle de l'égalité des chances que l'instrument du zonage prend tout son sens et toute son ampleur. Pour que chaque territoire ait effectivement sa chance, puisse se développer et participer au développement national, il faut compenser les handicaps dont certains souffrent afin de les réinscrire dans la logique d'ensemble. Pour assurer cette fonction de « remise dans la course » de tous les territoires, le zonage va être ainsi déployé selon trois modalités successives. Le zonage distributif issu de la période précédente est prolongé, notamment en matière de développement économique au travers de l'instauration de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT) en 1981. Mais ce dispositif d'aide directe à la création d'emplois, contraint par la réduction des moyens de l'État et les règles de l'Union Européenne, va perdre de son ampleur géographique et de sa capacité péréquatrice. Sous l'influence de ces politiques européennes, et notamment de la mise en place des fonds structurels, le mode d'emploi du zonage va évoluer durant les années quatre-vingt pour relever du principe d'éligibilité. Il s'agit moins d'une surdotation en aides directes que d'une ouverture de droits à financements spécifiques pour les projets issus des territoires ainsi ciblés. C'est donc pour les territoires relevant du zonage, comme pour les territoires relevant du droit commun, la dynamique locale qui est déterminante. Enfin, la dernière modalité, sans doute la plus radicale est érigée en principe par la loi relative à l'aménagement du territoire de 1995 : il s'agit du zonage de dérogation fiscale ou sociale. Ce principe est systématisé et concerne tout autant le développement économique (zonage PAT), les territoires ruraux (zones de revitalisation rurale ZRR) que les quartiers d'habitat social (zones urbaines sensibles ZUS). Pour autant, le caractère exceptionnel et à première vue mécanique de ces dispositions dérogatoires ne peut être interprété comme un renoncement à la logique « développementiste » d'ensemble. Bien au contraire, la dérogation vise à renforcer cette

5. Voir BAUDELLE G., PEYRONI J., Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept, *Territoires 2030*, n° 1, pp. 89-101, 2005.

dernière. Ainsi un peu partout, et notamment dans le cas de la politique de la ville, les dérogations fiscales et sociales ne font pas disparaître la contractualisation territoriale ; elles y contribuent.

Autrement dit, le zonage, avec la diversité de ses modes de mise en œuvre constitue le dispositif d'exception garantissant l'inscription de tous les territoires dans une logique d'ensemble, celle de l'égalité des chances par le développement local.

## La géographie prioritaire : principes et controverses

On a voulu dans un premier temps souligner combien le zonage ne prend sens qu'en regard de la conception de la justice spatiale à laquelle il s'adosse, car ce sont bien l'instrument et son référentiel qui font aujourd'hui débat. On en vient maintenant à l'analyse de l'instrument lui-même, au travers notamment des controverses qu'il suscite.

### Les figures du détour inégalitaire

Le zonage s'est installé au sein du paysage de l'action publique territorialisée selon des modalités fort différentes : la péréquation, l'éligibilité, la dérogation. En dépit de cette diversité, cet instrument s'organise selon des principes fondateurs convergents. On peut d'autant mieux saisir et discuter ces derniers que derrière le terme de zonage, on s'attache au mode d'action qu'il définit : la mise en place d'une « géographie prioritaire d'intervention ». Cette formulation nous paraît à la fois plus large - ainsi la politique de la ville s'est appuyée d'emblée sur une géographie prioritaire avant de relever d'un zonage formalisé - et plus explicite.

#### *Le territoire : un détour temporaire*

Le Conseil d'État<sup>6</sup> a parfaitement énoncé les principes qui guident ce mode d'exception de traitement de la question des inégalités : la géographie prioritaire a par essence un caractère limité dans le temps et il s'agit d'un détour par le territoire pour rétablir une situation d'égalité au sein de la société. En premier lieu donc, la géographie prioritaire se doit d'être temporaire. C'est sa raison d'être ; elle doit s'effacer lorsque le problème qui la justifie disparaît. La politique de la ville - depuis 30 ans - offre la quintessence de ce principe. À coups de « plans Marshall » successifs pour les banlieues, elle s'affiche de façon permanente, au risque du paradoxe comme une politique à durée limitée. Le second principe est celui du « détour territorial ». Avec la géographie prioritaire, le territoire ne constitue pas l'objet final de l'intervention publique d'exception. Il s'agit d'appréhender un enjeu socio-économique - le chômage, l'exclusion sociale - sur une base territoriale justifiée par la concentration du problème à traiter. Mais ce détour par le territoire permet surtout d'éviter le procès en rupture de l'égalité républicaine auquel pourraient donner lieu des actions de « discrimination positive » ciblant directement tel ou tel groupe social. Autrement dit, ce n'est pas à proprement parler une situation territoriale qui est traitée mais une situation socio-économique localisée. La distinction est d'importance.

#### *Le handicap : l'écart à la moyenne*

À la base de toutes les géographies prioritaires, quel qu'en soit l'objet, réside la notion de « handicaps ». C'est la présence et le cumul de handicaps structurels qui justifient que tel ou tel territoire relève d'une géographie prioritaire. L'appréciation de ces handicaps relève toujours du même principe : ils se présentent

6. Conseil d'État *Sur le principe d'égalité, rapport annuel 1996*, La Documentation française, collection « Études et documents du Conseil d'État », n° 48, 1997.

**4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?**

comme un « écart à la moyenne ». L'échelle de référence pour mesurer cet écart à la moyenne varie selon l'échelle de la géographie prioritaire à mettre en place : la moyenne des régions européennes pour les fonds structurels, le niveau national pour la PAT ou les ZRR, l'agglomération pour la politique de la ville. Cet écart peut être caractérisé sur la base d'un indicateur simple (le taux de chômage pour la PAT, le différentiel de PIB pour les fonds européens, le solde démographique pour les ZRR...) ou en élaborant un indicateur agrégé ad hoc, comme la politique de la ville avec l'Indice synthétique d'exclusion (ISE)<sup>7</sup>. Cette mesure de l'écart à la moyenne permet alors d'établir une hiérarchie de l'intensité des problèmes à résoudre et par symétrie une gradation des moyens d'exception à mettre en œuvre. Sous l'angle de la dérogation fiscale et sociale, le Pacte de relance pour la ville (1996), avec l'emboîtement Zones urbaines sensibles (ZUS), Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et Zones franches urbaines (ZFU), a systématisé cet usage de l'écart à la moyenne comme fondement du zonage.

*Un dispositif normé, une incertitude stratégique*

Au vu de ces éléments, le zonage pourrait apparaître comme un instrument d'action publique fortement normé, tant sur le plan idéologique que technique, ne laissant guère de marges de manœuvre à ceux qui ont la charge de le mettre en œuvre. Cela mérite d'être nuancé. Ainsi, si l'on considère la politique de la ville, la géographie prioritaire a constitué le support de trois orientations stratégiques, peu ou prou successives, toutes trois centrées sur la question de l'égalité. Dans un premier temps, avec le « développement social des quartiers », il s'agissait de tendre vers l'égalité au travers d'un processus de « reconnaissance des quartiers populaires », la géographie prioritaire permettant de bâtir des programmes de développement communautaire. C'est ensuite davantage la mise en mobilités, sociale et résidentielle, des personnes qui a été privilégiée, la géographie prioritaire étant utilisée pour inventer et concentrer des dispositifs spécifiques d'aide à la réussite scolaire, à l'insertion professionnelle. Enfin, en affichant la volonté « d'en finir avec les grands ensembles » pour en faire « des quartiers comme les autres », on s'est davantage attaché à l'égalité des conditions urbaines par la banalisation des quartiers et la mixité sociale et fonctionnelle. On mesure ainsi la plasticité stratégique de cet instrument, que l'on retrouve sur le plan méthodologique. Ainsi, le zonage tend à réifier certains territoires, tels les quartiers d'habitat social en une catégorie d'action publique. Cela ne signifie pas pour autant que les modalités d'intervention soient mécaniquement catégorielles. Ainsi, en matière de réussite scolaire, est-on passé en vingt ans d'un dispositif à dimension très collective, centré sur les établissements, redoublant la catégorisation géographique – les zones d'éducation prioritaire (ZEP) – à un dispositif radicalement individualisé – les « cordées de la réussite » – centré lui sur l'accompagnement des trajectoires des jeunes.

**Le zonage : moins des résultats que des controverses**

Peut-on, une fois caractérisées les figures de cet instrument en indiquer les résultats ? La littérature administrative produite à ce sujet ne facilite pas la tâche. On dispose en effet d'un côté d'une production soutenue relative aux moyens consacrés à ces différents zonages. La DATAR est à cet égard plutôt prolifique. Par ailleurs, les observatoires – en particulier l'Observatoire National des ZUS ONZUS – font régulièrement état, au mieux d'une stabilisation des écarts entre la géographie prioritaire et les territoires communaux ou intercommunaux<sup>8</sup>. Par contrecoup, sans véritablement procéder à une évaluation des dispositifs de zonage – au sens d'une mesure de l'imputabilité des constats observés aux actions mises en œuvre – sont produits à intervalles réguliers des rapports portant un jugement définitif sur les zonages – en incriminant à la fois leur complexité et leur inefficacité – pour conclure à leur nécessaire disparition ou effacement<sup>9</sup>.

7. Voir ESTEBE P. « *L'Usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville 1982-1999* » Éd. L'Harmattan 2004.

8. Voir les rapports annuels de l'ONZUS <http://www.ville.gouv.fr/?Observatoire-national-des-ZUS>

9. Voir notamment les rapports suivants : AUROUX J. « Réforme des zonages et aménagement du territoire » – Rapport au Premier Ministre Datar Paris 1988 – DURON P., PERRIN GAILLARD G., « *Du zonage au contrat – Une stratégie pour l'avenir* » Éd. Documentation Française. 2002 – HAMEL G., ANDRE P. « *Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation* » Rapport au Premier Ministre 2009.

Au-delà du procès classique fait au zonage qui frôle la tautologie – une intervention publique fondée sur l'identification de handicaps génère des effets de stigmatisation – on peut distinguer trois registres de controverses relatives au zonage, qui traversent les sphères de l'action publique et de l'observation savante.

### *La catégorie : ciblage ou saupoudrage ?*

La première de ces controverses porte sur la définition et l'ampleur de la catégorie de territoires faisant l'objet de zonages. Le constat de départ est simple : si le zonage est inefficace, c'est parce qu'en réalité il ne se traduit pas par un ciblage effectif des moyens publics, en raison à la fois d'une multiplication non maîtrisée des catégories de territoires prioritaires et d'une extension géographique incontrôlée de chaque catégorie. Trop de zonages tue le zonage pourrait-on dire. Il faudrait donc resserrer la géographie prioritaire pour en assurer l'efficacité. Il s'ensuit une « valse à trois temps » à laquelle la politique de la ville est particulièrement sujette depuis trente ans : premier temps, on cible la politique sur les situations considérées comme les plus graves : 16 quartiers en « Développement social des Quartiers » (DSQ) en 1982, 30 zones franches en 1995... Deuxième temps, on élargit progressivement la cible en déclinant des catégories plus ou moins prioritaires : 148 quartiers en 1984 puis 1 250 contrats de ville en 1991, 400 « zones de redynamisation urbaine » et 750 « zones urbaines sensibles » à fin des années quatre-vingt-dix. Troisième temps, on crée un nouveau dispositif plus ciblé (189 opérations de rénovation urbaine catégorie 1 en 2004) qui lui-même...

Que doit-on déduire de cette mise en œuvre du zonage en « coups d'accordéon » ? Il ne faut d'abord pas négliger, dans le processus d'élargissement tendanciel de la catégorie cible, l'effet de l'ambivalence du zonage dans les politiques de l'État : certes, ce dernier est d'abord conçu comme un dispositif compensateur de handicaps, mais pour ce faire, le souci d'innovation, méthodologique notamment (transversalité...), n'est pas absent. Durant les années quatre-vingt-dix, la politique de la ville affichait simultanément deux mots d'ordre : « en faire des quartiers comme les autres » et « ces quartiers où s'invente la ville de demain ». Le premier invite au resserrement de la géographie prioritaire ; le second à son élargissement afin de produire un effet levier pour la modernisation de l'action publique. On peut voir aussi, dans ces coups d'accordéon, un écho du mode d'action publique obligé au sein d'une « République décentralisée » : toute politique d'État se doit de faire la part du clientélisme local. Mais au-delà ce constat souligne combien la perception de la relégation sociale et territoriale est affaire de points de vue. Certes, l'État peut considérer, à coups d'indicateurs objectivés et quantifiés que, dans l'absolu, les situations d'exclusion se concentrent en Île-de-France ou dans le Nord. Mais les élus des villes moyennes sont tout aussi légitimes à constater qu'en situation, aux yeux de leurs populations, les mécanismes de relégation urbaine sont du même ordre, voire accentués<sup>10</sup> au sein de leurs agglomérations. Autrement dit, la catégorie des « quartiers-ghettos » renvoie davantage à une perception relative qu'absolue et pose la question de la nature des inégalités sociales et territoriales que l'on prétend réduire.

### *Le périmètre : exception légitime ou injustice ?*

La deuxième controverse tient au « coup de crayon » inhérent au processus de zonage. Les inégalités sociales et territoriales sur lesquelles on veut ainsi agir sont-elles objectivement circonscrites ? Et est-on en mesure de bâtir des réponses pertinentes sur la base du périmètre ainsi défini ? À ce sujet, deux discussions se sont développées. D'un côté, pour de nombreux acteurs et observateurs, l'objectivation du périmètre est impossible. Le coup de crayon est porteur d'injustices. Celles-ci sont d'autant plus visibles que le périmétrage justifie des mesures de discrimination positive individualisées tels l'obtention de dérogations fiscales ou sociales pour les entreprises situées dans la zone en question ou l'accès à des emplois dédiés (emplois ville en 1996 et projet « d'emplois francs » à venir). Rien ne légitime que la domiciliation d'un côté ou de l'autre la limite ainsi créée induise une telle différence de traitement.

10. Voir LAPEYRONNIE D., *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, Robert Laffont, 2008.

**4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?**

À cette objection, la réponse apportée relève du « bricolage ». Elle consiste à éloigner la définition du périmètre du local afin de renvoyer l'arbitraire du coup de crayon à une décision centralisée d'un État anonyme. Cela ne réduit en rien le risque induit de durcissement des antagonismes sociaux locaux. À cette critique à la fois essentielle et politique du zonage, d'autres acteurs et observateurs objectent que l'injustice ainsi générée par le zonage est une fausse question. En dépit de la discrimination positive affichée au travers de la dévotion de moyens d'exception à ces territoires, les injustices en leur défaveur non seulement perdurent mais s'accroissent. Ils mettent en cause ainsi un processus bien connu : celui d'un effet de substitution entre les moyens d'exception attribués à ces zones et les moyens du droit commun des politiques publiques. L'exception – principe fondateur du zonage – induit en quelque sorte l'exonération du droit commun.

*La remise à niveau : les publics ou les territoires ?*

C'est enfin le principe même du « détour par le territoire » constitutif du zonage qui fait le plus débat chez les observateurs et analystes de ces politiques fondées sur une géographie prioritaire, et en particulier là encore la politique de la ville. Ce détour territorial constituerait un mode d'euphémisation, voire de négation de la question sociale et plus précisément de sa dimension ethnique. Derrière l'affichage d'un objectif d'égalité des chances pour des populations ne disposant pas d'un véritable accès aux marchés urbains (éducation, logement, emploi...), c'est en réalité une politique d'égalité des résultats des territoires eux-mêmes, au travers de la recherche de la mixité urbaine et fonctionnelle, qui est mise en œuvre<sup>11</sup>. La comparaison avec les politiques conduites aux États-Unis notamment,<sup>12</sup> soulignerait ainsi que la discrimination positive territoriale signifie une priorité donnée à la mise à niveau des territoires (place) au détriment de la mise en mouvement des populations (people). À cela on peut objecter que ce détour est dicté au contraire par la volonté de reconnaître cette dimension, mais justifié par le souci de se conformer aux principes constitutionnels interdisant la discrimination ethnique, fût-elle « positive ». Mais surtout, on peut faire l'hypothèse, quelque peu paradoxale qu'une politique fondée sur le zonage, ciblée « place », développerait principalement ses effets sur le registre « people ». C'est ce que tendrait à prouver l'observation de l'impact social des programmes récents de rénovation urbaine : en dépit des objectifs affichés, ils n'ont guère produit de mixité sociale via le retour attendu des classes moyennes. Leurs résultats en termes de transformation des « lieux » est donc modeste. En revanche, ils ont offert aux habitants de ces quartiers des opportunités de mobilité résidentielle<sup>13</sup>. C'est bien sur le registre des « gens » que leur impact semble le plus marquant.

**En finir avec le zonage et/ou l'égalité des chances ?**

On peut tirer deux leçons principales de ce rapide tour d'horizon de l'instrument du zonage et de sa mise en œuvre. Tout d'abord, il donne lieu à une critique politico-administrative qui « tourne en boucle » : puisqu'une approche en termes de handicaps produit de la stigmatisation sans garantir d'effets de remise à niveau, il faut lui substituer une approche fondée sur les ressources et visant à développer du projet pour aboutir à de la contractualisation<sup>14</sup>. Cela revient à considérer que la solution au zonage consiste à le réinscrire dans le modèle de droit commun de l'égalité des chances méritocratique qui lui-même engendre le processus de décrochage que l'on prétend réduire.

11. Voir KIRZSBAUM T., La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine in *Pouvoirs*, Éd. Seuil, no 111, pp 101-118, 2004.

12. Voir DONZELOT J., *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Éd. Seuil, 2003 (avec la collaboration de Catherine Mével et Anne Wyvekens).

13. Voir DONZELOT J. (dir) *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Seuil coll. la ville en débat Paris 2012.

14. C'est étonnamment à huit ans d'intervalle, et sous des gouvernements de couleurs politiques opposées, l'intitulé du rapport de P. Duron et G. Perrin Gaillard en 2001 « *Du zonage au contrat* » et celui du rapport de G. Hamel et P. André en 2009 « *D'une logique de zonage à une logique de contractualisation* ».

Simultanément, les controverses récurrentes générées par les dispositifs de zonage en soulignent les apories : la tension ciblage/saupoudrage est inhérente à la définition d'une géographie prioritaire. Le périmétrage d'exception est structurellement générateur d'injustices de part et d'autre. Le détour par le territoire pour réduire les inégalités sociales laisse béante la question du traitement conjoint de ces deux registres d'inégalités.

S'il faut alors en conclure à l'intérêt « d'en finir avec le zonage », c'est en raison des questions qu'il pose à notre conception d'ensemble de l'égalité entre les territoires.

## Vers l'égalité-relation ?

Le récent changement gouvernemental a mis à l'agenda politique à la fois la réforme du zonage et la question de l'égalité entre les territoires. Mais il l'a fait de façon dissociée et selon des registres très différents. Pour le zonage, il s'agit semble-t-il, d'une nouvelle réforme consistant à « resserrer la géographie prioritaire »<sup>15</sup>, tandis que la commande du présent rapport notamment indique la volonté d'engager un débat de fond à propos de l'égalité des territoires. Pourtant c'est bien le zonage comme instrument d'exception aux fins de donner à chaque territoire les moyens d'avoir sa chance qui fait problème. Les difficultés politiques et techniques liées au zonage mettent à jour la nécessité de revisiter le modèle de justice spatiale et particulièrement la référence à l'égalité des chances.

### Revisiter l'égalité des places par les capacités

La référence à l'objectif politique d'égalité des territoires n'est pas en soi une nouveauté, mais son affichage aujourd'hui exprime une exigence reformulée, celle d'affirmer un modèle de justice qui ne traite pas seulement des moyens (les chances), mais davantage des résultats (les places). C'est dans la perspective d'une égalité des places revisitée, vers une égalité de positions et de capacités qu'il faut maintenant se situer.

#### *De la catégorie à la situation*

L'égalité des places doit être revisitée car face à la diversification des situations d'inégalités territoriales ressenties<sup>16</sup>, des banlieues au périurbain en passant par les territoires ruraux, il serait illusoire et impossible de revenir à un modèle où les places de chaque territoire seraient à la fois équivalentes et prédéfinies. Il y va d'abord de la crédibilité de l'État qui n'est plus en mesure de répondre au travers de la redistribution nationale, à une forme de « concurrence des plaintes territoriales ». Mais au-delà de la question des moyens, sur quels critères fonder une telle recherche d'une égalité des places occupées par les territoires ? On sait bien par exemple que si la démographie médicale plaide en faveur d'un rééquilibrage vers les territoires ruraux, à l'inverse les inégalités en matière d'offre éducative sont largement en défaveur de l'urbain.

Ce qui fait problème en réalité, c'est l'approche catégorielle de l'égalité entre les territoires qui a prévalu jusqu'à présent et a transcendé la distinction places vs chances. Quelles que soient les périodes ou les approches, le mode de construction de ces catégories est identique. Les catégories sont identifiées « dans l'absolu », à partir de caractéristiques strictement internes aux territoires considérés. C'était le cas pour les catégories historiques de l'égalité des places – les métropoles d'équilibre, les villes moyennes... – qui sont définies par leurs poids démographique et économique. La logique est la même pour les catégories de l'égalité des chances, tant celles des territoires d'excellence – les pôles de compétitivité, ... – que

15. Voir la Une du Monde en date du 22 août 2012 « Politique de la ville : l'État veut mettre fin au saupoudrage ».

16. Voir notamment l'écho des analyses de C. GUILLY, *Fractures françaises*, Éd. F. Bourin, 2010.

**4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?**

celles des territoires des géographies prioritaires – zones urbaines sensibles, zones de redynamisation rurales... Dans tous les cas, là encore, la catégorisation repose sur la mesure de caractéristiques internes à ces territoires : d'un côté l'intensité des « handicaps incorporés » pour les catégories « à problèmes », et de l'autre côté la concentration des ressources pour les pôles d'excellence. Une telle approche catégorielle paraît ignorer les dynamiques territoriales contemporaines et la croissance des interdépendances systémiques qu'elles expriment<sup>17</sup>. Les inégalités entre les territoires ne peuvent plus se mesurer de façon intrinsèque à chacun d'eux et sur un mode catégoriel. Il faut les approcher « en situation ». Ce qui fonde les inégalités territoriales, ce sont les places occupées par chaque territoire au sein de systèmes larges, leurs trajectoires et la capacité qu'ils ont (ou pas) de les infléchir.

**Quelle géographie prioritaire rurale face à la reprise démographique ?**

De façon plus discrète que les quartiers de la politique de la ville, la géographie prioritaire des territoires ruraux – construite sur la base d'un « handicap » démographique d'état (la faible densité de population) – est profondément déstabilisée par les nouvelles dynamiques territoriales. Que faire de la catégorie prioritaire ainsi zonée (les zones de redynamisation rurale ZRR) lorsque la reprise démographique touche une grande part des territoires ruraux ? La sortie progressive des territoires ciblés du dispositif de zonage reviendrait à considérer que le renouveau démographique a effacé d'un trait les difficultés de ces territoires. Tel n'est pas le cas. Faut-il alors faire varier les seuils démographiques de densité pour maintenir la catégorie ? C'est la voie adoptée jusqu'à présent. Ne serait-il pas davantage pertinent de changer de perspective ? On pourrait d'une part développer une approche plus qualitative de la densité démographique pour distinguer les trajectoires différenciées de reprise des territoires ruraux (poids respectif des soldes naturel et migratoire par exemple) ? Et d'autre part, il faudrait s'intéresser à d'autres facteurs qui font en situation, les difficultés de la vie dans les territoires ruraux, notamment le déficit d'accessibilité aux services.

*Négocier sa place*

En mettant ainsi au centre de la question de l'égalité entre les territoires, l'enjeu des interdépendances et de la place au sein de systèmes, on se rapproche des réflexions développées par ailleurs sur le plan de l'égalité sociale<sup>18</sup> autour de la notion « d'égalité-relation ». L'égalité-relation des territoires, au sein des systèmes complexes qui les englobent (réseaux de villes et leurs campagnes, aires métropolisées, pôles élargis...) veille à la possibilité et à la fluidité de tous les parcours (éducatifs, de formation, résidentiels, d'emploi, etc.). Elle négocie la place et la contribution de chaque territoire dans l'assemblage au sein duquel sa population vit, en particulier au regard des biens communs environnementaux et de leur gestion durable. Elle ne signifie pas stricte égalité des places, et ne se résume pas à l'égalité des chances, mais mesure l'égalité des liens, leur réciprocité, leur contribution à un intérêt commun, dans de vastes ensembles interterritoriaux qui sont déjà, par leur construction un pas vers l'égalité pour la société mobile. Il est possible de prolonger le parallèle avec les différentes figures de l'égalité-relation mises en avant par P. Rosanvallon. Selon lui, l'égalité-relation combine trois dimensions. Elle s'attache certes en premier lieu à une certaine équivalence ou similarité des positions ce qui renvoie sur le plan territorial à la capacité pour chaque territoire à disposer des aménités nécessaires aux différents usages sociaux qui s'y déploient. À cela s'ajoute une nécessaire autonomie ou indépendance que l'on peut assimiler sous un angle territorial à l'exigence d'ouverture au monde, de positionnement dans la « concurrence territoriale ». Enfin, tout cela se combine avec une troisième dimension, celle de la participation et de la réciprocité, qui évoque pour les territoires la question de leurs fonctions au sein des réseaux et des systèmes.

17. Pour une analyse systémique des dynamiques territoriales contemporaines, voir les récents travaux de la DATAR « Territoires 2040 » : <http://territoires2040.datar.gouv.fr/>

18. Voir ROSANVALLON P., *La société des égaux* Éd. Seuil Paris, 432 p, 2011.

### **La Seine-St-Denis : compenser les handicaps ou reconnaître les fonctions métropolitaines ?**

Le cas de la Seine-St-Denis illustre bien le renversement de perspective que suggère cette grille de lecture. D'abord en dépit des apparences, il est difficile de résumer la situation de cette banlieue à une concentration de handicaps sociaux et à un processus de « ghettoïsation ». La Seine-St-Denis constitue à l'évidence une « nasse » pour certaines populations assignées à résidence. Mais elle joue simultanément une fonction massive de « sas d'insertion » pour des populations, notamment d'origine étrangère. Pour ces populations, ce territoire constitue une étape dans leur parcours d'intégration<sup>19</sup>. On constate ainsi que les trajectoires de mobilité résidentielle et de promotion sociale, notamment intergénérationnelles, demeurent et se renouvellent, sans qu'on puisse identifier la part imputable à la politique de la ville : les jeunes en difficulté des années quatre-vingt sont aujourd'hui globalement insérés, en Seine-St-Denis (c'est eux qui ont bénéficié de l'offre de logements neufs produits par la rénovation urbaine plutôt que les classes moyennes attendues), ou ailleurs (Val-d'Oise, Picardie...). Simultanément la situation des quartiers tend à se dégrader de façon continue puisqu'ils accueillent de nouvelles populations davantage paupérisées. Ce sont donc bien les interactions entre les trajectoires sociales et les dynamiques territoriales qui justifient une intervention publique spécifique.

Mais la logique de l'égalité des chances et de la compensation des handicaps est de moins en moins adaptée à la situation d'un territoire « hypermétropolitain », traversé de contradictions entre une croissance économique parmi les plus puissantes d'Île-de-France et une précarité sociale qui ne se réduit pas<sup>20</sup>. Pour autant, il est difficile d'imaginer un ensemble métropolitain qui – au nom de l'égalité des places – verrait tous ses territoires rejoindre la moyenne. La Seine-St-Denis d'aujourd'hui n'est plus la « banlieue rouge » d'hier. À l'époque des Trente Glorieuses, elle occupait une place au bas de la hiérarchie de l'agglomération parisienne. Mais cette structure inégalitaire était en quelque sorte « compensée » par une forme de cohérence interne à cette banlieue entre son profil économique industriel et son profil social ouvrier. Aujourd'hui, elle occupe une place centrale au sein du système métropolitain en assurant à la fois cette fonction de « sas d'intégration » pour les populations d'origine étrangère indispensable à la performance d'une métropole et une fonction d'accueil pour les fonctions économiques qui ne trouvent plus leur place dans Paris intra-muros. Autrement dit, les activités économiques et les fonctions sociales qu'assure la Seine-st-Denis font système à l'échelle métropolitaine mais elles génèrent des contradictions en son sein. Dans une perspective d'égalité des places revisitée, tout l'enjeu consisterait à faire reconnaître cette place et les fonctions métropolitaines qu'assure la Seine-St-Denis, tout en lui garantissant la capacité de les faire évoluer de telle manière que ce qui fait système au-dehors, à l'échelle de la métropole le fasse aussi au-dedans et qu'elle dispose du socle des aménités nécessaires pour cela.

Dans une perspective d'égalité des places revisitée, il ne s'agit plus de viser l'égalité entre des places « octroyées » par un État surplombant, au titre de l'équilibre territorial. Est en jeu la capacité de chaque territoire à négocier sa place au sein de systèmes interdépendants.

### **« Un État qui rend capable »<sup>21</sup>**

Si l'on adopte une telle conception de la justice spatiale, il ne s'agit plus pour l'État de tenter d'établir à toutes forces une égalité « statique » entre les territoires. L'État se doit en revanche de mettre chaque territoire

19. Voir ACADIE (DAVEZIES L., ESTEBE P.) *De la nasse au sas* Rapport remis à l'ANRU, 2010.

20. Voir BEHAR D., « Les contradictions métropolitaines », *Projet*, hors-série, pp. 7-13, avril, 2008.

21. Voir DONZELOT J., « Un État qui rend capable », dans Paugam S. (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 87-109, 2008.

## 4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

en capacité de négocier sa place<sup>22</sup>. Il lui faut donc s'attacher à une conception davantage dynamique de l'égalité territoriale. C'est à l'élargissement des « capacités » de chaque territoire que l'État doit concourir afin qu'il soit en mesure d'ouvrir le champ des possibles quant à sa place au sein des systèmes territoriaux.

*Retourner les principes du zonage*

Pour mettre en œuvre une telle fonction d'accompagnement des territoires, il faut remettre en cause les principes établis du zonage.

Le premier enjeu consiste à rompre avec la logique de « détour » territorial. Le zonage est fondé d'une part sur une forme d'évitement de la question sociale via le territoire et d'autre part sur un postulat d'équivalence entre les inégalités sociales et les inégalités territoriales. Les unes constituent en quelque sorte la simple « projection au sol » des autres<sup>23</sup>. Pour aider les territoires à négocier leur place, il faut au préalable prendre acte de la consistance propre des inégalités territoriales en regard des inégalités sociales ou économiques<sup>24</sup>. Cette acception de l'égalité entre les territoires n'est plus fondée sur l'opportunité d'opérer un détour pour traiter les inégalités sociales mais sur la nécessité d'agir sur les inégalités territoriales en tant que telles.

Le deuxième retournement a trait à l'inscription dans la durée des politiques relatives aux inégalités entre les territoires. Face aux mécanismes structurels de dislocation/recomposition des interdépendances territoriales qui sont la marque de fabrique des dynamiques contemporaines et particulièrement de la métropolisation, il est illusoire de penser qu'une intervention limitée dans le temps permette de définir la place de chaque territoire de façon stable et définitive. La question de l'égalité entre les territoires ne peut plus relever d'une politique qui s'affiche à durée déterminée. Il faut l'instituer comme une politique pérenne, attentive aux processus permanents de recomposition et de décrochage.

Troisième renversement, on ne peut pas fonder une politique de mise en capacité des territoires sur la mesure de leur « écart à la moyenne ». En termes de diagnostic, c'est moins la quantification du degré d'écart qui importe que la compréhension des mécanismes de décrochage et de la place spécifique qu'occupe le territoire en question. C'est la caractérisation du « sentier de décrochage » qu'il faut privilégier, car c'est cette trajectoire de décrochage que l'intervention publique devra ensuite infléchir. En termes stratégiques, il ne s'agit pas d'avoir pour horizon le rabattement improbable de tous les territoires sur une moyenne idéale, mais de mettre en place les conditions singulières d'inflexion de la place du territoire. Tout l'enjeu – et toute la difficulté – consiste à s'affranchir d'une lecture hiérarchisée des situations territoriales, et partant des moyens à leur consacrer<sup>25</sup>.

Enfin, la mise en capacité des territoires nécessite de dépasser l'alternative *people/place*. La situation d'un territoire à un instant t est la résultante d'un double processus : les trajectoires sociales de tel ou tel public et les dynamiques socio-économiques de transformation du jeu territorial. Ce sont les interactions entre une offre territoriale et une demande sociale qui expliquent la situation d'un territoire donné. C'est sur les deux dimensions conjuguées qu'il faut simultanément agir.

22. On fait ici référence aux travaux conceptuels d'A. SEN, notamment *Un nouveau modèle économique, développement, justice et liberté*, Odile Jacob, Paris 1999 et aux tentatives d'application au développement territorial, LOUBET F. et *alii.*, « Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, p. 681-703, 4 octobre 2011.

23. Voir sur ce point BEHAR D., ESTEBE P., EPSTEIN R., « Les détours de l'égalité : remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, oct.-déc. 1998.

24. Sur ce point, voir la distinction éclairante qu'introduit L. DAVEZIES entre la crise du secteur industriel et la crise des territoires industriels, induite par des mécanismes propres aux territoires, à savoir la non-compensation par d'autres ressources de la rétraction de l'appareil productif, DAVEZIES L., *La crise qui vient – la nouvelle fracture territoriale*, Éd. Seuil, 2012.

25. Dans cette perspective, on pourrait envisager de réviser le mode de construction des indicateurs. Pour raisonner en termes de décrochage, il faudrait privilégier les traitements de type « *structurel-résiduel* », qui consistent à décomposer le niveau et l'évolution d'une caractéristique – le chômage par exemple – des territoires considérés en deux composantes : l'une *structurelle*, renvoyant au contexte plus large dans lequel ils se situent ; l'autre *résiduelle*, visant à mesurer la « performance » propre de ces territoires au vu de ce contexte. Le niveau de problème d'un territoire est alors considéré en regard de l'environnement dans lequel il se situe et qui peut être plus ou moins pénalisant. Une telle approche structurelle-résiduelle facilite les comparaisons de quartiers appartenant à différentes agglomérations : ce qui différencie alors les quartiers les uns des autres est moins le niveau absolu de leurs problèmes (niveau observé) que leurs performances, c'est-à-dire leurs capacités respectives à faire mieux ou moins bien (composante résiduelle) que ce que l'on pourrait attendre, comme on l'observe pour la moyenne des quartiers inscrits dans un contexte comparable.

## De l'exception à la différenciation

Prendre en compte ces quatre exigences – agir directement sur les inégalités territoriales, dans la durée, en situation et en combinant les interventions sur les publics et sur les territoires – revient en fait à signer l'arrêt de mort du zonage stricto sensu. Si l'on raisonne dans une perspective d'affirmation de l'égalité-relation entre les territoires, il n'y a plus lieu de distinguer des territoires nécessitant un traitement d'exception au nom de l'intensité de leurs handicaps. Il faut passer d'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée.

On entend par là d'abord qu'une volonté d'intervention sur les interdépendances entre les territoires nécessite de mettre en œuvre des stratégies qui différencient les échelles et les géographies de manifestation des problèmes et celles de leur réduction. Chacun sait combien la dévalorisation de tel ou tel segment d'un marché du logement tient à des mécanismes structurels à une autre échelle sur d'autres éléments de l'offre territoriale. Mais surtout géographie différenciée car ces processus d'interaction entre trajectoires sociales et mutations socio-économiques de l'offre territoriale génèrent des configurations territoriales qui relèvent davantage de la construction d'une typologie de modes opératoires que d'une catégorisation unique et hiérarchisée telle que la géographie prioritaire l'exprime.

### Déconstruire la catégorie ZUS

Une première étude exploratoire<sup>26</sup> avait tenté – sur la base de la catégorie discutable des ZUS de construire une typologie de situations croisant dynamiques des territoires relevant de cette géographie prioritaire et dynamiques de leurs agglomérations. On a pu en tirer deux leçons.

La première porte sur la différenciation des facteurs de décrochage. Chaque type d'agglomération identifié mettrait ainsi en évidence un facteur de décrochage qui le spécifierait :

- Réduction continue des emplois peu qualifiés dans la sphère productive de la *métropole francilienne*
- Difficultés d'accès aux emplois qui se développent à distance des quartiers d'habitat social (*spatial mismatch*) et sur des profils éloignés de ceux des actifs de ces quartiers (*skill mismatch*) dans les *métropoles*
- Ajustement du tissu industriel débouchant sur une fragilisation des salariés les moins qualifiés dans les *bassins industriels*
- Discrimination juridique sur le marché du travail des *villes d'État*
- Discrimination géographique, liée à la réputation des quartiers, dans les *villes moyennes*
- Discrimination ethnique dans les emplois de la sphère résidentielle des *territoires touristiques*.

La seconde leçon – en considérant toujours ces dynamiques territoriales sous un angle socio-économique très global – a trait à l'ampleur des trajectoires de décrochage.

Au moment de la réalisation de cette étude, les écarts les moins défavorables aux ZUS s'observaient en Île-de-France, dans les *villes industrielles en adaptation permanente* et les *territoires touristiques*, soit trois types contrastés, dont le développement est tiré par la production de services pour la première, la production de biens pour les deuxièmes, la vente d'aménités territoriales pour les derniers. Si leur développement se fonde sur des avantages comparatifs distincts, ces trois types d'agglomérations ont donc en commun d'avoir su trouver leur place dans les flux d'une économie ouverte.

Réciproquement, les quartiers les plus décrochés de leur environnement se trouvent dans des agglomérations qui sont moins exposées à cette économie ouverte (*villes d'État, villes à la moyenne*) ou qui sont menacées d'en être mises à l'écart —*villes orphelines d'une tradition industrielle (Nord-Pas-de-Calais) et villes industrielles en reconversion*—. Les échelles du décrochage semblent alors se multiplier, le décrochage d'une agglomération se répercutant (en s'amplifiant) sur le décrochage de ses ZUS, pour déboucher sur un enkystement des difficultés dans ses quartiers.

26. « Construction d'une typologie des sites en rénovation urbaine » ACADIE rapport pour la Délégation interministérielle à la Ville DIV 2004.

**4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?**

En s'affranchissant d'emblée de la catégorie prioritaire des ZUS pour observer plus largement les interactions d'une part entre parcours sociaux et contexte géographique et d'autre part entre échelles territoriales, on peut esquisser une typologie plus globale de cette différenciation stratégique<sup>27</sup>. Les villes centres des grandes métropoles et notamment Paris permettent l'accueil de populations très précaires, des catégories de populations particulièrement mobiles qui sont touchées par la précarité en termes de logement, d'emploi, et de statut, notamment les migrants, sans logement ou vivant dans des conditions de logement précaires, voire pour certaines sans aides sociales ou sans statut. Les métropoles permettent cette respiration et détiennent de telles marges d'accueil pour ces pauvretés, qui se renouvellent en permanence, notamment parce qu'elles disposent d'interstices, résidentiels (parc privé de fait, structures d'hébergement...) et non résidentiels (les espaces publics : rues, places, gares, terrains vagues...) – qui permettent aux populations précaires et aux migrants de s'installer, de partir, de revenir... De par son offre de « logement » peu ou pas coûteuse et ses espaces publics diversifiés au sein d'un territoire aux multiples formes d'activités et de brassages, Paris est le territoire d'accueil instable de multiples formes de pauvretés mobiles qui posent une nouvelle question territoriale dès lors qu'elles ne sont pas saisissables ni dans les catégories « classiques » des politiques sociales généralistes ni dans celles de la géographie prioritaire.

Le Languedoc-Roussillon, la grande périphérie francilienne, ou l'aire métropolitaine toulousaine par exemple illustrent les contradictions des territoires attractifs qui connaissent des situations de précarisation spécifiques, liées à la mobilité des personnes. Ils attirent à la fois une population « pauvre » sur leurs territoires, connaissent une périurbanisation importante – notamment de ménages se trouvant face à un risque de basculement dans la précarité – et voient certaines portions rurales de leurs territoires se paupériser en raison de l'arrivée de populations fragiles. Sous l'effet des mobilités résidentielles des ménages, différentes situations problématiques apparaissent : des territoires se paupérisent, les pauvretés se diffusent : précarisation à l'échelle départementale liée à l'attractivité globale du territoire, précarisation périurbaine aujourd'hui naissante, mais promettant l'avènement d'un phénomène massif, précarisation dans le rural sur des territoires faiblement attractifs... Ces différentes situations de pauvreté diffuse interpellent tout autant les politiques sociales généralistes (celles mises en œuvre par les départements notamment) que la politique de la ville, de plus en plus souvent convoquée sans offrir de réponses adaptées.

Autre situation type, dans les villes moyennes, les politiques publiques – intervenant dans des marchés du logement particulièrement fragiles en raison de l'interdépendance de leurs différents segments – provoquent par effet de système une mobilité contrainte des ménages les plus précarisés vers certains interstices urbains. Cette diffusion territoriale de la pauvreté dans les faubourgs notamment, crée des zones de précarité intermédiaires, hors ZUS et hors problématique de centre ancien, qui ne sont aujourd'hui pas traitées. Le caractère systémique de la diffusion de la pauvreté est ainsi producteur d'un déplacement des problématiques socioterritoriales de pauvreté sur des territoires non traités par la politique de la ville et les politiques de l'habitat.

**Le zonage, un substitut nécessaire ?**

La thèse développée au long de cette contribution tient en trois points. A contrario des choix qui semblent se dessiner, le débat technique à propos du zonage ne peut être dissocié de celui plus politique relatif au modèle de justice spatiale. Le zonage n'apparaît plus comme un instrument adapté à la question contemporaine de l'égalité-relation au sein d'une société mobile. Il y a contradiction dans les termes entre l'approche catégorielle de l'un et les enjeux systémiques de l'autre. Il faudrait donc substituer à la géographie prioritaire en vigueur une géographie stratégique différenciée.

27. Pour une illustration plus conséquente voir le rapport remis à la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) « *Étude exploratoire relative aux futurs territoires de la politique de la ville* », ACADIE, 2009.

Néanmoins, ce renversement de perspective ne va pas de soi. Le zonage trouve sa raison d'être sur un plan plus symbolique : il constitue un marqueur du volontarisme politique de l'État et de son ambition à « donner plus à ceux qui ont moins ». La péréquation ciblée et aux effets limités se substitue en quelque sorte à une réflexion d'ensemble relative, du côté de l'État, aux principes et mécanismes de la redistribution territoriale, et du côté des collectivités locales à propos des exigences de « solidarisation » des territoires. Il faut espérer que la montée des situations territoriales perçues comme « injustes » impose de sortir de l'inflation du traitement catégoriel et à tout le moins, faute d'en finir avec le zonage, de revisiter la notion de géographie prioritaire, vers davantage de plasticité.



**Valérie LÉTARD** est sénatrice du Nord (octobre 2001-juillet 2007 puis de décembre 2010-septembre 2011), réélue le 25 septembre 2011 et présidente de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, depuis le 10 avril 2008. Elle est également première adjointe au maire de Valenciennes depuis le 15 mars 2008 (sans délégation) et vice-présidente de l'Association des maires de France, et à ce titre rapporteur de la commission Villes et Territoires urbains depuis le 8 décembre 2011. Elle a été secrétaire d'État à la Solidarité (19 juin 2007 au 22 juin 2009) et secrétaire d'État auprès du ministre de l'Écologie (23 juin 2009 au 13 novembre 2010).

## EN PRÉAMBULE

Lorsque Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, m'a proposé d'apporter mon regard d'élue sur le chapitre interrogeant le succès de la géographie prioritaire, j'ai naturellement accepté avec intérêt de me prêter à cet exercice. Mais comme un élu sur un territoire ne travaille jamais seul, j'ai souhaité associer les responsables de la politique de la ville de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole à ma réflexion, parce que, de toutes les politiques publiques, la politique de la ville est certainement l'une des plus complexes à mettre en œuvre, une politique qui requiert à la fois une ingénierie de plus en plus sophistiquée et dans le même temps, un lien très fort avec les populations bénéficiaires, seules à même de garantir des réponses en adéquation avec leurs attentes. La distinction entre l'égalité des places et l'égalité des chances peut-elle permettre de faire progresser le débat ? Est-il pertinent de raisonner en termes de mise à niveau des territoires ou de mise en mouvement des populations ? « People » contre « places » ? Toutes ces réflexions sont apparues assez éloignées des pratiques et de nos difficultés quotidiennes. Pourtant, sur le fond, nous nous retrouvons sur le constat (I). Et il n'est jamais inutile de s'interroger sur les objectifs à assigner à la géographie prioritaire et son corollaire, le zonage (II). Enfin, face aux questionnements de Daniel Béhar, je voudrais essayer d'apporter ma pierre à l'édifice et vous proposer ma réponse à la question qui sous-tend ce chapitre : « la réforme de la géographie prioritaire est-elle une mission impossible ? » (III°).

### I - Le constat

Sur le constat, le chapitre de Daniel Béhar liste de manière exhaustive les grandes étapes d'une politique conçue à l'origine pour répondre à l'urgence sociale et aux dégâts causés par les incohérences d'une urbanisation des Trente Glorieuses réalisée dans la précipitation pour répondre à des afflux de population et des besoins énormes de logement. La politique de la ville s'inscrit dans l'imaginaire collectif comme un remède à la ville « inhumaine », faite de barres et de tours, dépourvue de centre de gravité et déconnectée des cœurs de villes historiques. Des quartiers pour accueillir « la misère du monde » qui ont d'abord été ignorés, puis qu'on a souhaité « ramener à la moyenne » en leur donnant la possibilité de se « remettre à niveau ».

Je partage sans problème l'analyse de l'auteur sur la construction de notre modèle de rattrapage et son objectif d'égalité qui en constitue le socle. Ce souci constant de l'égalité des chances est à la base de notre modèle républicain et l'on comprendrait mal que ce ne soit pas également l'objectif central de la politique de la ville. Toutefois, ce modèle a été, comme souvent, défini de manière assez jacobine. Il en découle des critères établis à l'échelle nationale, un rattrapage qui se définit par rapport à une moyenne nationale, la place centrale qu'occupe l'État pour définir le zonage et arbitrer les inévitables conflits entre territoires à l'heure de la décision finale. Il est difficile, sur un sujet aussi sensible, en particulier pour les représentants élus d'un territoire, de faire abstraction de notre histoire et de notre culture de la décision venant d'en haut. Il nous faudra encore une longue pratique de la décentralisation pour perdre définitivement ce réflexe. Dans le même temps, l'État peut parfois aussi se poser en garant de l'équité territoriale, et ce regard peut être utile car il permet de dépasser une vision trop locale des problématiques.

Le constat met également en exergue ce que l'auteur perçoit comme une « hésitation » entre le soutien à un territoire ou l'aide à sa population. Il lui semble important de souligner que « *le territoire ne constitue pas l'objet final de l'intervention publique d'exception. Il s'agit d'appréhender un enjeu socio-économique – le chômage, l'exclusion sociale... – sur une base territoriale justifiée par la concentration du problème à traiter. Mais ce détour par le territoire permet surtout d'éviter le procès en rupture de l'égalité républicaine auquel pourraient donner lieu des actions de « discrimination positive » ciblant directement tel ou tel groupe social. Autrement dit, ce n'est pas à proprement parler une situation territoriale qui est traitée, mais une situation socio-économique localisée. La distinction est d'importance.* » Cette manière d'appréhender la réalité me semble bien théorique pour l'élue locale que je suis. En effet, l'histoire d'une population s'inscrit complètement dans le lieu où elle vit. Vouloir distinguer l'un de l'autre me paraît une démarche intéressante certes au plan intellectuel mais qui, dans la pratique, ne correspond pas à la manière dont les situations se présentent concrètement sur le terrain. Si je prends l'exemple de mon territoire, comment dissocier son passé industriel, la disparition des mines et de la sidérurgie dont certaines friches industrielles sont encore les témoins, et l'histoire de sa population, sa tradition ouvrière déstructurée par le chômage et ses habitudes de vie héritées d'un mode de vie rythmé par l'usine ?

De même, je n'aime pas beaucoup employer le terme de « handicaps », car il laisse à penser que les quartiers de la géographie prioritaire, définis par leurs différences – inégalités sociales, différences culturelles, difficultés d'insertion – sont voués, peu ou prou, à demeurer des territoires de relégation. Le handicap en effet est trop souvent perçu comme quelque chose que l'on peut compenser, mais qui ne se résorbe pas. Des trois orientations stratégiques de la géographie prioritaire que distingue l'auteur, j'ai une préférence pour celle qui vise « *la mise en mobilités, sociale et résidentielle des personnes* », mais je ne la juge pas alternative avec l'objectif de rénovation urbaine et de mixité sociale. À mon sens, ces objectifs sont au contraire complémentaires.

Je voudrais compléter ce tableau par l'importance des processus en marche du fait de la décentralisation et de la montée en puissance des métropoles régionales. Là encore je partage le constat de l'auteur sur la nécessité d'appréhender les situations dans une dynamique. Ce que nous voyons se dessiner à l'échelle des régions est la préfiguration de grandes métropoles régionales qui tendent à aspirer vers elles la majeure partie de l'activité et à renvoyer vers les territoires infrarégionaux les populations en situation de fragilité par le jeu notamment du coût du foncier et du logement. De telles évolutions rendent plus nécessaires que jamais les politiques de péréquation.

## II - Faut-il disqualifier le zonage comme outil privilégié de la géographie prioritaire ?

Le zonage est le bras armé de la géographie prioritaire. Il a permis de dessiner la carte des quartiers qu'il fallait aider davantage. Comme toute construction administrative, il a évolué par strates successives,

## 4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

les critères d'inclusion se sont complexifiés, les politiques publiques mobilisées dans le cadre de la politique de la ville se sont étendues à l'ensemble des champs : habitat, social, éducatif, professionnel, sécuritaire. Avec la décentralisation et l'imbrication des compétences, les financements croisés entre collectivités se sont multipliés et la pratique des appels à projets s'est développée, apportant son lot de précarité pour les associations chargées sur le terrain de mettre en œuvre les dispositifs imaginés par les différents gouvernements.

À la française, nous avons eu du mal à mettre en place des pratiques d'évaluation rigoureuses qui permettraient aujourd'hui de disposer d'un bilan relativement objectif et partagé des bénéficiaires de ces dispositifs d'exception, conçus à l'origine pour venir renforcer nos politiques de droit commun. Il faut reconnaître à la loi de 2003 sur la rénovation urbaine d'avoir été la première à vouloir inscrire des objectifs chiffrés dans la loi et à prévoir les outils de leur évaluation. Depuis lors, les travaux de l'ONZUS font référence, mais ils ne disposent pas encore du recul suffisant dans le temps.

Ensuite, tout le monde s'accorde à reconnaître que cette géographie par strates s'est enkystée. Une fois un zonage établi, la situation se fige et appelle à terme un nouveau dispositif permettant de cibler un nouveau zonage. Nous avons certainement manqué à définir dès le démarrage des règles de sortie progressives lors de la mise en place de ces dispositifs d'autant que le législateur les avait pensés à l'origine comme limités dans le temps. Imaginer un équivalent de la sortie en sifflet des politiques « d'opting out » des fonds structurels européens aurait permis à la géographie prioritaire d'offrir davantage de souplesse et aurait obligé à ce que les dispositifs de droit commun soient bien au rendez-vous pour prendre le relais.

Le résultat est aujourd'hui doublement pénalisant :

Nous portons, à mon sens, un regard sans doute trop négatif sur la géographie prioritaire n'en présentant souvent davantage ses imperfections, faute d'être en capacité d'en évaluer les bénéficiaires :

- le trait de crayon ;
- l'hésitation ciblage-saupoudrage ;
- les effets de substitution entre droit commun et moyens d'exception ;
- la stigmatisation d'être dedans ;
- le handicap d'être juste « à côté ».

Le chapitre a le mérite de bien expliciter toutes ces difficultés. À cet égard, le regard porté dans le texte sur le territoire de la Seine-Saint-Denis est intéressant, car il montre que nos réflexions doivent désormais davantage s'inscrire dans des dynamiques de territoires inscrits dans des ensembles plus vastes encore. Il y a lieu de s'interroger différemment sur les processus de « ghettoïsation » lorsque le même territoire opère pour certains comme un « sas d'insertion » et comme une trappe à pauvreté pour d'autres.

Une fois toutes ces critiques – justifiées – formulées, y aurait-il une autre manière de procéder ? Là encore nous avons besoin de repartir de ce que nous constatons sur les territoires. Or, ce que nous constatons, c'est une évolution qui renforce toujours davantage les territoires inscrits dans une dynamique à la fois économique, démographique et mondialisée, laissant de côté d'autres territoires, certains urbains, certains ruraux, qui ne cessent de se fragiliser. La mesure de la désertification médicale est un bon indicateur de cette évolution. Je partage l'analyse de l'auteur sur la nécessité de surveiller des « trajectoires de décrochage », mais là encore nous butons sur le besoin d'indicateurs pour les définir et les prévenir.

La géographie prioritaire est là pour ce faire. Elle doit pouvoir bénéficier de mécanismes de péréquation efficaces et il restera ensuite toujours à définir les territoires de redistribution. C'est parce que nous aurons toujours besoin d'outils et que les outils déjà connus sont plus faciles à réformer que je considère qu'il vaudrait mieux réformer le zonage que de chercher à le remplacer sans être assuré qu'un autre dispositif ne générera pas lui aussi d'autres effets pervers.

Ceci dit, il ne faut pas s'interdire de réfléchir aussi, au-delà d'une géographie prioritaire, à la prise en compte de publics prioritaires. Je pense notamment, sur une problématique de santé, à l'exemple de l'obésité chez les enfants et adolescents. Une politique d'éducation à la nutrition des enfants ne

toucherait pas qu'un quartier mais des communes entières. Or, l'augmentation du nombre d'adolescents obèses est une évolution particulièrement inquiétante que nous relevons localement dans tous les collèges du Valenciennois.

Ce sont ces réflexions que j'ai essayé de traduire, tant à l'occasion de la concertation ouverte par le ministre de la Ville qu'au cours des débats de la Haute Assemblée, en propositions pour esquisser ce que pourrait être une réforme de la géographie prioritaire.

### **III - Réformer la géographie prioritaire, est-ce une « mission impossible » ?**

L'essentiel aujourd'hui, et du fait de la crise qui accroît encore les fragilités, est de répondre aux spécificités de chaque territoire. Il ne peut y avoir de réponses figées et formatées face à la diversité des territoires et de leurs problématiques. La réflexion actuelle sur la géographie prioritaire dans le cadre de la concertation sur la politique de la ville semble en avoir conscience et s'orienter vers :

- une géographie emboîtée avec des territoires cibles qui concentreront les efforts, des démarches de projet qui pourront répondre à des enjeux thématiques ou à des actions en faveur des publics, et une échelle de contractualisation. Le principe d'une géographie emboîtée est très intéressant. Elle permet en effet de prendre en compte le périmètre « complexe » d'un projet en veillant à l'articulation des stratégies territoriales et des échelles d'intervention, de l'îlot au bassin de vie. Elle permet également de concilier l'échelle de « solidarité des moyens » et l'échelle de mise en œuvre, nécessairement dans la proximité ;
- une vigilance préventive pour veiller à la non-dégradation des quartiers hors géographie prioritaire, ce qui est particulièrement important si l'on part du postulat que la situation budgétaire va nous amener à restreindre le nombre de quartiers éligibles à la politique de la ville ;
- une modulation de l'aide de l'État en fonction de la capacité financière des communes. En effet, et c'est une demande que j'ai soutenue depuis longtemps, est-il logique d'aider de la même manière un quartier sensible d'une commune disposant par ailleurs de moyens financiers conséquents et un quartier équivalent situé dans une commune pauvre. Cela pose toute la question de la péréquation horizontale et nous savons que c'est un vaste débat ! ;
- enfin un tel dispositif amènerait à envisager des aides locales plus importantes lorsque l'État ne participerait pas financièrement ou très peu sur certains territoires. Il s'agirait dans ce cas de rendre les solidarités infraterritoires beaucoup plus actives.

Mais une réforme assise sur de tels principes appellerait à la vigilance sur les points suivants :

- Tout d'abord cette réforme continuerait à s'appuyer sur un zonage dont il faudrait redéfinir les indices. À mon sens, la géographie prioritaire doit être établie sur un panel d'indices multicritères adapté au contexte local et élaboré en concertation avec le préfet. Il nous faut sortir de la logique normative et cartésienne qui retient quelques critères identiques au niveau national.

Comme nous le savons tous, les problèmes rencontrés dans les quartiers du Nord-Pas-de-Calais ne sont pas les mêmes qu'en PACA, ou qu'en région parisienne ! Pour la région Nord-Pas-de-Calais par exemple, et plus notamment pour le Valenciennois, outre les critères d'emploi, de pauvreté, de formation et de logement, il est un critère qu'il ne faut surtout pas oublier : c'est celui de la santé. Si l'on prend en compte les données de l'observatoire régional de la santé Nord-Pas-de-Calais 2006-2009 en termes de mortalité prématurée (avant 65 ans) évitable (liée à l'alcool, au tabac, au diabète, à l'hygiène de vie, au stress, aux conditions de travail), cette région est classée 22<sup>e</sup> sur 22. La communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole quant à elle est classée 193<sup>e</sup> sur 198 au plan national. Les communautés d'agglomération de Calais, Saint-Amand, Hénin-Carvin, l'Artois, Cambrai, Saint-Omer, Boulogne et Lens représentent avec Valenciennes Métropole, 9 des 10 dernières CA au classement national en matière

## 4. Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ?

de mortalité prématurée évitable. Comment ne pas inclure, d'une manière ou d'une autre, cette réalité dans les critères du zonage ?

Autre exemple en matière d'habitat dégradé, le logement minier est également une spécificité régionale que l'on ne peut ignorer et qu'il est devenu nécessaire d'intégrer dans notre politique de logement social. Pour le Valenciennois, nous proposerions par exemple un ensemble de critères qui pourraient prendre en compte :

- \* L'emploi (taux de chômage, taux de chômage des 15-24 ans, taux de chômage des +50 ans, nombre de DELD)
- \* La santé (indice comparatif de mortalité et de mortalité prématurée, qui mesure l'écart entre la CA et le département)
- \* La pauvreté
  - Les revenus par unité de consommation par foyer/par commune
  - Les revenus non imposables par commune
- \* Le niveau de formation
  - Le poids de population non diplômé
  - Le niveau de formation des DEFM (66 % ont un niveau inférieur ou égal au niveau V)
- \* Le logement (confort, ancienneté, poids du parc social, parc minier).
- Par ailleurs, il convient également d'adapter l'échelle d'analyse aux spécificités des territoires. La bonne échelle, celle qui me paraît pertinente, est celle du bassin de vie, pour ensuite descendre à une échelle plus fine : la ville pour de petites unités urbaines et le quartier pour les plus grandes.
- Autre présupposé essentiel : il nous faut réfléchir à la manière pertinente de mesurer le « décrochage » d'un territoire. À mon sens, le faire par rapport à son environnement semble *a priori* plus pertinent qu'à travers un classement et des comparaisons nationales.
- Enfin, il est primordial que l'État central n'impose pas tout, mais que la géographie prioritaire soit partagée entre l'État déconcentré (le préfet) et les collectivités qui connaissent le mieux les problématiques sociales sur leur territoire !

## En conclusion

Comme le lecteur n'aura pas manqué de le noter, mon souhait est d'inverser la démarche. Plutôt qu'une politique construite d'en haut à partir de critères uniformes et qui soit éventuellement ajustée aux spécificités des territoires en difficulté, je souhaiterais que l'on revienne à l'esprit initial de la politique de la ville. Une coconstruction partenariale au plus près des territoires qui puisse remonter ensuite pour s'inscrire dans une contractualisation avec tous les partenaires locaux – intercommunalité, département, région et avec l'État. Car je suis convaincue que c'est dans la proximité que nous construirons les politiques les plus à même d'être utiles aux territoires que vous voulons aider.

# 5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme

Guy Gilbert et Thierry Madiès<sup>1</sup>

## Synthèse

Ce chapitre s'intéresse aux effets de la concurrence territoriale et aux questions de péréquation. Il montre pourquoi les comportements concurrentiels sont restés jusqu'à présent relativement modérés malgré un émiettement de la carte communale et une relative autonomie budgétaire des collectivités locales. Les auteurs s'intéressent aussi aux moyens de conserver les effets bénéfiques de la concurrence fiscale au niveau local tout en limitant les effets dommageables. Les moyens à disposition sont la « nationalisation » de la fixation des taux d'imposition de certains impôts locaux, la mutualisation des compétences et des choix fiscaux dans le cas des intercommunalités à fiscalité unique ou encore le traitement des disparités financières entre collectivités au moyen de la péréquation. Sur ce dernier point, l'importance (et la confusion) actuelle des débats sur le thème a conduit les auteurs à revenir sur les fondements théoriques de la péréquation, ses modalités pratiques, mais aussi les problèmes qui y sont attachés avant d'esquisser quelques propositions en la matière.

## Les auteurs



**Guy Gilbert** est professeur émérite à l'École normale supérieure de Cachan. Ses publications portent principalement sur l'économie publique et l'économie des finances publiques, et tout particulièrement sur les finances locales, la fiscalité et les transferts entre les collectivités locales, la péréquation

financière entre les collectivités locales. Il a conduit plusieurs études comparatives internationales en la matière. Il a réalisé de nombreuses recherches, expertises et missions, notamment pour le compte de la Datar, du Commissariat général au plan, du ministère de l'Intérieur (DGCL), du Minefi ; à l'étranger, pour le compte du ministère des Affaires étrangères, de la Berd ou de la Banque mondiale. Il a enseigné en tant que professeur invité aux universités de Genève et de Montréal ainsi qu'au Haut Collège d'économie à Moscou, donné de nombreux cours et séminaires de recherche dans diverses universités américaines, canadiennes, et européennes et organisé de nombreux colloques dans le domaine de l'économie et du management public. Il a été membre du Conseil des impôts de 1992 à 1997.



**Thierry Madiès** est professeur d'économie à l'université de Fribourg (Suisse) après avoir commencé sa carrière à l'université d'Évry-Val-d'Essonne. Il a enseigné pendant de nombreuses années à l'université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne, à l'Institut d'Études Politiques de Paris

et à l'École normale Supérieure de Cachan. Il a été membre du Conseil d'Analyse Économique auprès du Premier ministre et conseiller scientifique auprès de l'Agence Française de Développement. Il a aussi été consultant auprès de la Banque mondiale. Ses travaux portent sur les questions de décentralisation, de concurrence fiscale entre collectivités locales et sur le lien entre développement régional et innovation. Il s'intéresse aussi aux questions de compétitivité et de concurrence fiscale internationale. Ses travaux sont publiés dans des revues internationales ainsi que dans des ouvrages et rapports publiés par le Conseil d'Analyse Économique, Cambridge University Press ou encore la Banque mondiale.

1. Guy Gilbert est Professeur émérite à l'École normale supérieure de Cachan et Thierry Madiès est Professeur à l'Université de Fribourg (Suisse)

## 5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme

*L'émulation entre collectivités est au principe même de l'idée de décentralisation. Parce que, par nature, les collectivités locales sont diverses en termes de situation, de ressources ou de préférences, il apparaît utile de les laisser libres d'expérimenter, d'exercer leurs compétences ou de se financer de façon à faire émerger des pratiques adaptées efficacement aux contextes locaux. Une certaine dose de concurrence entre collectivités est indispensable à la diffusion de ces « bonnes pratiques ». Pour autant, cependant, que cette concurrence ne soit ni « dommageable », ni « prédatrice ». Et si la concurrence territoriale apparaît comme telle, que ses effets négatifs soient corrigés.*

*Le contexte français se prête particulièrement à de telles réflexions. D'abord, le morcellement territorial y est extrême, même si la dynamique des regroupements communautaires, largement engagée, apparaît désormais irréversible. Plus qu'ailleurs, notamment dans le contexte européen, les collectivités locales françaises diffèrent les unes des autres en termes de taille démographique, de situation, de ressources et de besoins de dépenses. Ensuite, le degré d'autonomie financière locale est loin d'être négligeable, les choix de gestion restent largement ouverts aux collectivités. Les choix en matière de ressources fiscales (notamment en matière de choix des taux d'imposition) ou d'emprunt y sont beaucoup plus libres que dans la plupart des autres pays européens. Par ailleurs, le poids financier des collectivités locales s'est considérablement alourdi depuis les lois de décentralisation, sous l'effet des transferts de compétences et de la relative aisance financière dont ont bénéficié les collectivités locales jusqu'à présent. Mais cette période prend fin aujourd'hui avec les conséquences de la réforme de la fiscalité locale, de la décroissance programmée des concours de l'État et des menaces de rationnement du crédit. Dans ce contexte d'émiettement territorial et de fortes disparités entre collectivités, de contrainte budgétaire « durcie » et de marges de manœuvre budgétaires encore considérables (même si elles sont en voie de réduction), le risque de voir se développer des comportements concurrentiels exacerbés est réel. La question de la correction ou de la régulation des effets dommageables de cette concurrence territoriale est donc à l'ordre du jour, sinon pour aujourd'hui du moins pour un futur proche. Cette contribution rappelle en premier lieu en quoi la concurrence territoriale peut, sous ses diverses formes, s'avérer bénéfique ou dommageable. Elle montre ensuite pourquoi et comment ces comportements concurrentiels sont restés jusqu'à présent relativement modérés dans le contexte français (1. La concurrence territoriale : effets bénéfiques et effets dommageables). Le point suivant est consacré aux moyens de conserver les effets bénéfiques de la concurrence fiscale au niveau local tout en limitant les effets dommageables. Les moyens à disposition sont : la recentralisation fiscale (vote des taux dans le cas de la réforme de la taxe professionnelle par exemple), la mutualisation de compétences et des choix fiscaux dans le cas des intercommunalités à fiscalité unique ou encore le traitement des disparités financières entre collectivités au moyen de la péréquation (2. Comment limiter les effets pervers de la concurrence fiscale ?). Sur ce dernier point relatif à la péréquation, l'importance (et la confusion) actuelle des débats a conduit à déborder quelque peu le cadre initial de cette contribution pour rappeler de façon plus précise les fondements théoriques de la péréquation, ses modalités pratiques, mais aussi les problèmes qui y sont attachés avant d'esquisser quelques propositions en la matière (3. Péréquation financière : fondements, modalités, perspectives et recommandations).*

# 1. La concurrence territoriale : effets bénéfiques, effets dommageables

La concurrence territoriale peut prendre des formes très diverses. L'accent est mis ici sur deux dimensions : la concurrence fiscale et les surenchères portant sur les aides locales aux entreprises.

## 1.1. La concurrence fiscale : un jeu non coopératif entre collectivités locales qui conduit à des comportements mimétiques

Le morcellement de la carte administrative communale en France a longtemps été accusé de favoriser la concurrence fiscale entre communes, notamment celle portant sur la taxe professionnelle (TP). La concurrence fiscale « horizontale » est généralement modélisée comme un jeu non coopératif entre collectivités locales appartenant à un même échelon administratif dotées du pouvoir de lever des impôts sur une base supposée mobile. On suppose dans ce type de modèles que les élus sont bienveillants dans le sens où ils cherchent à « maximiser » le bien-être des citoyens-contribuables.

Ces derniers consomment un bien public local financé grâce à un impôt sur le capital prélevé à la source. Le capital (ou de façon alternative les entreprises) est (sont) supposé(es) parfaitement mobile(s). On montre alors que la concurrence fiscale conduit chaque collectivité locale à prélever un taux d'imposition trop faible et l'offre de biens publics locaux est sous-optimale. La raison en est simple : chaque collectivité locale est incitée à baisser ses taux d'imposition de façon à attirer les bases imposables dans le but d'accroître ses recettes fiscales et financer davantage de biens publics locaux sans se préoccuper du fait que cela a un impact négatif (« externalités fiscales négatives ») sur le bien-être des citoyens vivant dans les collectivités voisines. Chacune des collectivités jouant « ce petit jeu », les collectivités locales se retrouvent dans une situation de « dilemme du prisonnier » dans laquelle tout le monde perd. On montre que la charge fiscale est alors reportée sur les bases les moins mobiles et que la coopération fiscale est préférable du point de vue de l'offre des biens publics locaux à une situation de concurrence fiscale.

La concurrence fiscale « horizontale » ne peut être étudiée sans tenir compte en même temps des « externalités fiscales verticales » résultant du partage de mêmes bases imposables par plusieurs échelons de collectivités locales. La littérature économique montre que la superposition fiscale conduit à la situation connue (dans le cas de l'exploitation d'une ressource naturelle) sous le vocable de « tragédie des communs » : deux échelons administratifs taxant de façon non coopérative (indépendante) une base commune supposée mobile vont choisir des taux d'imposition tels que le taux agrégé est supérieur à celui que prélèverait un seul échelon administratif dans le cas d'une spécialisation des bases imposables. Chaque échelon de gouvernement choisit son taux d'imposition sans tenir compte des effets de sa politique fiscale sur les recettes fiscales de l'autre échelon de gouvernement alors même qu'ils partagent une base commune (si un échelon administratif augmente ses taux alors cela fait fuir une partie de la base commune et a un effet négatif sur l'autre échelon administratif). Il est intéressant de noter que la concurrence fiscale « horizontale » entre collectivités décentralisées a plutôt tendance à réduire les taux d'imposition locaux tandis que le partage de bases communes entre plusieurs échelons administratifs va dans le sens d'une augmentation des taux agrégés. On peut montrer que plus la concurrence fiscale horizontale est intense, plus les recettes fiscales consolidées dans chaque collectivité locale augmentent ce qui va à l'encontre du message des thuriféraires de la concurrence fiscale qui estiment que la concurrence fiscale permet de réduire la taille du secteur public. Nous avons supposé jusqu'à présent que la concurrence fiscale portait sur les taux d'imposition sur les entreprises et que la fiscalité sur les entreprises permettait de financer uniquement des biens publics destinés aux ménages. Les collectivités locales fournissent cependant aussi des biens publics « productifs » (équipements et infrastructures qui augmentent la productivité des entreprises). La littérature économique montre alors (i) que les taux d'imposition sur les entreprises (supposées mobiles) ne sont plus nécessairement trop bas ; (ii) que cela peut conduire à une déformation dans la structure des dépenses des collectivités locales en faveur des biens publics productifs et au détriment des biens publics destinés aux résidents.

## 5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme

Les travaux de la « nouvelle économie géographique » montrent de surcroît que si la concurrence fiscale opère entre régions « riches » bénéficiant d'une forte densité d'activités économiques (« effets d'agglomération ») et régions « pauvres » ou périphériques, les premières peuvent maintenir (jusqu'à un certain point qui dépend du niveau d'intégration économique entre les deux régions) des niveaux d'imposition sur les entreprises plus élevés que les secondes sans craindre de mouvements de délocalisations. Les effets d'agglomération constituent une forme de « barrière à la sortie » pour les entreprises installées dans les régions riches.

Soulignons pour terminer ce rapide survol de la littérature théorique que nous avons supposé que les élus n'étaient mus que par l'intérêt général. Certains auteurs considèrent au contraire que si les élus locaux<sup>1</sup> se comportent comme des « prédateurs » (« Léviathans ») ou sont mus par la recherche de rente, et donc que la taille du secteur public est trop importante, la concurrence fiscale permet de discipliner et de « durcir » la contrainte budgétaire des collectivités locales.

Peu d'études empiriques ont directement testé l'hypothèse de concurrence fiscale sur des données françaises, la plupart du temps faute de données disponibles. Les quelques travaux ayant cherché à mesurer la sensibilité des choix de localisation de nouvelles entreprises (ou plus précisément des « établissements») aux écarts de taux locaux de taxe professionnelle (TP) sont anciens et peu concluants. Il est intéressant de souligner que l'apparente absence d'impact significatif du taux de taxe professionnelle sur l'implantation de nouvelles entreprises ne signifie pas nécessairement que ces dernières ne sont pas sensibles aux écarts locaux de TP mais plutôt qu'il existe une liaison étroite entre les taux de taxe professionnelle et le prix du terrain industriel. L'impôt local peut simplement se « capitaliser » négativement dans le prix du sol. Dans le cas extrême d'une capitalisation parfaite, on ne devrait pas observer d'effet de l'imposition locale sur le développement économique.<sup>2</sup>

Les études empiriques ont donc cherché à tester de façon indirecte l'hypothèse de concurrence fiscale en estimant des fonctions de réaction fiscale qui mesurent la sensibilité de la réaction du taux d'imposition d'une collectivité donnée quand les collectivités voisines modifient leur taux d'imposition. L'idée est alors de mettre en évidence d'éventuels comportements mimétiques entre collectivités locales. Ces études ont été menées à tous les échelons administratifs et pour l'ensemble des taxes directes locales (taxe d'habitation (TH), taxes foncières bâties (TFB) et non bâties (TFNB)). Les conclusions sont les suivantes : (i) toutes les études montrent que les choix des taux de TP sont guidés par des considérations stratégiques pour les régions comme pour les communes ; (ii) les comportements mimétiques entre communes sont plus intenses en zone urbaine où ils dépendent en outre de la taille des communes ; (iii) les résultats concernant la TH et les TF sont beaucoup moins tranchés et ne permettent pas de tirer de conclusion ; (iv) il existe des interactions dans les choix de dépenses entre communes voisines ; (v) la proximité des exécutifs communaux en termes de couleurs politiques renforce ces comportements mimétiques.

Ces études ne permettent cependant pas de savoir si les interactions dans les choix budgétaires des collectivités locales sont dues à une situation de concurrence fiscale ou à d'autres formes de concurrence politique, notamment concurrence par comparaison (« *yardstick competition* »)<sup>3</sup>.

## 1.2. La concurrence entre collectivités territoriales portant sur les aides aux collectivités locales est souvent la source de fortes inefficacités

La concurrence entre collectivités locales n'est pas réductible à la seule concurrence fiscale. Les collectivités locales se livrent aussi à des surenchères portant sur les aides locales aux entreprises. La mise en

1. Voir G. Brennan et J. Buchanan (1980) : *The Power to Tax : Analytical Foundations of fiscal Competition*, Cambridge University Press.

2. Cette idée est développée par A. Guengant (1992) : *Taxe professionnelle et intercommunalité*, L.G.D.J.

3. La concurrence par comparaison part du principe qu'il existe une asymétrie d'information entre les citoyens-contribuables et leurs élus. Les premiers ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour apprécier la qualité de leurs élus, en particulier leur capacité à fournir des biens et services locaux au moindre prix fiscal. Une façon de résoudre ce problème consiste pour les citoyens d'une collectivité donnée à observer ce qui se fait dans les collectivités voisines pour en tirer des informations sur le comportement de leurs propres élus. Ces derniers, soucieux d'être réélus, vont donc aussi observer les choix faits budgétaires opérés dans les collectivités voisines. Les interactions stratégiques qui en résultent n'ont donc rien à voir avec celles résultant de la concurrence fiscale et de la mobilité des bases imposables.

concurrence systématique des collectivités par les entreprises en recherche d'une nouvelle localisation ne signifie pas forcément que les avantages financiers consentis par les collectivités jouent un rôle décisif dans le choix du site d'implantation. Les entreprises sont généralement informées de la concurrence entre collectivités locales et cherchent avant tout à améliorer leur situation financière aux dépens de finances publiques locales. La littérature économique essaie de modéliser ce type de comportement en utilisant des jeux de négociation et d'enchère (l'investisseur devient alors « l'objet » convoité).

Les résultats obtenus sont intéressants pour les pouvoirs publics et les praticiens du développement local : (i) les exonérations fiscales temporaires et les aides locales aux entreprises peuvent jouer un rôle de « signal » : les collectivités locales disposant des meilleurs atouts peuvent offrir des aides plus importantes que leurs concurrentes car elles savent pouvoir obtenir un retour sur investissement plus élevé (sous forme par exemple de recettes fiscales) une fois que l'investisseur sera installé sur leur territoire et sera donc moins mobile ; (ii) les considérations financières sont beaucoup moins importantes quand les collectivités locales en concurrence sont très différentes du point de vue des facteurs traditionnels de localisation : la région la plus attractive attire les investisseurs en évitant de se lancer dans des surenchères coûteuses en termes de ressources propres ; (iii) à l'inverse la concurrence entre collectivités qui n'ont pas su se différencier renforce le pouvoir de négociation des investisseurs « à localisation souple » ; (iv) la capacité des collectivités locales à fournir aux entreprises des infrastructures correspondant à leurs besoins et à se différencier de leurs concurrentes réduit la concurrence portant sur les taux d'imposition ; (v) il peut être extrêmement coûteux pour des collectivités locales de se lancer dans une course aux infrastructures quand elles accusent initialement un déficit dans ce domaine : elles ne compensent généralement pas ce handicap et se retrouvent dotées d'infrastructures qui n'ont pas de valeur car trop spécifiques à l'investisseur convoité qu'elles n'ont pas réussi à attirer.

En France, les aides au développement économique constituent une compétence partagée entre l'État et chacune des collectivités territoriales. La loi approuvant le plan intérimaire 1982-83 établit que « les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques accorder des aides directes et des aides indirectes à des entreprises ». Le rôle de « chef de file » et de coordination qui a été conféré aux régions par les lois de décentralisation de 1982-83 a été réaffirmé par les lois de 2002 relatives à la démocratie de proximité et de 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales. Il n'est donc pas étonnant qu'elles consacrent une part beaucoup plus élevée de leurs dépenses à l'action économique (12 % des dépenses en 2004).

La Cour des comptes dans un rapport de 1996 fondé sur les observations des chambres régionales des comptes concernant les aides locales en faveur des entreprises soulignait que<sup>4</sup> : (i) les élus locaux ne reconnaissent pas les zonages arrêtés par l'État, chaque collectivité cherchant à développer en priorité son territoire ; (ii) le niveau régional et départemental refuse de faire des choix en faveur des zones les plus défavorisées ; (iii) les aides sont le plus souvent ressenties comme un jeu à somme nulle et deviennent une condition minimale d'implantation pour les entreprises. Ceci favorise les effets d'aubaine coûteux pour les finances locales ; (iv) on observe une multiplication de dispositifs juridiques illégaux qui est en partie expliquée par des effets de mimétisme qui conduit les élus des territoires les plus favorisés à proposer des aides qui leur sont normalement interdites.

Ces interventions risquent de neutraliser les politiques de soutien différencié de l'État et de l'Union européenne aux zones défavorisées. Dans un rapport plus récent (2007) consacré aux « aides des collectivités territoriales au développement économique », la même Cour des comptes juge sévèrement la situation récente donc postérieure à la loi du 13 août 2004.<sup>5</sup> Elle observe d'abord que les aides locales en faveur des entreprises ne sont pas aussi négligeables que d'aucuns le prétendent. Elles sont certes faibles quand elles sont rapportées au total des dépenses des budgets des collectivités territoriales (environ 4 % pour l'année 2004), mais représentent quand même près du quart du produit de la taxe professionnelle (TP). Elle observe d'autre part que si la loi de 2004 a fait disparaître la distinction entre « aides directes » et

4. Voir Madiès (1999). « Quelques aspects de la concurrence entre collectivités locales », in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? : Les deuxièmes entretiens de la caisse des Dépôts sur le développement local*, éditions de l'Aube.

5. Cour des comptes (2007) : Rapport public thématique « Les aides des collectivités territoriales au développement économique ».

**5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme**

« aides indirectes » au profit d'un dispositif appelé parfois « aides de droit commun » qui ne fixe plus de façon limitative les catégories d'aides susceptibles d'être accordées par la région et avec son accord par les autres catégories de collectivités territoriales, les interventions économiques des collectivités territoriales (i) restent excessivement complexes et disparates, (ii) ne respectent pas toujours, loin s'en faut, les règles nationales et européennes, (iii) font l'objet d'une coordination insuffisante malgré la réaffirmation du « leadership » de la région par la loi de 2004 faute de moyens suffisants et adaptés et (iv) sont l'objet d'une logique de « guichet » de la part des entreprises.

### **1.3 L'intensité de la concurrence fiscale ne doit pas être surestimée en France car de nombreux facteurs institutionnels en réduisent l'importance**

Nous avons déjà souligné l'existence, avérée mais semble-t-il d'ampleur modeste, d'interactions stratégiques dans la fixation des taux de TP. D'une façon générale, les enquêtes menées auprès des entreprises font ressortir que les taux de TP n'ont jamais joué un rôle premier dans les décisions de délocalisation/relocalisation d'activités, décisions qui dépendent d'abord de la présence sur les sites envisagés de facteurs de production abondants et de qualité et/ou de bassins de chalandise. En revanche, une fois la décision de délocalisation prise, le choix d'un site précis par exemple au sein d'une agglomération fait rentrer en ligne de compte des facteurs divers au nombre desquels se trouvent à la fois les taux d'imposition et les équipements et services locaux aux entreprises. L'impact des écarts locaux de TP sur la localisation des entreprises a sans doute été limité (i) par le plafonnement de la TP en fonction de la valeur ajoutée, plafonnement pris en charge intégralement par l'État dans un premier temps, partiellement mis à la charge des collectivités ensuite. Ceci a permis d'alléger le montant réellement supporté par les contribuables sans (trop) peser sur les finances locales ; (ii) par le fait que la TP était déductible de l'assiette de l'impôt sur le bénéfice des sociétés (impôt national) ; ce qui a pour effet de limiter l'impact des écarts locaux de TP sur l'implantation de nouvelles entreprises et réduit toutes choses égales par ailleurs l'intensité de la concurrence fiscale.

La concurrence fiscale ne peut pas être étudiée en France sans tenir compte d'une autre caractéristique du système fiscal local : la superposition fiscale (qui conduit à un empilement de taux sur une même base imposable). Les principales taxes concernées sont les taxes directes locales même si la réforme récente a introduit davantage de spécialisation. Les études portant sur les interactions fiscales verticales montrent l'existence de telles interactions verticales dans le cas français. Encore une fois, il semble que ces interactions concernent essentiellement la TP. Il ne semble pas y avoir d'interactions entre les taux de TP des régions et des départements. En revanche, le taux de TP départemental semble avoir un effet d'entraînement à la hausse sur les taux communaux. La réforme récente de la fiscalité locale a sans doute réduit ces effets d'empilement sans les faire disparaître totalement comme c'était l'intention initiale du gouvernement. Le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est désormais un taux unique fixé au niveau national, qui ne peut donc donner lieu à concurrence (voir infra). En revanche, au sein du bloc communal des possibilités d'empilement subsistent entre taux communaux et taux communautaire, voire se renforcent, concernant les taxes foncières sur les propriétés bâties, sur la cotisation foncière des entreprises (CFE) et sur la taxe d'habitation (TH).

## **2. Comment limiter les effets pervers de la concurrence fiscale ?**

Nous mettons l'accent sur trois façons de limiter les effets pervers de la concurrence fiscale : la rationalisation du vote des taux d'imposition (2.1), la coopération intercommunale (2.2) et la péréquation financière (2.3).

## 2.1. Supprimer la concurrence fiscale locale par la (re) nationalisation du vote des taux

Une première façon d'éliminer la concurrence fiscale au niveau local est évidemment de nationaliser les impôts locaux concernés. La taxe professionnelle a ainsi été remplacée depuis 2011 par la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).<sup>6</sup> La CVAE est rétrocédée aux collectivités bénéficiaires sur la base du taux uniforme au niveau national de 1,5 %.<sup>7</sup> Le point important est que c'est l'entreprise qui est assujettie à la CVAE et non plus l'établissement comme cela était le cas avec la TP (hors plafonnement qui était également appliqué au niveau de l'entreprise). Se pose donc la question de la clé de répartition entre collectivités locales du produit de l'impôt qui n'est plus un impôt superposé comme l'était la TP mais plutôt une recette fiscale partagée. Celle-ci repose sur la valeur locative des locaux et/ou le nombre de salariés exerçant leur activité plus de trois mois par établissement.

La CVAE élimine donc l'essentiel du risque de concurrence fiscale par les taux. Le risque d'optimisation fiscale paraît lui aussi plus limité. En revanche, le risque de concurrence fiscale existe toujours pour la Taxe foncière sur les propriétés bâties – entreprises et la CFE dans la mesure où les taux restent du ressort des collectivités bénéficiaires (même si le taux de CFE reste soumis à la contrainte d'un plafonnement global (CVAE + CFE) de l'entreprise à 3% de la valeur ajoutée et que d'autre part les taux de CFE et TFPB sont soumis à la règle de co-variation des taux ménages et entreprises).

Il est bien entendu trop tôt pour mesurer empiriquement les effets de la réforme fiscale de 2009 sur les comportements fiscaux concurrentiels des collectivités territoriales.

## 2.2. Limiter la concurrence fiscale par mutualisation des choix fiscaux communautaires en fiscalité professionnelle unique

Le développement de la coopération fiscale constitue un autre moyen de réduire la concurrence fiscale entre communes. La littérature sur le fédéralisme financier montre généralement que les taux d'imposition et l'offre de biens publics locaux augmentent quand le nombre de communes diminue ou que la circonscription de prélèvement de l'impôt sur lequel porte la concurrence fiscale est élargie.<sup>8</sup>

Par rapport à une situation de concurrence fiscale dans laquelle les taux d'imposition seraient « trop faibles », la coopération fiscale améliore le bien-être local. Mais pas de façon identique pour toutes les communes-membres. La littérature économique montre en effet que si les communes en concurrence sont de tailles différentes, les petites communes prélèvent des taux d'imposition plus faibles que les grandes. Les petites communes peuvent aussi se comporter en « passagers clandestins » quand leurs administrés ont accès à des services offerts par les villes-centres sans en supporter le coût (les villes-centres supportent alors des charges de centralité qui peuvent avoir un impact à la hausse la fiscalité).

Tout ceci rend évidemment plus difficile la coopération intercommunale notamment si la représentation des communes dans les organes de décision des établissements publics intercommunaux est faible. Mais si celle-ci se met en place, les petites communes peuvent bénéficier d'un « effet zoo » : les communes de petite taille profitant de la coopération intercommunale pour offrir un éventail plus large de services publics locaux que ce qu'elles peuvent offrir isolément. Cette façon de voir les choses est cependant remise en cause par ceux qui considèrent que les élus sont potentiellement des « prédateurs » et que la coopération fiscale est une forme de cartel.

6. Les collectivités locales perçoivent depuis 2011 en remplacement de la taxe professionnelle la contribution économique territoriale (CET), les impositions forfaitaires des entreprises de réseau (IFER), des impôts complémentaires et des transferts d'impôts et taxes de l'État, l'équivalent de la réduction des frais de gestion perçus par l'État sur la fiscalité directe locale et une dotation de compensation de la suppression de la taxe professionnelle.

7. Voir rapport de l'Observatoire des finances locales (2012) pour plus de détails sur le calcul du taux réel appliqué à la valeur ajoutée qui est progressif en fonction du chiffre d'affaires et sur la répartition de son produit entre collectivités locales. De façon plus générale, les données relatives aux réformes en cours sur la fiscalité locale sont tirées de ce rapport.

8. Voir Madiès, Paty et Rocaboy (2005) pour plus de détails sur la littérature économique sur la coopération fiscale.

## 5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale permet de distinguer trois formes d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : les communautés urbaines (au moins 500 000 habitants, les communautés d'agglomération (au moins 50 000 habitants, avec une commune d'au moins 15 000 habitants) et les communautés de communes.<sup>9</sup> Ces dernières ont la possibilité de choisir leur statut fiscal : fiscalité additionnelle (FA) ou fiscalité professionnelle unique (FPU). Les autres sont obligées d'adopter un régime de FPU. Les EPCI-FA. Depuis 2011, les EPCI-FA prélèvent des taux additionnels à la taxe d'habitation, aux taxes foncières et à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et une fraction de la CVAE attribuée au bloc communal. La clé de répartition de la CVAE entre communes et EPCI s'effectue à partir d'une clé de répartition proportionnelle à l'intégration fiscale du groupement en 2010. À cela s'ajoutent 50 % des IFR « éoliennes terrestres » et « installations de stockage de gaz » qui seraient perçues au profit du département en l'absence d'EPCI. Sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), les EPCI-FPU perçoivent l'ensemble des impositions économiques (CFE, CVAE, IFR et TASCOT).<sup>10</sup> À quoi s'ajoute le produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ainsi que les taux additionnels à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

Les études empiriques dont on dispose sont évidemment antérieures à la réforme fiscale de 2010 mais permettent de montrer : (i) que les EPCI à taxe professionnelle unique éliminent par définition les comportements stratégiques entre leurs communes-membres dans la fixation de leur taux de TP mais ne suppriment pas les interactions portant sur les choix de dépenses des communes membres<sup>11</sup> ; (ii) que le fait d'appartenir à un EPCI à fiscalité propre ne réduit pas les dépenses des communes membres ou quand c'est le cas à la marge<sup>12</sup> ; (iii) que les taux communaux et intercommunaux sont des « substitués imparfaits » dans les EPCI à fiscalité additionnelle : une augmentation de 10 % du taux d'impôt intercommunal réduirait de seulement 1 % les taux d'impôt des communes membres, voire même les augmenteraient dans les petites communes membres de groupements urbains<sup>13</sup>.

### 2.3. La péréquation financière permet en principe d'assainir de la concurrence entre collectivités

Présenter la péréquation financière comme un outil de régulation de la concurrence territoriale n'est ni fréquent ni intuitif. La péréquation n'est en général invoquée que dans la perspective de promouvoir l'équité et plus exactement l'« équité territoriale ». Il s'agit alors d'égaliser ou de rapprocher le niveau des ressources financières dont disposent les collectivités de façon à leur permettre de satisfaire leurs « besoins de dépenses » notamment celles découlant des responsabilités qui leur ont été transférées (cf. infra point 3.1). Pourtant, la péréquation financière peut ne pas se limiter à ce premier objectif. Elle peut être à l'origine d'un authentique « double dividende ».

Le second objectif consiste précisément à réguler la concurrence entre collectivités locales. Pour illustrer ce point, supposons que deux collectivités soient placées dans des « situations » différentes, situations dont on suppose qu'elles ne résultent pas ou très peu de l'action délibérée des collectivités dans le court/moyen terme (par exemple situation géographique, ou topographique, structure par âge de la population, revenu moyen de la population résidente). Supposons en outre que cette situation a un impact à la fois sur le niveau du potentiel fiscal par tête et sur le niveau des coûts de fourniture des

9. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales y rajoute la métropole, entité très intégrée regroupant plus de 500 000 habitants et dont les compétences lui sont déléguées par les communes membres, mais également le département et la région.

10. IFR : impositions forfaitaires des entreprises de réseau et TASCOT : taxe sur les surfaces commerciales.

11. Q. Frère (2012) : Coopération intercommunale et offre de biens publics locaux, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Bourgogne.

12. A. Guengant et M. Leprince (2006) : « Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Économie et Prévision*, 175(4-5) expliquent l'absence de substituabilité entre dépense communale et intercommunale par l'existence d'un « effet zoo ». Cet argument est aussi développé par Q. Frère (2012, op.cit).

13. Voir M. Leprince et A. Guengant (2002) : « Interactions fiscales verticales et réactions des communes à la coopération intercommunale », *Revue Économique*, 53.

services collectifs locaux. Par exemple, une population très dispersée dans l'espace génère des coûts de voirie, de ramassage scolaire plus élevés.

Dans ces conditions, la collectivité qui dispose à la fois d'un potentiel fiscal par tête plus élevé et d'une situation favorable en termes de coûts de fourniture des biens collectifs locaux pourra fixer des taux d'imposition plus faibles que l'autre collectivité et attirer ainsi à bon compte résidents et entreprises. La concurrence fiscale accentue alors des disparités « naturelles », dont on a supposé qu'elles n'étaient en rien liées à l'action vertueuse ou non des décideurs locaux. Ceci conduit notamment à ce que les territoires favorisés creusent l'écart par rapport aux moins favorisés. Sauf à supposer que le jeu concurrentiel, qui conduit à densifier les territoires bien dotés et à désertifier les plus mal dotés, finisse par égaliser spontanément le rapport des coûts relatifs et des potentiels fiscaux, ce que la nouvelle économie géographique ne semble pas confirmer, une action régulatrice est alors souhaitable.

La péréquation a précisément pour objectif de replacer toutes les collectivités concurrentes dans la même situation (un rapport avantage/coûts égal à la moyenne). Une collectivité disposant de davantage de capacités fiscales et/ou d'une « situation » qui y rend la fourniture de services collectifs moins coûteuse que dans une autre collectivité sera contributrice dans un dispositif de péréquation, tandis qu'une collectivité relativement défavorisée sera bénéficiaire au sein du même dispositif. Ainsi, préalablement à toute concurrence territoriale, la péréquation rétablit l'égalité ou du moins réduit les disparités de « situation » entre collectivités. La concurrence se trouve ainsi purgée des avantages « naturels » ou si l'on préfère des « rentes de situation » (ce que la littérature anglo-saxonne illustre par l'expression de « *levelling the playing field* »). Seuls ne demeurent que des avantages (ou des désavantages) territoriaux « construits » grâce aux politiques locales (et financées par des ressources). Ainsi, préalablement à toute concurrence territoriale, la péréquation rétablit l'égalité ou du moins réduit les disparités de « situation » entre collectivités. ***Elle (re)place donc les collectivités dans une situation de « saine concurrence » et rend les choix de localisation des résidents et des entreprises plus efficaces.***

Ce point de vue est évidemment contesté par ceux qui écartent l'idée même de « rente de situation », affirmant que l'environnement local des collectivités n'est rien d'autre que le résultat sédimenté de générations de politiques publiques locales qui ont modelé l'environnement physique (immobilier, équipements), démographique (structure par âge), social (structure de la population par CSP), économique (emploi, revenus). En d'autres termes, les différences de coûts de fourniture de services publics de proximité ne seraient pas exogènes mais le résultat de politiques antérieures. Toute péréquation fondée sur de tels critères de coûts serait alors dés-incitative. Seuls ne devraient persister, à la rigueur, que des critères de ressources fondant une péréquation d'inspiration essentiellement « charitable ».

On aimerait pouvoir présenter des résultats empiriques validant ou invalidant ces thèses. Malheureusement, tel n'est pas le cas. La mesure la performance en termes d'assainissement de la concurrence territoriale est évidemment beaucoup moins aisée que celle de la performance redistributrice. À notre connaissance, aucune étude n'a été explicitement menée en ce sens à ce jour. On peut tout au plus évoquer les résultats, très préliminaires, d'une recherche relative à l'effet apparent de la péréquation sur le développement économique des territoires (Gilbert-Guengant-Leprince)<sup>14</sup>. La relation attendue entre les deux termes est en effet de signe controversé. Positive pour certains qui voient dans la péréquation la réduction des rentes de situation dont bénéficient certains territoires, donc un facteur favorable qui rend plus efficaces les décisions de localisation des agents économiques, et donc *in fine* un facteur de développement économique plus rapide. Négative pour d'autres qui mettent en avant le fait que la péréquation pénalise les collectivités « vertueuses » qui ont su construire un territoire accueillant pour les résidents et les activités, qu'elle encourage la passivité des collectivités moins entreprenantes, ou que le financement de la péréquation (verticale) suppose des ressources financières, donc des impôts qui ajouteront une distorsion supplémentaire. Les travaux économétriques réalisés tentent de trancher ce débat en rapprochant, collectivité par collectivité le taux de croissance des dotations de péréquation et le taux de croissance des bases résidentielles et économiques au niveau de chaque collectivité. ***Aucune relation significative n'apparaît de façon incontestable, semblant renvoyer dos à dos les deux positions opposées mentionnées plus haut.***

14. A. Guengant, G. Gilbert et M. Leprince (2008) : « Péréquation financière intercommunale », rapport de recherche, Fondation pour la recherche, de la Caisse des dépôts et consignations.

### 3. La péréquation financière entre collectivités : fondements, modalités, perspectives et recommandations

Au-delà de la question, évoquée ci-dessus, de la péréquation financière comme instrument de stimulation de la concurrence par la disparition des « rentes de situation », il nous semble que les débats actuels autour de la question de la péréquation en France, et leur relative confusion justifient les développements plus détaillés qui suivent. L'intérêt pour la péréquation ressurgit dans le contexte, qui commence à se faire jour, du bouleversement géographique des perspectives de croissance des ressources fiscales locales engendré par la réforme fiscale de 2009, auquel se rajoute la perspective de la décroissance des dotations de l'État.

On rappellera dans un premier temps sur quels fondements s'appuie la politique publique de péréquation financière entre les collectivités locales, puis quels sont les problèmes soulevés par ses modalités d'application dans le cas français post-2009, pour formuler enfin quelques recommandations en la matière.

#### 3.1 Fondements

*La péréquation financière favorise tout d'abord l'équité territoriale entre collectivités*

En cherchant à proportionner l'offre de services publics à l'effort fiscal, l'équité territoriale vise d'une part, à favoriser l'égalité des usagers et des contribuables devant la dépense publique et l'impôt et, d'autre part, à préserver l'autonomie de décision des autorités locales. En effet, si l'égalité était conçue séparément pour l'impôt d'une part, la dépense d'autre part, la péréquation serait incompatible avec l'autonomie. Par exemple, exiger l'égalité de la pression fiscale sur les contribuables, quel que soit leur lieu d'habitation ou d'implantation, impliquerait de priver les communes du pouvoir de voter les taux d'imposition. De même, fixer une offre égale de services publics locaux, indépendamment des préférences des populations, conduirait à systématiser les dépenses obligatoires et donc à priver les autorités locales de toute liberté d'appréciation des attentes des usagers. La décentralisation se réduirait à une simple déconcentration administrative, vidant la démocratie locale de toute dimension économique concrète. En conséquence, toutes les inégalités financières locales ne peuvent pas être qualifiées d'inéquitables. À l'inverse, toutes ne sont pas non plus équitables.

Parmi les différentes politiques susceptibles d'améliorer la proportionnalité des services rendus et des taux d'imposition, la péréquation financière s'attache, non pas à supprimer à la source les inégalités primaires, mais à atténuer les conséquences des disparités secondaires de pouvoir d'achat après transferts. L'argument peut être présenté simplement comme suit.

Soient deux collectivités A et B disposant de seules ressources fiscales issues d'une base d'imposition respectivement  $B_A$  et  $B_B$  auxquelles s'appliquent des taux d'imposition  $t_A$  et  $t_B$  respectivement. Les collectivités sont soumises à un strict équilibre budgétaire. Les ressources fiscales couvrent donc exactement les dépenses qui sont elles-mêmes le produit des quantités offertes  $Q_A$  (ou  $Q_B$ ) et des coûts unitaires (ou « charges »)  $c_A$  ou  $c_B$ . L'équilibre budgétaire ainsi défini peut être réécrit, pour la collectivité A par exemple, sous la forme suivante  $B/c_A = Q_A t_A$ . Le rapport  $B_A/c_A$  s'interprète comme le **pouvoir d'achat** des bases d'imposition locales exprimé en termes de quantités de services collectifs, donc ce que les bases localisées permettent d'offrir comme quantité de services collectifs locaux. Le rapport  $Q_A t_A$  est le rapport entre les avantages procurés au résident ou à l'entreprise localisée et la contrepartie fiscale, l'« effort » qui lui est demandé. En d'autres termes, l'équilibre budgétaire implique que soient **égalisés le pouvoir d'achat de biens et services collectifs offerts localement et le ratio « avantage/effort » représenté par le rapport entre la quantité de services offerts et le « prix » (ou l'effort) fiscal.**

Pour respecter l'égalité des ratios « avantage/effort », donc instaurer une situation d'« équité territoriale », la correction des disparités de potentiel fiscal et de charges doit respecter des modalités précises de mise en œuvre. ***Après péréquation, 1% d'impôt supplémentaire dans chaque collectivité doit permettre la fourniture de la même quantité de service collectif local, ceci quels que soient les coûts de fourniture desdits services localement. Le « signal » fiscal envoyé par la collectivité est alors parfaitement compréhensible par le contribuable.***

Une stricte proportionnalité du service rendu et de l'effort fiscal suppose la création de transferts financiers. Ceux-ci doivent couvrir exactement l'écart à la moyenne nationale du pouvoir d'achat par habitant de chaque collectivité. Ces transferts peuvent être directs, des collectivités dont les bases d'imposition corrigées des charges se situent au-dessus de la moyenne, vers les collectivités situées au-dessous. On parle alors de **péréquation « horizontale »**. La redistribution des bases peut être opérée taxe par taxe ou globalement par référence à un indicateur synthétique de **potentiel fiscal**, c'est-à-dire la ressource fiscale virtuelle dont bénéficierait la collectivité si elle appliquait à ses bases d'imposition le taux moyen national. Les prélèvements-restitutions s'effectuent **au prorata** des taux d'imposition des communes contributrices ou bénéficiaires. En d'autres termes, les versements sont proportionnels aux taux votés par les contributeurs. De même, les communes bénéficiaires appliquent leurs propres taux aux bases d'imposition reçues implicitement du dispositif de redistribution. Les transferts étant fonction des taux, les prélèvements ne couvrent pas nécessairement les reversements. Enfin, les sommes reçues doivent pouvoir être utilisées librement. Elles constituent de ce fait des subventions globales par opposition aux subventions spécifiques affectées à des dépenses particulières.

Une péréquation horizontale volontaire est-elle toujours suffisante ? Pour être financée, l'offre et la demande de péréquation doivent s'égaliser. Or, l'altruisme des communes les plus favorisées envers les plus démunies n'est pas toujours suffisant pour promouvoir une redistribution volontaire significative. Dans ce cas, la réduction du « coût politique » de la péréquation impose des mesures complémentaires : soit une **péréquation « verticale »** complémentaire qui consiste à moduler les dotations de l'État aux collectivités en fonction de critères péréquateurs, soit la limitation des prélèvements dans le but de désamorcer les oppositions mais au détriment d'une correction plus importante des inégalités. Dans cette perspective, une solution consiste à relever le seuil d'écèlement, par exemple en appliquant au pouvoir d'achat moyen un coefficient multiplicateur supérieur à 1. Le coût politique de la péréquation diminue alors en fonction de la réduction du nombre de communes contributrices. Mais cette minoration du coût politique, associée à l'objectif d'égalisation, modifie la nature des transferts correcteurs. La péréquation suppose désormais un financement extérieur et doit donc reposer sur une redistribution « verticale » des ressources publiques.

Pratiquement, l'État doit verser aux communes des dotations globales équitables dont la forme générique est identique à celle des transferts redistributifs horizontaux équitables, mais dont l'ambition correctrice est plafonnée puisque l'on ne cherche plus à réduire tous les écarts par rapport à la moyenne mais seulement une fraction de ceux-ci. Les transferts équitables dépendent, d'une part, du déficit de richesse fiscale réelle par rapport à la norme de pouvoir d'achat (avec un écrêtement au-delà) et, d'autre part, du taux d'impôt après péréquation voté par les autorités locales. En d'autres termes, les subventions globales équitables évoluent à guichet ouvert, en fonction des choix budgétaires locaux. D'où une double menace pour l'équilibre des finances publiques. Tout d'abord, l'indexation de la dotation sur la pression fiscale locale est susceptible de favoriser un accroissement explosif des dépenses. Ensuite, l'absence de contrainte budgétaire **a priori** offre aux communes locales un droit de tirage virtuellement illimité sur les ressources nationales. De ce fait, les financements affectés aux égalisations sont en général rationnés, soit au niveau global, soit au niveau local.

Comme il a été développé dans le point précédent et sans qu'il soit besoin d'y revenir ici, la péréquation financière permet en outre **d'assainir la concurrence territoriale**. Avec la péréquation, on est donc en présence d'un authentique « double dividende ».

### 3.2 Le « système » français de péréquation financière entre les collectivités territoriales obéit-il à la logique d'ensemble de l'« équité territoriale » ?

La réponse est globalement positive. Précisons d'abord que le périmètre du système de péréquation financière entre les collectivités locales ne se limite pas aux seuls dispositifs explicitement qualifiés de « péréquateurs ». Il comprend également d'autres dispositifs qui visent à répartir entre collectivités des ressources financières, utilisent à cet effet de critères « péréquateurs », à savoir, soit un indice de potentiel fiscal, soit un indice synthétique de ressources et de « charges »<sup>15</sup>. L'extension du périmètre à des transferts « compensateurs », donc non explicitement péréquateurs, est essentielle car le système français de péréquation est né, non pas de dispositifs horizontaux, mais de dispositifs « verticaux » de partage de ressources.

En effet, c'est à l'occasion de la suppression ou de la modification d'impôts locaux que sont nés les dispositifs de péréquation. À cette occasion, les compensations financières versées aux collectivités sous la forme de dotations de « compensation » ont été réparties en fonction de critères notamment péréquateurs. Ce fut le cas en premier lieu pour la suppression de la taxe locale à l'occasion de la généralisation de la TVA au commerce de détail, puis celui des réformes successives de la taxe professionnelle (TP).

Ainsi défini, on est en présence d'un « système » de péréquation cohérent ; et la cohérence résulte de l'utilisation de critères homogènes, celui de « potentiel fiscal » et celui de « charges » dont la réunion révèle la logique d'ensemble, celle de l'équité territoriale » rappelée plus haut.

Accessoirement, les origines de la péréquation montrent clairement que le système est bien un système de répartition horizontal et non vertical, contrairement à ce qui est souvent affirmé. Les principaux dispositifs de péréquation ayant été mis en place à l'occasion de réformes fiscales, qui ont eu pour effet de faire disparaître ou de réduire des ressources fiscales locales ; celles-ci ont été compensées par des dotations compensatoires de l'État *réparties selon des critères péréquateurs*. Comme les collectivités ont été inégalement perdantes à ces réformes, le dispositif mis en place est bien équivalent à un dispositif de péréquation « horizontal », certaines collectivités disposant d'un potentiel fiscal plus élevé que la moyenne ou de « charges » plus faibles recevant des transferts compensatoires plus faibles que celles qui se trouvent dans la situation inverse, les premières se trouvent donc en situation de financer implicitement les secondes.

#### *Quel objectif la loi française assigne-t-elle à la péréquation ?*

La péréquation est définie par l'alinéa 3 de l'article 72.2 de la Constitution aux termes duquel « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ni la Constitution ni les lois organiques n'ont fixé à ce jour d'objectif quantifié.

Le législateur ne définit donc pas plus précisément l'objectif d'« égalité » qu'il assigne à la péréquation. Seule l'analyse détaillée des dispositifs permet d'en découvrir la logique implicite. La « marche vers l'égalité » qu'impose la Constitution ne peut en effet être tenue pour un objectif opérationnel. Les inégalités financières entre collectivités doivent être corrigées non pour elles-mêmes, mais parce qu'elles ont pour conséquence, dommageable, que le rapport entre les services collectifs rendus localement (les « avantages ») et les impôts demandés (l'« effort ») est très différent d'une collectivité à une autre, et ceci pour des raisons qui tiennent non pas aux choix des collectivités, mais aux caractéristiques intrinsèques des territoires.

Ces différences ne poseraient pas de problème si elles reflétaient uniquement les choix souverains de chaque collectivité, exprimant ainsi des préférences contrastées d'un territoire à un autre, ce qui est le propre de la décentralisation. Cela ne poserait pas non plus de problème si la collectivité nationale se

15. G. Gilbert et A. Guengant (2005) : « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », *Économie et Statistique*, n° 373.

désintéressait absolument de la question de la répartition de la population et des activités économiques ou de l'équité entre territoires. Mais ce n'est pas le cas. D'une part, les inégalités financières territoriales sont, au moins pour partie, la conséquence de leurs situations inégales. Ainsi à titre d'exemple, une collectivité située en zone de montagne devra faire face à des dépenses de déneigement plus importantes qu'une commune située en bord de mer, une commune très étendue devra entretenir un réseau de voirie plus long qu'une commune dense, une commune accueillant beaucoup de jeunes d'âge scolaire ou de personnes âgées devra faire face à des dépenses spécifiques, sans que l'on puisse tenir la commune pour responsable de cette « situation » qui s'impose à elle. D'autre part, l'État ne se désintéresse pas de la question de l'équilibre entre territoires. Une péréquation financière « équitable » s'impose alors qui vise à compenser les handicaps des collectivités défavorisées en termes de pouvoir d'achat des bases d'imposition. Non pas parce que, en soi, ces différences de pouvoir d'achat seraient « inévitables », mais parce que ces différences de pouvoir d'achat induisent des ratios avantages/effort inégaux. L'égalisation des « potentiels fiscaux par tête corrigés des charges » (le rapport entre les bases d'imposition et le coût unitaire de fourniture des services) ou encore celle des « pouvoirs d'achat des potentiels fiscaux par tête », ne sont en effet que les conditions, à la fois nécessaires et suffisantes, pour réaliser l'objectif stratégique qui consiste à proportionner les services rendus aux usagers à l'effort fiscal demandé en contrepartie aux contribuables. C'est la conception (implicitement) retenue par le législateur en France, tel qu'elle résulte de l'analyse des critères de répartition entre départements des dotations de l'État, qui combinent des critères financiers (le potentiel fiscal ou le potentiel financier) et des critères physiques de « charges » représentatifs du coût de fourniture des services collectifs des collectivités.

### *Quelle efficacité péréquatrice ?*

Depuis la LOLF, la loi impose une évaluation, d'abord quinquennale, puis désormais annuelle, de la performance péréquatrice des « prélèvements sur recettes » destinés à la péréquation financière entre les collectivités territoriales. La mesure de cette performance ne peut que s'inscrire dans le respect du texte constitutionnel. Substantiellement, les fonds de péréquation ne peuvent que « favoriser l'égalité » entre les collectivités territoriales, donc contribuer à réduire les inégalités au fil du temps.

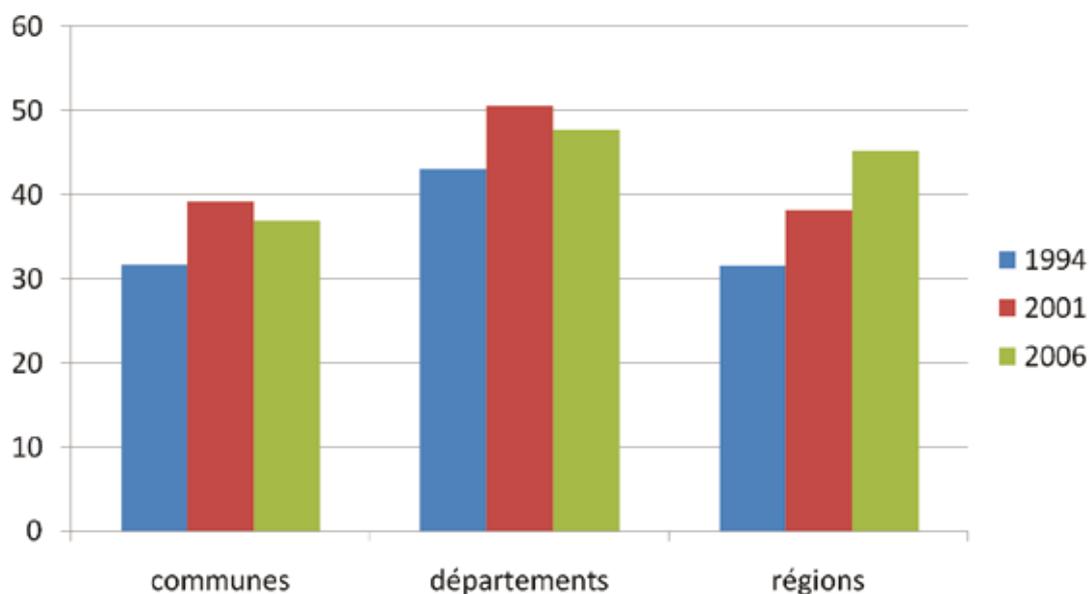
Deux protocoles d'évaluation de la performance péréquatrice peuvent être définis, l'un agrégé, l'autre individuel. Le premier vise à mesurer la contribution de chaque dispositif de péréquation à la réduction de l'inégalité entre collectivités des potentiels fiscaux individuels corrigés des charges, celle-ci étant mesurée globalement à l'aide d'un indice synthétique (l'indice de Gini par exemple). Les évaluations les plus récentes<sup>16</sup> concernent la période 2002-2006 et prolongent des travaux antérieurs portant sur les années postérieures à 1994. Les dotations de l'État réduisent les inégalités de potentiel fiscal corrigées des charges dans une proportion d'un grand tiers environ au niveau des communes (39,2% de réduction des inégalités en 2001 et 36,9% en 2006), de près de 50% au niveau des départements (50,6% en 2001 et 47,7% en 2006) et de 45% au niveau des régions (38,2% en 2001 et 45,2% en 2006). On notera que, pour cette période les dotations de l'État n'ont pas fait progresser l'égalité, bien au contraire, la faute en revenant à l'effet contre-péréquateur des dotations de compensation de la TP qui avaient été affectées majoritairement à des collectivités disposant de potentiels fiscaux élevés.

On peut compléter les résultats de l'évaluation globale de la performance péréquatrice par des résultats individuels c'est-à-dire collectivité par collectivité. L'effet péréquateur se mesure dans ce cas en termes de réduction de l'écart du potentiel fiscal par tête corrigé des charges d'une collectivité par rapport au niveau moyen, consécutive aux transferts péréquateurs. Les transferts sont ainsi individuellement péréquateurs s'ils rapprochent de la moyenne le potentiel fiscal corrigé des charges de la collectivité, « sur-péréquateurs » s'ils font d'une collectivité qui se situait en dessous (respectivement au-dessus) de la moyenne avant péréquation une collectivité au-dessus (ou au-dessous respectivement) de la moyenne

16. G. Gilbert et A. Guengant « Actualisation des indicateurs de performance de la péréquation financière entre collectivités territoriales ; actualisation 2002-2006 », rapport pour la DGCL, 2009.

## 5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme

**Graphique 1 ; Réduction (en %) des inégalités de potentiel fiscal (par habitant) corrigé des charges opérée par les transferts péréquateurs et compensateurs de l'État, 1994-2006.**



Source : Gilbert et Guengant (2009)

après péréquation ; et « contre-péréquateurs » s'ils éloignent la situation de la collectivité de la moyenne rendant les collectivités « défavorisées » encore plus pauvres ou les « riches » encore plus riches.

Il apparaît ainsi que pour l'année 2001, année la plus récente pour laquelle cet exercice a été réalisé, dans 73% des communes (regroupant 75% de la population), dans 75 départements (regroupant 65% de la population) et dans 18 régions (regroupant 62% de la population) les transferts avaient rapproché les potentiels fiscaux de la moyenne. Dans 21% des communes (et 19% de leur population), 19 départements regroupant 33% de la population) et 4 régions (regroupant 38% de la population) les transferts étaient sur-péréquateurs, et dans 8% des communes (8% de la population) et un département (regroupant 2% de la population) les transferts avaient été contre-péréquateurs.

### 3.3. Péréquation financière entre collectivités territoriales : mode d'emploi

La réforme récente de la fiscalité locale consécutivement à la suppression de la TP a ajouté de nombreuses pages au feuilleton de la péréquation financière qu'il convient enfin d'évoquer pour tenter d'en tirer quelques recommandations.

En simplifiant beaucoup, la réforme de la fiscalité locale de la fin 2009 n'a pas été conçue dans une perspective de rationalisation de la carte fiscale territoriale, mais dans l'unique perspective d'alléger la charge fiscale des entreprises (notamment celles exposées à la concurrence internationale). La compensation intégrale dans un premier temps des recettes fiscales perdues par les collectivités est apparue comme une contrainte forte qui a conduit à des créations de nouveaux prélèvements ou à des redistributions d'impôts existants entre niveaux de collectivités, et pour le solde à des transferts de l'État. Comme il est habituel en ce cas, la compensation a été intégrale pour l'année de la réforme et pour l'année immédiatement postérieure. Mais les compensations sont gelées en nominal pour les années ultérieures, les gagnants à la réforme le resteront durablement, les perdants également et les

compensations versées par les gagnants aux perdants décroîtront au fil du temps au rythme de l'inflation. C'est dans ce contexte d'impréparation des conséquences territoriales de la réforme que sont nés des fonds de péréquation nouveaux, relatifs à la CVAE, aux DMTO<sup>17</sup> et plus récemment un fonds nouveau, le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), destinés à compenser les effets territoriaux de la réforme.

L'analyse détaillée de ces fonds, dont beaucoup sont encore dans l'enfance et font encore l'objet d'ajustements annuels, est très complexe et dépasse le cadre de cette contribution. On remarquera simplement que le consensus est loin de régner au sein des collectivités locales. Pour trois raisons principales. D'abord, la réforme a entraîné des redistributions territoriales considérables de potentiel fiscal et de ressources qui vont obérer la dynamique des ressources des collectivités perdantes, dans un contexte de décroissance marquée des concours de l'État. La péréquation est donc indispensable. Ensuite, l'État n'entend pas davantage financer la péréquation sur ses propres ressources qu'il ne l'a fait lors des épisodes précédents de l'histoire de la péréquation. Mais le fait nouveau est que cette péréquation horizontale n'est plus masquée, elle est explicite. D'où l'opposition aujourd'hui frontale des grands gagnants à la réforme fiscale qui n'entendent pas céder une part trop importante de leurs gains d'aubaine. Enfin, les dispositifs de péréquation nouveaux mis en place présentent des déficiences sérieuses qui sont autant de facteurs de fragilité, et qu'il conviendrait de corriger avant qu'il ne soit trop tard.

Les principaux problèmes rencontrés à ce jour sont les suivants :

- i) Le périmètre des ressources prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal (désormais potentiel financier) de ces nouveaux fonds de péréquation est incohérent avec le concept de potentiel fiscal en usage dans les mécanismes de péréquation compensation antérieurs à la réforme. Le nouveau concept de « potentiel financier » se confond essentiellement non pas avec le potentiel fiscal mais avec le *produit fiscal* puisqu'il inclut la totalité de la compensation financière versée à l'occasion de la réforme de la TP. Le « potentiel » n'a donc plus rien de potentiel. En d'autres termes, il entérine le fait que préalablement à la réforme, certaines collectivités se trouvaient dans l'obligation d'augmenter les taux d'imposition pour pallier l'insuffisance de leurs bases, et symétriquement d'autres pouvaient se contenter de taux plus faibles. Ainsi, cet *effort fiscal* différencié (dont il est facile de démontrer qu'il est presque exclusivement corrélé avec le niveau des bases) est-il intégré au potentiel fiscal, qui répétons-le doit mesurer la ressource fiscale virtuelle dont disposerait une collectivité si elle taxait au **taux moyen national** et non au taux local effectif, taux que retient désormais le législateur. Non seulement ceci est conceptuellement erroné (comme le montre d'ailleurs les analyses conduites par le rapport Durieux-Subremon<sup>18</sup>, et comme l'atteste toute la littérature théorique comme la pratique internationale de la péréquation), mais il désavantage en outre, et définitivement, des collectivités qui à bon droit auraient dû bénéficier d'une péréquation plus soutenue et qui ne manquent pas de le faire savoir.
- ii) Les paramètres pris en compte dans l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé dans certains de ces fonds de péréquation pour définir des critères d'éligibilité et des formules de partage sont globalement très peu cohérents avec les critères en usage simultanément dans d'autres dispositifs de péréquation, notamment la Dotation de Solidarité Urbaine au sein de la Dotation globale de fonctionnement. Ils manquent également de fondements empiriques explicites, laissant le sentiment que leur détermination doit davantage à l'opportunité qu'à la correction des inégalités de ressources et de charges telles qu'elles résultent de l'observation statistique.
- iii) Au total, et quels que soient les mérites de certains fonds nouveaux (dont le FPIC qui introduit pour la première fois et à juste titre un dispositif de péréquation combinée entre communautés et au sein de celles-ci entre communes-membres), le dispositif actuel de péréquation est l'objet de vives tensions qui ne sont pas toutes liées au durcissement de la contrainte financière locale. Des erreurs de conception y participent également, qu'il conviendrait de corriger. En leur absence,

17. Droits de mutation à titre onéreux.

18. B. Durieux et P. Subremon «Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité locale et sur les entreprises », Rapport de l'IGF et de l'IGA mai 2010, <http://www.minefe.gouv.fr/services/rap10/100526rap-durieux.pdf>

**5. Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme**

deux systèmes de péréquation partiellement disjoints sont appelés à coexister, qui prétendront l'un et l'autre corriger des disparités de ressources et de charges entre collectivités. Mais les instruments de mesure des inégalités des deux systèmes sont actuellement incohérents faisant apparaître d'un système à l'autre des inégalités d'ampleur différentes, voire faisant passer des collectivités du statut de contributrices à celle de bénéficiaires et vice versa. Dans un contexte de péréquation frontalement horizontale, on mesure le risque politique de la situation. Dans un contexte de contrainte financière publique durcie, donc de coût marginal de la ressource publique très élevé, on mesure également le risque de gaspillage de ressources, un dispositif de péréquation défaisant en partie ce que corrige l'autre.

## **En guise de conclusion : perspectives et recommandations**

Si la concurrence territoriale n'est pas toujours et systématiquement dommageable, elle peut présenter des aspects pervers qui justifient des interventions publiques.

1. La (re)nationalisation des politiques fiscales locales en constitue un premier vecteur, évident mais problématique, à l'exemple de la réforme de la taxe professionnelle qui a conduit à amputer substantiellement le pouvoir de fixation des taux des collectivités locales. En effet, la « médecine » a aussi comme effet collatéral d'amputer sérieusement le pouvoir des collectivités en matière fiscale, donc de vider d'une part de son contenu la décentralisation. Le fait que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État n'aient rien trouvé en la matière qui soit contraire à la liberté d'administration des collectivités locales n'épuise certainement pas le sujet. Toute nouvelle amputation du pouvoir de taux des collectivités locales nécessiterait à tout le moins que l'on évalue précisément l'effectivité du pouvoir de taux local résiduel. La référence au texte constitutionnel est ici de bien peu de secours, compte tenu de la vacuité *in concreto* de l'exigence d'autonomie financière définie par l'alinéa 3 de l'article 72.2 de la constitution.
2. La voie de la mutualisation des politiques fiscales communautaires est aujourd'hui engagée. Il restera à tester l'efficacité du dispositif dans un contexte de contrainte budgétaire durcie et surtout de déformation des interactions fiscales stratégiques consécutive à la réforme fiscale, réforme qui place désormais en face à face les intérêts fiscaux des communes-membres et des communautés sur les taxes foncières et surtout sur la TH.
3. La voie de la péréquation soulève pour sa part des interrogations et suggère des recommandations, inspirées à la fois de l'histoire de la péréquation en France comme d'ailleurs dans tous les pays développés.
  - i) La péréquation, là où elle est efficace, est discutée et négociée entre partenaires nationaux et locaux. La négociation explicite n'a guère de chances d'aboutir si elle ne s'appuie a) sur un cadre institutionnel pérenne et substantiel. Le dispositif présent de Conférence des exécutifs répond-il à cette exigence de représentativité et de capacité d'engagement ? b) sur des concepts compris et partagés. Or ces concepts fondamentaux ne sont ni assez explicites ni assez partagés dans le cas français. Ni le concept de potentiel fiscal ni celui de charges ne sont introduits ni définis dans l'édifice des normes. La position du Conseil Constitutionnel en la matière laisse perplexe.
  - ii) La péréquation doit être transparente. Si la péréquation est horizontale, elle doit être présentée comme telle et non masquée par une apparente verticalité. Si elle est verticale, la source du financement doit apparaître clairement déconnectée de ressources locales supprimées.
  - iii) Les évaluations des résultats de la péréquation doivent être fréquentes, régulières et portées à la connaissance des parties prenantes. Les initiatives prises par la LOLF doivent être renforcées et consolidées, comme y invitent d'ailleurs les dispositions inscrites au PLF 2013.

- iv) Les dispositifs de péréquation doivent être rendus cohérents, temporellement et spatialement. Les errements récents en matière de définition du « potentiel » financier doivent être corrigés ainsi que sur la construction de critères de charges. Une mission d'expertise pourrait être créée, dont les travaux devraient être rendus avant toute mesure nouvelle en matière de péréquation.
- v) L'observation montre que les dispositifs de péréquation sont des mécanismes progressifs qui gagnent en efficacité au fil du temps (par effet de ciseau). La stabilité temporelle des mécanismes doit être renforcée. Dans l'idéal, une majorité parlementaire renforcée pourrait être exigée de façon à accroître les coûts politiques de leurs ajustements. Dans l'immédiat, la montée en puissance du FPIC devrait être contenue, non pour faire droit aux oppositions qu'il rencontre, mais dans l'attente des évaluations de son effet.
- vi) La stabilité des dispositifs est indispensable à l'assainissement de la concurrence territoriale dont l'efficacité exige que les paramètres de décision des acteurs soient correctement perçus et anticipés, et ne fassent pas la part belle aux « gains d'aubaine ».



**Alain CALMETTE** est député socialiste du Cantal depuis juin 2012. Instituteur pendant plus de 10 ans, puis inspecteur de la jeunesse et des sports, il sera ensuite élu conseiller municipal d'Aurillac, conseiller général, conseiller communautaire, puis maire d'Aurillac de 2006 au 10 janvier 2013, date à laquelle il démissionne de ses fonctions, anticipant ainsi la loi sur la limitation du cumul des mandats. À l'Assemblée nationale, il est membre de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire dans laquelle il défend un aménagement du territoire équilibré et durable et porte l'exigence d'égalité territoriale. Il a été nommé rapporteur pour avis de la mission budgétaire « Politiques des territoires », et copréside le groupe d'études sur la Ruralité.

## LA MODERNITÉ EST AUJOURD'HUI DE LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS

D'emblée, je voudrais soulever des interrogations que je crois essentielles de nous poser. Au premier rang desquelles, la question du niveau de changement qu'appelle l'objectif d'égalité territoriale. Une certaine dose de concurrence est-elle nécessairement indispensable (postulat de la contribution que nous offrent Guy Gilbert et Thierry Madiès) ? Doit-on avoir pour objectif de corriger les effets négatifs de la concurrence, donc en quelque sorte de chercher les conditions d'une « concurrence heureuse », ou bien doit-on changer de paradigme pour substituer la coopération à la concurrence territoriale ? Comment se matérialise aujourd'hui la concurrence entre territoires pour l'élus du Cantal que je suis ? Pour l'élus d'un territoire rural et enclavé comme le mien, c'est la concentration des activités, des populations et des richesses dans un nombre limité de territoires urbains et, à l'autre bout de la chaîne, les désertifications (médicale, économique, etc.) que connaissent des territoires entiers laissant les populations locales face à des fractures béantes : fracture médicale, fracture numérique, fracture éducative et universitaire, etc.

Qui dit concurrence, dit bataille. Elle peut certes être saine et source d'émulation. Mais dans tous les cas elle implique alors de disposer d'armes équivalentes. Et sur ce terrain, il n'y a pas de place au doute : les territoires ne jouent ni dans la même cour ni avec les mêmes arguments. Comme dans la jungle, c'est plutôt la loi du plus fort qui règne. Et je pose l'hypothèse, que j'appelle à vérifier, selon laquelle les territoires les plus riches et dynamiques sont ceux qui captent l'essentiel des aides publiques (financières ou en matière de supports et services) octroyées par l'État ou l'Union européenne. C'est pourquoi j'appelais en novembre dernier, dans le rapport pour avis sur la mission budgétaire « Politiques des territoires », adopté par la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, à « rompre avec la logique libérale qui a prévalu ces dernières années et a notamment consisté à généraliser les procédures d'appel à projets qui éliminent, de fait, les territoires les plus fragiles qui ne sont pas armés pour y répondre »<sup>1</sup>. Les auteurs de cette contribution indiquent

1. Alain Calmette, *Rapport pour avis n°257, tome 8 sur la « Politique des territoires » dans le cadre du PLF pour 2013 au nom de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, Assemblée nationale, novembre 2012, p. 54.*

par ailleurs que les régions riches « peuvent maintenir ( ) des niveaux d'imposition sur les entreprises plus élevés que les secondes sans craindre de mouvements de délocalisations, les effets d'agglomération constituant « une forme de "barrière à la sortie" pour les entreprises installées dans les régions riches »<sup>2</sup>. C'est un exemple supplémentaire des cercles vertueux qui s'engagent pour les territoires déjà les mieux dotés. Ces avantages comparatifs que les territoires puissants doivent à leur puissance iront crescendo si nous favorisons à l'excès et sans prise en compte de l'égalité territoriale une France des métropoles. Or, la cohésion territoriale est au fondement de notre République. L'article 1 de la Constitution ne proclame-t-il pas que « la France est une République indivisible », et qu'elle « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine », y compris donc, d'origine géographique ? Au-delà de cet impératif constitutionnel d'égalité et de cohésion, que risquerait-on à laisser prospérer les inégalités territoriales jusqu'au décrochage irrémédiable de certains de nos territoires ? Nous insultons l'avenir en compromettant sérieusement un développement durable de la France, comme du monde. En effet, le développement durable, en s'appuyant sur trois piliers que sont les piliers environnemental, social et économique, appelle à une nouvelle approche de l'intérêt général visant à assurer la pérennité de nos sociétés, de notre écosystème, de notre économie, et à rendre notre société équitable, vivable, viable et durable. Ces quatre derniers objectifs étant interdépendants. C'est pourquoi je crois essentiel de rompre avec une vision court-termiste du développement qui n'a comme seule boussole que la rentabilité immédiate de nos territoires dans la compétition internationale. Cela appelle une volonté très forte pour construire une République territorialement plus homogène. Le visage de cette République de l'égalité des territoires serait forcément différent du pays actuel où la métropole parisienne et, dans une moindre mesure, d'autres grandes villes grossissent, se densifient et n'en finissent plus de concentrer populations, activités et richesses sans que l'on s'inquiète des inégalités suscitées et de la durabilité de ce modèle de métropolisation.

## **Remettre à plat les dispositifs de péréquation, pour un système de péréquation pensé, viable et stable**

Pour servir l'aménagement du territoire équilibré, solidaire, écologique et durable auquel nous sommes très nombreux à aspirer, la péréquation est un outil stratégique et solidaire majeur. Le Gouvernement actuel l'a bien compris, et c'est pourquoi il a mis le cap sur le renforcement de la péréquation en doublant le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le rythme de progression de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale dès l'année prochaine. Cependant, le projet de loi de finances pour 2013 n'est pas revenu sur les critères de répartition du CVAE et des DMTO, tout comme sur la nouvelle définition des potentiels fiscal et financier issus de la loi de finances 2012.

Ces dispositions antipéréquatrices sont consécutives à la réforme de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation, réforme dont la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès relève avec justesse qu'elle a été menée à la hâte et sans prévision aucune de ses conséquences territoriales<sup>3</sup>. Ces dispositions, tout particulièrement pénalisantes pour les départements ruraux, sont d'autant moins acceptables qu'elles arrivent après dix années de reculs répétés et brutaux de l'engagement de l'État dans les territoires (fermetures de services publics, non-compensation structurelle en matière de financement de l'aide sociale, etc.). Cet article réalise le miracle de rendre simple ce qui est en réalité très complexe et technique, en expliquant avec pédagogie comment le nouveau concept de « potentiel financier » transforme en un

2. Page 3 de la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès.

3. P. 19 de la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès.

coup de baguette technocratique des collectivités pauvres en collectivités riches<sup>4</sup>. En décembre dernier, nous étions nombreux, y compris sur les bancs de l'Assemblée nationale, à alerter le Premier ministre sur ces dispositions antipéréquatrices, et à lui demander d'agir en urgence sans attendre l'exercice budgétaire 2014. L'appel a semble-t-il été entendu. Si la ministre de la Réforme de l'État a annoncé dans ses vœux aux élus le 8 janvier 2013 que le chantier de la fiscalité locale sera ouvert en 2013 pour 2014, des mesures devront être cependant prises dès 2013 pour 2014 concernant la CVAE, les DMTO, et la nouvelle définition du « potentiel financier ». Concernant ces dispositifs de péréquation, les auteurs eux-mêmes parlent de « déficiences sérieuses qui sont autant de facteurs de fragilité, et qu'il conviendrait de corriger avant qu'il ne soit trop tard »<sup>5</sup>. Sans quoi, 2013 restera comme l'année de l'étouffement financier de dizaines de départements au détriment des services de première nécessité rendus aux populations. Si ces nouvelles baisses de ressources pour les départements les plus fragiles étaient effectives en 2013, on s'attaquerait désormais à l'os et à des politiques publiques pourtant essentielles.

Nous avons aujourd'hui besoin d'une grande réforme de la péréquation. Cette réforme devra prendre le temps de l'évaluation des effets de la réforme de la fiscalité locale de 2010, de la délibération autour de grands principes simples fixés par le Gouvernement, d'une analyse technique poussée des dispositifs, ceci dans la concertation et l'association des différents types d'élus, nationaux comme locaux, urbains comme ruraux. En ce domaine, je relève la proposition intéressante formulée par la contribution<sup>6</sup> visant à exiger une majorité parlementaire renforcée pour toute réforme du système de péréquation. Ceci serait en effet de nature à assurer la stabilité temporelle qui manque aujourd'hui aux acteurs, qu'ils soient publics ou privés. Ce chantier de la péréquation ne devra pas opposer artificiellement « collectivités entreprenantes » et « collectivités passives ou clandestines », mais devra au contraire dépasser ce débat tout en créant les conditions de mettre chaque territoire en situation d'être maître de son destin. La question de l'objectif donné à la péréquation devrait également être débattue, car nous ne mettons pas toutes et tous la même ambition derrière le terme d'égalité territoriale. Si cet objectif politique devenait un mot-valise à force de n'être pas clairement défini, alors nous prendrions le risque d'entretenir un certain flou et de nombreuses illusions. Si la péréquation s'en tenait à « réduire les disparités de "situation" entre collectivités »<sup>7</sup>, ce serait mettre tous les territoires sur la même ligne de départ pour entrer dans la bataille de la concurrence, sans tenir compte des éventuels handicaps naturels que certains territoires peuvent avoir accrochés aux pieds : enclavement, altitude, périphérie, etc. Il faudrait donc aussi permettre à tous les territoires, quelle que soit leur situation de départ, de pouvoir attirer de nouvelles entreprises, centres de recherche, activités de loisir, populations nouvelles, ou encore de mettre en place des services au public innovants, etc.

C'est là la différence entre l'égalité théorique et l'égalité réelle entre les territoires.

4. P. 20 de la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès.

5. P. 19 de la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès.

6. P. 22 de la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès

7. P. 11 de la contribution de Guy Gilbert et Thierry Madiès





## **Développement soutenable et transition énergétique**

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

Jacques Theys

### Synthèse

La crise actuelle ne menace pas seulement d'accroître les inégalités territoriales : elle fragilise aussi considérablement les mécanismes de régulation qui avaient permis de les atténuer dans le passé. Face à ce double risque, la mise en place de correctifs après coup ne suffit pas, d'autant que les marges de manœuvre budgétaires sont restreintes : il faut une stratégie globale. L'hypothèse qui est défendue ici est que « le développement durable » peut constituer l'armature d'une telle stratégie – à condition de ne pas le réduire à sa seule dimension environnementale et d'en valoriser les spécificités réelles.

Après deux premières parties, plutôt conceptuelles, qui s'attachent à définir ce que peuvent être ces inégalités territoriales dans la perspective du développement durable, le texte s'articule ensuite autour de propositions d'actions structurées en deux grands volets : d'une part un ensemble de réformes institutionnelles et, de l'autre, des axes de progression vers des modèles diversifiés (et socioécologiques) de développement adaptés aux atouts et aux risques spécifiques aux différents territoires. Appuyer la solidarité sur des collectivités réellement autonomes et partenaires, recentrer l'action de l'État sur les situations manifestement non durables, prendre en compte les inégalités écologiques, étendre les études d'impact aux impacts sociaux, conditionner les politiques contractuelles à des objectifs d'égalité, « réinventer » les notions de proximité et d'accessibilité ou faire de la transition écologique et énergétique une opportunité d'innovation technique et sociale constituent quelques-unes de ces nombreuses propositions.

### L'auteur



Enseignant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, **Jacques Theys** était, jusqu'en avril 2011, responsable de la prospective au ministère de l'Écologie et du Développement durable. Il a, depuis les années 1970, mené de front l'enseignement universitaire et des fonctions dans l'administration, étant, notamment, cofondateur et directeur scientifique de l'Institut Français de l'Environnement de 1992 à 2004. Ses travaux se situent, en particulier, dans les domaines de la prospective, de l'analyse des politiques publiques, de la gestion des risques et de l'innovation et du développement durable. Expert auprès de multiples organisations internationales, il a publié plus d'une centaine d'articles et été coauteur ou codirecteur d'une vingtaine d'ouvrages dont *La Société vulnérable* (avec J.L.Fabiani), *Héritiers du futur* (avec R. Passet), *L'Aménagement durable, défis et politiques* (avec S. Wachter) et *Développement durable : la seconde étape* (avec C. Du Tertre et F. Rauschmeyer). Il vient de coordonner récemment (janvier 2013) un numéro spécial de la revue *Futuribles* sur « Les villes dans la société post carbone ».

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

*Riche de sa diversité<sup>1</sup>, la France est un pays qui a, depuis longtemps<sup>2</sup>, dû gérer une tension très forte entre son attachement à l'égalité et la permanence structurelle d'inégalités territoriales très marquées liées, notamment, au poids de la région parisienne ; à la coexistence d'espaces de très fortes et très faibles densités ; à une séparation sociologique très profonde entre villes, banlieues et campagnes ; aux spécificités de son histoire économique ; et, surtout, à l'émiettement – sans équivalent en Europe – du pouvoir local.*

*Au cours des cinquante dernières années – qui ont été celles de l'intégration européenne et de la mondialisation, de l'explosion de la mobilité et des banlieues, de l'équipement et de l'aménagement à toutes les échelles, mais aussi de la décentralisation et de l'émergence des régions ou des grandes métropoles – le territoire français a connu ce qui apparaîtra peut-être comme la transformation la plus profonde de son histoire. Et il en est naturellement résulté - outre une « médiocratisation » de l'environnement<sup>3</sup> - de nouvelles tensions inégalitaires. Mais, comme l'a montré Laurent Davezies dès la fin des années 1990<sup>4</sup>, les déséquilibres nés de ces mutations majeures, en particulier en termes de production et d'emploi, ont été en partie compensés, au moins à l'échelle des régions, par les mécanismes de transfert liés à l'État providence ou aux stratégies résidentielles, et – pour une part moindre – par une politique active d'aménagement du territoire. Malgré la polarisation sur les grandes villes, le sud et le littoral, les inégalités – au moins en métropole – se sont ainsi, à cette échelle, plutôt réduites – ce qui est une évolution relativement exceptionnelle en Europe<sup>5</sup>. En revanche elles se sont accrues à l'échelle microrégionale ou locale, les politiques publiques se montrant impuissantes à enrayer les dynamiques de ségrégation urbaine et de décrochage des anciens bassins industriels ou à anticiper les risques de constitution de « nouveaux ghettos dans la seconde couronne des agglomérations<sup>6</sup>. Globalement, la pauvreté, l'exclusion, la vulnérabilité ont plutôt moins progressé durant cette période que dans d'autres pays européens<sup>7</sup>, mais cela n'a pas empêché les fractures territoriales, sociales mais aussi écologiques de s'amplifier<sup>8</sup>.*

Depuis la crise de 2007-2008, nous sommes entrés dans une nouvelle phase dans laquelle ce sont ces mécanismes de régulation et de rééquilibrage qui risquent eux-mêmes d'être remis en cause. Dans un contexte de rareté durable de l'argent public, de croissance structurelle faible<sup>9</sup> et de hausse tendancielle des coûts de l'énergie et des transports, les marges de manœuvre pour réduire les inégalités – menacées d'explosion – vont nécessairement se réduire et la compétition entre territoires s'accroître. Alors que jusqu'à présent le débat sur les inégalités ou sur l'équité avait pu rester relativement général – laissant

1. Voir le premier chapitre de L'identité de la France, de F. Braudel « : que la France se nomme diversité », Éditions Arthaud, 1986.

2. « L'ancien régime et la révolution », de Tocqueville, montre bien que cette passion égalitaire existait bien avant l'instauration de la république.

3. Sur cette évolution historique, voir « Héritiers du futur », publié en 1995 aux éditions de l'Aube (sous la direction de R. Passet et J. Theys ), ainsi que les premiers rapports sur l'État de l'environnement de l'IFEN qui font ce diagnostic de « médiocratisation ».

4. Source : Laurent Davezies : « Inégalité et solidarité spatiale : le pot de fer contre le pot de terre », in « L'aménagement durable, défis et politiques », Éditions de l'Aube, 2002, qui reprend lui-même plusieurs articles antérieurs datant des années 90.

5. Dans son rapport le plus récent sur la politique de cohésion, la DG Région de la Commission Européenne constate qu'entre les années 1980 et le milieu des années 2000, la France est, avec l'Allemagne, le seul pays à avoir réduit ces inégalités régionales.

6. L'expression de « ghetto », sans doute trop forte, fait référence au frein à la mobilité résidentielle que pourrait constituer la dévalorisation du patrimoine immobilier dans cette périphérie très lointaine des centres-villes. Elle a souvent été utilisée pour qualifier les banlieues, notamment par Daniel Behar (« Banlieues ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée ») et Éric Maurin (« Le Ghetto français », Éditions du Seuil, 2004).

7. Source : Costanzo Ranci (2011) : « The political economy of social vulnerability ». Working paper du programme "Ville et territoire", 2011-04, Paris Science Po.

8. Sur ces fractures sociales et écologiques et leur évolution, voir le rapport 2011 de l'Observatoire des territoires (« Dynamique, interdépendances et cohésion des territoires ») ; les ouvrages de Christophe Guilly (Fractures françaises, Éditions FB, 2010 ; Atlas de nouvelles fractures sociales en France, Autrement, 2006) ; ainsi que : « Aménagement du territoire, l'exigence écologique », dossier du Centre de prospective des Ministères de l'environnement et de l'Équipement publié en 1999.

9. Dans un rapport publié en 2012 par l'OCDE sur les potentiels de croissance à l'horizon 2060, la croissance moyenne par tête pour la France est estimée à 1,3 %. La majorité des experts font plutôt des prévisions de croissance structurelle de 1,6 % à 1,8 %.

le champ libre aux interprétations les plus contradictoires –, il va falloir, plus que dans la période précédente, et au-delà de l'attention aux situations les plus urgentes, préciser : inégalités de quoi ?, pour qui ?, à quelle échelle ?, avec quels moyens ?, avec quelles conséquences ? Et donc, sans doute, mieux définir « ce sur quoi l'égalité doit absolument être garantie »<sup>10</sup>, ou, inversement, quelles sont les inégalités considérées comme acceptables ou, au contraire, intolérables. Jusqu'à quel point un débat démocratique et ouvert est concevable, dans un contexte de crise, sur ces questions ? L'hypothèse que l'on peut faire est qu'un tel choix n'est envisageable qu'en liant étroitement conception des inégalités et perspectives de développement.

C'est dans ce contexte de bouleversement et de réexamen en profondeur que la notion de développement durable peut être utilement mobilisée, à condition d'en exploiter toutes les dimensions – au-delà de la prise en compte nécessaire des seules questions environnementales et énergétiques. Comme on le rappellera ici nombre des interrogations qui sont au cœur de la question des inégalités territoriales sont en effet abordées dans la problématique du développement durable : la hiérarchisation des inégalités (avec les notions de besoins essentiels, d'irréversibilité et de vulnérabilité) ; l'articulation entre les dimensions économiques, sociales et écologiques ; l'intégration entre échelles de gouvernance ; les relations entre inégalités et modèles ou autonomie de développement ; les questions de mobilité, d'accessibilité, de proximité ; l'organisation du débat démocratique. Il ne s'agit pas seulement, à travers le développement durable, d'ajouter de nouvelles préoccupations à la liste, déjà longue, des inégalités reconnues (inégalités écologiques, exposition aux risques, précarité énergétique, équité entre générations...), mais, beaucoup plus largement, de réinsérer le débat qui s'engage sur les inégalités territoriales dans une perspective de transition vers un ou des modèles de développement adaptés à la double crise – socio-économique et écologique – que la France traverse.

Les inégalités territoriales comme le développement durable ont en commun leur caractère très englobant et mal défini. Aborder les premières dans la perspective du second, c'est se confronter à ce double obstacle. C'est pourquoi, dans une partie préliminaire, on s'attachera à rappeler, de manière à la fois systémique et schématique, toute la complexité de la thématique de ces inégalités, ce qui permettra ensuite de mieux percevoir les apports spécifiques du développement durable.

## I. Un préalable : partir d'une vision systémique des inégalités

Aménagement du territoire, politique de la ville, et développement durable ont en commun une vision transversale de l'action publique et une ambition partagée de réduction des inégalités. Le choix du gouvernement de donner une priorité nouvelle à l'égalité territoriale impose néanmoins aux uns et aux autres d'explicitier beaucoup plus fortement la conception qu'ils ont de cette inégalité, mais aussi de faire un inventaire plus systématique des marges de manœuvre dont ils peuvent disposer. Dans cette double perspective, hiérarchiser les enjeux ou les territoires à problèmes – bien qu'indispensable – ne suffit pas. Une vision systémique s'impose à la fois pour préciser la notion d'inégalité territoriale (de quelles inégalités s'agit-il ?), rappeler ses liens avec d'autres formes d'inégalité et resituer la problématique d'ensemble dans le contexte actuel. En deux mots, il s'agit – avant d'aborder plus concrètement la dimension du développement durable – de se donner une carte très grossière des grandes catégories d'enjeux et de leurs interrelations.

10. Citation tirée de l'article publié par Nicolas Tenzer dans la revue *Pouvoirs Locaux* en juin 2012 : « Comment la décentralisation peut-elle être juste et utile ? (Numéro spécial de la revue sur « Principe d'égalité et différenciation territoriale »).

## 1. Inégalités de quoi, pour qui ? Une typologie en pleins et en creux

L'égalité est au cœur du modèle républicain français. Mais comme l'ont rappelé périodiquement les principaux auteurs qui ont abordé le problème des inégalités depuis les années 1970<sup>11</sup>, « le concept d'égalité envisagé seul », au-delà de sa stricte définition juridique ou politique, « est une abstraction en grande partie vide de sens »<sup>12</sup>. Il n'a de réalité qu'une fois précisés les critères et concepts de justice pris en compte. Derrière les revendications d'égalité viennent en effet tout aussitôt au jour – outre la question des moyens – celle des particularités ou des différences interindividuelles ; et celle de la pluralité des aspirations qui font, en permanence, le tri entre inégalités considérées comme acceptables ou pas. « L'idée d'égalité se heurte ainsi, écrit Amartya Sen, à deux diversités distinctes : l'hétérogénéité fondamentale des êtres humains et la multiplicité des variables en fonction desquelles elle peut s'évaluer »<sup>13</sup>. Ajoutons-y ici l'hétérogénéité des territoires. Si tous les individus (ou les espaces) étaient strictement semblables ou dans la même situation, l'égalité sur un critère aurait tendance à converger avec l'égalité sur un autre. Mais comme, sauf exception<sup>14</sup> (14), ce n'est pas le cas, les politiques d'égalité sont en permanence confrontées au dilemme d'avoir à la fois à préciser les critères de justice auxquels elles se réfèrent (égalité de quoi, pour qui ?) tout en sachant que cette définition sera fragile et contestée. L'objectif d'égalité territoriale n'échappe pas à ce dilemme et suppose lui aussi un débat ouvert, et qui ne peut être tranché par les experts, sur les différents concepts de justice en présence et sur les critères de mesure considérés comme prioritaires. Entre la perspective – totalement irréaliste – « d'isonomie » de tous les territoires (« même accès pour tous à tous les services ») et le consensus minimum qui semble exister sur la nécessité de réduire les situations les plus intolérables<sup>15</sup>, la marge politique est considérable, de même que la gamme possible des « territoires à enjeux prioritaires ». Inégalités de revenu par habitant, de développement, de potentiel fiscal, d'accès à l'emploi ou aux services publics, de qualité de vie, d'exposition aux risques... : les cartes de l'inégalité ne se superposent pas nécessairement selon les domaines et dépendent en grande partie de l'échelle choisie. Même si des présomptions de fort cumul s'imposent pour 10 % à 15 % du territoire<sup>16</sup>, les politiques d'égalité territoriale n'échappent pas à un choix de critères, comme cela fut le cas y compris pour la géographie prioritaire des politiques de la ville<sup>17</sup>. Dans le même temps, ce choix est rendu difficile par l'intrication très forte des dynamiques qui expliquent les inégalités, intrication entre dimensions et entre échelles. Si l'on prend, par exemple, le cas des quartiers défavorisés, on voit bien que leur développement et leur situation sont liés à une multitude de facteurs dans lesquels toutes les dimensions – sociales, économiques, écologiques, culturelles, historiques, politiques... se mêlent<sup>18</sup> : les stratégies de localisation du logement social des villes centre, l'échec de l'intégration des immigrés, le chômage structurel, la crise des familles, la préférence pour « l'entre soi », les difficultés de l'éducation, l'histoire industrielle, la dégradation de l'environnement, l'inadaptation de la gouvernance locale, les défaillances de la péréquation, les choix de l'État en matière d'infrastructure ou de service public...

11. En particulier : John Rawls, « A theory of justice » (1971) ; Pierre Rosanvallon et Jean Paul Fitoussi, « Le nouvel âge des inégalités » (1996) ; Jean Pierre Dupuy, « Libéralisme et justice sociale » (1992) ; et Amartya Sen, « Inequality reexamined » (1992).

12. Citation de Pierre Rosanvallon et Jean Paul Fitoussi, in : « Le Nouvel âge des inégalités », Éditions du Seuil, 1996.

13. Il s'agit de la première phrase du livre d'Amartya Sen publié en français sous le titre « Repenser l'inégalité » (Points, 2012).

14. Même les typologies les plus fines parviennent difficilement à définir des catégories parfaitement homogènes.

15. C'est le type de consensus que propose la théorie de la justice de John Rawls : accepter les inégalités à condition qu'elles bénéficient aux catégories les plus pauvres pour leur permettre d'avoir accès aux « biens premiers ».

16. Ce chiffre de 10 à 15 % n'est qu'une approximation, partant des statistiques faites par l'INSEE au niveau des « IRIS » (la plus petite échelle de rassemblement des statistiques). Il s'agit des IRIS considérés comme ayant des difficultés multiples, parmi lesquels beaucoup de Zones urbaines sensibles ou faisant l'objet de Contrats urbains de cohésion sociale 15 %, c'est aussi le pourcentage de la population en situation de pauvreté ou de précarité énergétique, sans qu'on puisse traduire ces chiffres en superficie.

17. Sur les problèmes posés par la définition des zones prioritaires de la politique de la ville, voir le rapport publié en 2009 par le Secrétariat d'État à la Ville (« La géographie prioritaire »). Ce rapport fait état des évolutions qui se sont produites depuis 2003.

18. Source : Jean Pierre Dupont (ancien préfet de la Seine-Saint-Denis), entretien publié dans la Revue Esprit : « Résister à la fragmentation », numéro d'Esprit de Mars-Avril 1999.

On sait aussi que ce qui se passe à l'échelle de quartiers n'est pas séparable de ce qui se produit à l'échelle de la ville<sup>19</sup> (19) ou de la région. Démêler ce qui, dans tous ces facteurs, est directement lié au territoire ou à sa gouvernance, et ce qui le dépasse est, en outre, un exercice auquel de nombreux chercheurs se sont consacrés, mais avec des résultats souvent contradictoires<sup>20</sup> : à côté de très nombreux travaux qui confirment les dynamiques de cumul des inégalités sur quelques espaces défavorisés, d'autres mettent en évidence le rôle majeur des situations individuelles (par exemple l'existence de deux revenus dans un ménage ou l'insertion familiale) ; ou, à une tout autre échelle, les problèmes structurels de développement régional (avec, par exemple, le cas des économies insulaires, Corse, DOM-TOM, où les niveaux de pauvreté sont considérables).

Ce qui, en revanche, est possible, sans s'exposer à trop de controverses, c'est de s'attacher à cartographier les différentes formes d'inégalités existantes, à la fois pour montrer la diversité des critères à prendre éventuellement en compte, leurs proximités et leurs différences et rendre perceptible sur un schéma simple l'intrication des dynamiques qui viennent d'être évoquées. C'est ce qui est fait dans le Tableau 1 qui propose une typologie des différentes formes d'inégalité en les organisant autour de trois distinctions :

- Une première qui oppose situations d'inégalités et dynamiques inégalitaires ;
- Une seconde qui fait la séparation entre inégalités pour les individus et les groupes sociaux et inégalités pour les territoires (institutionnels ou pas), fréquemment confondues ;
- Et enfin une dernière qui distingue inégalités géographiques, socio-économiques ou démographiques, et inégalités politiques.

L'intérêt d'un tel tableau est d'abord de rendre visible la différence entre inégalités spatiales (liées à la géographie et aux distances) et inégalités territoriales (liées à une gestion en commun) ; et de rappeler l'importance de la maîtrise des dynamiques inégalitaires, à côté de la réduction des situations d'inégalité. Il est aussi de constater la très grande multiplicité des composantes de l'égalité territoriale et des regards portés sur elle ; et de faire ressortir en creux les « thèmes orphelins » soit émergents, soit encore peu présents dans le débat public.

Apparaissent ainsi – clairement différenciés – les trois thèmes centraux qui structurent ce débat, souvent dans des enceintes séparées : d'une part, et c'est ce qui mobilise essentiellement l'opinion publique, la question des inégalités individuelles ou sociales d'accès aux services publics, à la sécurité, ou à l'emploi (liées à la ségrégation ou à l'enclavement) ; de l'autre, celle des inégalités politiques ou financières entre collectivités locales, liées, notamment, au mauvais fonctionnement de la péréquation ou de la décentralisation ; et enfin celle des inégalités de développement entre territoires qui résultent à la fois de facteurs géographiques, socio-économiques, démographiques et politiques. Ces trois thématiques sont liées à une quatrième, qui en constitue l'arrière-plan implicite et en explique en très large partie les dynamiques respectives, qui rassemble tous les facteurs de creusement des inégalités socio-économiques et démographiques (parties B et H du Tableau 1). On est au cœur du « système » avec la tendance, majeure pour toute notre problématique, à la territorialisation croissante de l'ensemble des inégalités ; tendance qui ne signifie pas seulement leur inscription dans une géographie déterminée mais plus gravement leur fixation, leur auto-renforcement dans des territoires spécifiques. Par extension des « trappes à pauvreté », on peut parler de « trappes territoriales à inégalités », une autre façon de parler de fractures territoriales<sup>21</sup>.

19. Sur ce « saut d'échelle », voir l'article publié en 2000 par Daniel Behar « Les nouveaux territoires de la république », in : *Territoires sous influence*, Collection L'Harmattan (sous la direction de D. Pagès et N. Pélissier).

20. Sur cette controverse, voir le numéro d'*Economie et Statistiques* n° 415, publié en 2008 sous le titre « Disparités territoriales, effets et causes des comportements des agents » ; ainsi que les travaux de Nicole Tabard et Constanzo Ranci (cité note 7). Si Nicole Tabard met en évidence la polarisation du chômage et de la pauvreté dans des territoires spécifiques, Constanzo Ranci explique la vulnérabilité sociale par cinq facteurs : la structure des ménages (monoparentalité, unique ou double revenu), la position de classe, le niveau d'éducation, les différences « macro régionales » et l'impact des politiques de redistribution publique » (welfare).

21. Référence aux livres d'Éric Maurin (*Le ghetto français*) et Christophe Guilly (*Fractures françaises*).

6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

Tableau 1. Une typologie des inégalités

	INEGALITES SPATIALES ET ENVIRONNEMENTALES	INEGALITES ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES	INEGALITES POLITIQUES
<b>INEGALITES INDIVIDUELLES ET SOCIALES</b>	<p><b>A</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Inégalités...                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...écologique et de cadre de vie</li> <li>- ...d'exposition aux risques, à l'insécurité, à la maladie</li> <li>- ...de propriété foncière</li> <li>- ...d'accès (distance) à l'emploi</li> <li>- ...d'accès (distance) aux services : transports, école, hôpital, crèche, culture, loisirs, commerce</li> </ul> </li> <li>&gt; Cumul d'inégalités : quartiers sensibles, « ghettos urbains » ou périurbains, anciens territoires industriels, villes en déclin, etc.</li> </ul>	<p><b>B</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Inégalités...                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...physiques : surmortalité, âge, handicap, conditions de travail, etc.</li> <li>- ...intergénérationnelles et de genre</li> <li>- ...de formation et de compétences</li> <li>- ...de statut (classe sociale, précarité, discrimination, nationalité, etc.)</li> <li>- ...de « socialisation » : situation familiale, exclusion, marginalité, isolement, insécurité, vulnérabilité, etc.</li> <li>- ...de situation économique : pauvreté, chômage, revenus, épargne, propriété</li> <li>- ...d'accès aux besoins essentiels : santé, éducation, logement, énergie, transports, alimentation, etc.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>C</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Inégalités...                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...de droits civiques et politiques</li> <li>- de lois et de normes (différences catégorielles et territoriales...)</li> <li>- de traitement juridique et administratif (discriminations, privilèges, etc.)</li> <li>- de fiscalité (niches fiscales, impôts locaux, etc.)</li> <li>- ...d'accès (droits) aux prestations sociales et services publics</li> <li>- ...d'accès aux décisions (participation démocratique)</li> </ul> </li> </ul>
<b>INEGALITES TERRITORIALES</b>	<p><b>D</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Inégalités...                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...de situation géographique (climat, relief, centralité, insularité, etc.)</li> <li>- ...de vulnérabilité aux risques</li> <li>- ...de ressources environnementales et de capital naturel</li> <li>- ...de patrimoines et héritages (hauts lieux, infrastructures, passifs industriels)</li> <li>- ...d'attractivité et de réputation (densité de services, de relations, identité, image)</li> <li>- ...d'organisation territoriale : maillage, équilibre villes-campagnes, fractures territoriales</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>E</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Inégalités...                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...démographiques (densité, dynamiques, migrations, etc.)</li> <li>- ...de développement (PIB, productivité, emploi, spécialisation, etc.)</li> <li>- ...de niveau de vie (territoires pauvres)</li> <li>- ...de capital social (cohésion, formation, confiance, violence, etc.)</li> <li>- ...de capital économique (tissu économique, infrastructures, R &amp; D, investissements, financements, etc.)</li> <li>- ...d'insertion dans les échanges : ouverture, réseaux, accessibilité, etc.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Inégalités...                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ...de pouvoirs, de compétences, d'autonomie, d'accès à l'expertise</li> <li>- ...de ressources et charges fiscales, budgétaires et financières</li> <li>- ...d'action politique ou sociale et de ressources politiques</li> <li>- ...de densité de services publics et de personnels administratifs</li> <li>- ...de coopération et de gouvernance</li> <li>- ...de soutien ou contrainte nationale (zonages, péréquation, etc.)</li> </ul> </li> </ul>
<b>DYNAMIQUES INEGALITAIRES</b>	<p><b>G</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement non durable, destruction des ressources et externalisation des risques</li> <li>- Héliotropisme et stratégies résidentielles, périurbanisation</li> <li>- Spéculation foncière et rentes</li> <li>- Dynamiques ségréguatives, entre-soi</li> <li>- Mutations économiques industrielles et agricoles, effet des délocalisations</li> <li>- Polarisation économique sur les métropoles et le croissant fertile</li> <li>- Compétition territoriale</li> <li>- Politiques de mobilité</li> </ul>	<p><b>H</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dynamiques individuelles ou territoriales : vieillissement, requalification, migrations, nouveaux besoins et modes de vie, marginalisation</li> <li>- Dynamiques sociales : blocage de l'ascenseur social, crise de l'intégration et de l'État providence, corporatisme, éclatement des familles, etc.</li> <li>- Dynamiques économiques : nouvelle division internationale du travail, compétition mondiale, effets de le crise, rapport travail-capital, effet des techniques, hausse du prix des ressources et des biens essentiels</li> </ul>	<p><b>I</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cloisonnement ou inadaptation des structures institutionnelles (décentralisation, « silos », etc.)</li> <li>- Crise de l'Etat et des services publics (endettement, dé-légitimation, inefficacité, etc.)</li> <li>- Affaiblissement des solidarités politiques, sociales et territoriales (compétition, dérégulation, individualisme)</li> <li>- Défaillance de la péréquation</li> <li>- Politiques publiques injustes et aveugles sur leurs effets redistributifs</li> </ul>

Le Tableau 1 fait aussi apparaître, en creux, plusieurs thématiques orphelines, très liées comme on le verra à la question du développement durable : celle des « inégalités écologiques » et de leur cumul avec les inégalités sociales<sup>22</sup> ; celle des inégalités entre générations (transferts de charges et de risques aux générations futures) ; celle des inégalités d'accès à la représentation et aux décisions politiques (partie C) ; celle, enfin, des inégalités de richesses, de ressources et de capitaux (y compris naturels), masquées par une tendance générale à raisonner en termes de flux (revenus, production, consommation, etc.) et non de stock. Au-delà de ces pleins et de ces creux, la typologie met en évidence les complémentarités fortes et les problèmes d'articulation entre toutes ces composantes de l'égalité, territoriale ou pas. Si l'on excepte les données géographiques de départ (relief, climats, centralité...) et les grandes options institutionnelles, la plupart des dimensions et variables énumérées sont liées, même si leurs liens sont complexes. Or, dans la pratique politico-administrative ou dans les représentations, toutes ces questions sont traitées ou évoquées de manière souvent séparée. Historiquement par exemple la DATAR n'a été qu'indirectement impliquée dans la définition des systèmes de péréquation ou dans les politiques d'accès aux grands services publics (sauf au moment de la tentative avortée des schémas de service, et pour les réseaux). Inversement, l'Agence Nationale de Cohésion Sociale, mise en place en 2006 dans le cadre de la politique de la ville, s'investit très peu dans le développement économique local<sup>23</sup>. Et ni l'une ni l'autre ne s'est intéressée aux inégalités écologiques<sup>24</sup>. Dans la pratique, il est assez rare que les inégalités territoriales soient abordées – au moins au niveau national – dans toute leur complexité économique, sociale, institutionnelle, environnementale, multi-échelle, multi-acteur, etc., ce qui introduit des biais non négligeables dans les argumentations des uns et des autres, y compris dans celles des scientifiques.

Par exemple, les nombreux travaux français ou internationaux qui cherchent à établir des relations entre mode de décentralisation et équité territoriale, en tirant d'ailleurs des conclusions divergentes<sup>25</sup>, prennent rarement en compte un facteur majeur, et déterminant pour la France, qui est la taille des collectivités concernées<sup>26</sup>. Les critiques, justifiées, sur les insuffisances de la péréquation financière négligent souvent de prendre en compte l'ensemble des transferts qui transitent par d'autres mécanismes ou d'autres acteurs – transferts sociaux, présence ou pas de l'État local, politique des grands opérateurs publics (CNAF, SNCF, EDF...). Dans les analyses portant sur les inégalités d'accès à l'emploi, à la santé ou à l'école..., la distinction n'est pas toujours explicitée entre ce qui est dû à la situation de tel ou tel territoire et ce qui est lié à la spécificité des individus ou à l'organisation des services<sup>27</sup>. Plus généralement, on manque d'analyse globale et systémique sur l'articulation entre inégalités sociales et territoriales et sur la meilleure intégration possible entre mécanismes de transfert sociaux et territoriaux, sur leur efficacité, leur complémentarité, leur contradiction. Ce à quoi s'ajoutent la complexité et la confusion des échelles. Certes tout cela est peu important par rapport à la réalité de cumuls manifestes d'inégalités, mais les conséquences pratiques en termes d'instruments d'action sont potentiellement majeures. Inversement l'existence de ces cloisonnements multiples est un facteur très positif de progrès pour l'avenir : cela suggère qu'il y a encore des marges de manœuvre considérables en matière de coordination, à condition que l'État providence ne soit pas structurellement remis en cause par la crise.

22. Sur cette notion « d'inégalité écologique » voir les contributions de Guillaume Faburel, Julien Caudeville et d'Éloi Laurent et Stéphane Hallegatte dans ce rapport et la note 43. Les premiers textes sur ce thème remontent aux travaux préparatoires au 7<sup>e</sup> Plan (1978).

23. Les actions de l'ANCS sont plutôt orientées vers l'insertion, la formation, ou la lutte contre les discriminations que vers le développement économique proprement dit. C'est du moins ce qui apparaît à la lecture de son budget.

24. Sur cette difficulté à intégrer les inégalités écologiques dans l'action publique, voir Jacques Theys : « Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement ? Le cas des inégalités écologiques » in : *Environnement et inégalités sociales*, Éditions de l'Université de Bruxelles (direction de P. Cornut, T. Bauler et E. Zaccari), 2007.

25. Dans un article publié en 2005 dans la revue « *Éducation et Management* » (n°36), Nathalie Mons, faisant un bilan des travaux portant sur les rapports entre équité territoriale et décentralisation, constate que les diagnostics et les théories existantes aboutissent à des résultats opposés (Nathalie Mons : « effets comparés de la décentralisation, de la déconcentration et de l'autonomie »).

26. La France se distingue en Europe par un émiettement communal sans équivalent et la faiblesse budgétaire des régions. Il y a peu de travaux théoriques sur « la taille optimale des collectivités locales » par rapport à la fois aux exigences démocratiques et à l'efficacité. On peut noter cependant des travaux très intéressants faits sur ce thème en Finlande, qui n'a que 350 communes.

27. Dans un article écrit dans la revue « *Économie et Statistiques* », de l'INSEE, E. Duguet, A. Goujard et Y. L'Horty montrent, par exemple, que si les inégalités d'accès à l'emploi selon la commune de résidence sont très marquées, elles sont moins dues au fait d'habiter à tel ou tel endroit qu'à des différences individuelles de formation. Source : *Économie et Statistiques* n°415-416, 2008.

## 2. Tensions, contraintes nouvelles et marges de manœuvre : un regard rapide

Toutes les crises accentuent – en chaîne – les tensions inégalitaires et touchent d'abord les populations et les territoires déjà les plus vulnérables<sup>28</sup>. La crise actuelle a ceci de particulier, par rapport à celles qui se sont succédé depuis 1973 que, pour la première fois, elle affecte en profondeur la capacité de l'État à y répondre. Si l'on ajoute à cette limitation majeure les contraintes qui résulteront nécessairement des changements climatiques et énergétiques – notamment en termes de mobilité et d'accès aux ressources – on comprend que la recherche pragmatique de solutions « au coup par coup » ne suffira pas ; et que seule une vision globale et sans restriction ou préjugé des marges de manœuvre disponibles permettra d'éviter que ne s'accroisse la distance, déjà grande, entre les promesses égalitaires et leur réalité concrète<sup>29</sup>.

Ce n'est pas le lieu de construire ici cette vision qui ne peut résulter que d'un travail collectif – du type de celui qui fut organisé à travers le « Grenelle de l'environnement ». Il est néanmoins utile de porter un regard rapide sur les marges de manœuvre qui semblent les plus raisonnables, moins pour leur originalité – car elles sont toutes déjà largement explorées – que pour insister sur leur complémentarité indispensable. En s'appuyant une nouvelle fois sur le Tableau 1, et les remarques précédentes, on en évoquera quatre.

- La première est naturellement la sélectivité : se focaliser sur l'essentiel, sur les situations individuelles ou sociales les plus intolérables, sur les ruptures territoriales les plus irréversibles, et, dans l'un et l'autre cas, sur la perte d'autonomie et la sécurité contre les risques majeurs<sup>30</sup>. Cela suppose, au préalable, de ne pas faire d'exclusive sur les formes d'inégalité à hiérarchiser (référence aux « enjeux orphelins ») ; de bien séparer les risques pour les individus de ceux qui concernent les territoires eux-mêmes ; de tenir compte des spécificités locales ; et enfin de trouver le bon équilibre entre l'objectif égalitaire d'accès pour tous à quelques biens essentiels (ce qui nécessite de définir strictement ce sur quoi cette égalité doit être garantie<sup>31</sup> et la correction, pour quelques-uns, des inégalités les plus inacceptables. Un consensus est-il possible sur ces situations intolérables ou « non durables », au-delà des petites différences ? C'est la question essentielle qui va être posée par la crise.
- La seconde marge de manœuvre a déjà été évoquée : exploiter toutes les ressources d'auto-régulation et de coordination possibles, bien au-delà des bonnes pratiques de gouvernance et des champs classiques des politiques de la ville ou de l'aménagement du territoire. La tendance historique en France à créer des institutions pour résoudre chaque problème et à raisonner par secteur et bloc de compétences a multiplié les cloisonnements qui rendent une approche globale des inégalités impossible : on a cité la politique des quartiers et celle de l'aménagement du territoire, mais on pourrait, à l'infini, multiplier les exemples. À l'intérieur d'une dépense publique et de transferts sociaux – très largement localisés – de mille milliards d'euros, les possibilités de rationalisation sont, inversement, considérables ; notamment pour combiner de manière la plus efficace possible transferts sociaux, fiscalité et redistribution territoriale<sup>32</sup>. Cela ne veut pas dire seulement réduire les redondances et les cloisonnements, accroître la mutualisation et la cohérence (comme l'avaient tenté les schémas de service) ou prendre en compte les externalités quand elles existent. Cela suppose, sans doute, des simplifications institutionnelles majeures, comme ont réussi à le faire les pays scandinaves (fusion de communes, relations structurelles entre régions, départements et métropoles, etc.) et comme

28. Source : Francesco Di Castri, « The interactive chains of globalisation. From the economic to the ecological one » ; in « L'environnement au XXI<sup>e</sup> siècle », GERMES, 1998 (sous la direction de J. Theys).

29. Sur ce décalage, voir l'article de Marco Oberti : "The French republican model of integration: the theory of cohesion and the practice of exclusion" in : Notes et documents de Science Po, no 2007-02.

30. À travers la notion d'autonomie, on se réfère plutôt à l'idée de capacité (« marge de choix ») qui est celle d'Amartya Sen. La notion de « risque majeur » renvoie aux travaux de Patrick Lagadec.

31. Voir la note 10.

32. Françoise Navarre, dans un article de synthèse publié sur la péréquation dans « Le dictionnaire prospectif de l'aménagement du territoire » montre bien les relations entre les défaillances de la péréquation et celles de la fiscalité locale et propose de sortir de la conception compensatrice de celle-ci pour aller vers l'incitation et l'efficacité (Belin, 2009, sous la direction de S. Wachter).

la France s'est refusée de les faire depuis cinquante ans. Cela signifie aussi sortir en partie de l'idée que l'égalité territoriale est un droit garanti par la seule puissance publique, pour aller beaucoup plus que cela n'existe déjà aujourd'hui (grâce, notamment, aux associations) vers la pleine reconnaissance que c'est également un « bien commun ». Même si, bien évidemment, les responsabilités et les risques sont très différemment partagés, il n'est pas de groupe social ou d'acteur qui ne soit, comme collectif, en même temps producteur d'inégalités, victime et potentiellement apporteur de solutions. C'est vrai de l'aménagement du territoire, qui prend lui aussi, tout en les corrigeant, des décisions inégalitaires. C'est vrai, également, des collectivités locales qui, dans leur compétition et leurs actions, produisent en permanence des « externalités » sur les autres - mais peuvent aussi être très efficaces dans la péréquation horizontale comme l'a montré une étude récente sur les potentiels de péréquation au niveau intercommunal<sup>33</sup>. Il faut rappeler que le développement durable est une ressource potentiellement très utile pour favoriser ces découplages et ces autorégulations nécessaires ; même si dans l'arsenal des évaluations qu'il favorise il manque sans doute un outil majeur que pourraient être des « études d'impacts sociaux »<sup>34</sup>.

- La troisième marge de manœuvre est elle aussi évidente, c'est le développement et l'innovation - et surtout la capacité à articuler mieux que ce n'est actuellement le cas politique de développement et politique de réduction des inégalités. Pour beaucoup, ces deux préoccupations sont souvent vues comme séparées, et l'organisation institutionnelle renforce, là encore, cette séparation – avec, par exemple la responsabilité du développement aux régions et celle de la solidarité sociale aux départements. Pourtant on sait depuis longtemps qu'il n'y aura pas de réduction durable des inégalités sans innovation et sans inscription des politiques correspondantes dans une perspective et un projet clairs de développement. Réinstaller ou renforcer les passerelles nécessaires ne suppose pas seulement d'imaginer de nouvelles formes de coordination, ou de mieux réguler des tensions inévitables entre dynamiques de différenciation territoriale et recherche de cohésion – comme cela vient d'être évoqué. Cela renvoie plus profondément à la capacité pour les différents acteurs, et en particulier pour les collectivités locales, d'élaborer, à bonne échelle, des stratégies autonomes de développement. Ce qui revient à accepter que puissent coexister différents modèles de développement adaptés à la situation des différentes catégories de territoires. On retrouve le thème de l'autonomie, considérée comme complémentaire et non antinomique de la solidarité, avec comme perspective celle d'un nouveau partage des rôles entre l'État et les collectivités décentralisées.
- C'est également une remarque de bon sens que de redire qu'une autre marge de manœuvre, essentielle, est également du côté de la maîtrise des dynamiques inégalitaires et de l'anticipation des fractures et des impasses futures. C'est une remarque évidente, mais on sait qu'en situation de crise, la place laissée aux actions structurelles et surtout à la prospective est souvent très réduite. La mondialisation n'est pas seule responsable des inégalités et il y a beaucoup de chantiers à poursuivre pour réduire le corporatisme, la rente immobilière, l'échec scolaire ou les difficultés d'accès aux biens essentiels – sans compter les défaillances de la décentralisation ou de l'évaluation des politiques publiques. Les inégalités d'aujourd'hui sont aussi les impasses d'hier, et il serait déraisonnable qu'une politique d'égalité territoriale laisse à l'État des prochaines décennies et aux générations futures la tâche impossible d'avoir à prendre en charge les conséquences d'une partition du territoire en deux, d'une sécession communautaire, d'un effondrement du tissu des villes moyennes, d'une dépendance des villes étalées au pétrole, d'une nature détruite ou d'événements climatiques répétés liés à un réchauffement de quatre degrés d'ici la fin du siècle. Cela nous conduit tout naturellement au thème du « développement durable ».

33. Source : « Le rôle péréquateur de l'intercommunalité. Effets redistributifs entre communes au sein des communautés. Note d'A. Guesguant et Guy Gilbert pour l'Assemblée des Communautés de France, ACDF, Octobre 2008.

34. Dans les années 1970, la généralisation des études d'impact, venues des États-Unis, s'est accompagnée d'un mouvement en faveur de l'évaluation des impacts sociaux. Cette connexion a ensuite disparu, limitant les impacts à l'environnement.

## II. La perspective du développement durable

Spontanément le développement durable évoque les questions d'environnement, les grands équilibres écologiques planétaires et l'équité entre générations. On est loin, a priori, de l'égalité territoriale. C'est oublier que, dès son émergence au milieu des années 1980, il a toujours affirmé, en même temps, un souci égal pour l'équité à l'intérieur des générations<sup>35</sup> ; qu'il s'est construit autour de l'articulation global-local, et donc de l'implication des territoires ; et, qu'au-delà de l'environnement et des ressources, il a mis au centre de sa problématique la question plus globale des finalités de la croissance – et d'un compromis possible entre les intérêts de l'économie, du social et de l'écologie.

Concrètement, c'est à l'échelle des territoires, des régions, des villes, des communautés locales, que le développement durable a connu, depuis vingt ans, ses progrès politiques et méthodologiques les plus convaincants. Et ceci pour plusieurs raisons. D'abord une raison objective : beaucoup de problèmes, même globaux, ont leur source dans des dynamiques spécifiquement locales – que l'on pense à l'étalement urbain - et leur solution ne peut, le plus souvent, qu'être « sur mesure », adaptée à l'extrême inégalité ou variabilité des situations géographiques. Ensuite une raison économique : le développement durable est devenu un élément important de la compétitivité territoriale, l'opportunité, pour les uns, de conforter une attractivité déjà acquise ; et pour les autres, de changer une image, a priori, défavorable. Enfin une raison pragmatique : une intervention à l'échelle locale a plus de chance d'être efficace qu'au niveau global, dans la mesure où les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à mettre en œuvre et contrôler, les transversalités plus aisées à organiser. S'il y a quelque part une articulation démocratique à trouver entre les trois dimensions constitutives du développement durable - le social, l'économique et l'écologique - c'est sans doute au niveau local qu'elle peut le plus concrètement être construite - dans la mesure où c'est à cette échelle que leurs contradictions ou leurs synergies apparaissent avec le plus de force et d'évidence<sup>36</sup>.

À cette forte dimension territoriale s'ajoute une autre « qualité » qui nous intéresse ici, c'est la façon originale qu'a le développement durable de poser la question des inégalités, et, en particulier, des inégalités territoriales. Pas seulement en mettant en avant de nouveaux enjeux - comme la vulnérabilité aux risques climatiques, les « inégalités écologiques » ou « la précarité énergétique » ; et en constatant que, dans ces domaines, les inégalités sont au moins aussi fortes qu'en matière économique. Mais aussi en proposant une approche globale du problème et des formes de régulation différentes de celles classiquement envisagées. C'est cette perspective originale qui sera l'objet de cette seconde partie. Mais cela suppose, au préalable, de revenir sur la confusion, souvent faite, entre « environnement » et « développement durable », et donc sur la ou les conceptions même du développement durable.

### 1. Conception environnementale et conception « spécifique » du développement durable

Aborder les inégalités territoriales dans la perspective du développement durable c'est, en effet, dès le départ, se heurter à un problème de définition et à la confusion qui continue à exister avec la question de l'environnement. Car il y a en réalité deux histoires très différentes du développement durable. L'une qui commence dans les années 60-70, autour de la Conférence de Stockholm, et fait de cette notion la simple prolongation, sous une forme plus économique, consumériste et globale, de la problématique de l'environnement. L'autre qui commence quinze ans plus tard, avec le rapport Brundtland, et s'inscrit plutôt dans la problématique du développement - dont il propose une approche originale, liée au contexte particulier du tournant des années 80-90. Ces deux histoires ont en commun une égale attention à la question des ressources et une succession de conférences internationales (de Rio en

35. Cette référence à l'équité intra-générationnelle est déjà explicite dans le rapport Brundtland, qui est à l'origine de la notion de développement durable (« Le développement durable présuppose un souci d'équité sociale entre générations, souci qui doit s'étendre, en toute logique, à l'intérieur d'une même génération », CMED, 1987). Voir l'article publié par E. Zaccai et B. Zuindeau « Équité territoriale et développement durable » in : Développement durable et Territoires, Éditions du Septentrion, 2010.

36. Source, J. Theys « L'approche territoriale du développement durable, condition de la prise en compte de sa dimension sociale, Revue Développement Durable et territoire, 2003.

1992 à Doha à 2012). Mais leur confusion permanente - comme, par exemple, en France, le fait que le premier acte du nouveau ministère du développement durable créé en 2007 ait été le « Grenelle de l'environnement » - fait que l'on exploite très mal ce qui fait leur spécificité et leur richesse respective, et, finalement leur complémentarité.

Vingt-cinq ans après le rapport Brundtland, force est de constater que la conception spécifique du développement durable n'a pas réussi à s'affirmer<sup>37</sup> et que c'est la première acceptation, qui l'assimile à l'environnement et au problème des ressources, qui continue très largement à dominer. C'est le constat que l'on peut faire, en tout cas, dans le domaine de l'aménagement du territoire où - sauf exception - le développement durable est associé à la protection des espaces naturels, à la prévention ou à l'adaptation au changement climatique et aux risques, à l'accès à l'eau ou aux aménités urbaines et paysagères. La question des ressources est sans aucun doute essentielle pour la vie quotidienne comme pour les générations futures ; et, incontestablement, le développement durable a joué un rôle non négligeable pour en faire prendre conscience au niveau local. Mais on ne peut s'empêcher de penser que sa réduction à la seule dimension environnementale - et son incapacité à aborder de front les conséquences sociales des politiques écologiques - ont aussi contribué à maintenir l'environnement dans un statut relativement marginal, et à le rendre très vulnérable au contexte économique<sup>38</sup>. En témoigne, mais c'est un exemple parmi beaucoup d'autres, la très faible place faite dans le rapport de l'Observatoire des territoires de 2011 aux questions de relations entre croissance et ressources, aux inégalités écologiques, et, finalement, à l'environnement lui-même<sup>39</sup>. Au reste, la notion de développement durable y est aussi très peu présente.

Envisager les inégalités territoriales dans la perspective du développement durable c'est donc à la fois prendre pleinement en compte sa dimension environnementale mais aussi revenir à la conception spécifique qui était au cœur du rapport Brundtland. Celui-ci plaidait, en effet, pour une véritable synergie entre les apports et les objectifs des défenseurs de l'environnement et ceux des promoteurs du développement - y compris dans sa dimension sociale. Et donc, il faut le rappeler, pour une nouvelle stratégie globale de développement.

Avant d'en voir la traduction en termes d'inégalités territoriales, il est important de rappeler les caractéristiques de cette conception spécifique, car elles ne sont pas toujours perçues dans leur globalité. On peut en distinguer cinq « ingrédients » majeurs (voir Tableau 2) :

- D'abord, le souci de construire des stratégies globales et à long terme de développement dans leur trois dimensions, économique, sociale et écologique (par opposition à des stratégies limitées à l'environnement) ; ce qui suppose la capacité de définir ces stratégies de manière autonome et démocratique, puis de les mettre en œuvre dans la continuité (notion de transition) ;
- Ensuite, la volonté de donner, dans ces stratégies, la priorité aux générations futures, aux ressources, risques et impasses « critiques » pour ces générations. Cela renvoie pour une part importante aux questions d'énergie, de climat ou de biodiversité, en raison des irréversibilités qui s'y manifestent. Mais aussi - bien au-delà - à la prévention des ruptures économiques ou sociales majeures, à la réduction des vulnérabilités et au développement ou à la maintenance des « capitaux » critiques pour le futur. Cela inclut, notamment, la réduction à long terme des endettements excessifs et les innovations de rupture également favorables à l'environnement et à l'emploi... ;
- En troisième lieu, une attention majeure aux problèmes d'articulation entre global et local, et donc aussi entre territoires à différentes échelles ; avec à la fois des formes originales de coopération ou de solidarité, la prise en compte des externalités et celle des spécificités socio-écologiques aux différents niveaux ;

37. Source, J. Theys : « Le développement durable, 20 ans après » in « Développement durable, la Seconde étape », Éditions de l'Aube, 2010.

38. C'est en partie cette incapacité à prendre en compte la dimension sociale qui explique la coupure entre ceux qui considèrent que l'environnement est un problème planétaire majeur et ceux qui continuent à penser que c'est un luxe marginal.

39. Les 15 pages du rapport de l'Observatoire des territoires 2011 consacrées aux thématiques écologiques (climat, énergie, biodiversité) comprennent essentiellement des cartes classiques sur les émissions de CO<sub>2</sub>, les consommations d'eau et d'énergie, les superficies artificialisées, la répartition de la biodiversité, les énergies renouvelables. Ces données ne sont pas croisées.

6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

Tableau 2 : La conception spécifique du développement durable

OBJECTIFS TRANSVERSAUX	DIMENSION ECONOMIQUE	DIMENSION SOCIALE	DIMENSION ECOLOGIQUE
<b>UN ACCES MOINS INEGAL AUX BESOINS ESSENTIELS DES POPULATIONS ET TERRITOIRES LES PLUS PAUVRE ET VULNERABLES</b>	Accès à l'emploi des <b>populations les plus précaires</b> et sans ressources alternatives. Choix allant vers une croissance plus riche en emplois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès aux <b>besoins essentiels des populations les plus pauvres ou vulnérables</b></li> <li>• Réduction de l'écart entre besoins réels et attentes subjectives</li> </ul>	Réduction des <b>inégalités écologiques</b> (au profit, notamment des populations les plus exposés et ses territoires d'exclusion)
<b>UNE ATTENTION MAJEURE AUX ARTICULATIONS GLOBAL-LOCAL ET AUX SOLIDARITES TERRITORIALES (NORD-SUD)</b>	Accès gratuit aux <b>biens économiques mondiaux</b> « communs » : information connaissances, brevets...	Reconnaissance de biens culturels ou sociaux mondiaux	Gestion des <b>biens communs écologiques mondiaux</b> ou supra territoriaux
	Lutte contre le dumping fiscal et les paradis fiscaux	Lutte contre le dumping social	Lutte contre le <b>dumping écologique</b>
	<b>Co-développement</b>	Financement soutenable des <b>solidarités</b> au profit des territoires, les plus pauvres et vulnérables	<b>Réduction de « l'empreinte écologique » externe</b> et compensation des externalités entre territoires
<b>UN ACCES MOINS INEGAL AUX BESOINS ESSENTIELS DES POPULATIONS ET TERRITOIRES LES PLUS PAUVRE ET VULNERABLES</b>	Accès à <b>emploi des populations les plus précaires</b> et sans ressources alternatives. Choix allant vers une croissance plus riche en emplois	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès aux <b>besoins essentiels des populations les plus pauvres ou vulnérables</b></li> <li>• Réduction de l'écart entre besoins réels et attentes subjectives</li> </ul>	Réduction des <b>inégalités écologiques</b> (au profit, notamment des populations les plus exposés et ses territoires d'exclusion)
<b>UNE ATTENTION MAJEURE AUX ARTICULATIONS GLOBAL-LOCAL ET AUX SOLIDARITES TERRITORIALES (NORD-SUD)</b>	Accès gratuit aux <b>biens économiques mondiaux</b> « communs » : information, connaissances, brevets...	Reconnaissance de bins culturels ou sociaux mondiaux	Gestion des <b>biens communs écologiques mondiaux</b> ou supra territoriaux
	Lutte contre le dumping fiscal et les paradis fiscaux	Lulte contre le dumping social	Lutte contre le <b>dumping écologique</b>
	<b>Co-développement</b>	Financement soutenable des <b>solidarités</b> au profit des territoires, les plus pauvres et vulnérables	<b>Réduction de « l'empreinte écologique » externe</b> et compensation des externalités entre territoires

- Le souci, aussi, d'accorder, dans ces stratégies une place spécifique aux besoins essentiels des populations ou des territoires les plus pauvres et les plus vulnérables ;
- Et enfin, dernier aspect absolument déterminant, une autre façon d'articuler les objectifs du développement, avec l'idée qu'intégrer les différentes dimensions – économiques, sociales et écologiques – de celui-ci ne doit pas se réduire à un simple « collage » de ces composantes, mais doit conduire à redéfinir les objectifs du développement eux-mêmes.

C'est l'apport essentiel de Roberto Camagni, à partir de l'exemple de la ville durable<sup>40</sup>, que d'avoir montré que les contradictions entre ces trois dimensions - étroitement interdépendantes - du développement ne pouvaient, en effet, être surmontées que par un déplacement des objectifs traditionnellement assignés à chacun de ces domaines : passer de la rentabilité économique à court terme à une productivité globale de long terme (incluant les trois facteurs valeur ajoutée, emploi, ressources) ; de la recherche de l'égalité et de l'allocation de droits sociaux à une « efficacité distributive »<sup>41</sup> et à une conception élargie du bien-être et de la richesse ; et enfin de la stricte conservation écologique à une équité environnementale ou écologique intra- et intergénérationnelle (ce qui inclut la question des inégalités écologiques). C'est ainsi aux interfaces, aux points de connexion et de tension entre le social, l'économique et l'écologique - et non dans leur juxtaposition - que se situe la spécificité du développement durable (un bon exemple de résolution de ces tensions étant celui des économies de ressources).

Tout ceci, il faut le préciser, n'infirme pas ce qui était déjà dans la « conception environnementale » du développement durable (la prise en compte des risques à long terme pour la biosphère ; la nécessité d'économiser les ressources rares ou de prendre en compte la capacité de charge des milieux), ni l'idée que l'environnement constitue une base et une finalité indispensables au développement. L'élargissement proposé dans la conception spécifique ne fait au contraire que renforcer la légitimité de ces préoccupations. Parmi les risques majeurs, ceux causés à l'environnement ont un statut spécifique en raison de leur fréquente irréversibilité, et parce que ni la nature ni les générations futures ne participent directement au débat démocratique. Il faut rappeler, par ailleurs que ce statut spécifique rejoint de plus en plus la « demande sociale » : des recherches et des observations très nombreuses ont bien montré le rôle majeur que jouaient les « aménités », et encore plus l'évitement des « dés-aménités », dans les choix de localisation des ménages (le bruit, la qualité architecturale ou des espaces publics, l'accès à la nature, le climat, le sentiment de sécurité) à côté de « l'entre soi », du coût du foncier ou de la confiance dans les élus<sup>42</sup>.

Naturellement ces cinq composantes de la conception spécifique du développement durable ne constituent qu'un cadre normatif qui doit être adapté aux réalités concrètes, et aux urgences socio-économiques, souvent éloignées. Leur point commun est de s'inscrire dans des stratégies de moyen ou long terme, avec le souci d'éviter des impasses ingérables, mais aussi d'ouvrir de nouvelles opportunités de coopération, et d'innovation. Même si les politiques d'égalité territoriale ont un horizon sans aucun doute plus court, c'est une perspective qui peut être, on va le voir, utilement mobilisée aussi bien pour faire des constats que des préconisations.

## 2. Les inégalités territoriales dans la perspective du développement durable

Comme le rappelle l'analyse qui vient d'être présentée, la question de l'équité est centrale dans la problématique du développement durable. Mais les formes dans lesquelles cette équité se déclinent sont aussi très diverses.

Dans les années récentes, après plusieurs tentatives historiquement infructueuses, l'attention s'est fortement centrée sur l'existence et la croissance des inégalités écologiques et sur le cumul de celles-ci

40. Source : Roberto Camagni : « Quelles stratégies pour un développement durable des villes ? », in : Villes du XXIe siècle, CERTU, Mai 1999 (Actes du Colloque de la Rochelle de 1998).

41. C'est-à-dire la soutenabilité à long terme du financement des transferts sociaux et l'efficacité des politiques correspondantes.

42. Source : Didier Desponds, « Stratégies résidentielles, différenciation spatiale et recomposition sociale. Application à l'aire d'influence de Cergy Pontoise », Thèse de Doctorat, Université de Cergy, Décembre 2003.

**6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?**

avec les inégalités sociales<sup>43</sup>. À lui seul l'objectif de réduction de ces inégalités, très fortement territorialisées, pourrait constituer une ambition marquante pour les politiques d'égalité territoriale tant ce thème, négligé par l'action publique, est déjà vaste - incluant à la fois les différences d'exposition aux risques ou d'accès à la nature et aux ressources (y compris la précarité énergétique), et les injustices dans l'usage de l'environnement ou les décisions publiques qui lui sont liées.

Mais la vision des inégalités portée par le développement durable ne se limite pas à cette seule question. Il s'agit également, comme cela a été évoqué dans les pages précédentes :

- De réduire les écarts dans l'autonomie politique et financière des collectivités locales pour les rendre capables de définir, avec les habitants, des stratégies de développement adaptées, transversales et à bonne échelle, ce qui, au-delà des péréquations, suppose sans doute des réformes institutionnelles ;
- De donner la priorité aux territoires les plus vulnérables et dont les populations sont dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins essentiels ;
- De réguler les inégalités entre territoires avec comme principe, proposé par Bertrand Zuideau par analogie à la définition du rapport Bruntland « d'un développement qui réponde aux besoins des habitants d'un territoire sans compromettre la capacité des habitants des autres territoires de répondre aux leurs »<sup>44</sup> ; et comme moyens la coopération, la mutualisation et la prise en compte des externalités ;
- De s'orienter vers plus « d'efficacité distributive », tout en ayant une conception plus large de bien-être et de la richesse (Roberto Camagni) - ce qui veut dire prendre en compte la contrainte de « soutenabilité » et d'efficacité des politiques de transfert, y compris en développant l'accès à de nouvelles formes non marchandes de richesses et de biens communs ;
- Et enfin, et peut-être surtout, d'éviter les impasses à moyen ou long terme pour les générations proches ou futures ; à la fois en maintenant ou développant les « capitaux critiques », en évitant les risques majeurs irréversibles, et en réduisant la vulnérabilité des territoires.

Toutes ces notions d'inégalités écologiques, de vulnérabilité, de capital critique<sup>45</sup>, de risques majeurs irréversibles, d'accès aux biens essentiels sont trop récentes et générales pour qu'on puisse en donner une cartographie synthétique à l'échelle des territoires. On a cependant bien progressé récemment dans leur conceptualisation, et on peut désormais les illustrer par des exemples précis à l'échelle territoriale (voir plus loin) - à une seule exception importante qui est celle de « besoin essentiel ». Si l'on peut définir à peu près ce que sont ces besoins pour un individu<sup>46</sup> - accès à l'autonomie, à l'eau, à l'air, à l'énergie, à une alimentation suffisante, à la santé, à un logement, aux droits civiques, à la sécurité et sans doute à l'emploi - c'est en effet plus difficile de définir ces besoins à l'échelle d'un territoire indépendamment des habitants qui y résident.

La Charte de l'environnement de 2005 a consacré un droit général à un environnement « sain et équilibré » applicable à tout le territoire national. Si l'on y ajoute l'accès à l'exercice des droits démocratiques (ce qui est lié à l'autonomie des collectivités locales), la garantie d'une égalité de traitement des citoyens, et les droits républicains à la sécurité ou la continuité géographique des réseaux, on a là une définition minimale de ce que pourraient être ces besoins minima garantis (essentiellement régaliens) sur tous les territoires sans exception. Mais comme on le sait c'est une question très controversée depuis l'origine des politiques territoriales<sup>47</sup>.

43. La thématique des inégalités écologiques a fait l'objet en France de nombreuses publications depuis une dizaine d'années, en particulier de Lydie Laigle, Guillaume Faburel, Cyria Emelianoff, Éloi Laurent, Jacques Theys, Bertrand Zuideau, Vincent Oehler, Christian Garnier ; ainsi que d'une synthèse statistique importante publiée par l'IFEN en 2006 (« Les inégalités environnementales ») et d'un rapport de l'inspection générale de l'environnement (W. Diebold, A. Hélias, D. Bidou, G. Crepey, 2005).

44. Source : Bertrand Zuideau, article cité dans la note 35.

45. Les « capitaux critiques » correspondent à des ressources considérées comme indispensables pour le développement, mais qui sont également vulnérables et menacées (voir la Note de méthode publiée sur ce thème par l'IFEN en 2002).

46. Sur cette notion de besoin essentiel voir l'article de synthèse publié par Félix Rauschmayer : « Qu'en est-il des besoins ? Reconceptualiser le développement durable » in Développement durable, la seconde étape », Éditions de l'Aube, 2010.

47. La nature de ce que doit contenir l'égalité des territoires a toujours été au centre du débat sur les politiques d'aménagement du territoire. On peut, en particulier, se référer aux débats qui ont accompagné la loi Pasqua de 1995 (à propos du droit d'avoir un accès proche à une grande infrastructure).

Si l'on reprend la distinction, plusieurs fois faite dans ce papier, entre « l'égalité qui doit être garantie sur tout le territoire » et « la focalisation sur les situations territoriales les plus graves », cela conduit finalement, dans la perspective du développement durable, à faire le partage entre trois types d'actions :

- D'abord garantir sur tout le territoire national une égalité d'accès à l'autonomie politique et financière, à la sécurité, à un environnement « sain et équilibré » ; ainsi qu'une égalité de traitement face au droit ;
- Ensuite, combiner le plus efficacement possible les initiatives - territoriales ou pas - permettant de réduire les inégalités écologiques ou les externalités entre territoires, d'anticiper les risques majeurs, de maintenir ou développer les capitaux les plus « critiques », et d'améliorer l'accès aux besoins essentiels des espaces ou populations les plus défavorisés ou vulnérables ;
- Et enfin accorder la priorité à la correction et à l'anticipation des situations manifestement non durables, correspondant au cumul de tous les risques précédents et à des impasses graves (combinaison de menaces majeures ou irréversibles et d'une incapacité d'action) - et ceci en prenant en compte toutes les échelles.

### 3. Donner la priorité aux situations manifestement non durables

Faire une cartographie, même approximative, des inégalités territoriales dans la perspective du développement durable qui vient d'être présentée est hors de portée de cette contribution. Le champ est trop vaste, les échelles trop hétérogènes, et, comme cela a été dit précédemment, l'information synthétique n'est malheureusement pas disponible. Il existe bien un document officiel sur « Les indicateurs territoriaux de développement durable » qui met en évidence, sur une cinquantaine de critères sélectionnés, des différences spatiales importantes<sup>48</sup>. Mais outre qu'il s'agit, le plus souvent, de moyennes départementales, les données rassemblées y ont l'inconvénient de n'être ni croisées ni dynamiques ou prospectives. Elles sont, en outre, très décalées de la perspective adoptée ici, beaucoup plus large et intégrée.

À défaut d'une telle synthèse, qui reste à faire, il est néanmoins possible, en combinant de multiples analyses dispersées, de rappeler ou mettre en évidence quelques constats ou grandes tendances qui mettent en évidence l'accroissement des tensions inégalitaires ; tensions qui sont susceptibles, si ce n'est déjà le cas, de conduire à des situations manifestement non durables dans les années à venir. Au croisement des évolutions de long terme, de la crise économique et de la crise écologique ces tendances concernent presque tous les territoires, mais, naturellement avec des horizons et des niveaux de gravité très différents. En schématisant à l'extrême, on en rappellera six :

- La première, déjà évoquée plusieurs fois, et naturellement la plus grave, est la concentration des inégalités écologiques, économiques et sociales sur les mêmes territoires (quartiers sensibles, régions de vieille industrie et certains DOM-TOM). Toutes les statistiques récentes ne font que confirmer ce qui était, depuis longtemps une évidence. Les ZUS, par exemple, sur lesquelles on dispose d'observations cohérentes, cumulent à la fois des taux de chômage et de pauvreté deux à trois fois plus forts que la moyenne ; des niveaux de bruit et de pollution de l'air plus élevés ; une déstructuration de l'espace liée aux effets de coupure des grandes infrastructures ; des espaces publics, un patrimoine immobilier et des services urbains dégradés ; et une exposition aux risques industriels deux fois plus grande que dans les autres quartiers comparables<sup>49</sup>. Même si les problèmes d'environnement y diffèrent, ce cumul est également massif dans les régions de vieille industrie ou certains DOM-TOM. La crise économique et le renchérissement du coût des ressources de base - énergie, transports, accès aux soins - risquent de rendre cette concentration des problèmes encore plus intolérable : on sait par exemple, grâce aux calculs de l'ADEME, que la part des dépenses énergétiques des 20 % des ménages

48. Source : Ministère de l'Écologie et du Développement durable (SOES) et DATAR, « Les indicateurs de développement durable pour les territoires », Novembre 2011.

49. La moitié des habitants des quartiers sensibles dans les banlieues souffrent de nuisances sonores fréquentes ; près de 60 % de ces quartiers sont traversés par des voies rapides ; 40 % sont exposés aux risques industriels (Voir la synthèse IFEN évoquée note 43).

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

les plus pauvres est, en proportion des revenus, deux fois et demie plus élevée que celle des 20 % les plus aisés.

- La hausse des prix de l'énergie (essence) et des transports, combinée à une baisse des ressources fiscales des petites communes, risque aussi de peser lourdement sur la situation des personnes à revenus modestes dépendantes de l'automobile dans la seconde périphérie des villes - dont certaines dépensent déjà jusqu'à 25 ou 30 % de leurs revenus aux transports<sup>50</sup>. On atteint sans doute la limite d'un modèle d'urbanisme, né au milieu des années 1970, qui avait cherché à résoudre les problèmes de rente immobilière et de coût du logement en favorisant l'étalement urbain et la mobilité, au prix d'une forte consommation d'espace, d'une multiplication par deux à quatre (par rapport à la ville dense) des émissions de CO<sub>2</sub>, de temps de transports élevés et d'un appauvrissement des liens sociaux ;
- À une plus grande échelle, ces problèmes de dépendance automobile et d'accessibilité risquent de contribuer à la fragilisation du réseau de villes moyennes, confrontées également à la désindustrialisation à la possible réduction des transferts sociaux, à la rétraction des services publics et à la concurrence des métropoles et des réseaux de déplacement « à grandes mailles ». D'ores et déjà un tiers des aires urbaines, essentiellement des villes moyennes ou de moins de 150 000 habitants, connaissent une stagnation ou une baisse de leur population. Aller au-delà ou ne pas stabiliser cette tendance aurait des conséquences graves sur l'équilibre de tout l'espace ou le patrimoine rural français ; et sans doute sur les dynamiques de métropolisation à long terme ;
- La crise pourrait, en revanche, favoriser la polarisation du potentiel de croissance lié à « l'économie résidentielle » sur les villes ou les régions les plus attractives, disposant des rentes patrimoniales ou des aménités environnementales les plus fortes avec, cette fois, en termes de développement durable, le risque inverse de surexploitation de la « base écologique » du développement, de conflits majeurs sur le foncier et de fragilité sociale et économique liée à la monoactivité. Les tensions locales, qui existent depuis longtemps, pourraient à terme se généraliser, en cas d'échec des politiques de diversification ;
- Symétriquement à ces possibles limites, toute une part du territoire français connaît depuis vingt ans une dynamique importante de croissance, à la fois démographique et économique, qui est, sauf exception, équilibrée<sup>51</sup> et articule développement de l'emploi, cohésion sociale et recherche d'aménités. En bénéficient les métropoles, les régions proches du littoral atlantique, le sud-ouest, la région Rhône-Alpes, et, à un moindre degré le sud-est méditerranéen. Comme l'a montré une étude récente de la FNAU<sup>52</sup>, la crise récente ne fait que renforcer cette polarisation, les dynamiques démographiques jouant un rôle important d'amortisseur des effets du ralentissement économique, et la qualité de l'environnement s'affirmant de plus en plus comme un facteur d'attractivité pour les cadres et les retraités. Si, en termes de développement durable et de réduction des inégalités, ces dynamiques sont aujourd'hui globalement favorables, il ne faut pas en négliger deux risques majeurs à terme. D'abord celui de la partition structurelle du territoire français en deux. Mais aussi un risque écologique important ; car cette polarisation se fait sur les territoires qui sont à la fois les plus riches sur le plan de la biodiversité, et les plus exposés au changement climatique<sup>53</sup> ;

50. Source : A. Polachini et J. P. Orfeuill, « les dépenses de logement et de transport des ménages franciliens », INRETS, 1998.

51. Cette notion d'équilibre fait référence aux travaux de l'ODIS, qui a élaboré un ensemble d'indicateurs portant à la fois sur la performance économique et sur la qualité des liens sociaux propres à chaque région française. Publié dans le « rapport 2010 sur l'état social de la France », le croisement de ces deux séries d'indicateurs fait apparaître des régions « équilibrées », performantes à la fois sur le plan social et sur le plan économique (Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes, Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Centre, Franche-Comté, Alsace). Malheureusement la dimension écologique n'est pas prise en compte.

52. Source : Note n° 23 de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme : « L'emploi local face à la crise de 2008- 2009, un révélateur des divergences territoriales ». Résistent mieux à la crise les régions qui ont un solde migratoire positif, une forte densité de services de proximité, des aménités qui attirent les cadres métropolitains (à l'inverse de celles de forte industrie ou automobile).

53. C'est qui apparaît lorsqu'on superpose la carte des régions en croissance et celles du risque climatique ou de la biodiversité. Voir, Jacques Theys : « Aménagement du territoire, l'exigence écologique », CPVS, Ministère de l'Équipement, 1999.

- Lié au précédent, le dernier risque est celui d'un développement de plus en plus déséquilibré de certaines régions métropolitaines. Si cohérence sociale et qualité de l'environnement favorisent la performance économique, l'inverse n'est pas nécessairement vrai, comme l'a montré le rapport publié fin 2010 par l'ODIS, qui croise des indicateurs sociaux et des mesures de performance économique<sup>54</sup> (54). Moteur essentiel de la croissance économique française, la région parisienne y est classée en 20e rang pour la cohésion sociale, et c'est aussi le cas, à un niveau différent pour les régions Provence-Côte d'Azur ou Haute-Normandie. Ces régions, au moins dans leur partie urbaine, sont, on le sait, également confrontées à des problèmes de congestion et d'environnement considérables, qui risquent de s'aggraver avec le réchauffement climatique. Comme l'a évoqué le paragraphe précédent, toutes les trajectoires métropolitaines ne sont pas similaires. Mais même les métropoles aujourd'hui les plus équilibrées sont exposées, comme toutes les grandes villes du monde, aux risques de « dualisation » de leurs territoires (qu'accroît la tendance à une « écologie de standing » dans les centres-villes), et de coupure avec leur espace régional. Ce sont, là encore, des tensions majeures que la crise et les contraintes budgétaires publiques risquent également d'accélérer.

Aucune des tensions ou des tendances précédentes n'est réellement nouvelle : on retrouve les constantes des politiques d'aménagement du territoire ou de la ville. Ce qui diffère par rapport aux périodes précédentes, c'est la prise de conscience des interdépendances entre le social, l'économique et l'écologique ; et les effets d'accélération liés à la crise économique, à l'endettement de l'État, et au renchérissement des prix de l'énergie, des transports ou du foncier. Toutes ces tensions font « système » et sont liées à la problématique des inégalités territoriales. Les aborder toutes ensemble, dans un contexte de rareté de l'argent public, suppose sans doute de différencier les approches et donc les modèles de développement, de desserrer certaines des contraintes qui pèseront de plus en plus sur les territoires (exemple de l'énergie), de mieux mutualiser les moyens, mais aussi de faire le partage entre les évolutions manifestement non durables et celles qui ne le sont pas.

Comment définir ces tendances « manifestement non durables » ? Si celles-ci apparaissent évidentes dans des pays comme l'Égypte, cela est moins le cas en France. Si l'on s'en tient à deux critères : impasses évidentes à moyen terme pour les générations présentes et réduction très forte des marges de manœuvre pour le futur, il est néanmoins possible d'établir une liste, à ce stade très qualitative, de ces évolutions potentiellement non soutenables. Comme on le constate dans l'encart 1, cette liste, même restreinte à dix enjeux, reste très large<sup>55</sup>. C'est au débat public, s'appuyant sur une évaluation plus scientifique que cela n'est le cas ici, de définir ce qui dans cette liste doit être considéré comme prioritaire, ou pas, dans les années à venir.

54. Source : Rapport 2010 de l'ODIS sur « L'état social de la France », opus cité note 51.

55. Cette liste des situations non soutenables est proche de celle publiée en 1999 dans « Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire, le développement durable et la confusion des bons sentiments », Note CPVS N°13 (J. Theys).

---

### Encart 1 : Quelques tendances manifestement non durables de l'évolution des territoires

Si l'on s'en tient à deux critères : impasses évidentes pour les générations présentes et réduction irréversible des marges de manœuvre pour le futur, on aboutit à une liste relativement restreinte des tendances non soutenables d'évolution du ou des territoires en France :

- La tendance à un « apartheid urbain » et à la concentration dans environ un millier de quartiers des inégalités économiques, sociales et écologiques les plus graves ;
  - Le risque de marginalisation définitive des anciennes ou futures régions ou zones de vieille industrie, cumulant pauvreté, chômage et environnement dégradé ;
  - La constitution de « nouveaux ghettos » à la seconde périphérie des agglomérations ajoutant aux impacts écologiques liés à l'étalement urbain des problèmes sociaux et politiques majeurs ;
  - Le « mal développement » chronique de certains DOM-TOM cumulant chômage, dépendance énergétique, déstructuration sociale, services urbains insuffisants et forte exposition aux risques naturels ;
  - Le legs aux générations futures d'impasses majeures : réchauffement climatique, traitement des déchets nucléaires, constructions en zones inondables ou exposées aux événements climatiques (littoral...), manque de sols, patrimoines abandonnés ; en particulier, les impacts territoriaux et sociaux très inégaux d'un possible réchauffement de 4 degrés d'ici la fin du siècle ;
  - La concentration des populations, des activités et des infrastructures sur les régions et les territoires à la fois les plus riches écologiquement et les plus vulnérables au changement climatique (régions atlantiques, sud-est et ouest, Rhône-Alpes, littoraux, estuaires...), avec un risque majeur de partition de la France en deux, et des conséquences à la fois sociales et écologiques ;
  - L'écart croissant entre les performances économiques de la région parisienne, concentrant plus du tiers de la production française, et sa situation écologique, sociale et « politique ». Ses conséquences sur le reste du Bassin parisien ;
  - Le risque d'effondrement d'une partie de l'armature urbaine des villes moyennes et notamment de celles dépendantes d'une monoactivité (industrielle ou publique) ou satellites des métropoles, avec ses conséquences sur tout l'espace rural ;
  - La tendance à la concentration géographique sur des territoires dépendant de la mono-exploitation de rentes naturelles ou foncières limitées (sud-est, régions de forte concentration touristique...), avec les tensions inégalitaires liées à l'accès à ces rentes et les risques résultant d'une forte vulnérabilité écologique (espace skiable...)
  - Le risque de « triple impasse » économique, sociale et écologique de certaines filières – et donc territoires – exposées à des contraintes économiques et écologiques majeures (porc et volaille en Bretagne, filières de la pêche, exploitation de carrières ;
  - L'extension possible, dans un contexte de crise prolongée, de vulnérabilités localement majeures liées à la non-maintenance ou à l'abandon de réseaux importants (eau, transports publics...) ou d'installations à risque ;
  - Pour mémoire : la dépendance croissante du territoire français à des évolutions externes difficilement contrôlables s'accompagne d'une incapacité collective à s'adapter (exemple : décrochage par rapport à la mondialisation...)
-

### III. Un besoin majeur de modernisation institutionnelle

Face à l'ampleur des enjeux qui viennent d'être évoqués, et aux contraintes économiques qui sont celles d'aujourd'hui, la première des marges de manœuvre disponible est, comme cela a été dit en première partie, la modernisation de l'action publique et des structures institutionnelles. Depuis la loi de décentralisation de 1982, la France s'est engagée dans une transition institutionnelle qui, à l'évidence, reste inachevée. Derrière la question des inégalités territoriales, c'est l'évolution de cette transition qui est sous-jacente : faut-il aller vers plus d'autonomie locale ou re-centraliser les politiques publiques ? Mais l'enjeu institutionnel ne se limite pas à cette interrogation centrale : c'est toute la question de la modernisation de l'État et des services publics qui est posée, avec les problèmes classiques de coordination, d'efficacité, et surtout de capacité à hiérarchiser démocratiquement les opportunités et les risques... Historiquement la prise en compte du développement durable a plutôt conduit à un pragmatisme institutionnel mettant l'accent sur l'adaptation aux situations locales, les bonnes pratiques, l'efficacité des procédures, l'implication démocratique. Mais il ne se réduit pas à ce pragmatisme. C'est aussi une invitation très forte à trouver de nouvelles formes d'action publique plus transversales, équitables, démocratiques et attentives aux ruptures majeures, aussi bien économiques que sociales ou écologiques. Comme les inégalités territoriales, il met au centre de sa problématique notre capacité collective à moderniser ces formes d'action. Sur ce point les deux thématiques convergent très largement et se renforcent mutuellement. Dans la perspective qui est proposée ici, il est possible de décliner ce besoin de modernisation autour de quatre grandes orientations :

Faire d'une autonomie territoriale réelle la « brique de base »<sup>56</sup> du développement durable et de la réduction des inégalités territoriales ;

Recentrer les interventions de l'État sur les situations manifestement non durables et redéfinir son rôle par rapport aux collectivités locales et à la société civile ;

Mettre en place des outils efficaces de mutualisation et de gouvernance multi-échelle ;

Et enfin, mieux évaluer les effets distributifs des actions publiques et privées, notamment en élargissant les études d'impact aux impacts sociaux.

#### 1. L'autonomie des territoires, « brique de base » du développement durable et de la réduction des inégalités territoriales

On a déjà évoqué quelques-unes des raisons qui justifient la priorité à donner aux territoires dans la mise en œuvre du développement durable : l'importance des enjeux d'aménagement du territoire pour l'environnement, l'hétérogénéité des situations géographiques, l'efficacité et la plus grande continuité des actions de terrain, la possibilité d'une plus grande implication démocratique ou d'une véritable transversalité des actions collectives. Toutes ces qualités font probablement des territoires les seuls acteurs à pouvoir intégrer efficacement les trois dimensions économiques, sociales et écologiques du développement. Ces raisons valent aussi, et sans doute encore plus, pour les inégalités territoriales car elles supposent, pour être réduites, encore plus de finesse dans les interventions et d'actions au plus près du terrain. Dans l'un et l'autre cas cela n'exclut, naturellement pas, la nécessité d'une action publique à d'autres échelles ; mais seulement d'une action « subsidiaire » dans une perspective qui est celle de la « subsidiarité active ».

Il y a ainsi une liaison étroite entre la territorialisation du développement durable et la prise en compte de sa dimension sociale<sup>57</sup>. Mais cela suppose une condition forte : que les territoires responsables aient l'autonomie, la taille et les moyens suffisants pour mener des stratégies réellement transversales, effi-

56. Expression empruntée à Pierre Calame, qui l'a utilisée à propos de la gouvernance (in : L'État au cœur, 1997, avec A. Talmant).

57. Voir la note 36.

**6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?**

caces et de long terme. Dans la perspective qui est celle de la réduction des inégalités territoriales cela pose essentiellement la question de l'autonomie des collectivités locales, et de leur capacité à intervenir à une échelle qui soit adaptée aux problèmes auxquels ils doivent faire face<sup>58</sup>.

On ne peut pas dire qu'aujourd'hui ces conditions soient réalisées ; ou, en tout cas, qu'elles le soient pour tous les territoires. Malgré trente ans de réformes, trois vagues de décentralisation (en incluant celle de 2010-2011), la création et le développement des EPCI, des va-et-vient sur la péréquation, des changements dans la fiscalité locale, etc. le système territorial français reste encore très déséquilibré. Et ce déséquilibre est probablement un des obstacles majeurs à la mise en place de politiques de développement durable efficaces. Avec 36 000 communes - dont vingt mille ont moins de 500 habitants -, une distribution des pouvoirs en blocs de compétences peu lisibles, des régions comparativement faibles, des écarts de potentiel fiscal considérables (de l'ordre de 1 à 4 pour les communes franciliennes), une péréquation qui ne satisfait ni l'État ni les collectivités pauvres, des intercommunalités « à la carte » et non élues, il est difficile de ne pas s'épuiser dans des réformes successives qui ajoutent à chaque fois un peu plus de complexité et de confusion, derrière des inerties très fortes.

En 1999, Yves Mesny<sup>59</sup>, parlant de la périphérie des villes, n'hésitait pas à parler de « catastrophe institutionnelle », ajoutant : « tant qu'on aura pas fait de ce territoire informe et segmenté sur le plan fiscal et sur le plan politique un territoire cohérent ; tant que l'on ne l'aura pas restructuré sur le plan de la représentation ; tant que l'on n'aura pas mobilisé les intérêts autour de son organisation politique, le problème de la ville ne sera pas résolu en France et avec lui la plupart de nos problèmes sociaux ; les centres urbains continueront à externaliser leurs difficultés sur les banlieues et les périphéries continueront à être laissées, comme elles le sont, à l'abandon... ». Ce diagnostic, très dur, pourrait être étendu à d'autres territoires et d'autres enjeux de développement durable, rendus difficilement gouvernables par l'inadaptation de nos structures locales.

Face à un tel constat, une solution s'impose d'elle-même : celle d'une profonde réforme territoriale. Le développement des EPCI a certes constitué un progrès important pour aller vers plus d'autonomie et de solidarité territoriale. Mais la péréquation qu'ils opèrent reste limitée (de l'ordre de 35 à 40 %) <sup>60</sup>, leur transversalité n'est réelle que dans les communautés urbaines, leur statut est instable, et leur légitimité démocratique très contestée. Il faut aller beaucoup plus loin avec la mise en place, à seulement deux échelles (locale et régionale), de collectivités de taille suffisante, élues au suffrage universel, et fonctionnant par emboîtement « ascendant » de deux niveaux de gestion : communes - communautés à l'échelle locale et départements/métropoles - régions à l'échelle régionale<sup>61</sup>. Une telle réforme aurait, en outre, l'avantage de rendre possible un autre changement majeur qui serait de réarticuler, comme c'est le cas dans de nombreux pays européens, les instruments économiques de l'aménagement du territoire avec ceux de la planification physique et des politiques foncières. Pour éviter le risque majeur qu'une telle concentration ne conduise à renforcer une gestion technocratique des territoires, cela devrait s'accompagner par l'extension de toutes les formes de participation démocratique aux décisions : délégation aux associations, budget participatif, ouverture des débats au public, représentation équilibrée des quartiers et des communes regroupées, appui à des formes différentes de territorialisation (parcs régionaux, organismes de bassin, territoires de projet, etc., Agendas 21, etc.). Cette recherche d'autonomie et de transversalité devrait enfin, naturellement, conduire à transférer aux collectivités locales de nouvelles compétences aujourd'hui assurées par l'État déconcentré, dès lors qu'elles peuvent le mieux être remplies aux deux niveaux local ou régional (infrastructures régionales, accès aux soins, protection du patrimoine, développement économique...). Dans une telle hypothèse, une part importante de la péréquation serait faite à l'échelle des régions et des « communautés de communes » élues, les dota-

58. Il s'agit de rendre les plus compatibles possible trois échelles : celle des « problèmes », celle des solutions et celle des institutions

59. Source : Yves Mesny : « Territoires et représentation politique » in : Revue Esprit, Le pari de la réforme, Mars-avril 1999.

60. Source : S. Humbert, A. Degorreau, « Revenu des ménages et potentiel fiscal ; une approche intercommunale » (application à la Région Nord-Pas-de-Calais). INSEE, février 2007.

61. L'illustration d'un fonctionnement à deux niveaux emboîtés est donnée dans un article publié par P. Stussi dans le numéro spécial de juin 2012 consacré par la revue Pouvoirs Locaux à la différenciation territoriale (« Repenser la gouvernance locale : globaliser les enjeux et différencier les réponses »). C'est le cas en Finlande où les régions dépendent des communes.

tions de l'État étant attribuées à ces deux niveaux. C'est donc un nouvel équilibre entre l'État et les collectivités décentralisées que propose cette perspective du développement durable.

## **2. Une nouvelle répartition des rôles entre les collectivités locales, la société civile et l'État - et un recentrage de celui-ci sur les évolutions manifestement non durables**

Le renforcement de l'autonomie, à bonne échelle, des collectivités locales ne signifie pas que l'État n'ait pas un rôle essentiel pour prévenir ou réduire des inégalités territoriales croissantes. C'est aujourd'hui encore à l'échelle nationale que se fait la majeure partie de la redistribution sociale ou de la protection contre les risques majeurs, et cette situation devrait perdurer. C'est aussi à l'État de garantir « ce sur quoi l'égalité territoriale doit être absolument assurée », et, en particulier la mise en œuvre des fonctions régaliennes (sécurité, continuité territoriale). Dans la perspective d'une « subsidiarité active » c'est néanmoins une nouvelle répartition des rôles entre l'État, les collectivités locales et la société civile que propose également la perspective du développement durable.

Cette répartition nouvelle des rôles repose sur la distinction – et la dissymétrie – entre, d'un côté, « la mise en œuvre de stratégies de durabilité » et, de l'autre, « la prise en charge de situations manifestement non durables ».

Aux collectivités locales, aux entreprises, au marché, à la société civile de mettre en œuvre démocratiquement, et aux bons niveaux, les politiques intégrées et adaptées aux réalités de terrain, qui permettront seules un développement durable – et une réduction des inégalités territoriales – dans une perspective d'éco-efficacité, de synergie entre le social et l'écologique, et de mobilisation des énergies collectives. À l'État, et, éventuellement à l'Europe, en concertation avec tous les acteurs sociaux, de définir les règles générales et de prendre en charge, dans une optique de solidarité et de prévention à long terme, les risques écologiquement ou socialement intolérables, dans la mesure où ils sont manifestement non maîtrisables au niveau local ou de l'entreprise, ou peuvent conduire à des inégalités de situation intolérables. En caricaturant, il s'agirait de distinguer plus clairement ce qui relève du « comment vivre ensemble » (rôle du marché, de la société civile et des collectivités locales) et ce qui s'apparente plus au « comment survivre ensemble » (rôle des États, de l'Europe et des instances de sécurité internationale). Ce qui reviendrait à préciser les situations manifestement non durables et celles qui ne le sont pas.

Dans la pratique cela conduirait à recentrer l'action de l'État, et, en particulier de l'État déconcentré, sur ces situations non durables, mais aussi sur les innovations de rupture difficiles à développer à la seule échelle d'une entreprise (y compris publique) ou d'une collectivité locale. Compte tenu de l'importance de ces situations potentiellement non durables (voir l'encart 1) et de la limitation des moyens imposée par la crise, cela supposerait un effort considérable de hiérarchisation – qui n'est pas fait aujourd'hui<sup>62</sup> ; et une coordination interministérielle allant bien au-delà de la fusion entre aménagement du territoire et politique de la ville. Si elle était choisie, cette option de redistribution des rôles devrait, en outre, s'inscrire dans une perspective plus large, également liée à celle du développement durable, qui est celle d'une transformation de la « gouvernance multi-échelle » (c'est-à-dire des relations verticales entre territoires).

## **3. De nouvelles formes de mutualisation et de gouvernance multi-échelle**

Un partage plus équilibré des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales serait sans doute un élément important d'une politique de réduction des inégalités territoriales. Mais cela n'épuise pas les changements institutionnels utiles, d'autant que les propositions précédentes constituent des ruptures profondes, et donc improbables, par rapport à la tradition politique française. Une orientation complémentaire serait

62. Comme le remarque Jean Leca en parlant « d'État Creux », les fonctions de coordination l'ont progressivement emporté dans l'administration sur celles de hiérarchisation ; avec, par exemple, des stratégies sans véritables priorités, ou une concentration des efforts sur des actions pas toujours les plus stratégiques (l'exemple est souvent donné de la « construction des ronds-points... »).

**6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?**

celle d'une articulation plus efficace des échelles de gouvernance. Pour le développement durable, ces échelles vont du lieu d'habitat ou de travail jusqu'à la planète ; avec comme principes ceux de la solidarité et de l'équité interterritoriales. Les questions de « gouvernance multi-échelle » y sont donc centrales. En termes de propositions, cela peut se décliner en trois grands axes de transformation de l'action publique. Au niveau national, afficher un cadre de cohérence plus clair, comme cela est fait en Allemagne. Au niveau régional ou local, renforcer toutes les formes de coopération interterritoriales. Et enfin, à toutes les échelles, prendre en compte la dimension globale – ce que Cyria Emelianoff appelle « la terrestrialisation » des politiques publiques<sup>63</sup>.

Dans un domaine comme les inégalités territoriales où se mêlent toutes les échelles, une autonomie plus grande des collectivités locales et un recentrage des interventions de l'État ne peuvent, tout d'abord, se concevoir sans un minimum d'accord sur les objectifs et sans un encadrement des actions par des règles du jeu et des principes clairement définis. Il s'agit, comme cela est fait en Allemagne, de faire reposer l'aménagement du territoire sur des fondements juridiques solennels, « créateurs de formes d'action collective stables, hiérarchisées, générales sur tout le territoire », ce que Jean-Gustave Padioleau appelle des « politiques constitutives »<sup>64</sup>. En Allemagne, par exemple, les politiques d'aménagement du territoire mettent en avant les notions d'équilibre, de partenariat, d'équité respectueuse des différences, d'environnement, de dynamique métropolitaine<sup>65</sup>. Un débat pourrait être ouvert sur les principes les mieux adaptés à la France. Dans la même perspective pourrait être relancée l'initiative, qui n'avait pu être menée à son terme, des schémas de service. Enfin une autre révolution possible serait d'introduire dans la péréquation ou dans les politiques contractuelles des principes de conditionnalité, liés, par exemple à des résultats obtenus en termes de réduction des inégalités ou de développement durable... La perspective du développement durable débouche aussi sur des préconisations multiples en matière de coopération interterritoriale. Si l'idée de comptabiliser et de prendre en compte les externalités négatives entre territoires semble difficilement applicable<sup>66</sup>, il n'est pas impossible d'imaginer des systèmes de contrats compensant financièrement les services ou les contraintes imposées par un territoire à un autre, au-delà des redistributions fiscales. Le système à deux niveaux de gestion proposé plus haut ou un emboîtement des outils de planification, comme cela existe dans beaucoup de pays européens, permettrait aussi d'introduire plus de solidarité et de cohérence entre territoires. C'est également dans la logique du développement durable d'aller beaucoup plus loin dans la mise en place de coopérations souples autour de « territoires de projets » et dans la péréquation horizontale. Il est clair, enfin, que le principe « d'efficacité distributive » s'accorde bien avec la nécessité actuelle de mutualisation des moyens à tous les niveaux, et cela même dans l'hypothèse où les réformes proposées ci-dessus seraient mises en œuvre. Dans un contexte où c'est localement le fonctionnement même de la démocratie qui risque d'être mis en cause (avec, par exemple, le risque de non-remplacement de nombreux élus dans les communes rurales), toutes les solutions permettant de combiner solidarité entre collectivités et réduction des coûts devront être exploitées, bien au-delà des coopérations déjà existantes.

C'est la spécificité du développement durable d'inclure aussi dans ces solidarités interterritoriales, l'échelle planétaire. Articuler cette échelle à la problématique des inégalités territoriales ne va, sans doute, pas de soi. À travers des mouvements comme celui des « villes en transition » ou la mise en place des Plans Climat, on voit cependant qu'en intégrant les problèmes d'accès à l'énergie, d'alimentation ou de logement, les inégalités globales rejoignent souvent celles qui sont locales. Remarquons, finalement, que pour le développement durable, ce n'est pas le fonctionnement en réseau ou l'emboîtement hiérarchique qui caractérisent le mieux l'articulation des échelles ; mais plutôt, comme le propose Cyria Emelianoff, la topologie. Il s'agit en effet d'accorder une place centrale à la singularité des lieux mais aussi aux articulations qui les

63. Source ; Cyria Emelianoff, « Les pouvoirs locaux dans la mondialisation écologique ». Dossier d'habilitation à diriger les recherches, Université du Maine, 2011. L'expression de « terrestrialisation » rend compte des politiques d'intégration à l'échelle locale des enjeux globaux (exemple des Plans Climat ou des Agendas 21).

64. Source : Jean-Gustave Padioleau : « Prospective de l'aménagement du territoire. Refondations liminaires de l'action publique conventionnelle » in, « Repenser le territoire, un dictionnaire critique », Éditions de l'Aube, 2000 (sous la direction de S. Wachter).

65. Source ; Jacques Levy, « Aménagement, fin et suite - l'État, l'Europe, la société », même ouvrage que dans la note précédente.

66. L'idée de prendre en compte les externalités entre territoires a été développée par B. Zuindeau (référence de la note 35).

relient, de proche en proche à l'espace global. Cela suppose, en particulier, de s'intéresser, en priorité, aux espaces de discontinuité entre les échelles (no man's land entre deux quartiers, bordures départementales, espaces en friche) pour ensuite s'attacher à « créer de nouvelles coutures », entre quartiers, agglomérations, villes et campagnes, espace national et mondial. La même image pourrait s'étendre aux communautés. Le développement durable est ainsi d'abord un travail de « couture ».

#### **4. Commencer par mieux évaluer les effets distributifs des politiques publiques et étendre les études d'impact aux impacts sociaux**

Toutes les propositions précédentes reposent sur l'hypothèse qu'il existe des marges de manœuvre importantes en matière de réduction des inégalités territoriales du côté de l'architecture des institutions. Si cela n'était pas le cas resterait cependant un outil d'action majeur qui serait de réduire les injustices liées, notamment, aux politiques et décisions publiques. Pour cela il faudrait, d'abord, commencer par mieux évaluer les effets distributifs. Dans le domaine du développement durable, par exemple, force est de constater que les politiques passées – tant nationales que locales – n'ont pas fait de l'équité sociale une forte priorité. En devenant un élément important de la compétition entre les territoires, les politiques de « qualité totale » suivies en matière d'environnement (niveaux de sécurité ou de normes élevés, protection des « hauts lieux) ont plutôt favorisé une écologie de standing. Cela n'est pas une exception, et on pourrait trouver, par exemple dans le domaine de l'équipement et de l'aménagement, de multiples illustrations d'un traitement inégalitaire des territoires<sup>67</sup>.

Dans les années 1970-80 plusieurs rapports publics avaient proposé d'accompagner systématiquement les études d'évaluation économique des projets par une analyse des impacts de ces projets par groupe social ou par territoire. Parallèlement s'était développé un réseau international favorable à la mesure des impacts sociaux des projets<sup>68</sup>. Aucune de ces initiatives n'ayant abouti, il faut bien constater que, quarante ans après, l'analyse des effets sociaux et distributifs des politiques et actions publiques reste très peu développée. Une des premières mesures qui pourrait être prise dans le cadre des politiques d'égalité territoriale pourrait être ainsi de développer ce type d'analyse au sein du secteur public (à toutes les échelles), en assurant la transparence. Et, au-delà des administrations, d'étendre les études d'impact aux impacts sociaux. À l'instar de ce qui existe aux États-Unis à travers la justice environnementale, on disposerait ainsi d'outils d'évaluation permettant d'éviter des mesures discriminatoires aux dépens de populations déjà défavorisées. Ce serait un pas en avant non négligeable en direction de l'égalité territoriale.

## **IV. Investir dans l'innovation et une vision plurielle des modèles de développement**

Si les réformes institutionnelles constituent une marge de manœuvre importante pour corriger les inégalités territoriales les moins acceptables, elles ne suffisent pas. Pour être durablement efficaces, elles doivent aussi pouvoir déboucher sur de nouvelles dynamiques d'innovation et de développement et avoir une traduction concrète en termes économique, social ou écologique. Face aux crises simultanées que la France traverse, et à la diversité des situations qui sont celles des territoires, où trouver les ressources de croissance nécessaires et les solutions spécifiques aux problèmes multiples que pose

67. On peut citer, parmi beaucoup d'autres, le choix d'assurer la traversée de Neuilly par une voie souterraine à un coût très élevé.

68. Dès le début des années 1970, le « Groupe Gruson », mis en place à l'initiative du tout nouveau ministère de l'environnement, avait proposé d'intégrer dans les études d'impact et le calcul économique des évaluations d'impact social... sans succès.

**6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?**

L'égalité territoriale - tout en respectant les contraintes qui sont celles du développement durable ? Bien évidemment, c'est une question beaucoup trop vaste que cette contribution ne peut aborder que de manière extrêmement partielle. À titre d'illustration, et dans la perspective qui est celle du développement durable, on l'abordera à travers trois thèmes, eux-mêmes déjà très larges :

- Celle des modèles territoriaux de développement et de leurs rapports à l'innovation ;
- Celle de la mobilité et des nouvelles formes de proximité ;
- ment des contraintes de court terme.

## **1. Mobiliser l'innovation pour favoriser la pluralité des modèles territoriaux de développement**

Dès le lendemain de la loi Pasqua de 1995, marquée déjà par une forte ambition d'égalité territoriale, il est apparu, dans un contexte de mondialisation émergente, que l'objectif fixé - un quart de siècle plus tôt - par le « scénario de l'inacceptable », « d'aménager le territoire plutôt que déplacer les hommes », risquait de devenir hors de portée des politiques d'aménagement du territoire. En 2001, c'est autour de cette question et de la place du marché dans les dynamiques territoriales que le Conseil d'Analyse Économique organisa un débat entre économistes et responsables de l'aménagement du territoire. Le rapport qui en découle<sup>69</sup> met très clairement en évidence les positions qui s'affrontaient alors et restent très présentes, sur l'égalité territoriale : la DATAR y défend un « polycentrisme maillé » (autour de 7 grandes métropoles) ; les économistes classiques y mettent l'accent sur le problème d'attractivité globale du territoire national et sur les limites de la redistribution ; et l'écologie politique (en l'occurrence Alain Lipietz) y montre, au contraire, l'intérêt d'un développement endogène, mettant en avant l'attachement des habitants à leurs territoires et les perspectives ouvertes par l'économie de services. Dans les années suivantes, cette tension entre les arguments n'a fait que se renforcer.

Les recherches convergentes sur les systèmes locaux d'innovation, « la ville créative », l'économie résidentielle, l'économie quartenaire, l'économie industrielle, les stratégies de « différenciation territoriale », etc. ont fait pencher la balance du côté des stratégies locales de développement. Mais, dans le même temps, l'endettement extérieur croissant a aussi renforcé les arguments en faveur de l'efficacité économique et d'une vision globale de l'attractivité « du site France ».

Aujourd'hui ces controverses demeurent ; mais le contexte est très différent. D'abord, la prise en compte des problèmes de la ville et de celles du développement durable déplace en partie le débat qui était essentiellement mené par les économistes. Ensuite et surtout l'environnement économique n'est plus du tout le même. Les risques de partition du territoire en quatre sous-ensembles de plus en plus disjoints – mis en évidence par Laurent Davezies<sup>70</sup> ; comme celui d'un décrochage de la France dans la compétition mondiale ; ou ceux évoqués précédemment (encart 1) d'évolutions locales manifestement non soutenables rendent l'idée d'un modèle unique de développement territorial (modèle de marché ou endogène) inadaptée à la réalité. L'enjeu est plutôt de concevoir plusieurs modèles de développement différents, adaptés aux différentes situations, intégrant clairement les échelles nationales, territoriales et mondiales et de trouver la meilleure façon possible de les emboîter et d'assurer leur coexistence.

Il n'est pas possible ici de faire une typologie de ces différents modèles. On en trouve beaucoup d'éléments dispersés dans « Territoires 2040 » (DATAR), les travaux du Conseil d'Analyse stratégique<sup>71</sup>, les nombreuses recherches sur les systèmes territoriaux qui viennent d'être évoqués (ville créative...), ou les actions et études locales. On se limitera, à ce stade, à deux remarques.

D'une part, il y a peu d'articulation, au moins au niveau national, entre tous ces travaux et la problématique du développement durable. Celle-ci reste très peu connectée avec la réflexion sur les modèles

69. Source : Rapport du Conseil d'Analyse Économique sur « Économie et Aménagement du territoire », avec des contributions de Jean Louis Guigou, Bernard Parthenay, Louis Gérard-Varet, Michel Mougeot et Alain Lipietz., La Documentation française, 2001.

70. Source : Laurent Davezies, « La crise qui vient », La République des idées, Éditions du Seuil, 2012.

71. « Sortie de crise. Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance ? » Rapport d'un groupe de travail du CAS présidé par Daniel Cohen. Rapporteurs C. Joly, O. Passet et V. Wisnia-Weil, CAS, Octobre 2009.

territoriaux, sauf à travers les questions d'attractivité et d'aménités. Les deux mondes du développement durable et de la géographie économique restent encore fortement disjoints à quelques exceptions. Il y a, par ailleurs, une question commune à toutes ces potentialités de développement territorial qui est celle de l'innovation, et de sa mobilisation dans la perspective du développement local et, plus largement de la réduction des inégalités. Même s'il y a, sur ce point, des controverses, il faut faire le constat que sur ce plan de l'innovation, qu'elle soit technique ou sociale, la France n'est pas nécessairement la mieux placée en Europe. Le diagnostic a souvent été fait, avec des arguments très différents et parfois contradictoires : manque de concentration des efforts (trop de pôles de compétitivité), conservatisme dans le choix des filières, manque d'incitations personnelles, excès de bureaucratisation, coupure entre recherche et développement, manque de continuité et de stratégie, place des PME, défaillance du capital risque et du système financier<sup>72</sup>. Ce qui est vrai pour l'innovation technologique l'est encore plus pour l'innovation sociale, avec un affaiblissement de la recherche finalisée travaillant dans ce domaine. Or ce sont des enjeux essentiels dans le domaine des inégalités territoriales avec, par exemple, l'importance de trouver des solutions innovantes pour l'habitat (autoconstruction par les habitants, cogestion des immeubles intégrant les locataires), l'économie solidaire, la mobilité partagée, l'accès aux soins en zone rurale, les économies d'énergie dans les logements collectifs, l'économie verte<sup>73</sup>. C'est probablement un des enjeux majeurs de la réduction des inégalités territoriales que de favoriser cette innovation sous toutes ses formes, en s'assurant de la pluralité des idées et des pistes de réflexion. C'est toute la société qui doit être impliquée, bien au-delà des chercheurs, en commençant d'abord par ceux qui subissent le plus les inégalités à réduire.

## 2. Réinventer la proximité et l'accessibilité

À une échelle plus locale, le point d'articulation majeur entre développement durable et inégalités territoriales est le triptyque « proximité / mobilité / accessibilité », avec, en arrière-plan la question centrale de l'accès au logement et de sa localisation. On est dans l'un des cœurs de notre problématique qui renvoie à la fois aux dynamiques de ségrégation et d'évolution des villes prises dans la double crise de l'immobilier et de l'énergie<sup>74</sup> ; aux liens entre pauvreté et coût des transports et du logement ; aux contradictions entre accès à la nature et aux services dans les communes rurales et périurbaines ; à la place de la proximité dans les liens sociaux ; et au droit à la mobilité, avec toutes ses conséquences sur l'environnement ou les ressources.

À partir de la fin des années 1970 et du contre-choc pétrolier, la baisse relative des coûts de l'énergie et de l'automobile, et les politiques d'équipement ont permis de faire de la mobilité individuelle « la variable d'ajustement » de l'organisation du territoire - et de surmonter à la fois les problèmes de logement liés à la rente immobilière, ceux de l'accès aux services (notamment dans les zones de faible densité) ; et ceux de la cohabitation de plus en plus difficile entre groupes sociaux. C'est ce modèle qui est remis en cause avec la hausse des prix du carburant (+ 7 % par an entre 2003 et 2009) et de l'automobile, la prise de conscience de ses effets sur l'environnement, et surtout la reconnaissance de ses conséquences sociales.

Dans le cas des quartiers situés en seconde périphérie des villes et même des villes moyennes « satellites des métropoles », il apparaît, en effet que la compensation implicite entre le coût du logement et celui des transports s'opère de moins en moins bien pour les catégories les plus pauvres, qui non seulement

72. Voir le rapport de la Fondation Terra Nova publié en juin 2012 : « L'innovation en France : un système en échec (Nicolas Von Bulow) » ; et l'article, à paraître en 2013, de Rémi Barré sur l'implication de la recherche française dans le développement durable.

73. Depuis de nombreuses années, Yann Maury, de l'ENTPE, a montré, par exemple les perspectives qui étaient ouvertes dans le domaine du logement par l'autoconstruction et les coopératives d'habitant. On peut lire, notamment, l'article publié récemment dans la revue « Pouvoirs locaux » : « Les coopératives d'habitant, un outil pour les villes durables », Pouvoirs locaux, juin 2012. Sur le manque d'innovation en matière d'innovation sociale, on peut également consulter l'exercice de prospective de la demande sociale de recherche intitulé « AGORA 2020 », réalisé par le Centre de prospective du Ministère de l'Équipement et publié en 2007.

74. Source : « Pour des territoires soutenables » in « L'Économie verte contre la crise », P. Crifo, M. Glachant, S. Hallegatte, E. Laurent, G. Raphael, PUF, 2012.

**6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?**

doivent souvent accepter des conditions de vie moins favorables que prévu, mais dépensent finalement en proportion plus pour ces deux besoins essentiels que les plus aisés<sup>75</sup>. Il faut rappeler, à ce stade, deux ordres de grandeur : les usagers plus pauvres dépensent, en proportion de leurs revenus, environ deux fois plus pour leur carburant que les plus aisés ; et les dépenses de transport des ménages peuvent varier dans un rapport d'un à quatre selon leur localisation. Avec la hausse prévisible du prix du pétrole, les problèmes de financement des services publics, les contraintes liées à l'effet de serre et la fragilisation d'une partie des territoires locaux, ces difficultés risquent de se renforcer considérablement. C'est le rêve de « vivre en ville à la campagne » qui risque de se transformer en impasse écologique et sociale<sup>76</sup>. Sur cette question de la localisation de l'habitat, la position des défenseurs de l'environnement a longtemps été ambiguë ; les uns érigeant en modèle les logements noyés dans la verdure, le télétravail, l'autoproduction ou les petites communautés de voisinage ; les autres mettant en avant les avantages de la centralité, des espaces publics, des solidarités de quartier et les coûts sociaux ou écologiques de l'étalement urbain ou de la vie à la campagne. Dans la perspective qui est celle du développement durable, il s'agit plutôt de résoudre les contradictions entre ces deux visions - en donnant la priorité aux questions de ressources, d'inégalités sociales et d'effet de serre, mais en s'attachant aussi à redéfinir des formes nouvelles de proximité et d'accessibilité.

L'accessibilité ne se confond pas avec l'accès à la mobilité automobile, même si celle-ci restera indispensable en zone rurale. Comme le rappelle Cyria Emélianoff<sup>77</sup>, elle est multiple et concerne également tous les services ou les espaces accessibles par des modes doux ou les transports publics et tout ce qui ne nécessite pas nécessairement de déplacement – accès à la connaissance, à la communication, au télétravail, aux relations de voisinage. Elle est surtout contradictoire : l'accès à la mobilité contredit celle à un air de bonne qualité, l'accès à la maison individuelle, celle à une certaine forme d'urbanité. La question est donc de gérer ces contradictions, sachant qu'il n'est pas possible de « gagner sur tous les tableaux à la fois ». Sans doute y a-t-il pour cela des marges de manœuvre insuffisamment exploitées du côté des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des nouvelles mobilités (le covoiturage par exemple) ou de l'ouverture des espaces publics. Mais ces contradictions renvoient aussi à la reconfiguration des proximités.

Il faut rappeler que le développement durable, tout en accordant une attention prioritaire aux questions globales, s'est, depuis sa naissance, construit en très large partie autour de cette notion de proximité. Et ceci sous toutes ses formes : villes à courte distance, circuits courts de production et de distribution alimentaire, écologie industrielle et production en cycle fermé, tourisme de proximité, production et consommation locale d'énergies renouvelables, mise en valeur de la nature ordinaire, développement « endogène », soutien à l'autonomie locale et à la mixité sociale et « fonctionnelle » (rapprochement entre emploi et logement). Dans beaucoup de domaines, ces préoccupations rejoignent aujourd'hui celle des habitants, qui souhaitent éviter des déplacements de plus en plus longs ou coûteux ; et sont de plus en plus sensibles à leur cadre de vie, à la qualité des aliments qu'ils consomment, à une urbanité plus conviviale.

En témoigne le succès croissant des circuits courts qui concernent maintenant plus de 20 % des exploitations agricoles, un chiffre d'affaires de près de 3 milliards d'euros, et un pourcentage de la consommation alimentaire totale d'un et demi pour cent, avec de grandes différences régionales<sup>78</sup>. Au-delà de ces chiffres – qui regroupent aussi bien les achats à la ferme que les contrats directs entre groupes de consommateurs et exploitants (AMAP), c'est potentiellement l'évolution vers une agriculture plus écologique qui se dessine et surtout l'effacement de la coupure historique entre la ville et son environnement rural proche. Remarquons que, dans tous ces cas, la proximité est conçue de manière large : une distance de 150 kilomètres pour les circuits courts et une vision au moins autant sociale que purement géographique des relations. Dans le sillage des expérimentations écologiques, c'est en fait toute une

75. Source : A. Palachini et J. P. Orfeuil, « les dépenses de transport et de logement des ménages franciliens », INRETS, 1998. Rappelons, par exemple, que depuis 20 ans, la mobilité automobile a cru de 60 % en région parisienne, et la population de 12%.

76. Source : Cyria Emélianoff et Jacques Theys : « Les contradictions de la ville durable », Revue le Débat, Gallimard, n°113, 2001.

77. Tout ce paragraphe s'inspire de l'article publié par Cyria Emélianoff dans « Aménagement durable, défis et politiques » sous le titre : « Le développement durable, comment sortir de la quadrature du cercle ? » Éditions de l'Aube, 2002.

78. Source : AGRESTE, Revue du service statistique du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, Note thématique consacrée aux « circuits courts », N° 275, janvier 2012 (AGRESTE Primeur).

nouvelle économie qui cherche à se construire, autour d'un usage différent des produits (« économie de la fonctionnalité), des coopératives, de la finance solidaire, des monnaies locales<sup>79</sup>. C'est là où le développement durable rejoint à la fois l'économie territoriale et le développement local.

La critique essentielle qui est faite à cette revalorisation de la proximité c'est qu'elle semble ne pouvoir concerner que les classes moyennes relativement aisées du centre-ville qui, par ailleurs, voyagent à longue distance. C'est un des enjeux importants des politiques d'égalité territoriale que de la rendre possible pour les catégories plus défavorisées. Cela renvoie, notamment, à la réhabilitation de l'habitat en première couronne, aux politiques de logement et à leur articulation avec celles de transport public, à la reconquête des friches, à l'intégration des politiques de la ville et des politiques urbaines, à la sécurité, au développement de la nature en ville, à la ville durable ou « post-carbone ». On est au cœur des politiques locales.

### 3. Prendre le risque de transitions de long terme pour réduire les contraintes de court terme

Agir sur la ville ou sur l'espace, c'est s'inscrire dans une temporalité dont on peut craindre qu'elle ne soit totalement incompatible avec les urgences sociales, économiques – ou même environnementales – d'aujourd'hui. C'est aussi ce qui explique les doutes sur l'efficacité d'une redistribution ou d'une justice sociale qui passerait par plus d'égalité territoriale. L'argument du développement durable et celui de la justice territoriale se rejoignent néanmoins pour justifier le risque de politiques de long terme, pas seulement au nom des intérêts légitimes des générations futures, et de la prévention des impasses les plus graves, mais pour réduire les contraintes de court terme auxquelles nous exposent la multiple crise (économique, écologique, sociale, démocratique) que nous traversons.

Comme on a pu le constater, il existe de nombreuses convergences entre les objectifs du développement durable et ceux de la réduction des inégalités territoriales ; l'une d'entre elles étant leur besoin commun de stratégies de long terme. Dans le cas du développement durable beaucoup des objectifs sont à un horizon de plusieurs décennies (« le facteur 4 en 2050<sup>80</sup>) - avec des échéances intermédiaires -, et leur concrétisation passe par la définition de transitions sur une longue période, comme la transition énergétique ou vers des villes « post-carbone »<sup>81</sup> et « l'économie verte ». Pour beaucoup de bonnes raisons, le choix de s'engager sur de telles trajectoires de long terme est aujourd'hui rendu improbable : l'endettement de l'État, les difficultés sociales liées au chômage, le scepticisme sur les enjeux écologiques et les promesses de la croissance verte, la crise du logement, les réticences des entreprises et de certains secteurs industriels, les contraintes internationales, la multiplicité des problèmes auxquels doivent faire face les collectivités locales. Mais ce sont aussi toutes ces raisons qui rendent indispensables un engagement sur le long terme. On ne reviendra pas sur les raisons écologiques qui rendent urgentes des transitions de long terme à l'échelle des territoires allant bien au-delà des actions déjà engagées – et notamment sur les conséquences très inégales que pourrait avoir un réchauffement de quatre degrés à l'horizon de la fin du siècle. On sait que, pour l'instant, ce qui est déjà engagé ne représente qu'un quart du chemin à parcourir. Ce qu'il faut rappeler, c'est qu'il y a aussi des justifications économiques et sociales très importantes pour en prendre le risque – et que ces bonnes raisons concernent également le court terme.

D'abord une justification purement sociale. Pour une part non négligeable, les questions de pauvreté, de sans-abri, de ségrégation sociale sont quelque part liées aux enjeux qui sont ceux du développement durable territorial, à la réduction des factures énergétiques, à la maîtrise de l'étalement urbain et de la rente immobilière<sup>82</sup>, à l'émergence de nouveaux modèles de développement (économie solidaire). Ce

79. Avec des systèmes intelligents de positionnement géographique et de comptage des émissions individuelles de CO<sub>2</sub>, on peut utiliser des monnaies locales pour coupler des économies d'énergie faites par les ménages, et l'émission de « monnaie », avec la production locale de services ou l'offre de nouvelles technologies énergétiques. Un projet de ce type a été conçu en Alsace.

80. Le facteur 4 correspond à la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. C'est l'objectif qui a été fixé dans le domaine de l'énergie par la loi de 2005 et sert de référence pour la politique française.

81. La « ville post-carbone » est une ville qui est capable d'ici 2050 de diviser par 4 ses émissions de CO<sub>2</sub>, d'être autonome par rapport au pétrole et de s'adapter au réchauffement climatique. Voir le numéro spécial publié sur ce thème par la revue *Futuribles* en Janvier 2013, ainsi que l'article publié dans les *Annales des Mines*, « La ville post-carbone, moteur de l'économie verte de demain »

82. Voir l'article de Marc Wiel, publié dans la revue *Futuribles* de décembre 2012 : « Maîtriser la rente immobilière ».

**6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?**

sont les mêmes personnes (jeunes sans emploi, familles monoparentales, personnes âgées dépendantes) qui souffrent de la pauvreté et de la précarité énergétique ou de la hausse du prix des carburants. C'est aussi l'incapacité à maîtriser la rente immobilière qui conduit les classes moyennes modestes soit à s'installer en périphérie lointaine des villes, soit à occuper des logements sociaux qui pourraient l'être par des catégories plus précaires, chômeurs ou sans-abri. Il y a donc une convergence potentielle entre amélioration de la situation des plus vulnérables et des stratégies de développement durable à long terme – à condition que celles-ci réussissent à intégrer la dimension sociale, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent (voir l'échec de la taxe carbone) ; et qu'elles s'accompagnent de politiques foncières volontaristes. Il y a, par exemple, de larges opportunités ouvertes par le développement des éco-quartiers, comme l'ont montré plusieurs expériences réussies dans la région Nord-Pas-de-Calais.

S'ajoute ensuite une raison à la fois sociale et économique. Le rapport du groupe du Conseil d'Analyse Stratégique présidé par Daniel Cohen, publié en 2009 sous le titre « Sortir de la crise, vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance », a bien montré que l'un des freins importants à la croissance française était la place de plus en plus grande des dépenses contraintes dans le budget des ménages – parmi lesquelles l'énergie, les transports, le logement ont une importance majeure. Non seulement cette part des dépenses contraintes a été quasiment multipliée par deux depuis les années 1960 (passant de 20 % à 38 %), mais cette augmentation a été beaucoup plus forte pour les faibles revenus - pour lesquels cette proportion était proche de 50 % en 2005. Jouer sur ces trois dimensions, par exemple en réduisant les consommations d'énergie et en en modulant plus fortement les tarifs ou en combinant maîtrise des sols, gestion économe des déplacements et répartition équilibrée des logements sociaux (application de la règle des 25 %), permettrait d'ouvrir des marges de manœuvre considérables pour une relance de la consommation. Mais cela suppose, là encore, de résoudre une contradiction qui est celle du portage financier à court terme de ces mesures, ce qui pourrait passer, par exemple, par la création, comme en Allemagne, d'une Banque de l'Énergie ou par une affectation de ressources fiscales nouvelles (taxe carbone) aux collectivités locales.

Enfin il ne faut pas oublier une raison macro-économique, qui est le positionnement de l'économie française dans la mondialisation<sup>83</sup>. Face aux problèmes de désindustrialisation, de perte de compétitivité et de déficit croissant de la balance des paiements, il y a, on le sait, pour l'économie française – et pour les territoires – un problème majeur de choix de filières porteuses d'une croissance future et de création d'emplois non délocalisables. Avec la santé et les services à haute valeur ajoutée, l'économie verte, la rénovation urbaine liée aux « villes bas-carbone, la mobilité durable, l'agriculture et l'alimentation à forte valeur écologique, la qualité de l'environnement... constituent autant de « candidats » possibles. Encore faut-il prendre le risque de s'engager de manière plus déterminée dans ces directions, ce qui, sauf exception pour certains territoires, n'a pas été véritablement fait dans la décennie précédente. L'exemple de la Ruhr, qui s'est reconvertie avec succès dans les industries de l'environnement, montre que c'est pour les économies locales une opportunité considérable. Mais cela suppose, sans doute, une conviction que n'a pas totalement réussi à emporter le Grenelle de l'environnement<sup>84</sup>, une implication majeure des collectivités locales, et probablement une certaine forme de protection aux frontières européennes (avec la mise en place de taxes compensatrices du dumping social ou écologique)<sup>85</sup>.

Les inégalités territoriales, et les risques de basculement ou de décrochage que leur aggravation pourrait entraîner, ne pourront être durablement réduites par des mesures compensatoires, une adaptation de la péréquation ou une meilleure répartition des services au public. Au-delà des mesures d'urgence indispensables, c'est de la mobilisation déterminée de toute la société française et de tous les territoires dans les innovations de rupture, qu'elles soient institutionnelles ou socio-économiques, que va dépendre leur réelle réduction. Il en va de la situation présente des populations les plus vulnérables, de la confiance dans la démocratie et de l'avenir les générations qui nous succéderont.

83. Source : Bertrand Zuideau : « La démondialisation pour le développement durable » ? Revue Développement durable et territoires, Volume 3, no 1, Mai 2012.

84. Voir l'ouvrage publié par Manuel Flam sur l'économie verte et les relances vertes d'après 2008 (PUF 2010), ainsi que le numéro 1 d'« Horizon 2030-2050 » consacré à ce thème (Ministère du Développement durable), 2009.

85. Source : Olivier Godard, « L'ajustement aux frontières, pivot d'un nouveau régime international ou manœuvre protectionniste ? In : « Les économistes peuvent-ils sauver la planète ? » La Découverte, novembre 2009.



Présidente de la région Poitou-Charentes depuis 2004, réélue en 2010, **Ségolène ROYAL** y conduit une action publique volontariste pour la conversion écologique, l'efficacité économique et la justice sociale avec la participation des citoyens et sans augmentation des impôts. Depuis 2004, elle a fixé à sa région l'objectif de l'excellence environnementale. Elle a fait de sa région la première à construire un lycée 100 % énergie propre, à mettre en place un plan énergie solaire avec la Banque européenne d'investissement et un fonds de résistance photovoltaïque, à entrer au capital d'une entreprise pour développer le véhicule électrique, à être propriétaire de brevets écologiques source d'emplois d'avenir, à se déclarer sans OGM et se fixer l'objectif « zéro pesticides », à créer le microcrédit social universel, le Pass'Contraception et la sécurité sociale professionnelle. Elle prouve qu'un autre modèle est possible pour construire un ordre social et international juste. Ségolène Royal a été chargée de mission de François Mitterrand (1981-1988), député des Deux-Sèvres (1988-2007) et trois fois ministre : de l'Environnement (1992-1993), de l'Enseignement scolaire (1997-2000), de la Famille, de l'Enfance et des Personnes handicapées (2000-2002). En 2007, elle devient la première femme à accéder au deuxième tour de l'élection présidentielle. Elle est présidente de l'Association internationale des régions francophones et vice-présidente de l'Internationale socialiste. Ségolène Royal est mère de quatre enfants.

## I- Observations sur la contribution

Tout d'abord, on soulignera la justesse de l'analyse de monsieur Jacques Theys sur les inégalités territoriales. Il faut plus spécifiquement mettre en lumière :

- les liens évidents et toujours plus prégnants entre inégalités sociales, économiques et écologiques. Je préfère d'ailleurs pour ce dernier item, choisir l'adjectif : environnemental qui a une dimension plus globale, même si la source de ladite inégalité repose principalement sur des désordres écologiques au sens originel : perturbation et dysfonctionnement de l'écosystème ;
- l'usurpation du mot durable dans la terminologie française en référence au rapport Brundtland qui lui parle de soutenable/*sustainable*, ce qui n'a pas tout à fait le même sens et surtout la même vision et conséquences sur un moyen et long terme ;
- la dimension changement climatique. Celle-ci est abordée dans la contribution, peut-être pas assez d'ailleurs. En effet, dans le cas de notre région : le Poitou-Charentes, on peut raisonnablement penser (dans le droit-fil des projections du GIEC [3ème rapport ONU SIEN attendu pour septembre 2013]) que les incidences du réchauffement : augmentation de la température

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

moyenne – diminution de la pluviométrie et de l'accès à la ressource en eau douce ainsi que l'élévation du niveau de la mer vont très fortement impacter le territoire régional et bien au-delà de la seule frange littorale ;

- le fait que la « Cité » crée souvent pour répondre ou gérer une problématique nouvelle : une nouvelle institution ou cadre d'organisation. Cette réponse est inévitablement et intrinsèquement sectorielle, limitant de facto, l'approche globale au sens du triptyque du développement « durable ». En rentrant dans une démonstration pratique qui ne sied peut-être pas à la contribution de J. THEYS, on constatera que l'approche globale n'est pas au rendez-vous. L'exemple est celui de la gestion des déchets dangereux ou non d'ailleurs : au sortir de la Seconde Guerre mondiale, on passe du tas de compost au fond du jardin et des décharges sauvages aux portes des villes, à la décharge non contrôlée à ciel ouvert plus éloignée de la ville, puis à la décharge contrôlée et enfin, bien que partiellement, aux centres d'enfouissement technique. Pour autant, ce n'est que depuis 20 ans, pour être optimiste, que l'on initie, seulement, une réflexion sur l'écoconception et la réduction des déchets à la source. Il y a-t-il eu réflexion globale : non, car dans le cas contraire, le politique aurait exigé du créateur de déchets, la pleine prise en charge de l'ensemble de la chaîne de valeur. Il y a-t-il eu inégalité territoriale : oui, car on consomme dans les lieux de concentration de la population où le modèle du consumérisme est dominant et on « exporte » les déchets dans les territoires ruraux. On constatera donc, par ce simple exemple que le triptyque Développement Durable n'est pas assumé ;
- le fait que la temporalité d'un développement durable n'est pas assumée par les acteurs politiques avec une inégalité inter – générationnelle de plus en plus marquée. La gestion très partielle des déchets inertes et dangereux, les conséquences du changement climatique, l'aménagement du territoire qui draine plus qu'il assainit des territoires entiers favorisant les concentrations urbaines (métropoles en Europe, mégapoles sur d'autres continents) sont la preuve d'une inégalité territoriale entretenue par une pensée socio-économique unique dominante ;
- l'équité comme réponse durable aux inégalités territoriales me semble la solution pour que l'appartenance à un ensemble : le Pays (à plusieurs échelles d'ailleurs) ne se transforme pas en crise identitaire avec son lot de conséquences dont le communautarisme ou la recherche d'indépendance politique (très éloignée d'une forme de responsabilisation territoriale qu'est l'autonomie). On devrait aussi parler de « capacités à agir ». En effet, les habitants d'un territoire ne manquent pas d'idées, d'énergie, de volonté pour entreprendre. Mais soyons réalistes, tous les territoires par leur histoire, leur attractivité environnementale (le rôle de plus en plus important de la qualité de vie avec l'exemple du tropisme littoral), leur position géographique (isolement ou espace de transit et/ou d'échanges) ne présentent pas ou ne disposent pas des mêmes atouts ou faiblesses pour construire leur avenir. En revanche, dans une démocratie entretenue par le « Vivre-Ensemble », il doit être donné à chaque territoire les « capacités à agir ». Celles-ci passent par une faisabilité basée sur la solidarité interterritoriale dont la fiscalité, mais aussi par une démocratie participative affirmée. La seule démocratie représentative ne semble pas suffire car reproduisant trop souvent des modèles plutôt que créant in situ des solutions originales au sens innovant. De nombreux exemples dans les régions de France l'illustrent aujourd'hui : Bretagne, Aveyron... Les « capacités à agir » ne sont donc pas que financières. L'intérêt de cette « démocratie participative » est qu'elle fait tomber les barrières et réponses sectorielles comme cela a été souligné précédemment. L'approche est donc plus globale ;
- La dimension d'un logement sain accessible à tous est essentielle. À l'heure où la Fondation de l'Abbé Pierre vient de publier, à nouveau, un rapport alarmant, je ne m'étendrai pas sur la situation et les conséquences sociétales catastrophiques de cette priorité.

Je souligne ici, un seul point : il faut mettre un terme à la spéculation immobilière. OUI, le prix des terrains doit être réglementé, OUI, le prix des terrains doit être encadré. L'auteur le décrit parfaitement

et le Poitou-Charentes est particulièrement concerné par l'étalement urbain avec ses conséquences économiques (balance commerciale déficitaire par l'importation d'énergies fossiles), sociales (déstructuration de la vie « familiale » par l'augmentation des temps de transport, la baisse du pouvoir d'achat) et écologiques (gaz à effet de serre, infrastructures routières, pollution sanitaire par les particules fines...).

- Dans et pour les territoires ruraux notamment mais pas exclusivement, l'égalité territoriale, dans une complexité manifeste et toujours galopante de notre société, repose aussi sur des services publics forts. Pour qu'ils le soient et tenant compte de différences de densité de population, il faut qu'ils soient mutualisés, ce qui ne devrait pas se limiter au seul rassemblement géographique de ceux-ci mais favoriser la polyvalence des services proposés (quand celle-ci est possible, du fait que les services ne répondent pas à des spécialisations, avec l'exemple du secteur de la santé).

Le cas de cette « mutua-polyvalence » indispensable pourrait s'exprimer pleinement avec les évolutions des périmètres de l'intercommunalité, de ses compétences et du mode électif.

Les Services publics de demain doivent dépasser le schéma historique : « Un village, un clocher, une mairie...un cimetière..., la poste ».

Les régions offrent, en France, une échelle pertinente de mise en œuvre du développement durable en alliant une proximité d'usage (les activités socio-économique et culturelle [l'appartenance] et une échelle globale pour une vision macro [l'aménagement du territoire]).

Les Régions, au sens de la collectivité territoriale, ont donc une opportunité, mais aussi une grande responsabilité : celle de rassembler, de faire confiance, d'évaluer donc d'objectiver leur vision de l'aménagement du territoire et les résultats et impacts des actions mises en œuvre (en responsabilité propre, en délégation de compétences ou en soutien à des initiatives).

Par une gouvernance plus encore partagée avec les autres niveaux de collectivités infrarégionales, et en s'appuyant sur des temps réguliers de démocratie participative, les Régions pourraient concevoir comme Guide de leur action, une Responsabilité Sociétale Territoriale dont le Développement Durable serait l'assise.

## II- Voilà comment la Région répond aux inégalités territoriales

### 1 – penser globalement, agir localement pour l'excellence environnementale

Alors que les États depuis le Sommet de Copenhague, en décembre 2009, sur le climat et le Sommet de Rio + 20, en juin dernier, montrent leur incapacité, à l'échelle mondiale, à se donner des ambitions et des objectifs à la hauteur des enjeux environnementaux : océans, eau, biodiversité, changement climatique, énergie... les pouvoirs locaux n'attendent pas, ils agissent déjà.

**C'est du génie local et de l'intelligence économique de terrain associés à l'intervention des pouvoirs publics et aux capacités d'innovation des entreprises que les solutions peuvent naître et réussir.**

### 2 – le choix social-écologique de la région poitou-charentes

La politique régionale est axée par une transversalité de l'action, sur l'Excellence environnementale et le Vivre ensemble. De nouveaux liens doivent être tissés pour créer une économie de la croissance verte facteur :

- d'emplois non délocalisables ;
- d'une préservation des ressources et richesses naturelles ;
- d'une amélioration de la qualité de vie ;
- d'une énergie renouvelable accessible à tous et évitant la précarité énergétique et la perte de compétitivité des entreprises.

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

Ce n'est pas une utopie mais un objectif impératif pour vivre, penser, dialoguer et consommer autrement. **L'énergie qui permet : la transformation de la matière pour dégager de la valeur ajoutée, le confort de vie et la mobilité des biens et des personnes est au cœur des enjeux majeurs du 21ème siècle.**

### 3 – l'excellence environnementale : une politique transversale

L'Excellence environnementale s'exprime en Poitou-Charentes par **une politique transversale dans laquelle l'énergie est la clef.**

La réhabilitation de l'habitat, la gestion durable des lycées, la politique de transports collectifs par une nouvelle offre ferroviaire (TER), le développement des éco-industries (écoproduits, écoprocédés), l'agriculture durable avec l'autonomie alimentaire et la réduction des intrants, le développement harmonieux du territoire qui ne soit pas « prédateur » d'espaces naturels et agricoles, une nouvelle mobilité dynamisant les déplacements doux et/ou propres, le rapprochement des consommateurs et des producteurs pour une alimentation saine, l'innovation pour une industrialisation chargée de sens et d'avenir (capacités à l'exportation)... sont autant de thématiques socio-économiques dont le succès dépend d'une approche énergétique, avec un double objectif d'efficacité et d'efficience.

### 4 – la réceptivité citoyenne

En 2008, la Région a organisé un jury citoyen sur le thème de « la lutte contre le réchauffement climatique et sa concrétisation en Poitou-Charentes ». La richesse de l'analyse par un panel d'habitants de la région et la diversité de leurs propositions opérationnelles ont montré **la capacité des citoyens à s'approprier, se responsabiliser sur les sujets de l'énergie.**

Le contexte de plus en plus prégnant de la raréfaction des énergies fossiles qu'elles soient carbonées ou nucléaires, de l'augmentation régulière et significative des coûts de l'électricité, du gaz et des dérivés du pétrole (carburants et combustibles), participe d'une conscientisation des populations et donc d'une appropriation du sujet de « leur avenir énergétique ».

**Nous pouvons rajouter que l'insécurité sanitaire et financière du nucléaire rajoute à ce besoin de changements de regard sur l'énergie issue des Trente Glorieuses.**

La politique énergétique n'est donc plus l'apanage de quelques cercles d'économistes, d'ingénieurs et de groupes monolithiques de production et de distribution d'énergie... C'est un sujet de gouvernance citoyenne tant à l'échelle locale, régionale, nationale qu'europpéenne ou encore mondiale.

**Il n'y a pas qu'une seule solution énergétique** : ce schéma a fait la démonstration de la voie sans issue avec des catastrophes nucléaires, une planète polluée pour des centaines et des milliers d'années, un accès à l'énergie qui crée une nouvelle et durable fracture sociale : la précarité énergétique ou la vulnérabilité énergétique.

**Il y a des solutions multiples, variées, adaptées aux territoires, associant directement les populations, n'hypothéquant pas sur la planète et les générations futures.** C'est en ce sens que la conception territoriale de la politique énergétique est inévitable en plus d'être souhaitable pour la démocratie, pour les plus démunis et pour une planète qui s'asphyxie.

### 5 – le débat sur l'énergie en région poitou-charentes

Le 30 janvier 2012, la Région a organisé un débat sur l'énergie dans le prolongement des multiples actions engagées depuis 2004. Elle a confirmé son engagement pour une région maîtrisant les consommations et développant un mix énergétique.

## 5-1 - Les motivations du Débat sur l'énergie

Répondre à un enjeu global et local, aux souhaits exprimés par l'ensemble des élus (majorité et opposition réunies) ainsi qu'aux attentes de nos concitoyens.

développer la maîtrise de l'énergie, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables pour une : dynamique économique par l'innovation, la création d'entreprises, le partenariat entre la recherche et les acteurs économiques ;

dimension sociale par l'emploi non délocalisable, la fourniture d'une énergie à faible coût économique sur le long terme, la lutte contre la précarité énergétique ;

dimension environnementale par la production d'énergie à très faible impact environnemental et par nature renouvelable ;

s'inscrire pleinement dans les orientations de l'Union européenne vers une économie à faible émission de carbone dans l'ensemble des secteurs d'activités. La région, échelle pertinente de l'action, participe à l'accélération de la mise en œuvre de la législation européenne sur la performance énergétique des bâtiments, les services d'énergies et les énergies renouvelables.

## 5-2 - Une politique énergétique régionale est source d'emplois et de plus-value économique

En matière d'emplois et de vitalité socio-économique des territoires, la politique énergétique de la Région offre un potentiel important d'emplois locaux, répartis sur l'ensemble des territoires y compris les zones rurales. **En développant la production locale d'énergie, à travers un large bouquet énergétique, la politique de la Région offre et sécurise un flux de revenus sur le moyen et long terme propre au territoire.** Par les évolutions technologiques et les besoins d'une main-d'œuvre compétente, elle offre des possibilités importantes d'acquisition de savoir et savoir-faire permettant des évolutions professionnelles porteuses de sens et d'avenir. La politique énergétique de la Région par le soutien aux filières d'excellence et à l'économie de proximité contribue à la sécurisation des parcours professionnels en Poitou-Charentes.

Une politique énergétique régionale offre, à ce titre, des opportunités pour les très petites, petites et moyennes entreprises ainsi que pour l'emploi des jeunes. De plus, la nature des équipements installés permettant une mutualisation à l'échelle humaine, comme un réseau de chaleur dans une commune rurale à partir d'une unité de méthanisation d'une exploitation agricole, renforce la cohésion sociale et le vivre ensemble autour d'un projet énergétique alliant économie et écologie.

## 5-2 - Une politique concrétisant et dépassant, à l'échelle locale, les engagements du Grenelle de l'environnement et du paquet européen Climat 3 x 20

La Région Poitou-Charentes a souhaité réaffirmer sa politique énergétique en les enrichissant des travaux collectifs réalisés, en 2011 et 2012, dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional Climat Air Énergie et, par voie de conséquence, réactualiser son Plan régional énergies renouvelables 2020.

## 6 – la nécessité d'agir à une échelle efficace : entre vision globale et concrétisation locale

Le paquet Énergie-Climat, adopté par les chefs d'État des 27 États membres de l'Union européenne lors du Conseil européen du 12 décembre 2008 et validé par le Parlement européen, fixe un objectif européen dit « 3 x 20 » qui consiste, à l'horizon 2020 à :

- diminuer de 20 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) au niveau européen ;
- réduire de 20 % la consommation d'énergie grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique ;

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

- augmenter de 20 % la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen. Quatre ans plus tard, on constate que l'Union européenne n'a réalisé que 3 % de son objectif. Si rien n'est fait pour dynamiser le niveau d'action, elle ne réalisera que 9 % de son objectif en 2020. Ce constat souligne la nécessité d'adopter d'urgence des mesures conséquentes pour accélérer concrètement les choses.

**En matière d'énergies renouvelables, les initiatives territoriales se développent fortement ces dernières années.** Néanmoins, la France progresse moins vite que la moyenne européenne et se situe en treizième position sur vingt-sept. La part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation brute d'énergie finale est ainsi passée de 11,7 % en 2009 à 12,4 % en 2010 soit un chiffre parfaitement aligné avec la moyenne européenne qui est également à 12,4 %. Cependant, il est à noter que l'augmentation n'est que de 0,7 point en France contre 0,9 point en Europe. La France est, avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni et Malte, le pays le plus en retard sur son objectif 2020 de production d'énergie renouvelable qui, faut-il le rappeler, s'élève à 23 %.

Les projections sont sans appel : d'ici 2050, sur la tendance actuelle des niveaux de consommation, la demande mondiale d'énergie devrait doubler. Par ailleurs, les prix de l'énergie, comprenant les coûts toujours plus importants des impacts environnementaux, sont et seront inexorablement à la hausse. Enfin, la croissance de la consommation énergétique, sur la base des niveaux actuels, conduirait à un réchauffement de la planète d'un minimum de 2° à l'horizon 2100.

**Une politique territoriale à une échelle pertinente, la Région, par sa compétence aménagement du territoire, est donc impérative pour rattraper le temps perdu et « redonner l'énergie du possible »**

## 7 – les orientations régionales pour une politique ambitieuse

Dans le cadre des travaux conduits, en partenariat avec l'État, pour la coélaboration du Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE), de nombreuses réflexions et analyses ont été conduites, en 2011, autour de 5 thématiques que sont :

- la maîtrise de la consommation énergétique et efficacité énergétique ;
- les filières énergétiques autour du solaire et des autres énergies renouvelables ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et qualité de l'air ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- l'information – communication – sensibilisation – éducation – formation.

Les travaux ont été réalisés dans le cadre d'ateliers, qui se sont déroulés de janvier à mai 2011, et d'une réunion plénière, le 29 mars 2011. Ils ont réuni l'ensemble des acteurs des 5 collèges constituant la gouvernance du Grenelle de l'Environnement et ont permis de préciser tant les enjeux issus du diagnostic régional que les orientations et les ambitions nécessaires pour une nouvelle énergétique en Poitou-Charentes.

### 7-1 - Les orientations régionales pour une politique ambitieuse

**Devenue de fait l'un des premiers défis des politiques publiques, une nouvelle politique énergétique a pour objectif d'amener tous les secteurs socio-économiques, les entreprises, les associations, les collectivités comme les particuliers à consommer moins d'énergie en la maîtrisant.** Aussi, l'ambition de la Région est-elle d'atteindre **une réduction des consommations d'énergies de 20 % à l'horizon 2020 et de 38 % à l'horizon 2050**, tout en poursuivant les actions en faveur du **développement des énergies renouvelables avec un objectif de porter leur part à 30 % à l'horizon 2020.**

Pour atteindre ces objectifs, des actions volontaristes, territorialisées et s'inscrivant dans la durée ont été débattues dans le cadre des travaux du SCRAE. Les orientations suivantes ont été proposées :

Dans le domaine du bâtiment : prioriser l'intervention sur le secteur résidentiel et les bâtiments les plus énergivores, rechercher de nouveaux outils financiers pour déploiement massif de l'action, encourager la construction bois et l'utilisation des autres écomatériaux chanvre, paille, laine de mouton...), mobiliser les acteurs immobiliers et bancaires...

Dans le domaine de l'urbanisme : maîtriser l'étalement urbain, limiter la consommation foncière des terres agricoles, densifier l'urbanisme dans les opérations de construction et de réhabilitation du patrimoine bâti, réduire les distances de déplacement par une proximité entre lieu de travail, lieu de services et domicile, organiser et favoriser les modes de transport alternatifs à la voiture individuelle...

Dans le domaine de la sobriété énergétique : supprimer le gaspillage dans l'éclairage public à niveau de service constant, remplacer les équipements de chauffage vétustes utilisant des énergies fossiles par des énergies renouvelables, maîtriser les usages de l'électricité pour les particuliers, les entreprises, les commerces (enseignes lumineuses, éclairages d'ambiance, climatisation, etc.)...

Dans le domaine des transports et des déplacements : améliorer la gouvernance entre toutes les Autorités Organisatrices de Transports (AOT) à l'échelle régionale, favoriser la mutualisation de la logistique des transports pour le commerce en zone urbaine, développer de nouveaux services à la mobilité (renforcement des liaisons interurbaines, pôle d'échanges modaux pour articulation urbain/rural, autopartage, covoiturage...), promouvoir les véhicules propres...

Dans le domaine des énergies renouvelables : augmenter l'indépendance énergétique des exploitations agricoles par la valorisation des agroressources (biogaz, huile végétale, bois énergie), valoriser le potentiel régional solaire (thermique et électrique) et éolien, moderniser les équipements bois énergie pour en améliorer le rendement et la généralisation dans les différents secteurs d'activités en préservant les capacités de la ressource, développer le potentiel forestier par le boisement en plein et la plantation de forêts linéaires...

**La politique énergétique territoriale de la Région**, face aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux sera confortée **par l'application des principes suivants** :

- **la sobriété énergétique** en définissant et sélectionnant les besoins vitaux, importants et superflus ;
- **la maîtrise de l'énergie** (économies et efficacité énergétique) par une réduction des consommations à service rendu égal ;
- **l'accompagnement et l'éducation** pour une évolution significative des comportements en faveur d'un ancrage de l'écocitoyenneté énergétique ;
- la préservation du pouvoir d'achat des ménages et **la lutte contre la précarité et la vulnérabilité énergétiques** ;
- **l'autonomie énergétique** du territoire régional par **la diversification du bouquet énergétique** tant sur terre que sur la partie marine ;

**La transition énergétique par la réduction des consommations, la bonne utilisation de l'énergie et l'engagement dans des énergies renouvelables respectueuses de l'environnement sont les bases d'un nouvel avenir énergétique tant au plan local, régional que international**

## 7-2 – La synergie entre Énergie et changement climatique : la vision de la Région Poitou-Charentes

Au regard des enjeux humains, sociaux, économiques, environnementaux et des objectifs européens et nationaux, il apparaît important de considérer l'objectif de réduction de GES de 20 % comme un seuil et non comme un plafond.

Aussi, la Région Poitou-Charentes se fixe-t-elle comme ambition, **à l'horizon 2020, la réduction de 30 % des GES pour un objectif de 80 % à l'horizon 2050**. Et ce, en conformité et cohérence avec la « Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » de la Commission européenne présentée le 8 mars 2011, mais également le comité français « Trajectoires

2020-2050 – Vers une économie décarbonée » présidé par Christian de Perthuis mis en place le 27 juin 2011. Un objectif de –30 % permet également de réduire fortement la facture énergétique de la France et augmente ainsi son indépendance énergétique. De même, selon une étude des associations HEAL et HCWH-E passer d'un objectif de –20 % à –30 %, les économies en dépenses de santé publique pourraient atteindre 3,5 milliards d'euros par an uniquement pour la France.

Cela implique des actions en matière :

- de réduction des rejets des GES dans les principaux secteurs émetteurs que sont l'agriculture (32 % des émissions régionales), les transports (29 %) et le résidentiel-tertiaire (21 %) ;
- d'urbanisme pour une meilleure maîtrise et gestion des flux entrants et sortants de la ville : « métabolisme urbain ». Il s'agit notamment de changer le concept de ville étalée et dépendance de l'automobile, de proposer un urbanisme de proximité et participatif ;
- de développement des énergies renouvelables, pour une évolution des modes de production de l'énergie ;
- d'efficacité énergétique (efficacité énergétique) pour une réduction des consommations énergétiques à service rendu égal.

**Il apparaît clairement que la réalisation d'objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dépend en grande partie des objectifs en matière d'économies d'énergie et d'énergie renouvelable. Une approche combinée d'efficacité énergétique et de chaleur renouvelable montre clairement que le secteur du chauffage et du refroidissement peut être entièrement décarbonisé.**

Rappelons enfin que, pour les Régions d'Europe, une politique climatique ambitieuse constitue un atout, et un enjeu important pour l'économie européenne : création de plusieurs millions d'emplois nouveaux (six millions d'emplois nouveaux pourraient être créés dont 200 000 à 800 000 en France) dans l'Union et apport d'autres avantages économiques. En effet, les politiques climatiques présentent l'avantage de développer, en général, des activités plus riches en emploi que celles intensives en émissions de gaz à effet de serre et ont pour incidence des gains en matière d'innovation, de productivité au sein de l'économie. *(L'innovation et l'investissement dans l'économie bas carbone sont la meilleure source de croissance qui soit pour l'Europe.)*

### III- Le schéma régional Climat- Air-Énergie Poitou-Charentes

#### 1 - Le contexte

##### 1.1 - Le contexte énergétique

Le paquet Énergie-Climat, adopté par les chefs d'État des 27 pays membres de l'Union européenne lors du Conseil européen du 12 décembre 2008 et validé par le Parlement européen et le Conseil des ministres, fixe un objectif européen dit « 3 x 20 » qui consiste à l'horizon 2020 à l'échelle européenne à :

- diminuer de 20 % les émissions de gaz à effet de serre ;
- réduire de 20 % la consommation d'énergie grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- augmenter de 20 % la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique.

La déclinaison française du paquet européen « énergie climat » dit du « 3 x 20 » correspond à 20 % d'économies d'énergie, 23 % d'énergies renouvelables et 14 % de réduction de Gaz à Effet de Serre (GES) à l'horizon 2020 par rapport à 1990.

À ce jour, on constate que l'Union européenne n'a réalisé que 3 % de son objectif. Et si rien n'est fait pour dynamiser le niveau d'action, elle ne réalisera que 9 % de son objectif et 2020. Ce constat souligne la nécessité d'adopter d'urgence des mesures conséquentes pour accélérer concrètement les choses.

À l'échelon régional, l'action des Régions peut s'avérer un facteur clé pour atteindre les objectifs internationaux fixés. En effet, la nécessaire prise en compte des spécificités géographiques sociales et économiques régionales ainsi que la capacité d'innovation des régions dans une proximité avec les acteurs et la population sont des facteurs d'efficacité pour la diversification du bouquet énergétique. Par ailleurs, la politique énergétique régionale se situe au cœur des enjeux de la conversion écologique de l'économie et la croissance verte pour l'emploi en région et au titre de cette politique, la Région Poitou-Charentes vise d'une part à encourager la maîtrise de l'énergie et l'efficacité énergétique pour participer aux efforts fixés par l'Union européenne et l'État français de réduction des consommations et d'autre part à déployer massivement la production décentralisée d'énergies renouvelables dans une optique de diversification du bouquet énergétique.

## 1.2 - L'actualité énergétique

### 1.2.1 - Le coût de l'énergie

Même si le prix de l'électricité en 2010 est inférieur au prix de 1995, en euros constants, depuis 2008, les hausses des tarifs réglementés sont supérieures à l'inflation, tendance qui devrait se confirmer dans les prochaines années. L'augmentation continue de la demande énergétique, le vieillissement du parc de production français et le retard pris dans le renforcement des réseaux nécessiteront, quel que soit le scénario d'évolution du mix énergétique, des investissements importants tant dans les réseaux que dans les moyens de production. L'Union française de l'Électricité évalue la hausse correspondante des prix pour les particuliers entre 33 % et 50 % hors inflation d'ici à 2030. Les tarifs réglementés de vente du gaz ont augmenté de 25 % en deux ans, et de plus de 60 % depuis 2005.

Par une série d'arrêts<sup>1</sup>, le Conseil d'État a annulé plusieurs arrêtés fixant les tarifs de l'électricité et du gaz au motif principal que ceux-ci sont fixés de manière artificiellement bas et dans des conditions peu transparentes. Ces décisions de justice viennent renforcer l'urgence d'une réforme de notre politique énergétique. Ainsi, la question du coût de l'énergie est de plus en plus présente au sein de l'actualité. Au-delà d'un simple problème juridique ou technique, c'est bien le rapport de la France à l'énergie chère et la question de la mutation énergétique qui se pose.

Selon le baromètre annuel Énergie-Info sur l'ouverture des marchés – réalisé par le médiateur national de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie –, 97 % des foyers interrogés anticipent une hausse des tarifs au cours des prochains mois. Selon ce même indicateur – publié le 30 octobre 2012 – près de 8 foyers sur 10 soulignent que « la consommation d'énergie constitue pour eux un sujet de préoccupation important ». C'est la proportion la plus forte depuis la création du baromètre en 2007. Cette montée est loin d'être une surprise : la précarité énergétique ne cesse de gagner du terrain en France, le médiateur national de l'énergie devant faire face à une vague croissante de réclamations.

### 1.2.2 - Le développement des énergies renouvelables

En matière d'énergies renouvelables, les initiatives territoriales se développent fortement ces dernières années. Néanmoins, la France progresse moins vite que la moyenne européenne et se situe en treizième position sur vingt-sept. La part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation brute d'énergie finale est ainsi passée de 11,7 % en 2009 à 12,4 % en 2010, soit un chiffre

1. Arrêt du 10 juillet 2012 qui a annulé l'arrêté du 29 septembre 2011 « relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF Suez ».

Arrêt du 22 octobre 2012, le Conseil d'État qui a annulé, à la demande du SIPPAREC, l'arrêté du 13 août 2009 fixant les tarifs « bleu », « jaune », « vert » pour la période courant du 15 août 2009 au 13 août 2010.

## 6. Inégalités territoriales : la perspective du développement durable ?

parfaitement aligné avec la moyenne européenne qui est également à 12,4 %. Cependant, il est à noter que l'augmentation n'est que de 0,7 point en France contre 0,9 point en Europe. La France est, avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni et Malte, le pays le plus en retard sur son objectif 2020 de production d'énergie renouvelable qui, faut-il le rappeler, s'élève à 23 %.

L'objectif français de développement de l'éolien offshore à l'horizon 2020 s'élève à 6 000 MW.

Deux appels à projets ont été initiés par le gouvernement :

- le premier a permis de délivrer une autorisation de près de 2 000 MW sur quatre zones ;
- le second, lancé en janvier 2012, vise à installer une capacité éolienne en mer supplémentaire de 1 000 MW au large du Tréport, de l'île d'Yeu et de Noirmoutier.

### 2- La dynamique régionale

#### 2.1- Les initiatives régionales

Devenue de fait l'un des premiers défis des politiques publiques, une nouvelle politique énergétique a pour objectif d'amener tous les secteurs socio-économiques, les entreprises, les associations, les collectivités comme les particuliers à consommer moins d'énergie en la maîtrisant. Aussi, l'ambition de la Région Poitou-Charentes est-elle d'atteindre une réduction des consommations d'énergies de 20 % à l'horizon 2020 et de 38 % à l'horizon 2050, tout en poursuivant les actions en faveur du développement des énergies renouvelables avec un objectif de porter leur part à 30 % à l'horizon 2020.

Pour ce faire, la Région Poitou-Charentes veille à prendre régulièrement des initiatives et à mettre en œuvre des actions pour une transition énergétique et une dynamisation du développement et de la diversification du mix énergétique.

Ainsi, il peut notamment être noté en 2012 :

- la mise en place d'un débat sur l'énergie lors de la Session du Conseil Régional Poitou-Charentes qui s'est tenue le 30 janvier 2012. Celui-ci a notamment permis de réaffirmer les ambitions de la Région et de réviser le plan régional de développement des énergies renouvelables à l'horizon 2020 ;
- l'adoption du plan régional de développement des énergies marines et de ses principales orientations ;
- l'adoption du plan régional de développement de la méthanisation et d'un nouvel appel à projets pour renforcer la couverture territoriale ;
- le lancement du dispositif de soutien aux 1 000 premiers logements de grande qualité technique et de très faible consommation énergétique préfigurant les bâtiments à énergie positive ;
- l'approbation du plan régional vélo pour promouvoir une nouvelle approche de la mobilité ;
- l'approbation du Schéma Régional de la Mobilité Durable qui impulse une nouvelle dynamique en matière de mobilité et de déplacement ;
- la reconduction du micro crédit 0 % énergie verte en Poitou-Charentes pour le soutien à la réalisation de travaux par les ménages en Poitou-Charentes.

#### 2.2 -La territorialisation de la politique de l'énergie pour une efficacité de l'action

En matière d'emplois et de vitalité socio-économique des territoires, la politique énergétique de la Région offre un potentiel important d'emplois locaux, répartis sur l'ensemble des territoires y compris les zones rurales. En développant la production locale d'énergie, à travers un large bouquet énergétique, la politique de la Région Poitou-Charentes offre et sécurise un flux de revenus sur le moyen et long terme propre au territoire. Par les évolutions technologiques et les besoins d'une main-d'œuvre compétente, elle offre des possibilités importantes d'acquisition de savoir et savoir-faire permettant

des évolutions professionnelles porteuses de sens et d'avenir. La politique énergétique de la Région Poitou-Charentes par le soutien aux filières d'excellence et à l'économie de proximité contribue à la sécurisation des parcours professionnels.

Une politique énergétique régionale offre, à ce titre, des opportunités pour les très petites, petites et moyennes entreprises ainsi que pour l'emploi des jeunes. De plus, la nature des équipements installés permettant une mutualisation à l'échelle humaine, comme un réseau de chaleur dans une commune rurale à partir d'une unité de méthanisation d'une exploitation agricole, renforce la cohésion sociale et le vivre-ensemble autour d'un projet énergétique alliant économie et écologie.

D'ici 2050, sur la tendance actuelle des niveaux de consommation, la demande mondiale d'énergie devrait doubler. Par ailleurs, les prix de l'énergie, comprenant les coûts toujours plus importants des impacts environnementaux, sont et seront inexorablement à la hausse. Enfin, la croissance de la consommation énergétique, sur la base des niveaux actuels, conduirait à un réchauffement de la planète d'un minimum de 2° à l'horizon 2100.

Une politique territoriale à une échelle pertinente : la Région, par sa compétence aménagement du territoire, est donc impérative pour rattraper le temps perdu et « redonner l'énergie du possible ».

### 3. Les orientations du projet de Schéma Régional Climat-Air-Énergie en Poitou-Charentes

L'objectif de ce schéma est de définir les orientations et objectifs régionaux à l'horizon 2020 et 2050 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la demande énergétique, de développement des énergies renouvelables, de lutte contre la pollution atmosphérique et d'adaptation au changement climatique. Il s'inscrit dans les engagements de la France au sein de l'Union européenne à travers le Paquet Climat ou « 3 x 20 » : réduction de plus de 20 % des émissions de CO<sub>2</sub>, réduction de plus de 20 % de l'énergie primaire et augmenter à plus de 20 % la part des énergies renouvelables.

Le projet de Schéma Régional Climat-Air-Énergie définit les orientations et les objectifs régionaux à l'horizon 2020 et 2050 en matière d'efficacité énergétique, d'économie d'énergie, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables, de prévention et de réduction de la pollution atmosphérique et d'adaptation aux changements climatiques.

Le projet de Schéma Régional Climat-Air-Énergie a été conçu avec les contributions de nombreux acteurs : associations, professionnels, collectivités locales de Poitou-Charentes, autour de 5 thèmes :

- 1) maîtrise de la consommation énergétique et efficacité énergétique ;
- 2) filières énergétiques (composé de trois sous-ateliers : solaire, biomasse, éolien et autres énergies) ;
- 3) réduction des émissions de gaz à effet de serre et qualité de l'air ;
- 4) adaptation au changement climatique ;
- 5) information - communication - sensibilisation - éducation - formation.

Le Schéma Régional Climat-Air-Énergie est un document stratégique, les actions qui en découlent relèvent des collectivités territoriales au travers des Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET) qui devront être compatibles avec les orientations et objectifs fixés par le Schéma Régional Climat-Air-Énergie. À leur tour, les Plans Climat Énergie Territoriaux seront pris en compte dans les documents d'urbanisme. Les Plans Climat Énergie Territoriaux sont obligatoires pour le Conseil Régional, les Conseils Généraux, les Communautés d'Agglomération et les communes et regroupements de communes de plus de 50 000 habitants. Les autres collectivités peuvent engager ce type de démarche sur la base du volontariat, comme c'est déjà le cas en région Poitou-Charentes via les Contrats Locaux Initiative Climat (CLIC) initiés par la Région et l'ADEME dès 2005.

Ce document est actuellement en phase de consultation publique jusqu'au 24 février et est soumis pour avis à différents acteurs que sont les collectivités locales, les Établissements Public de Coopération Intercommunale...

### 3.1 - Efficacité énergétique et maîtrise de la consommation énergétique

Les Objectifs quantitatifs fixés au sein du projet de Schéma Régional Climat-Air-Énergie correspondent à une réduction des consommations d'énergies de 20% à l'horizon 2020 et de 38 % à l'horizon 2050, tous secteurs confondus.

### 3.2 - Réduction des émissions de gaz à effet de serre

Le projet de Schéma Régional Climat-Air-Énergie fixe la fourchette d'objectifs suivantes :

- une réduction de 20 % (objectif européen et national) à 30 % des émissions de Gaz à Effet Serre à l'horizon 2020 ;
- et de 75 % (facteur 4) à 80 % à l'horizon 2050.

### 3.3 - Développement des énergies renouvelables

Avec une hypothèse d'une réduction de consommation d'énergie de 20 % entre 2007 et 2020, soit une consommation finale de 45 256 GWh/an, l'objectif fixé par le Schéma Régional Climat-Air-Énergie en part d'énergies renouvelables se situe entre 25 % et 33 %. Ces objectifs se déclinent comme suit :

Mode production d'énergie renouvelable	Situation fin 2011 en GWh/an	Objectifs de production (scénario 1) en GWh/an	Objectifs de production (scénario 2) en GWh/an
<b>Bois</b>	3641	4704	6844
<b>Biogaz et biomasse électrique</b>	137	1066	1066
<b>Agrocarburant</b>	560	950	1500
<b>Éolien Terrestre</b>	424	3600	3600
<b>Photovoltaïque</b>	103	928	1631
<b>Solaire thermique</b>	23	155	155
<b>Hydraulique</b>	69	147	147
<b>Géothermie</b>	9	45	45
<b>TOTAL</b>	<b>4966</b>	<b>11595</b>	<b>14988</b>
<b>% de la part d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale</b>		<b>25</b>	<b>33</b>

## 3.4 - Les orientations

Les orientations présentées au sein du projet du Schéma Régional Climat-Air-Énergie s'articulent autour de 6 axes :

- Efficacité énergétique et maîtrise de l'énergie :
  - au sein du secteur du bâtiment en posant notamment des priorités d'actions pour la rénovation thermique des logements et des bâtiments publics, l'encouragement de la construction bois ;
  - maîtrise des usages de l'électricité notamment dans l'éclairage public et au sein du secteur tertiaire ;
  - dans le secteur de l'urbanisme en soulignant la nécessité de la densification urbaine, de maîtrise foncière pour limiter l'étalement urbain et de favoriser l'agriculture périurbaine ;
  - dans le secteur de l'industrie en encourageant les actions sur les *process* et sur les utilités.
- Réduction des émissions de gaz à effet de serre :
  - développement d'une mobilité durable ;
  - une nouvelle approche de la mobilité ;
  - un fret durable ;
  - une agriculture durable ;
  - le recours aux matériaux biosourcés.
- Développement des énergies renouvelables :
  - développement au travers d'actions de l'ensemble des acteurs ;
  - développement au travers d'actions par filières
- Prévention et réduction de la pollution atmosphérique :
  - connaissance des émissions des polluants atmosphériques ;
  - connaissance de la qualité de l'air ;
  - disposer d'information sur les expositions aux polluants.
- Adaptation au changement climatique qui s'articule autour de différents thèmes :
  - ressources en eau ;
  - agriculture, sylviculture et conchyliculture ;
  - biodiversité ;
  - aménagement urbain et bâtiment ;
  - santé ;
  - risques naturels.
- Recommandations pour l'information du public :
  - formation des acteurs ;
  - organiser l'exemplarité ;
  - développer l'écocitoyenneté.

Les orientations et actions d'ores et déjà engagées par la Région sont d'ores et déjà en cohérence avec le projet du Schéma Régional Climat-Air-Énergie.

## 4 - Le Schéma Régional Climat-Air-Énergie et le débat sur l'énergie

2013 sera l'année de la transition énergétique. Le Schéma Régional Climat-Air-Énergie Poitou-Charentes, issu d'un travail collaboratif et participatif à l'échelle régionale, le Plan Climat Énergie Territoire (PCET) de la Région constituent pour la collectivité régionale le socle sur lequel peut s'adosser le débat sur l'énergie et la transition énergétique. Ainsi celui-ci permettra-t-il, non de débattre autour d'objectifs et d'orientations, mais autour de solutions et d'actions opérationnelles.



# 7. Transition énergétique et égalité des territoires

Gérard Magnin,

## Synthèse

### Transition énergétique et égalité des territoires

Les valeurs d'égalité, de solidarité et de service public ont fortement imprimé le système énergétique fondé à la Libération. Ces valeurs gardent plus que jamais leur pertinence mais les instruments créés pour les servir demandent à être revisités. L'énergie est un domaine d'activité économique dont la dimension territoriale prend un relief nouveau maintenant que nous savons construire et réhabiliter avec des hauts standards de performance énergétique, que les technologies sont disponibles pour produire de l'énergie thermique et électrique à partir du soleil, du vent, de la minihydraulique, du bois, du biogaz, de la géothermie ou de la récupération de chaleur perdue. Quelles sont les limites de la péréquation tarifaire de l'électricité ? Que signifie concrètement un service public de l'énergie pour le 21<sup>e</sup> siècle ? Comment les dimensions économiques, sociales et écologiques peuvent se trouver réunies dans une approche énergétique renouvelée, au-delà des idées reçues et de fausses certitudes ?

## L'auteur



**Gérard Magnin** est le Délégué général d'Energy Cities [www.energy-cities.eu](http://www.energy-cities.eu) après avoir été dès 1990 à l'origine de ce Réseau qui réunit 1 000 villes de 30 pays européens. Durant 10 ans, il a représenté l'ADEME en Franche-Comté. Il a acquis une bonne connaissance des politiques de l'Union européenne dans les domaines énergétiques et de politique régionale, ainsi que des pratiques de villes européennes en matière de transition énergétique. Il est

fortement impliqué dans la Convention des maires [http://www.conventiondesmaires.eu/index\\_fr.html](http://www.conventiondesmaires.eu/index_fr.html) dans laquelle plus de 4 500 villes européennes sont engagées sur les objectifs énergie-climat de l'Union. Il a été à l'origine de l'initiative IMAGINE <http://www.energy-cities.eu/imagine> qui encourage les villes à définir des visions de long terme et coordonné le *Cahier de Propositions pour la Transition énergétique des territoires* : [http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/CahierPropositions\\_A4\\_fr.pdf](http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/CahierPropositions_A4_fr.pdf)

*Notre système énergétique est largement marqué par des décisions prises à la Libération. Enfant de la Résistance, il fait donc partie d'un héritage symbolique, pareil à une icône qu'il est toujours mal venu de mettre en cause, ou même seulement d'analyser. Il a été fondé sur une alliance historique entre le patronat (qui avait besoin de vaincre les goulots d'étranglement dans l'approvisionnement en énergie), le parti communiste qui détenait le portefeuille de l'énergie dans le gouvernement au lendemain de la guerre (et qui souhaitait l'avènement d'un nouveau modèle social) et le mouvement gaulliste (qui voulait redresser le pays). La création d'Électricité de France, de Gaz de France et des Charbonnages de France sont la matérialisation concrète de ce compromis politico-économico-social. C'est un grand corps de l'État qui a pris en main notre destinée énergétique, dans les domaines publics comme privés, et cette emprise initiale persistera dans le temps : la démocratie fait rarement bon ménage avec l'énergie dans notre pays.*

*Pourtant, depuis cette époque, tout ou presque a changé : les technologies dans les domaines de l'offre comme de la demande d'énergie et naturellement dans l'information et la communication, la structure des consommations énergétiques et celle des ressources, les concepts qui régissent les organisations, les lieux d'approvisionnement énergétique, notre organisation économique, la construction et l'intégration européennes, la mondialisation des économies, les préoccupations écologiques et climatiques, l'importance des zones urbaines, la paupérisation périurbaine, la décentralisation, les exigences de confort, l'équipement des ménages, le niveau d'éducation, Internet, etc. Aujourd'hui que les lampes à incandescence ont presque totalement disparu, combien reste-t-il de produits pareils à ceux utilisés il y a maintenant bientôt soixante-dix ans ? Ce qui demeure plus actuel que jamais, en revanche, ce sont les valeurs d'égalité, de justice et de solidarité qui ont animé les fondateurs de ce système (et que l'on retrouve dans le programme du Conseil National de la Résistance qui les unissait).*

*Or, ces valeurs ont été sérieusement malmenées durant cette longue période, y compris dans le domaine énergétique et en dépit d'instruments supposés les servir. Ce constat nous invite à revisiter certains aspects de notre système. En effet, une plus grande égalité entre les territoires au 21<sup>ème</sup> siècle ne repose pas forcément sur les mêmes piliers qu'au siècle dernier. Le débat qui s'ouvre sur la transition énergétique vise à faire émerger un projet de société autour de nouveaux modes de vie sobres et efficaces en énergie. Il importe donc, à nos yeux, de croiser la question de l'égalité des territoires avec la mutation énergétique en cours. C'est ce que cette contribution se propose de faire.*

## **Le système électrique surdétermine la responsabilité des territoires dans le domaine énergétique**

Bien que l'électricité représente une part minoritaire des besoins énergétiques finaux<sup>1</sup> elle représente un symbole bien plus que proportionnel à sa part effective dans notre consommation. La fée (!) électricité est à la fois la modernité et le progrès économique et social incarnés. Il est vrai que l'électricité possède des vertus dont les autres énergies ne disposent pas avec une performance et un rendement équivalents : éclairer, faire tourner des moteurs, alimenter des appareils de toutes sortes, chauffer du métal par induction, etc. Produite successivement avec du charbon, de la grande hydraulique puis du

1. Selon Eurostat, 24 % en France, contre une moyenne européenne de 21 % <http://www.observatoire-electricite.fr/2010/fiche/part-de-l%C3%A9lectricit%C3%A9-dans-la-consommation-finale-d%C3%A9nergie-en-europe>.

pétrole en proportion croissante, l'électricité a contribué au succès des Trente Glorieuses et au confort de vie partout en France.

À la suite du premier choc pétrolier, en 1973, la France a rompu avec le tout pétrole dans la production d'électricité pour faire place à une arrivée massive de l'énergie nucléaire soutenue par les mêmes protagonistes de l'Après-guerre. À partir de ce moment, le chauffage direct des locaux résidentiels et tertiaires a été fortement encouragé par des moyens divers, y compris une réglementation thermique spécifique visant à compenser le déficit de compétitivité du prix de l'électricité.

Délaisser relativement et progressivement le bois, puis le charbon, puis le pétrole pour l'électricité, c'était suivre une sorte de voie normale de modernité. À la fin des années 1980 dans les zones rurales, l'auteur de cet article se souvient avoir souvent répété que le temps était venu de dire « on se chauffe déjà au bois » plutôt que « encore au bois », dès lors que des technologies modernes permettaient d'utiliser le bois sans ses contraintes traditionnelles.

Comme en maints autres domaines, la centralisation de notre système énergétique est la marque de fabrique de notre pays. Dans un tel système, seul ce qui est significatif au niveau macroéconomique est vraiment digne d'intérêt. La chaleur issue de la production d'électricité est bonne pour être dégagée dans des tours de refroidissement plutôt que pour alimenter des réseaux de chaleur<sup>2</sup>. Vu d'une compagnie ou d'une administration nationale, toute ressource locale est négligeable et n'est généralement même pas considérée. Même si, au niveau du territoire en question, cette même ressource serait susceptible de fournir une partie parfois significative des besoins locaux. Depuis lors, les territoires ont cessé de se regarder, de tenir compte des ressources qu'ils détenaient.

Durant cette période, la responsabilité des collectivités locales en matière énergétique, en dehors de celles qui avaient souhaité conserver leur compagnie locale de distribution, a été niée. Bien que responsables de la distribution de l'électricité<sup>3</sup> sur leurs territoires, et propriétaires des réseaux, elles ont, dans les faits, surtout été incitées à ne rien faire. En conséquence de quoi, elles ont abandonné le sujet à la compagnie nationale<sup>4</sup>. Le rapport du concédant à son concessionnaire a souvent fonctionné en sens inverse, le concessionnaire imposant ses vues à un concédant dénué de l'expertise suffisante<sup>5</sup>. Il a fallu que le processus d'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité pointe son nez à Bruxelles au début des années 1990 pour que des contrats de concession de distribution se signent à nouveau. Pour la plupart, ils étaient échus depuis le milieu des années 1960, soit quarante années après leur signature durant les années 1920. Trente années sans contrat ne semblaient poser de problème à personne.

Il faut dire que ce système avait du bon : quantité abondante, bonne qualité de fourniture, couverture du territoire y compris les zones rurales où le coût de la distribution est sensiblement plus élevé qu'en ville. Au nom de l'égalité, que l'on habite à Paris, à Perpignan ou dans un village de Lozère ou de la Guadeloupe, nous étions tous pareils.

\*\*\*\*\*

Plusieurs instruments ont alors été mis en place pour favoriser l'égalité territoriale, en particulier la péréquation des tarifs de l'électricité, complétant le Facé (Fonds d'amortissement des charges d'électrification) créé dès 1936. Ils ont permis de couvrir le territoire national de réseaux électriques et d'acheminer l'électricité quasiment en tout point de celui-ci.

Aucun instrument de politique publique ne peut être disqualifié au motif de son âge. Mais son âge ne doit pas être un obstacle à la réévaluation de son impact au regard des défis d'aujourd'hui et de demain.

2. La cogénération est très minoritaire en France et ne fait l'objet d'aucune stratégie de développement alors qu'elle produit plus de 50 % de l'électricité au Danemark qui chauffe ses villes avec la chaleur coproduite.

3. Ainsi que du gaz et de la chaleur.

4. Il en est allé très différemment dans les pays scandinaves et fédéraux où le rôle des collectivités locales en général, et dans le domaine de l'énergie en particulier, est nettement reconnu. De ce fait, la question énergétique est davantage familière aux citoyens et l'expertise est répartie sur le territoire.

5. La transparence n'est toujours pas de mise dans la gestion des fonds dédiés aux réseaux de distribution par le distributeur historique. Des arrêts récents du Conseil d'État en témoignent. La qualité des réseaux – qui appartiennent aux collectivités – s'est fortement dégradée depuis plusieurs années comme en témoignent plusieurs rapports.

C'est pourquoi nous proposons de regarder de plus près ces deux instruments pour soulever une question plus large, celle de savoir comment la transition énergétique – qui amènera davantage de diversité énergétique - peut contribuer à une meilleure égalité entre les territoires. Autant le préciser d'emblée : il n'est nullement dans notre propos de passer par pertes et profits la solidarité territoriale. Et encore moins de réduire les capacités des territoires à tirer parti de leurs potentiels énergétiques, qu'il s'agisse d'économie d'énergies ou de ressources renouvelables et de récupération, composante d'une nouvelle économie territoriale.

## **Une transition énergétique, oui mais vers quoi ?**

Parler de transition énergétique n'a de sens que si l'on précise le paradigme énergétique vers lequel nous nous dirigeons. À la lumière des signes qui apparaissent ici ou là, avec plus ou moins d'intensité selon les pays, on peut dégager les tendances suivantes :

- Alors que les politiques d'offre, basées sur l'industrie de l'énergie, ont toujours été celles qui ont donné le « la », les approches par la demande, basées sur les besoins finaux à satisfaire, vont prendre le pas. Comme nous avons pensé en termes de Mégawatts, nous allons désormais raisonner davantage en termes de « Négawatts ». Les énergies fossiles et fissiles paraissent être nos horizons indépasseables, les énergies renouvelables vont devenir prédominantes durant ce siècle ;
- Les systèmes électriques verticaux et centralisés vont devoir laisser une place significative aux systèmes horizontaux et décentralisés, comme le montrent déjà les réseaux intelligents. Le monolithisme fera place à une grande diversité de concepts, de technologies, de solutions et d'acteurs. Les certitudes affichées – qui brident la créativité – feront place à un foisonnement d'initiatives innovantes. La rigidité des systèmes énergétiques étant devenue source de vulnérabilité, on évoluera vers une plus grande flexibilité de ces systèmes afin d'en accroître la résilience et par contrecoup la résilience de nos sociétés ;
- Quand on envisageait de façon séparée le gaz, l'électricité, le pétrole, la chaleur, etc. (parce que les acteurs étaient différents) on va désormais penser « intégration » et « complémentarité » en fonction des besoins finaux. Là où l'on parlait de réseaux de distribution, il nous faudra parler de réseaux de collecte et de distribution. Alors qu'ici on s'occupait de production et ailleurs de consommation, on va s'occuper simultanément de consommation et de production de façon intégrée, dans un bâtiment, un quartier ou un territoire plus large ;
- Là où l'État régnait en maître unique, les collectivités territoriales et l'Europe vont jouer un rôle croissant. Les technologies énergétiques étaient uniquement de « gros systèmes », elles seront désormais de plus petite taille, très diverses, s'adressant aussi bien à l'offre décentralisée qu'à la demande, y compris de façon croissante en relation avec les technologies de l'information et de la communication (TIC). Le consommateur d'énergie, bon à régler ses factures, fera davantage place au « citoyen énergétique », conscient et acteur ;
- Si les activités énergétiques étaient l'apanage des « spécialistes » de l'énergie, elles seront beaucoup plus partagées et les "spécialistes" viendront de plus en plus de domaines extérieurs (métiers du bâtiment, sylviculteurs, urbanistes, etc.).
- En somme, point capital pour notre propos, on pourrait résumer ces évolutions par une formule : le divorce de l'énergie et des territoires va faire place à leur réconciliation.
- Une des questions majeures est de rendre possible cette mutation en accroissant les capacités de résilience territoriale, c'est-à-dire en créant les conditions d'adaptation à tout événement imprévu qui viendrait bouleverser l'équilibre instable de nos sociétés modernes.

## La péréquation est-elle vraiment un facteur d'égalité des territoires ?

Risquons la provocation. Parmi les dogmes qui rendent souvent difficile un débat serein sur la transition énergétique, la péréquation des tarifs tient une bonne place. Combien de débats débutent avec une formule du type « Nous sommes tous bien convaincus, les uns et les autres, qu'il ne saurait être question de remettre en cause la péréquation des tarifs d'électricité, un acquis du Conseil National de la Résistance et un ciment de la solidarité sociale et territoriale dans notre Pays ». Et l'assistance d'acquiescer avant de disserter sur les grandes difficultés que nous rencontrons pour faire évoluer notre système puis de conclure au statu quo. Qu'en est-il vraiment ?

La péréquation est l'instrument qui permet de faire payer le prix d'un service de façon identique à tous les consommateurs quels qu'ils soient et où qu'ils soient localisés. C'est le cas du timbre-poste qui couvre l'acheminement du courrier, indépendamment des caractéristiques d'émission et de destination. Pour y parvenir, des contributeurs nets financent des bénéficiaires nets<sup>6</sup>.

On entend souvent parler de péréquation des prix de l'énergie mais il convient de relativiser sa portée effective. La péréquation concerne seulement les prix de l'électricité. Elle ne couvre donc pas le gaz, le pétrole, le chauffage urbain ou le bois. Concernant l'électricité, la péréquation est elle-même relative : les taxes locales varient de 0 à 12 % et la qualité du service fourni n'est pas exactement la même selon qu'on réside en fond de vallée ou en zone urbaine.

Au-delà de ses aspects bénéfiques connus, on ne peut faire l'impasse sur certains effets pervers :

- Conséquence de la péréquation tarifaire, les prix de l'électricité dans les DOM-TOM sont les mêmes qu'en métropole. Le modèle électrique insulaire a été construit sur la base de centrales thermiques alimentées au fioul, à un coût nettement supérieur à ceux de la métropole<sup>7</sup>, mais délivré au même prix. Si l'électricité n'y avait pas été subventionnée, en fait si la péréquation n'avait pas existé, et donc si le prix de vente avait été plus proche du coût de production, les technologies en énergies renouvelables auraient pu y émerger il y a longtemps déjà avec une rentabilité beaucoup mieux garantie. Ces territoires auraient pu devenir des plateformes de démonstration des énergies renouvelables ouvertes sur le monde entier, ce qui aurait assuré à la France une longueur d'avance sur les marchés internationaux. Notre pays a fait d'autres choix et rien de tout cela ne s'est produit. Les consommateurs insulaires que l'on disait vouloir protéger vivront d'ailleurs l'augmentation attendue des prix de l'électricité comme les métropolitains, sans profiter de leurs propres avantages comparatifs. Des mesures supposées égalitaristes peuvent parfois empêcher l'innovation qui naît fréquemment de situations contraintes que l'on cherche à surmonter. Et nous avons énormément besoin d'innovations dans un monde qui bouge ;
- Ce qui vaut pour les DOM-TOM vaut pour de nombreux territoires, en particulier ceux réputés « mal dotés » par la nature ou la géographie lorsque notre système s'est mis en place. En effet, la péréquation est une forme de compensation au fait que les ressources d'énergie primaire, au départ la grande hydraulique ou le charbon, ont déterminé les lieux de production d'électricité et donc son coût d'acheminement. Ce fut ensuite le cas du charbon et du pétrole importés, avec des centrales proches des zones portuaires maritimes et fluviales, puis du nucléaire qui nécessite une source de refroidissement. Les cinquante-sept réacteurs sont ainsi regroupés en dix-neuf centrales, donc sur très peu de sites<sup>8</sup>. En d'autres termes, la péréquation du tarif est consubstantielle d'un système centralisé dont il faut corriger les effets négatifs. Maintenant qu'une partie de notre système va se décentraliser, que la production sera plus dispersée et répartie, basée sur des ressources locales qui peuvent être différentes selon les lieux, un tarif totalement « péréqué » peut apparaître comme un obstacle au développement de solutions

6. Un prix identique pour un service donné n'est pas intrinsèquement lié à une gestion publique dudit service. Dans le domaine du téléphone, il a fallu l'ouverture à la concurrence pour que les tarifs entre zones du même pays disparaissent.

7. Le coût de la péréquation pour les DOM-TOM est actuellement inclus dans la CSPPE.

8. Les territoires qui accueillent ces installations tirent des recettes locales importantes qui sont un autre facteur d'inégalité territoriale, rarement cité celui-là.

**7. Transition énergétique et égalité des territoires**

énergétiques décentralisées, alors même qu'elles sont des stimulants de l'économie territoriale et de création de richesse locale. C'est le fameux syndrome de l'aide alimentaire qui, subventionnée, nuit parfois au développement d'une agriculture vivrière locale dans les pays en développement. Quand on interroge les élus de la Communauté de Communes du Mené en Bretagne<sup>9</sup>, qui sont sur le chemin d'un territoire à énergie positive, sur ce qui motive leur engagement pour cette démarche, ils répondent d'emblée que c'est parce qu'ils habitent un territoire pauvre, qui doit penser à utiliser toutes ses ressources pour assurer son avenir et accroître sa résilience ;

- Les contributeurs nets de la péréquation résident dans les zones urbaines concentrées, qu'il s'agisse des centres-villes ou des quartiers résidentiels de banlieue où vivent des populations parfois en grande précarité. Les bénéficiaires nets résident dans les zones les moins denses, qu'ils soient ou non en situation précaire. Si une forme de solidarité territoriale liée aux différences de situations sociales se justifie pleinement, est-il juste que des familles de banlieues subventionnent les dépenses de chauffage électrique de résidents secondaires des fonds de vallée ?
- Le chauffage électrique est en effet un autre sujet qui interpelle le principe de la péréquation. Cette dernière a été mise en place alors que l'électricité ne s'adressait qu'à ses usages spécifiques, en particulier pour l'éclairage et les machines tournantes dans toute leur variété. La promotion du chauffage électrique a été concomitante du choix nucléaire et le taux d'équipement des logements et locaux tertiaires en convecteurs a atteint un niveau quasi unique dans le monde<sup>10</sup>. L'utilisation de l'électricité pour le chauffage, en dehors des systèmes thermodynamiques, est pourtant loin d'être une utilisation rationnelle du point de vue physique. En outre, elle engendre chaque année des charges sur les réseaux qui mettent ceux-ci à la limite de la rupture et nous oblige, en cette période de l'année, à importer de l'électricité depuis l'Allemagne<sup>11</sup>, avec des conséquences défavorables en termes de bilan carbone. En outre, les installations intérieures sans circuit d'eau pour le chauffage rendent les utilisateurs captifs d'un seul vecteur énergétique, sans aucune flexibilité et d'une très faible résilience devant tout aléa d'approvisionnement. Quelle est alors la motivation de la péréquation pour les usages non spécifiques de l'énergie ? Est-il sage de subventionner ainsi l'usage de l'électricité pour le chauffage, avantage dont ne bénéficient pas les autres formes d'énergie ?
- La fourniture d'un service à un prix qui diffère durablement de son coût encourage des décisions non rationnelles chez les agents économiques, quels qu'ils soient : subventionner, via la péréquation, l'électricité dans des lieux situés à 50 ou 60 km des centres urbains où sont les emplois et les services, c'est encourager l'étalement urbain pavillonnaire, lequel contraint le développement de transports publics et contribue à mettre des familles dans la dépendance automobilo-pétrolière. La précarité énergétique (relative au logement et à la mobilité) s'en trouve accrue, ce qui amène les collectivités territoriales à mobiliser des budgets sociaux pour panser ces plaies, sans pouvoir les guérir. Là encore, une intention louable dans ses principes peut se retourner contre ceux qu'elle est censée servir<sup>12</sup>.

On le voit, nous ne pouvons faire l'économie de revisiter, de façon sereine et responsable, un instrument tel que la péréquation dans sa forme actuelle, pourtant auréolée de vertus égalitaires.

9. [http://www.alternatives-economiques.fr/le-mene-vers-un-territoire-a-energie-positive\\_fr\\_art\\_1134\\_57802.html](http://www.alternatives-economiques.fr/le-mene-vers-un-territoire-a-energie-positive_fr_art_1134_57802.html)

10. Plus du tiers des logements individuels et collectifs sont chauffés à l'électricité.

11. On sait que l'incidence du chauffage électrique est très importante sur les besoins en réseaux comme en production de pointe. Le 8 février 2012, la puissance nécessaire en France s'est élevée à 101 GW alors qu'au même moment celle nécessaire en Allemagne était de 54 GW avec 10 millions d'habitants de plus et une industrie plus développée.

12. L'Espagne a voulu reculer des hausses de prix de l'électricité, ce qui a creusé un déficit de recettes par rapport aux coûts de plus de 7 milliards €, lesquels ont ensuite été titrisés à des taux de 7 à 8 % et participent de la dette espagnole.

## Le FACÉ est-il toujours dans sa forme actuelle un outil approprié ?

Les élus locaux des zones rurales connaissent bien le Facé qui procure des aides au financement des travaux d'extension et/ou de renforcement de réseaux électriques. Cet instrument est comme la péréquation considéré comme un symbole de la solidarité urbain-rural dans le domaine de l'électricité. Malgré quelques évolutions et tentatives de toilettage, il reste cependant largement tributaire des conditions qui lui avaient donné naissance, il y a trois quarts de siècle. Il semble nécessaire, à l'occasion du débat sur la transition énergétique, de revisiter son rôle et l'adapter aux priorités d'aujourd'hui à la lumière d'une approche renouvelée des inégalités territoriales.

Créé en 1936, le Facé<sup>13</sup> a eu pour mission d'aider au développement de l'électrification en milieu rural. En effet, le coût de la distribution d'électricité est plus élevé en zone rurale qu'en zone urbanisée comme il en est de toutes les formes de réseaux dont la rentabilité est proportionnelle à la densité de la population. Côté recettes, les ressources proviennent d'une contribution de l'ensemble des consommateurs d'électricité situés en France, dont les taux et la répartition évoluent dans le temps.

À l'origine, le développement de l'électrification visait à satisfaire des besoins en électricité *spécifique* (éclairage, motricité, etc.), lesquels se sont accrus au fil du temps, surtout en l'absence de politique réelle de maîtrise des consommations électriques. Le développement du *chauffage électrique* a ensuite contribué pour une part significative à la nécessité de renforcer des réseaux en zone rurale<sup>14</sup>. Les besoins en investissement dans les réseaux se sont accrus du fait d'une politique commerciale particulière de l'opérateur historique, dans une période où la séparation entre production, transport et distribution n'était pas de mise. Les autres formes d'énergie ne bénéficiant pas d'une même faveur.

Le Facé a fini par prendre en compte, au moins dans ses principes, *les possibilités d'agir pour maîtriser les consommations* d'électricité et pour s'ouvrir aux énergies renouvelables, dès 1994. Bien que reprises et même étendues, dans les lois de 2000 puis de 2005, ces dispositions ont été empreintes de timidité et dans la réalité très peu utilisées. Elles ont par ailleurs été conçues davantage pour contribuer à effacer des pointes en agissant sur la *puissance* appelée – dans une optique d'optimisation des infrastructures ou pour alimenter des sites isolés – plutôt que dans le but de *réduire les consommations* électriques. L'idée selon laquelle les consommations électriques sont vouées à s'accroître indéfiniment reste bien ancrée. La preuve est que l'on parle souvent de *différer* des investissements en réseau plutôt que de les *éviter*. La loi n'a prévu que des interventions du Facé sur les énergies renouvelables *électriques* et, dans la version la plus généreuse (2004), limitée à des installations de 1 MW.

Notre situation va évoluer. Les orientations du Gouvernement, présentées lors de la Conférence gouvernementale des 14 et 15 septembre 2012, visent notamment à réduire la part de l'énergie nucléaire de 75 % à 50 % d'ici 2025. Cela ne pourra se faire qu'en réunissant plusieurs conditions<sup>15</sup> :

- une réduction des consommations d'électricité spécifique : On considère souvent que ces consommations sont vouées à s'accroître, en particulier, sous la pression des équipements électroniques. Pourtant, la consommation d'électricité spécifique par habitant en Allemagne est actuellement inférieure de 25% à celle d'un français alors qu'elle était identique il y a quinze ans<sup>16</sup>. Il est possible de stabiliser les consommations électriques lorsque l'on se dote d'une politique à cet effet ;
- une réduction des consommations d'électricité non spécifique, c'est-à-dire du chauffage électrique, et son remplacement par des systèmes à eau chaude, de préférence alimentés en énergies renouvelables et/ou par des équipements thermodynamiques à haute performance (pompes à chaleur) et/ou des installations de cogénération de petite et moyenne taille ;
- une augmentation très significative d'énergie (et non seulement de l'électricité) produite à partir d'énergies renouvelables, pour satisfaire les besoins de chauffage et d'électricité.

13. Pour toute information sur l'historique, le fonctionnement, voir <http://www.face-infos.com/hello.htm>

14. Il y a même eu des campagnes de promotion – restées sans succès – pour développer le séchage de foin en grange à l'électricité.

15. Sauf à supposer, ce que d'aucuns anticipent sérieusement, que l'augmentation de la consommation d'électricité soit telle que le niveau de 50 % soit atteint... naturellement, prétextant notamment une utilisation accrue de l'électricité pour les transports.

16. Consommation d'électricité spécifique par habitant en kWh/ha en France et en Allemagne. Source Enerdata/Odyssée.

On voit progressivement se dessiner schématiquement, en dehors des transports motorisés qui resteront très captifs du pétrole pour une longue période, un système énergétique à deux dimensions complémentaires assorties de modes de gouvernance différents :

- La première s'adressera principalement à la satisfaction des besoins finaux à satisfaire des ménages, du tertiaire, des PME et TPE ou encore de véhicules électriques : dans ce cas, l'approche endogène va l'emporter, en maximisant la mobilisation des ressources et potentiels locaux, tant en économies d'énergies qu'en ressources locales, tout en stimulant l'économie locale<sup>17</sup>. Cette part ira croissant ;
- La seconde concernera les entreprises électro-intensives et les grandes concentrations urbaines qui ne disposeront jamais des ressources énergétiques suffisantes sur leurs territoires et alentours, mais devront cependant tout faire pour minimiser leur demande exogène. Cette part devrait décroître.

S'agissant de la dimension territoriale qui nous préoccupe ici, c'est l'optimisation de notre système *énergétique* dans son ensemble et non uniquement de notre système *électrique* qui est aujourd'hui pertinente. En effet, partir des besoins, c'est penser en termes de *services finaux* à satisfaire : le chauffage, l'éclairage, la production de biens et de services, etc. En conséquence, nous n'allons pas tant raisonner en termes *de type d'énergie*<sup>18</sup> qu'en termes de moyens de *satisfaire des besoins* finaux. Cela change totalement la donne et ouvre la voie à des approches multi-énergies qui donneront avantage à la forme d'énergie la plus appropriée pour les besoins finaux à satisfaire, le tout avec la préoccupation de stimuler l'économie locale. Qu'en conclure à ce stade ?

Si le *Facé* devait rester enfermé dans sa seule dimension « *électricité* », il ne pourrait pas jouer le rôle que la nouvelle politique publique serait en droit d'attendre de lui, par exemple investir dans la réduction des consommations électriques et dans la substitution d'énergies renouvelables à l'électricité. Créé pour équiper quantitativement le pays en donnant accès à tous à l'électricité, le *Facé* a montré sa capacité à atteindre cet objectif. Mais aujourd'hui, les objectifs sont davantage qualitatifs : l'utilisation la plus efficace possible de l'énergie et choix de la forme d'énergie la mieux adaptée à la satisfaction d'un besoin donné. Son alimentation devrait naturellement provenir d'autres origines que les seules consommations d'électricité.

Dès lors, le *Facé* pourrait se transformer en devenant le « *Fonds d'Accompagnement des Changements Énergétiques* » dans les zones rurales. Cela lui permettrait d'être plus efficace dans son action de limitation des investissements en renforcement de réseaux électriques, tout en dynamisant en milieu rural la sobriété énergétique et les énergies renouvelables. À chaque fois que l'on évite 400 € par mètre de réseau évité<sup>19</sup>, on dégage autant de moyens pour soutenir des actions d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables.

## Quelles sont vraiment les inégalités relatives à l'énergie ?

Une étude publiée par l'ADEME<sup>20</sup> en 2008 sur la base de données de 2006, donc avant l'envolée des prix énergétiques à partir de 2007, dresse un état très intéressant de la question des inégalités, en fonction du niveau de revenu et du lieu de résidence<sup>21</sup>.

17. Il est intéressant d'observer le mouvement des TEPOS « Territoires à Énergie Positive » qui vise une forme d'autonomie énergétique, s'appuyant bien entendu sur la solidarité que forment les réseaux.

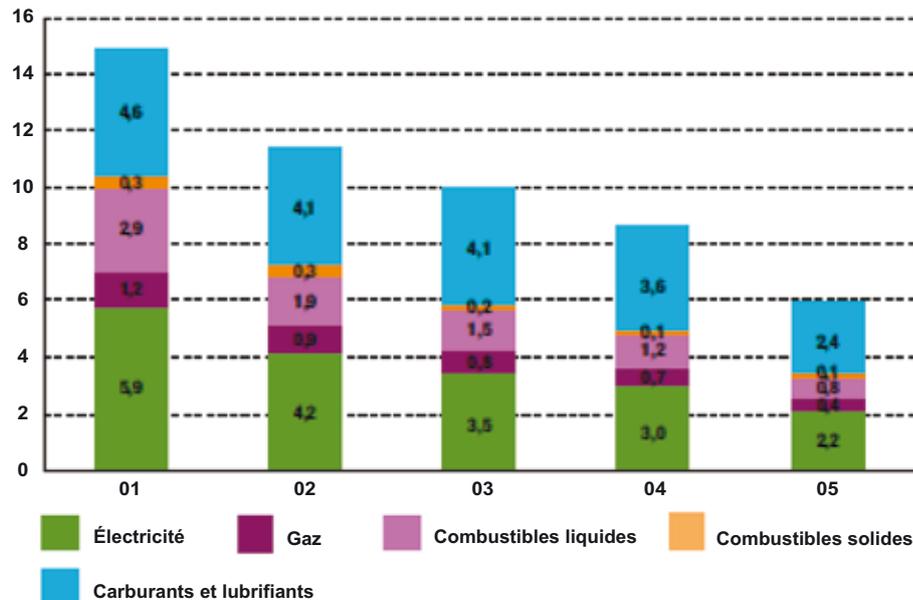
18. On fera difficilement croire que la solution la plus efficiente pour se chauffer par grand froid est d'importer, d'Allemagne ou d'ailleurs, de l'électricité produite à base de charbon avec un rendement global qui sera inférieur à 30 % (de l'énergie primaire à l'utilisation finale).

19. Coût moyen constaté.

20. Stratégie & Études n°11 – Avril 2008 - Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France. Développer la maîtrise de l'énergie pour limiter les inégalités sociales.

21. Dès lors qu'il s'agit de données en termes relatifs, celles-ci restent actuelles. Si correction il devait y avoir ce serait inévitablement dans le sens d'écart plus sensibles entre les différentes catégories considérées.

Si les 20 % des ménages les plus fortunés limitent à 6 % la part de leur budget relatif à l'énergie, ce taux passe à 15 % pour le cinquième des plus pauvres (contre 10 % en 2001). Si l'on raisonnait par déciles, les écarts extrêmes seraient plus élevés encore, ce qui rend sans intérêt toute étude sur la part « moyenne » qu'un ménage consacrerait à l'énergie. La part de l'électricité, y compris pour le chauffage, se tenait dans une fourchette de 3,2 à 3,5 % du budget total, représentant de 35 à 40 % des dépenses énergétiques selon les quintiles. La part du chauffage électrique dans les consommations d'électricité des ménages est de l'ordre de 35 %.



Source : INSEE 2006

*Dépenses énergétiques des ménages par type d'énergie selon leur quintile de revenu en pourcentage du revenu net d'IR*

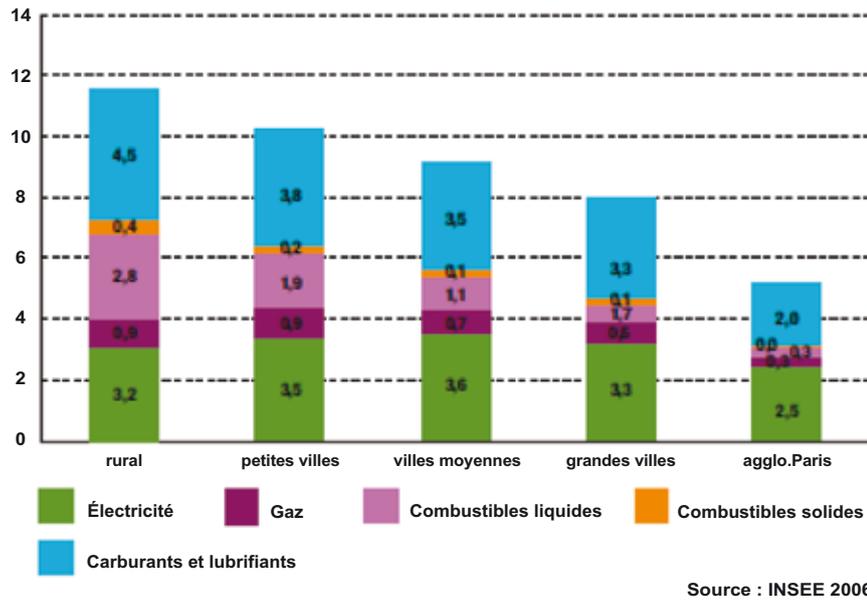
Plus intéressante pour le sujet qui nous intéresse est l'analyse relative aux inégalités territoriales. Si pour un parisien<sup>22</sup>, la part du budget consacrée à l'énergie était de 5 % en moyenne, celle d'un rural était de près de 12 %, taux qui est très probablement dépassé aujourd'hui. En cumulant les deux facteurs (niveau de revenu et lieu de résidence) on peut obtenir un écart de 1 à 6 entre un riche parisien et un pauvre rural<sup>23</sup>.

Chez les ruraux, 38 % des dépenses énergétiques vont aux carburants, 35 % au chauffage (non électrique) et 27 % à l'électricité (y compris chauffage électrique). Ceci en dépit du fait que le prix du kWh électrique reste le plus élevé de toutes les autres formes d'énergie à l'exception du propane. Même au terme d'une longue période d'augmentation relativement faible des prix administrés de l'électricité durant la période passée, ce qui a conduit à une baisse du prix en termes constants. Cette tendance pourrait bien ne pas perdurer si l'on en croit la Commission de Régulation de l'Énergie qui estime à 25 % l'augmentation nécessaire du prix, d'ici 2016, toutes choses égales par ailleurs. Avec des conséquences importantes chez tous les ménages captifs de cette énergie pour leur chauffage.

22. Pour être plus juste, il faudrait ajouter la part des transports collectifs dans le budget énergie d'un parisien.

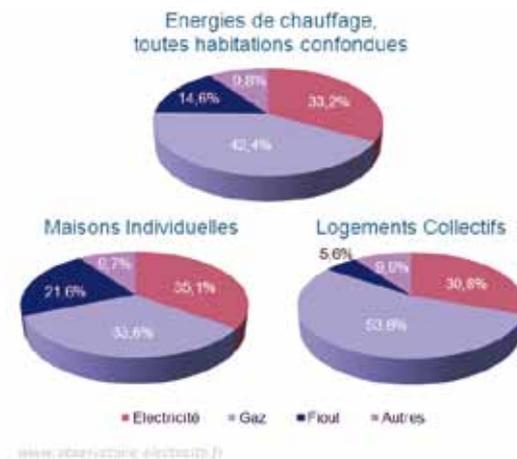
23. Voir aussi dans ce rapport la contribution d'Hallegatte et de Laurent.

7. Transition énergétique et égalité des territoires



Dépenses énergétiques des ménages selon leur commune de résidence en pourcentage du revenu net d'IR

S'agissant de la part de l'électricité, y compris pour le chauffage, les écarts en pourcentages sont très faibles entre les zones rurales et les villes, petites ou moyennes (environ 3,3 %). Elle est même plus faible que dans les grandes villes. On peut y voir une différence sensible du volume d'équipement des ménages et de comportement vis-à-vis de l'utilisation de l'électricité, des comportements traditionnellement économes ayant perduré chez certains ménages ruraux.



Répartition des modes de chauffage dans les logements en France en 2010 <sup>24</sup>

24. Source : <http://www.observatoire-electricite.fr/2010/fiche/part-de-march%3%A9-du-chauffage-%3%A9lectrique-par-type-de-logement>

On a souvent tendance à tout mélanger quand on aborde ces sujets. Ainsi, l'opinion publique assimile facilement chauffage et chauffage *électrique*. Les ménages en difficulté présentés dans certains reportages sont souvent chauffés à l'électricité et comme le coût du kWh est élevé, la facture est forcément salée. On prend donc souvent prétexte des inégalités devant le coût du chauffage pour justifier le niveau de prix et l'unicité des tarifs de l'électricité sur tout le territoire. Comme si tout le monde était chauffé ainsi. Comme si la péréquation avait été mise en place pour encourager l'utilisation de l'électricité pour le chauffage. Comme s'il allait de soi que ceux qui utilisent d'autres formes d'énergie pour se chauffer (ils sont 2 sur 3 à se chauffer différemment ; voir graphique plus haut) devaient payer sur leurs factures d'électricité une subvention au chauffage électrique des autres. Dès 1988, le Ministère de l'Industrie estimait pourtant que « *une partie notable du coût du chauffage électrique est en fait supportée par les autres usagers d'EDF. [...] EDF vend chaque kWh pour le chauffage à environ la moitié de son coût comptable* »<sup>25</sup>.

L'étude de l'ADEME précitée conclut sur le fait que « *seuls les ménages qui réaliseront de substantiels investissements de maîtrise de l'énergie à la maison, qui choisiront des modes de déplacement et des véhicules performants échapperont à une hausse très sensible du poids de leur facture énergétique* ». C'est effectivement bien là qu'il faut faire porter l'effort.

S'agissant du seul coût du chauffage, les inégalités fondamentales reposent en effet sur les facteurs suivants :

- La performance énergétique intrinsèque du logement ainsi que de ses équipements de production, de distribution, d'émission et de régulation ;
- La zone climatique de résidence (voir encadré) ; On peut faire remarquer qu'aucun tarif social ne prend encore en compte la sujétion climatique.

#### **Encadré : De Mouthe (25) à Ajaccio, une comparaison pragmatique**

- *La température moyenne annuelle de Mouthe (Doubs) est de 5°7 et celle d'Ajaccio de 15°1.*
- *Les besoins en énergie thermique sont 2,7 fois plus importants dans le Jura (3800 DJU<sup>26</sup>) qu'en Corse (1400 DJU) ;*
- *En zone continentale, on consomme 35 000 kWh pour se chauffer dans un logement de 100 m<sup>2</sup> mal isolé et moins de 5 000 kWh dans un logement BBC, soit 7 fois moins ;*
- *Si on cumule un logement de mauvaise qualité dans le Jura et un autre de bonne qualité en Corse, l'écart ne serait pas loin d'un facteur 10 !*

- Le mode d'habitation, appartement collectif en maison individuelle, cette dernière étant plus consommatrice ;
- La localisation en ville ou à la campagne ; dans des zones climatiques identiques, le métabolisme urbain pouvant introduire une différence positive de l'ordre de 2°C par rapport à la campagne environnante ;
- Le temps de présence journalière dans un appartement doté d'une programmation ainsi que le niveau de confort requis ;
- Et bien sûr le prix unitaire du kWh de chauffage, lequel n'est qu'une composante de la facture, celle-ci étant le produit d'une quantité par un prix, le tout augmenté de taxes. Le tableau ci-après présente les prix des différentes énergies pour un ménage en 1995 et en 2012. Notons à ce sujet que quelle que soit l'énergie utilisée, le prix du kWh est un facteur de second rang qui vient pénaliser les ménages habitant dans des logements de mauvaise qualité. Agir sur la cause des inégalités, c'est avant tout agir sur la performance du logement. Une action qui viserait à limiter artificiellement le niveau des prix aura tendance à aggraver le problème plutôt que de le résoudre, en réduisant la rentabilité des travaux de rénovation.

25. « Le chauffage électrique en France », DGEMP, 1988.

26. Degré Jour Unifié : ils permettent de réaliser des estimations de consommations d'énergie thermique en proportion de la rigueur du climat.

Énergie	Prix de l'énergie en unité d'achat en Sept. 1995	Prix de l'énergie en unité d'achat en juillet 2012	Variation	Prix de l'énergie ramené en €/kWh en juillet 2012
Gaz Propane	726,17 euros tonne	1 729,81 euros/tonne	+138 %	0,134 euro/kWh
Électricité	10,78 euros/100 kWh	13,39 euros/100kWh	 +24 %	0,133 euro/kWh
Fioul	0,31 euro/l	0,92 euro/l	 +197 %	0,093 euro/kWh
Gaz naturel	3,46 euros/100 kWh	7,16 euros/100 kWh	 +107 %	0,071 euro/kWh
Pompe à chaleur	10,78 euros/100 kWh	13,39 euros/100kWh	 +24 %	0,044 euro/kWh
Bois <sup>6</sup>	49 euros/stère	60 euros/stère	 +22 %	0,03 euro/kWh

Les prix de l'énergie en septembre 1995 et en juillet 2012<sup>27</sup>

Certains des facteurs énoncés plus haut sont exogènes, mais d'autres, en particulier la performance énergétique du logement, sont endogènes. On peut agir sur elle de sa propre initiative, pour peu que le propriétaire ou l'occupant puisse accéder à un schéma de financement approprié.

## Garder l'argent à la maison<sup>28</sup>, à tous les étages !

Les sommes dépensées par les consommateurs pour payer leurs factures d'énergie sont considérables. La quasi-totalité de celles-ci quittent le territoire où résident ces consommateurs sans qu'on s'intéresse vraiment ni à leur montant ni à leurs flux. Ces dépenses sont considérées comme fatales. Alors que l'on se préoccupe à nouveau, à juste raison, de connaître les flux énergétiques qui traversent nos territoires ainsi que les émissions que nos consommations engendrent, peut-on rester ignorant de la destinée d'une ressource financière récurrente, en augmentation régulière, ressource qui échappe largement aux territoires ? L'énergie est pleinement une question d'économie locale. Le slogan « Garder l'argent à la maison » résume bien ce vers quoi il est désirable d'aller.

Le montant des dépenses consacrées à l'énergie (taxes incluses) est d'environ 1 000 €/habitant/an, sans compter les dépenses de carburants (lourdes en taxes) et les grandes entreprises (sur lesquelles une action publique locale n'a pas de prise). Cela signifie que sur un territoire d'un million d'habitants, c'est un milliard d'euros par an<sup>29</sup> qui est ainsi dépensé, somme considérable et qui augmente chaque année.

27. Source : <http://www.mes-economiesdenergie.fr/comparatif-des-prix-de-lenergie-juillet-2012/>

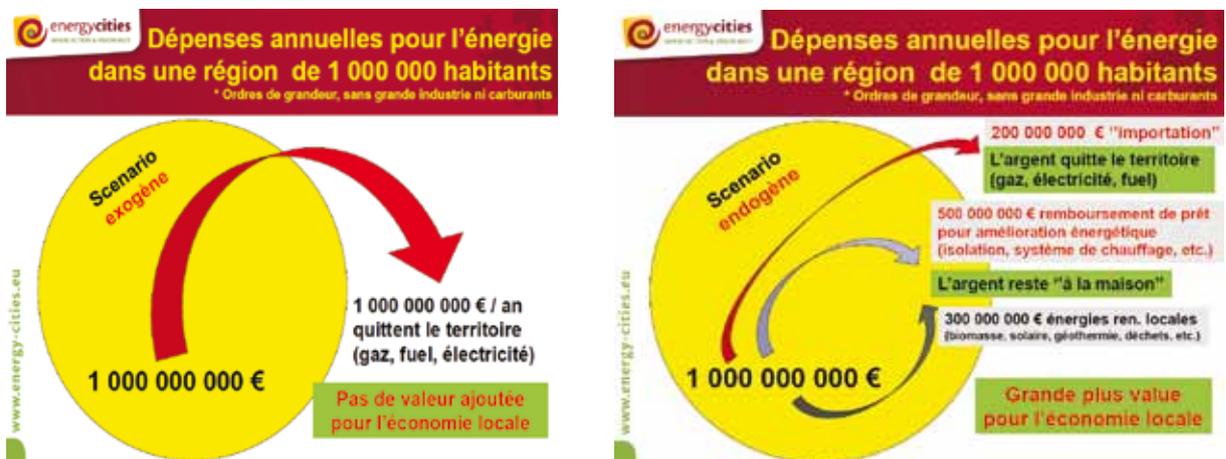
28. Cette mesure est l'une des 30 propositions pour la Transition énergétique des Territoires publiées en 2012 par Energy Cities [http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/CahierPropositions\\_A4\\_fr.pdf](http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/CahierPropositions_A4_fr.pdf)

29. Cette somme dépasse le niveau financier annuel du programme européen *Énergie Intelligente Europe* de l'actuelle période budgétaire, pourtant si précieux ! Et cela pour un territoire d'un million d'habitants !

Une question majeure est de savoir où va ce milliard d'euros qui se trouve injecté dans l'économie. Et d'abord dans quelle économie est-il injecté ? Globale ? Nationale, Locale ? Quelle part reste sur le territoire local ? Pour payer fuel, gaz, charbon ou électricité dont les matières premières sont toutes importées ? Ou pour payer des travaux d'économies d'énergie et acheter des énergies locales ?

Le choix d'une politique énergétique plus décentralisée, c'est-à-dire centrée sur les besoins et les ressources, n'est pas seulement un choix énergétique. C'est aussi le choix d'une économie locale dynamique qui tire parti de façon vertueuse d'un circuit économique et financier alimenté par des dépenses issues des territoires. Un petit schéma – forcément un peu caricatural - aide à mieux comprendre. Dans le cas d'école « scénario exogène » (à gauche ci-dessous), ce milliard d'euros échappe presque totalement à l'économie locale, chaque année. Il quitte le territoire et ne génère aucune activité locale. Dans le cas du scénario « endogène » (à droite ci-dessous) la situation est très différente : l'essentiel de la somme dépensée reste sur le territoire, pour rembourser un emprunt de travaux d'économies d'énergie et pour s'approvisionner en énergie locale. Les retombées se mesurent en termes de captation par l'économie locale de la plus-value engendrée par les dépenses énergétiques.

### Scénario « exogène » et « endogène » de dépenses énergétiques



Dans un cas, une perte pure et simple (à l'exception des recettes fiscales et des emplois liés à la distribution d'énergie qui rémunèrent localement des agents). Dans l'autre, des emplois locaux, des PME et des artisans avec des carnets de commandes et des salariés avec des emplois ! Et, si les investissements dans la rénovation énergétique sont bien orientés, des situations de précarité énergétique et des émissions des gaz à effet de serre qui se réduisent.

Alors qu'une politique centralisée concentre la plus-value dans les grandes entreprises multinationales et échappe en fait à tout contrôle, y compris pour les activités réglementées de distribution, une politique décentralisée permettrait aux territoires de conforter leur économie. Le fait que les collectivités territoriales deviennent autorités organisatrices de l'énergie constituerait un pas décisif pour s'orienter vers un nouveau paradigme.

On mesure bien l'opportunité que représente pour une collectivité locale, les PME, les artisans et la population de faire évoluer ledit système. C'est le sens de l'Alliance pour l'Énergie Locale<sup>30</sup> qui réunit

30. [http://www.energy-cities.eu/spip.php?page=club\\_france\\_index\\_fr](http://www.energy-cities.eu/spip.php?page=club_france_index_fr)

autour des villes françaises engagées dans la *Convention des Maires*<sup>31</sup> plus de trente organismes publics et privés soucieux de faire prévaloir une telle approche. Ce discours commence à être porté.

Avec les PCET<sup>32</sup> et les SRCAE<sup>33</sup>, les territoires ont appris à se réapproprier l'information relative aux flux énergétiques et aux émissions associées sur leurs territoires. Les collectivités territoriales se fixent des objectifs de long et moyen termes, censés être alignés sur le « facteur 4 »<sup>34</sup>. Il est urgent d'y ajouter une dimension économique et financière, assortie également de scénarios et avec un objectif : capter sur les territoires la plus grande partie des sommes dépensées pour l'énergie.

S'agissant de la solidarité territoriale, ce sont les territoires les plus pauvres qui sont engagés dans de tels processus. Ils redécouvrent leurs potentiels de ressources endogènes à partir desquels ils reconstruisent une partie de leur développement, à l'abri des incertitudes géopolitiques et des stratégies de groupes industriels sur lesquels ils n'ont aucune prise. Il faut voir dans ces démarches une forme de *localisme universaliste*<sup>35</sup>, l'action locale étant la contribution du territoire aux objectifs mondiaux, européens et nationaux, en matière énergétique et climatique.

## Conclusion

Le service public du 20<sup>ème</sup> siècle aura été celui de l'accès à l'énergie électrique pour tous. Celui du 21<sup>ème</sup> devra être celui de l'intelligence de l'utilisation de toutes les formes d'énergie pour répondre aux impératifs économiques, sociaux et écologiques. Par exemple au travers d'un service public local de l'énergie. Il aura pour mission de définir et de mettre en œuvre une politique énergétique qui dynamisera l'économie des territoires pour mobiliser leurs ressources et stimuler l'entrepreneuriat public comme privé ou mixte et associatif. On pourra en attendre une diminution des écarts entre territoires grâce à la stimulation des initiatives davantage créatrices de richesses que ne peut l'être une forme d'assistanat territorial.

On peut dégager de ce qui précède quelques pistes qui pourraient guider la définition d'un service public de l'énergie du 21<sup>ème</sup> siècle :

- Donner aux ménages les plus précaires la possibilité d'habiter dans des logements bien isolés (à quoi servirait-il de se battre seulement sur le prix d'un KWh quand le problème est surtout celui du nombre de KWh consommés ?) ;
- Permettre aux ménages captifs du chauffage électrique de recourir à un mode de chauffage à circulation d'eau, avec une priorité donnée à des solutions renouvelables ;
- Mettre à contribution les ménages les plus consommateurs (généralement de catégories sociales élevées) en leur demandant de payer davantage au-delà d'un certain quota afin de soulager la facture des ménages en difficulté ;
- Obtenir de la part des promoteurs et des aménageurs, publics comme privés, une estimation des coûts énergétiques annuels à la charge des ménages, pour leur logement ET pour leurs déplacements quotidiens, afin d'éviter les constructions dans des lieux qui ne bénéficieront jamais de transports publics ;
- Apporter à tous les petits et moyens consommateurs un service de proximité qui leur apporte l'assistance technique et financière à l'amélioration de la qualité thermique de leurs logements et de la performance de leurs équipements ;
- Alimenter l'économie du territoire en permettant aux collectivités et aux acteurs locaux d'investir pour exploiter les potentiels énergétiques de leurs territoires, en économie d'énergie comme en ressources renouvelables.

31. La Convention des Maires réunit près de collectivités locales européennes autour des objectifs énergétiques et climatiques de l'Union européenne [www.eumayors.eu](http://www.eumayors.eu)

32. Plan Climat Énergie Territorial.

33. Schéma Régional Climat Air Énergie.

34. Division par 4 des émissions de gaz à effet de serre avant 2050.

35. Terme emprunté à Laurent Gerverau, Le Monde, 11 mai 2012.

Le siècle qui vient tout juste de débiter est annonceur de beaucoup d'incertitudes. Les sociétés occidentales devront trouver de nouveaux ressorts de développement, y compris endogènes, si elles veulent accroître leur résilience. Une partie des solutions aux défis de notre temps, comme l'a encore rappelé récemment la conférence de RIO+20, réside dans la capacité des territoires à s'engager concrètement, sans attendre les accords internationaux multilatéraux.

Des changements importants sont devant nous, dans de nombreux domaines. Le domaine énergétique est l'un d'entre eux. Loin d'être un sujet sectoriel qui pourrait trouver les solutions à ses problèmes à l'intérieur de sa propre sphère, l'énergie est une question multidimensionnelle qui touche à toute une série de secteurs, de niveaux de responsabilité et bien sûr d'acteurs. En bref, la question énergétique est sociétale au plein sens du terme.

C'est dans ce contexte que la relation entre la transition énergétique et l'égalité des territoires doit être pensée. Il y a deux approches différentes :

- La première est statique : les territoires sont les objets d'un système énergétique national dont il convient de corriger les inégalités par des instruments appropriés. Le territoire ne crée pas de richesse par ses activités énergétiques, sur l'offre de ressources locales comme sur la demande. On conserve l'ancien, on n'invente pas le nouveau ;
- La seconde est dynamique : les territoires et leurs acteurs, dont les collectivités territoriales, sont des sujets, acteurs de la politique énergétique et de développement économique et social. On crée le nouveau en donnant aux territoires les capacités à être davantage maîtres de leur destin, entrepreneurs du futur et lieux d'initiative énergétique.

Il est probable qu'il faille composer entre ces deux approches. Mais il importe d'être conscient que le maintien à l'identique de notre système énergétique et des instruments correctifs qui l'accompagneraient sont des obstacles à la renaissance de la responsabilité énergétique des territoires et de leurs habitants. Les collectivités territoriales françaises et leurs associations sont de plus en plus engagées dans la responsabilité énergétique de leurs territoires. Certaines y sont même très engagées, avec les acteurs privés et associatifs qui s'impliquent dans leurs projets. Il serait heureux de porter la plus grande attention à celles qui, en France comme dans d'autres pays européens, tracent la voie d'un nouveau paradigme énergéico-territorial.



## **Martin MALVY**

Journaliste, Martin Malvy a débuté sa carrière politique en 1970, dans le Lot dont il est originaire, comme conseiller général de Vayrac, puis comme maire de Figeac et comme député du Lot. Président de la région Midi-Pyrénées depuis 1998, il n'a jamais cessé de cultiver cet ancrage qui en fait un spécialiste reconnu des problématiques des territoires et des collectivités. Au-delà, son parcours l'a conduit à occuper des responsabilités ministérielles : secrétaire d'État en charge de l'Énergie, secrétaire d'État aux Relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement, puis ministre du Budget. Il garde de ces fonctions des compétences de gestionnaire reconnues, qui bénéficient à Midi-Pyrénées qualifiée par la presse de « Région la mieux gérée de France ».

## **Transition énergétique : des responsabilités aux territoires pour réduire les inégalités**

### **La crise économique et financière ne doit pas nous faire oublier l'urgence à résoudre les problèmes posés par les changements climatiques et par un modèle énergétique à redéfinir**

L'importance de ces enjeux nous est continuellement rappelée par des experts et des instances internationales : ces quinze dernières années ont été parmi les plus chaudes qu'a connues la planète depuis le début des relevés météorologiques, la banquise arctique en 2012 n'a jamais eu un volume aussi faible ; les exemples malheureusement ne manquent pas.

Ces signaux climatiques inquiétants sont également visibles dans nos territoires. En l'espace d'une génération, 30 ans, la surface des glaciers des Pyrénées a été divisée par 3. La rapidité du phénomène est hautement préoccupante.

Bien sûr, l'énergie est vitale au même titre que l'eau, l'air, les sols et demeure un secteur stratégique du fait de son importance dans notre mode de vie, notre développement économique et du fait que nos approvisionnements en pétrole, gaz et uranium proviennent presque exclusivement de pays étrangers.

De ce fait, l'énergie a, de longue date, été considérée par l'État comme un secteur devant être traité au niveau national dans un système très centralisé faisant appel à un nombre restreint de grands opérateurs publics.

### **Ce modèle a cependant atteint ses limites et doit être revu profondément pour apporter des solutions aux nouveaux problèmes posés**

En effet, nous savons que nous ne pouvons pas attendre que toutes les solutions viennent des États. Comme le montre bien la contribution de Gérard Magnin, il importe de développer des stratégies énergétiques locales. Car les États rencontrent des difficultés importantes à s'accorder sur les objectifs et les actions à mener et à partager.

Les résultats insuffisants auxquels ont abouti les sommets internationaux de Copenhague en 2009, de Doha en 2012 caractérisent bien ces difficultés.

La libéralisation du secteur énergétique en Europe conduit par ailleurs à développer la concentration de grands opérateurs énergétiques, qui n'est pas toujours compatible avec la prise en compte de l'intérêt général.

**En France, les ménages consomment plus de la moitié de l'énergie produite.** Cela signifie bien que nos choix conscients ou inconscients, individuels, liés à nos déplacements, nos logements, nos comportements jouent un rôle majoritaire dans le montant total de la consommation énergétique de notre pays.

Aussi, en tenant compte du progrès considérable depuis le début des années 90 des technologies de productions décentralisées d'énergie, de l'évolution de notre société et de sa capacité à fonctionner spontanément en réseau, l'affirmation de l'ONU, estimant que **70 % des mesures en matière d'environnement seront mises en œuvre par les régions, c'est-à-dire l'échelle locale**, se confirme au quotidien.

Les initiatives locales, régionales, existent déjà depuis longtemps et sont nombreuses. Lors des dernières Assises nationales du Développement durable, qui se sont déroulées en octobre 2011 en Midi-Pyrénées, plus de 1 000 actions concrètes locales dans le domaine du développement durable ont été recensées dont beaucoup concernent l'énergie et le climat.

Rappelons-nous également que les collectivités locales, et particulièrement les régions, se sont engagées dans des actions en faveur de l'énergie de manière volontariste, sans disposer de compétences clairement définies. Cette volonté politique s'est exprimée de multiples manières. En Midi-Pyrénées, nous avons dès 1999 accompagné l'acquisition de chauffe-eau solaire par les particuliers. En 10 ans, la région a soutenu l'installation de près de 16 000 chauffe-eau solaires individuels pour un montant d'aide total de 13,3 M€, ce qui illustre le succès que peut avoir ce type de dispositif bien ciblé.

Au même moment, nous mettions en place avec l'ADEME les premiers accords pluriannuels de partenariat, pour la période 2000-2007, qui ont été poursuivis et renforcés au cours de la nouvelle étape allant de 2007 à 2013. C'est au niveau national déjà plus d'un milliard d'euros de financement engagés dans le cadre de la deuxième génération de ces accords, pour des projets locaux visant à développer les énergies renouvelables et les économies d'énergie.

Mais des régions vont au-delà, maintenant, de ce partenariat structurel avec l'ADEME. On me pardonnera de me référer à nouveau à Midi-Pyrénées. Mais dans notre région, dans le cadre de notre Agenda 21 régional, nous avons adopté en mai 2011 et pour 10 ans un plan de 300 M€ d'investissements directs, très ambitieux, de maîtrise de l'énergie – visant en particulier à lutter contre la précarité énergétique, mais aussi par exemple à agir sur le patrimoine de la région, dans les lycées –, de développement des énergies renouvelables et d'adaptation de nos territoires aux conséquences des changements climatiques. Ce plan doit générer au total plus de 2 milliards d'euros d'investissements qui devraient participer au développement économique local. La réussite de l'action de la région est conditionnée à la présence sur le territoire de professionnels formés et qualifiés, mais aussi à la mise en œuvre d'une véritable stratégie de l'innovation et d'une politique industrielle afin de s'assurer que les retombées économiques profitent bien aux entreprises locales.

Au-delà de sa capacité d'intervention directe sous forme de subvention, la région Midi-Pyrénées a très tôt diversifié son soutien afin de contribuer à généraliser les démarches d'économies d'énergie et de production d'énergies renouvelables. Un dispositif de prêts bonifiés a été mis en place en 2010 avec la Banque européenne d'investissement et des établissements bancaires locaux, pour tout type de projet

d'énergies renouvelables, mais aussi de rénovation énergétique de bâtiments. Début 2013, nous allons créer un nouvel instrument qui va permettre de participer au capital de sociétés locales de production d'énergies renouvelables en Midi-Pyrénées. Preuves que nos capacités d'initiatives locales concernent également l'ingénierie financière.

En parallèle, nous constatons, grâce à l'Observatoire régional de l'énergie du Midi-Pyrénées que nous avons mis en place depuis 2003, en partenariat avec l'ADEME, une diminution régulière de notre consommation régionale d'énergie depuis 2006, et donc avant la crise, sans qu'aujourd'hui nous puissions précisément identifier la part imputable aux effets des politiques publiques, des progrès technologiques, des évolutions des comportements à cette diminution, sachant par ailleurs que la population régionale continue d'augmenter.

### **La France s'est engagée dans une démarche de diversification de sa production en énergie.**

L'objectif de faire évoluer le bouquet énergétique national est fondamental. Cependant, certaines fleurs de ce bouquet sont encore aujourd'hui bien plus grandes que d'autres. La volonté réaffirmée du président de la République de faire passer la part de l'électricité d'origine nucléaire de 75 à 50 %, comme la nécessité de réduire notre dépendance au pétrole et au gaz importés, concourt à atteindre cet objectif. Ainsi, pour poursuivre et renforcer la mise en place d'actions afin de diminuer nos consommations d'énergie, de réduire la précarité énergétique, de développer les énergies renouvelables, il est nécessaire de mobiliser l'ensemble des acteurs et en particulier tous les responsables publics.

## **Le mix énergétique doit être complété par un mix de gouvernance**

Deux échelles s'imposent :

- Le niveau national, toujours indispensable, qui fixe le cadre, les objectifs cohérents avec les engagements internationaux de notre pays, et qui veille à assurer l'équilibre entre les territoires, les potentiels naturels pour la production d'énergie et les capacités d'intervention économiques n'étant pas également répartis.
- Le niveau local proche de nos concitoyens et du plus grand nombre d'acteurs économiques, qui est adapté pour participer au développement des énergies renouvelables locales et des économies d'énergie.

## **Quels objectifs et quelles propositions ?**

Un enjeu primordial est de réduire les consommations d'énergie, notamment dans les secteurs prioritaires de l'habitat et des transports. Cette priorité a également comme conséquence attendue de réduire la précarité énergétique qui touche plus de 15 % de la population française.

En Midi-Pyrénées, depuis mai 2011, nous nous sommes fixés comme objectif d'accompagner la rénovation énergétique de 7 000 logements par an – moitié logements sociaux locatifs publics, moitié propriétaires privés –, en fixant des conditions de ressources au versement de nos aides pour les propriétaires privés. Nous avons proposé à d'autres collectivités de participer à ce programme, plusieurs d'entre elles ont déjà rejoint ce dispositif ainsi que de grandes entreprises de l'énergie.

En agrégeant autour de la région ces différents partenaires, la précarité énergétique peut reculer. Au cours des 18 premiers mois de notre programme, ce sont déjà plus de 4 250 logements sociaux ou privés qui ont été rénovés, générant plus de 60 millions de chiffre d'affaires pour les entreprises du bâtiment, pour la plupart localisées en Midi-Pyrénées.

Le niveau local est également propice pour accompagner le développement des énergies renouvelables et mettre en valeur les gisements potentiels disponibles et connus par les acteurs de terrain, d'énergie solaire – thermique et photovoltaïque –, de biomasse – bois et méthanisation –, d'hydraulique et de géothermie.

Pour l'électricité, il convient de faire appel aux parcs existants et à réhabiliter notamment des centrales hydrauliques, de toute taille, mais aussi de développer les filières émergentes (solaire, éolien, méthanisation, etc.).

En complémentarité, l'accent doit être mis sur **la production de chaleur et de froid renouvelables**. Des potentiels inexploités, importants, bien répartis sur nos territoires existent et peuvent nous permettre de produire par exemple du biogaz à partir de déchets et sous-produits fermentescibles. Une étude, réalisée en 2012 a permis par exemple à la région Midi-Pyrénées d'identifier les territoires à fort potentiel pour la production de biogaz et d'initier sur ces zones des actions ciblées de sensibilisation, afin de contribuer à faire émerger des projets d'unités collectives/territoriales.

De même, la filière bois-énergie peut encore se développer en continuant à se professionnaliser afin de garantir les approvisionnements des chaudières et réseaux de chaleur collectifs et en améliorant les dispositifs de réduction de polluants atmosphériques. Le renouvellement du parc des équipements individuels est également un enjeu important.

À titre d'illustration, en matière de bois-énergie, l'action volontariste de la région Midi-Pyrénées depuis 2006 a permis l'installation de 41 réseaux de chaleur bois et de 149 chaudières automatiques fonctionnant au bois. Cela représente la mobilisation de l'ordre de 25 M€ pour la région, générant plus de 60 M€ d'investissements au total.

Enfin, c'est au niveau local que nous pourrions veiller à **rapprocher la production et la consommation d'énergie**. Ce rapprochement qui nous permettra de rendre plus souple, plus efficace notre système énergétique est déjà en cours pour la production de chaleur.

Les progrès technologiques et la réduction des coûts constatés des panneaux solaires photovoltaïques devraient permettre dans un avenir proche de modifier en profondeur notre modèle de production de l'électricité. En effet, avec l'émergence de panneaux photovoltaïques moins coûteux, la mise en place de compteurs intelligents, et l'émergence de systèmes de gestion des réseaux électriques à petite échelle, l'électricité sera vraisemblablement de plus en plus produite par de petites unités et consommée en partie sur place.

C'est également au niveau local que doivent se développer les transports collectifs, véritable solution environnementale et sociale pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre qui proviennent en premier de l'utilisation de produits pétroliers.

## **Pour remplir ces missions, atteindre ces objectifs, il est indispensable d'apporter des clarifications et des confirmations**

**Tout d'abord clarifier les compétences.** Les régions qui ont préparé les Schémas Régionaux régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) sont au bon niveau, à la bonne échelle pour définir les stratégies, mettre en place des programmes d'actions concertés, organiser à l'échelon local le nécessaire partenariat entre les acteurs publics, observer et évaluer les évolutions. Pour cela, il serait nécessaire de reconnaître ce rôle de chef de file aux régions et de rendre prescriptifs et opérationnels les SRCAE.

Puisque les enjeux à surmonter dans les domaines de l'énergie et du climat nécessitent une forte mobilisation, il faut que celle-ci soit organisée. La mise en place d'une nouvelle génération de convention pluriannuelle entre l'État et les régions fixant les priorités, les objectifs et les moyens est indispensable. Comme il sera très utile d'organiser la répartition des compétences et des actions entre les collectivités locales, régions, départements, villes et agglomérations sous forme de contrat de partenariat.

Pour réduire les inégalités entre les territoires, deux outils anciens existent et concernent essentiellement l'électricité. La contribution de Gérard Magnin pointe un certain nombre de leurs limites. Ces outils peuvent assurément être adaptés, mais je ne crois pas opportun de les remettre en cause.

Le fonds de péréquation de l'électricité, qui permet de proposer une tarification identique sur tous les territoires, est à maintenir. C'est un outil constitutif d'un service public de l'énergie et un symbole

à préserver. La précarité énergétique existe partout et il est inutile d'opposer les habitants des zones rurales à ceux des zones urbaines. D'autant plus que le fonds de péréquation est essentiellement dédié aux zones non interconnectées, très souvent insulaires de la France, comme la Corse et les DOM-TOM. Par ailleurs, la proposition de loi portant sur une tarification progressive de l'énergie, incitant aux économies d'électricité, de gaz et d'eau, semble être un outil nouveau pour réduire les inégalités entre les ménages.

Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) peut être aménagé afin de mieux soutenir des investissements de production de chaleur et d'électricité renouvelables et de maîtrise de l'énergie en zone rurale.

Au final, notre pays doit penser mettre en place un nouveau modèle énergétique afin de répondre aux enjeux colossaux de l'énergie et du climat.

L'État, du fait du caractère stratégique de ce domaine, doit conserver un rôle important. Mais ce nouveau modèle doit réserver un rôle accru et enfin reconnu aux acteurs publics locaux, en particulier aux régions qui ont démontré leur volonté et leur efficacité, afin qu'ils puissent renforcer leurs actions dans les territoires au plus près de la population et des acteurs économiques, pour maîtriser l'énergie et augmenter la production d'énergies renouvelables locales.

Des inégalités existent entre nos territoires, mais la première des inégalités à réduire est celle qui existe entre les individus et les ménages, c'est-à-dire la précarité énergétique présente au cœur des métropoles comme dans les plus petits villages.

Enfin, nous pouvons en Midi-Pyrénées nous fixer un objectif raisonnablement atteignable si nous maintenons et renforçons quelque peu nos actions en cours. Cet objectif est de faire en sorte que dans 10 ans la production d'énergies renouvelables sur notre territoire régional corresponde à la moitié de l'ensemble de la consommation annuelle d'énergie tous usages confondus. Nous le voyons, la production d'énergies renouvelables sur nos territoires prend une dimension principale.

## 8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

Stéphane Hallegatte et Éloi Laurent

### Synthèse

#### Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

Il ne fait donc pas de doute que c'est dans les villes – lieux humains par excellence dont la densité est un formidable atout et l'expansion un redoutable défi – que se jouera la question écologique en France comme ailleurs. L'angle que nous avons choisi pour cette contribution sur l'avenir des villes françaises est celui des arbitrages et des synergies entre dynamiques sociales et environnementales, cette perspective nous permettant de dégager quelques propositions visant à réduire et contenir les inégalités sociales et environnementales.

### Les auteurs



#### Stéphane Hallegatte

a rejoint la Banque mondiale comme économiste senior en septembre 2012, après 10 ans de recherches pour Météo France, le Centre International de Recherche sur l'Environnement

et le Développement à Paris, et Stanford University. Ses thèmes de recherche comprennent la gestion des risques, l'adaptation au changement climatique, les politiques urbaines et la croissance verte. Il a notamment travaillé sur les catastrophes naturelles et les politiques de gestion des risques. Il fait partie des auteurs principaux du GIEC pour le cinquième rapport d'évaluation, attendu pour 2014. Il est l'auteur de dizaines d'articles de revues internationales, et le coauteur de plusieurs livres, dont *L'Économie verte face à la crise : 30 propositions pour une France plus soutenable* et *Gestion des risques : leçons de la tempête Xynthia*. Il a également codirigé le rapport de la Banque mondiale sur la « croissance verte inclusive », publié en mai 2012.

**Publications :** <http://www.centre-cired.fr/spip.php?article610>



#### Éloi Laurent

est économiste senior et conseiller scientifique à l'OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences Po). Macro-économiste de formation, ses travaux portent actuellement sur la soutenabilité environnementale et le bien-être individuel et social.

Il est l'auteur ou l'éditeur d'une dizaine d'ouvrages (dont trois traduits en plusieurs langues) et d'une centaine d'articles publiés dans les revues françaises et internationales. Attaché parlementaire à l'Assemblée nationale (1999-2000), puis collaborateur au cabinet du Premier ministre (2000-2002), il a été chercheur invité à New York University, Columbia University et Harvard University ainsi que professeur invité à l'université de Montréal. Il enseigne aujourd'hui à Stanford University, Sciences Po et au Collège des hautes études européennes.

**Publications :** <http://www.ofce.sciences-po.fr/pages-chercheurs/laurent.htm>

## La social-écologie urbaine vient de loin...

*La ville est le symbole et l'incarnation de la « seconde Nature » évoquée par Cicéron<sup>1</sup> : elle est par excellence l'espace de l'interface entre monde naturel et société humaine, entre enjeux sociaux et environnementaux. Cette articulation sociale-environnementale ou sociale-écologique propre au milieu urbain parcourt l'histoire de la France moderne et contemporaine.*

*Au sein du mouvement hygiéniste, qui se développe en France dès le 17<sup>e</sup> siècle, la politique d'aménagement urbain est ainsi fondamentalement comprise comme sociale-écologique : amélioration de l'environnement urbain et progrès social sont censés aller de pair.*

*Cette social-écologie urbaine trouve sa traduction non seulement dans les théories mais aussi dans les faits : l'histoire de l'assainissement des eaux dans les villes européennes (et américaines) entre la fin du 19<sup>e</sup> siècle et le premier tiers du 20<sup>e</sup> siècle illustre bien la manière dont les villes concentrent puis réduisent simultanément les problèmes sociaux et environnementaux<sup>2</sup>.*

*Le mouvement hygiéniste progresse aux 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles en France par une logique de séparation des éléments : « Une vision réticulaire généralisée – systémique ? – se met en place qui se base aussi sur une séparation très stricte entre les trois éléments qui composent l'environnement urbain : l'air, l'eau et le sol » (Barles, 2011)<sup>3</sup>.*

*Cette logique de séparation des éléments à l'intérieur des villes se combine avec une logique d'externalisation des nuisances à l'extérieur de l'espace citadin. La problématique essentielle consiste à évacuer le cœur des villes des activités « incommodes » et surtout « insalubres » (voir plus loin). Au 18<sup>e</sup> siècle, on « externalise » les cimetières en même temps que l'on abat les fortifications pour planter de la végétation.*

*Le mouvement hygiéniste aboutit cependant à un paradoxe frappant : la question sociale a fini par recouvrir la question environnementale : l'influence du milieu sur les conditions de vie est progressivement négligée au bénéfice des seules caractéristiques sociales (c'est la thèse avancée dans divers travaux par l'historien J.-B. Fressoz).*

*L'articulation sociale-écologique propre aux villes a été « redécouverte » en France dans les années 1990 avec le constat de la surmortalité urbaine (canicules, pollutions aux particules fines, etc.)<sup>4</sup>. Cette redécouverte coïncide avec une accélération de l'urbanisation du pays. Les estimations actuelles convergent pour établir le taux d'urbanisation de la France autour de 80 %-85 %. Dans 10 ans, la France sera à 90 % urbaine (graphique). Les villes françaises doivent donc renouer avec leur vocation sociale-écologique et l'assumer pleinement.*

Ce mouvement d'urbanisation est au demeurant un phénomène global : pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, depuis l'année 2007 précisément, une majorité des habitants de la planète réside dans des villes (cette proportion atteint 80 % dans le monde le plus développé).

Ces espaces urbains n'occupent aujourd'hui que 4 % de la surface de la Terre mais, comme le rappelle une récente étude<sup>5</sup>, depuis une trentaine d'années, les villes croissent en périmètre alors que pendant des siècles

1. « Quant à la terre, elle est sous la domination de l'homme avec toutes ses richesses. Les plaines et les montagnes sont là pour notre jouissance, les cours d'eau, les lacs sont à nous, nous semons le blé, nous plantons des arbres, nous donnons à la terre de la fertilité par des canaux d'irrigation, nous régularisons le cours des fleuves, le rectifions, le détournons, nous nous efforçons enfin avec nos mains à créer dans la nature une seconde nature. », Cicéron, *De la nature des Dieux*. Livre I.

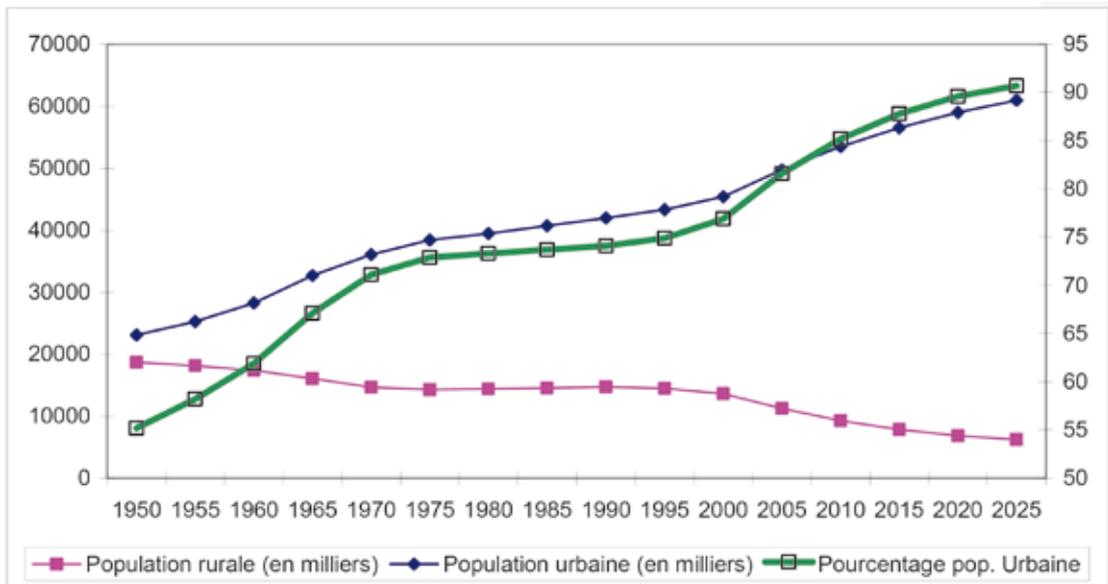
2. On attribue ainsi jusque la moitié de la réduction de la mortalité aux États-Unis dans le premier tiers du 20<sup>e</sup> siècle à l'assainissement des eaux en zone urbaine. Barles (2011) note, dans le cas français, que « Les taux de mortalité de Paris et de la France... sont respectivement de 28,4 et de 22,6 ‰ pour la période 1853-1860 ; ils passent à 23,8 et 22,5 ‰ en 1882-1891, puis à 18,4 et 20,6 ‰ en 1900-1904. »

3. Sabine Barles « Les villes transformées par la santé, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », *Les Tribunes de la santé* 4/2011 (n° 33), p. 31-37. URL: [www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2011-4-page-31.htm](http://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2011-4-page-31.htm).

4. Barles (2011).

5. Karen C. Setoa, Burak Güneralp, Lucy R. Hutyrac, « Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools », *PNAS*, September 2012.

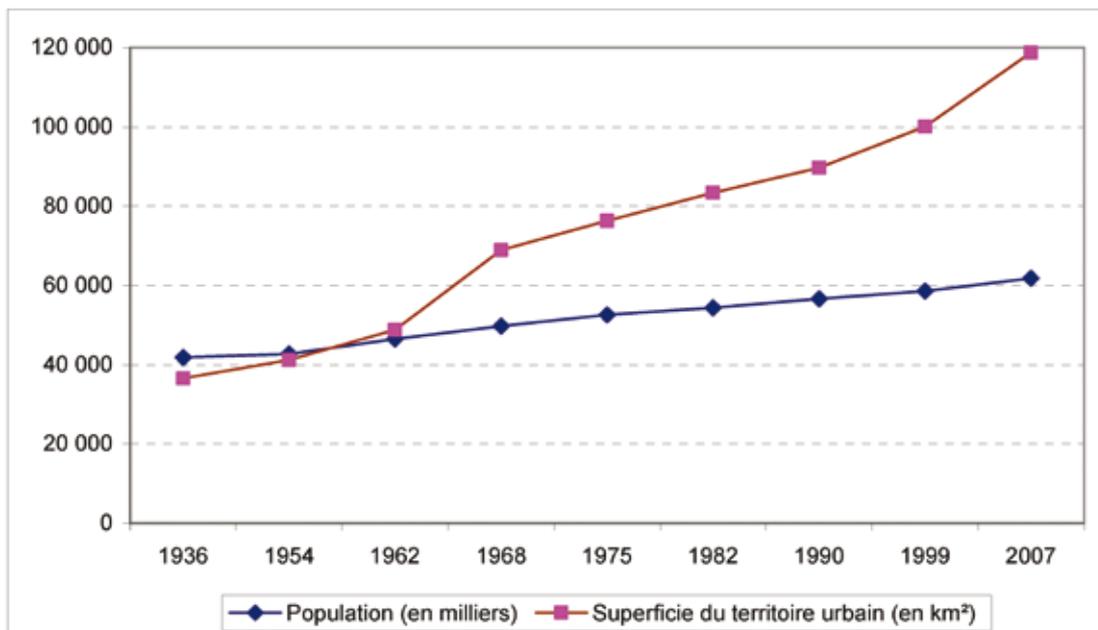
### L'urbanisation de la France, 1950-2025



Source : Nations unies, Population division, 2011 revision.

elles ont plutôt eu tendance à se densifier. En moyenne, les zones urbaines du monde croissent aujourd'hui deux fois plus vite que leur population, avec des conséquences écologiques considérables. Les espaces urbains français n'échappent pas à cette dynamique, qui se met en marche dès la fin des années 1960 (graphique). L'accélération de cet écart de rythme est tangible dans les années 1990 et encore plus dans les années 2000.

### Population française et périmètre des espaces urbains français



Source : INSEE.

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?**

L'espace urbain a ainsi progressé de près de 20 % en métropole au cours de la dernière décennie (dont 27 % pour la périphérie des pôles urbains), les villes occupant 22 % du territoire en 2007<sup>6</sup>.

Il ne fait donc pas de doute que c'est dans les villes – lieux humains par excellence dont la densité est un formidable atout et l'expansion un redoutable défi – que se jouera la question écologique en France comme ailleurs. L'angle que nous avons choisi pour cette contribution sur l'avenir des villes françaises est celui des arbitrages et des synergies entre dynamiques sociales et environnementales, cette perspective nous permettant de dégager quelques propositions visant à réduire et contenir les inégalités sociales et environnementales.

## 1. Qu'est-ce qu'une politique sociale-écologique ?

Développer une approche sociale-écologique consiste à identifier dans l'analyse le caractère lié et parfois inextricable des enjeux sociaux et des défis environnementaux : reconnaître les enjeux écologiques des questions sociales, révéler les enjeux sociaux des questions écologiques (Laurent, 2011 et Crifo *et al.*, 2012)<sup>7</sup>.

Mettre en œuvre une politique sociale-écologique consiste à articuler enjeux sociaux et défis environnementaux pour permettre un progrès dans l'une et l'autre dimension simultanément, soit parce que le progrès dans l'une conduit à un progrès dans l'autre (comme dans le cas de l'isolation d'une maison, où le progrès environnemental induit un progrès social), soit parce que la résultante de la politique sociale-écologique est de progresser parallèlement dans l'un et l'autre domaine. Mais dans bien des cas, envisager et concevoir une politique sociale-écologique consiste à reconnaître l'existence d'un arbitrage entre question sociale et question environnementale pour parvenir à le surmonter (c'est l'exemple de la fiscalité carbone, qui peut, si l'on n'y prend garde, avoir des conséquences sociales néfastes). On peut formaliser cette approche à l'aide d'une matrice sociale-écologique :

### Matrice sociale-écologique

	<b>Dégradation environnementale</b>	<b>Amélioration environnementale</b>
Dégradation sociale	<i>Précarité énergétique</i> [Pauvreté monétaire; Surconsommation d'énergie]	<i>Fiscalité carbone sans compensation sociale</i> [Fiscalité socialement régressive ; Réduction des émissions de GES]
Amélioration sociale	<i>Construction de logements dans une zone humide</i> [Augmentation du bien-être social lié au logement ; Destruction des écosystèmes et de la biodiversité]	<i>Généralisation de l'eau potable et des sanitaires</i> [Amélioration du bien-être et réduction des inégalités ; Réduction des pollutions]

6. François Clanché et Odile Rascol, « L'espace urbain augmente de 19 % en une décennie », *Insee Première* n° 1364 - août 2011.

7. Éloi Laurent, *Social-écologie*, Flammarion, 2011 et Patricia Crifo, Matthieu Glachant, Stéphane Hallegatte, Éloi Laurent et Gilbert Raphael, *L'économie verte contre la crise – 30 propositions pour une France plus soutenable*, Puf, 2012.

La question se pose alors de savoir comment surmonter les arbitrages sociaux-écologiques, ce à quoi s'efforcent les différentes politiques publiques décrites dans les exemples ci-dessous :

#### Matrice sociale-écologique et arbitrages sociaux-écologiques

	Dégradation environnementale	Amélioration environnementale
Dégradation sociale	<p><i>Précarité énergétique</i></p> <p>Rénovation thermique des bâtiments</p>	<p><i>Taxe carbone sans compensation sociale</i></p> <p>Compensation sociale en fonction du revenu et du lieu de résidence</p>
Amélioration sociale	<p><i>Construction de logements dans une zone humide</i></p> <p>Révélation de la valeur sociale des écosystèmes et de la biodiversité</p>	

## 2. Quelle approche sociale-écologique urbaine dans la France contemporaine ?

Comment transposer cette approche sociale-écologique à la fois à la question urbaine et à la France contemporaine ? Un nouveau détour historique s'avère ici nécessaire. Comme on l'a évoqué, l'arbitrage social-écologique n'est pas un thème nouveau pour le milieu urbain français, même s'il s'est présenté par le passé sous un visage différent.

La question fondamentale qui se trouve au cœur à la fois du décret impérial du 15 octobre 1810 et de la loi du 19 décembre 1917 prend ainsi les traits d'un arbitrage industrialo-écologique : il s'agit, tout en reconnaissant la nécessité économique des établissements industriels au début et au pic de la première révolution industrielle, de neutraliser leurs nuisances liées à la mitoyenneté, dans les villes, des sites de production et des lieux d'habitation. On établit alors le caractère insalubre (toxique pour la santé) et/ou incommode (désagréable notamment pour l'odorat) de certaines activités de production qui sont de ce fait soumises à un contrôle de la puissance publique et éventuellement déplacées loin des zones d'habitation. On reproduit ci-après l'article 1<sup>er</sup> du décret du 15 octobre 1810 et les trois premiers articles de la loi du 19 décembre 1917.

On constate à la lecture de ces textes que la social-écologie urbaine de la France contemporaine n'a plus rien à voir avec celle de la première révolution industrielle, notamment du fait de l'invention phare de la deuxième révolution industrielle : la voiture.

L'enjeu majeur n'est plus la proximité problématique des lieux d'habitation et de production : la question centrale est désormais la distance problématique entre les lieux d'emploi et d'habitation et plus précisément l'articulation entre territoires résidentiels et flux de transport automobile.

L'intuition fondamentale des modèles théoriques d'économie urbaine consiste à considérer simultanément et non séparément les coûts de logement (du foncier) et de transport. La taille de la ville, lieu des

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?****Article 1er du décret du 15 octobre 1810**

À compter de la publication du présent décret, les manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, ne pourront être formés sans une permission de l'autorité administrative : ces établissements seront divisés en trois classes.

La première comprendra ceux qui doivent être éloignés des habitations particulières ;

La seconde, les manufactures et ateliers dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont il importe, néanmoins, de ne permettre la formation qu'après avoir acquis la certitude que les opérations qu'on y pratique sont exécutées de manière à ne pas incommoder les propriétaires du voisinage, ni à leur causer des dommages.

Dans la troisième classe seront placés les établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police.

**Loi n° 1917-12-19 du 19 décembre 1917 modifiée relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes**

Article 1 (abrogé au 1 janvier 1977)

Les manufactures, ateliers, usines, magasins, chantiers et tous établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de danger ou des inconvénients soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture, sont soumis à la surveillance de l'autorité administrative dans les conditions déterminées par la présente loi.

Article 2 (abrogé au 1 janvier 1977)

Ces établissements sont divisés en trois classes, suivant les dangers ou la gravité des inconvénients inhérents à leur exploitation.

Article 3 (abrogé au 1 janvier 1977)

La première classe comprend les établissements qui doivent être éloignés des habitations.

La deuxième classe comprend ceux dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont l'exploitation ne peut être autorisée qu'à la condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou les inconvénients visés à l'article 1<sup>er</sup>.

Dans la troisième classe sont placés les établissements qui, ne présentant pas d'inconvénients graves, ni pour le voisinage, ni pour la santé publique, sont soumis à des prescriptions générales édictées dans l'intérêt du voisinage ou de la santé publique pour tous les établissements similaires.

agglomérations économiques efficaces, accroît les bénéfices économiques et sociaux<sup>8</sup> que les individus peuvent en retirer (du fait de la concentration des emplois, des biens, des hommes et des idées) mais elle accroît aussi le prix du logement et les coûts liés à la congestion résultant de la concentration. L'étalement de la ville permet de répondre à cette dynamique dommageable en baissant le prix du logement (ou en accroissant la surface disponible) mais cet étalement augmente en retour la distance séparant le domicile et l'emploi (ou le lieu d'étude ou de loisirs) et donc les déplacements contraints

8. La littérature la plus contemporaine parle à ce sujet des « interactions sociales », hors mécanismes de marché, dont les espaces urbains sont le théâtre.

ou volontaires. En résulte un équilibre pour les individus entre coût du logement et du transport, censé déterminer leur localisation privilégiée.

Il est aisé de montrer que derrière ces arbitrages socio-économiques se cachent en réalité des arbitrages sociaux-écologiques, que l'on considère le niveau microéconomique (le niveau des choix individuels) ou le plan macroéconomique (là où, aux coûts privés, vient s'ajouter le coût social).

## Le niveau individuel

On l'a dit, l'arbitrage socio-économique au niveau individuel met en lumière, en milieu urbain, la « course vers le centre », par la dynamique concurrente des coûts de la localisation résidentielle et du transport. Ces arbitrages essentiellement économiques dont les variables principales sont l'emploi, la présence d'aménités sociales et culturelles, le prix du foncier, la taille du logement et le coût des déplacements, expliquent, selon la formule de Brueckner (2011)<sup>9</sup> « pourquoi les villes existent ».

Mais il importe d'explicitier la dimension environnementale de ces variables et de transformer ces arbitrages socio-économiques en arbitrages sociaux-écologiques : sans même considérer la question des externalités écologiques (voir plus loin), tous ces choix apparaissent conditionnés par le prix de l'énergie (nécessaire pour le chauffage comme pour la mobilité) et par l'existence d'aménités environnementales recherchées par les ménages à la périphérie des espaces urbains. On passe donc, au niveau individuel, d'un arbitrage socio-économique à un arbitrage social-écologique<sup>10</sup>.

On peut s'interroger sur la validité empirique de ces intuitions théoriques dans le cas français. Un examen rapide des faits stylisés en matière de logement, de transport et d'énergie tend à leur donner un certain crédit : l'emploi est bien au centre des espaces urbains, la taille des logements augmente bien avec la distance, les distances domicile-travail sont bien différenciées selon l'occupation de l'espace, l'usage de la voiture permet bien l'éloignement, les dépenses d'énergie augmentent bien en conséquence, etc. (voir encadré).

## Le niveau social

Pour instructive que soit cette validation empirique des modèles élémentaires de l'économie urbaine dans le cas français, on passerait à côté de l'essentiel si on ne considérait pas le coût social de ces arbitrages individuels. C'est là qu'apparaît de manière parfaitement nette l'utilité de l'approche sociale-écologique des villes françaises. Le problème de la concentration et de l'extension des espaces urbains en France ne se limite pas à la question de la congestion, et donc à la diminution de l'efficacité économique induite par l'encombrement des routes. Ce coût social de l'urbanisation française ne se limite pas non plus aux effets de ségrégation sociale, voire ethnique qu'induisent des préférences homogènes de localisation.

Ce sont les externalités environnementales négatives qu'il importe ici de considérer pour en prendre la pleine mesure. La dynamique des espaces urbains français induit en fait un triple problème écologique : la pollution aux particules fines en milieu urbain liée au trafic automobile diesel, les émissions de gaz à effet de serre liées à la mobilité pendulaire contrainte et l'artificialisation des sols liée à l'extension des espaces urbains.

Ces externalités environnementales négatives fortes justifient à la fois l'approche sociale-écologique des villes françaises et l'action correctrice de la puissance publique (au niveau national et local) sous la forme de politiques sociales-écologiques. Examinons en détail ces trois enjeux.

9. *Lectures on Urban Economics*, by Jan K. Brueckner. 2011. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

10. La question de la localisation de la production est elle aussi conditionnée par le coût de l'énergie. Dans l'approche développée au début des années 1990 par Krugman, la comparaison entre les économies d'échelle et les coûts de transport en vue de déterminer s'il faut centraliser ou disperser la production ne peut se passer de la variable énergie.

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?****Encadré : quelques faits stylisés des territoires urbains français****Démographie**

- En 39 ans, le nombre de ménages s'est accru de 1,32 % en moyenne par an et le nombre de résidences principales de même, davantage que la population (+ 0,56 % par an). Le nombre de logements a été multiplié par 1,7 en près de quarante ans. La taille des ménages a diminué. Elle est passée de 3,06 personnes par ménage en 1968 à 2,29 en 2007.
- De la fin des années 1960 à la fin des années 2000, en France métropolitaine, la population a augmenté en moyenne de 0,56 % par an, le nombre de logements de 1,40 %, et la surface cumulée des logements d'environ 2,0 %.

**Logement**

- La surface des résidences principales est passée de 72,0 m<sup>2</sup> en 1973 en moyenne à 91,2 m<sup>2</sup> en 2006, soit de 24,6 m<sup>2</sup> à 40,1 m<sup>2</sup> par personne.
- L'impact sur les surfaces résidentielles construites a été plus fort encore, la taille moyenne des logements s'étant accrue. De 3,3 pièces en moyenne par résidence principale en 1968, elle est passée à 4,0 pièces en 2007, ce qui représente une hausse annuelle moyenne de 0,50 %.

**Densité (Paris et Île-de-France)**

- À Paris, à moins de 5 km du centre de l'aire urbaine (c'est-à-dire pour l'essentiel dans Paris intra-muros), la densité de population était de 24 600 habitants au km<sup>2</sup> en 1968; elle n'est plus que de 20 800 habitants en 2007.
- Dans l'aire urbaine de Paris, il y a donc bien eu une réduction du gradient des densités, et il en est résulté un accroissement de l'éloignement moyen des logements et des habitants par rapport au centre de l'aire urbaine : en 2007, les logements sont situés en moyenne à 15,5 km de Paris et les habitants à 17,1 km, au lieu de 11,3 km et 12,9 km respectivement en 1968.
- Dans les 19 principales aires urbaines hors Île-de-France, toutefois, l'accroissement (en pourcentage) du parc a presque systématiquement été plus fort à la périphérie qu'au centre, et la distance moyenne au centre s'est en général accrue aussi bien pour les logements que pour les habitants

**Emploi**

- Les pôles urbains, noyaux denses des aires urbaines, couvrent seulement 8 % du territoire métropolitain. Ils hébergent 60 % des actifs ayant un emploi et rassemblent 80 % de l'emploi.

**Transports**

- Un habitant de la ville de Paris parcourait en moyenne 12 km par jour en 48 minutes pour aller et venir travailler en 2008, un habitant de la banlieue 21 km en 52 minutes et un habitant de la couronne périurbaine 33 km en 45 minutes. En province, un habitant d'une grande aire urbaine effectuait pour ce déplacement 19 km en 38 minutes s'il logeait au centre ou 30 km en 39 minutes s'il résidait dans la couronne.
- Dans les sept aires urbaines de province de plus de 700 000 habitants, les actifs habitant en couronne périurbaine réalisent en moyenne des trajets domicile-travail de 30 km aller-retour, comparables à ceux des Franciliens.

- Mais seuls 32 % des périurbains travaillent dans la ville centre et 20 % dans la banlieue. Les 48 % restants ont leur domicile et leur emploi dans une commune située en couronne périurbaine. Ces derniers réduisent au moins de moitié les distances parcourues pour se rendre sur leur lieu de travail par rapport aux périurbains qui ont leur emploi en banlieue ou en ville centre. Ainsi, la distance domicile-travail des périurbains est 3,3 fois inférieure à la distance du domicile à la ville centre dans l'aire urbaine de Paris, ce rapport vaut 2,5 pour les autres grandes aires et 1,6 pour les autres aires urbaines de province.
- Le mode de transport individuel motorisé, en voiture ou moto, est le plus fréquent en France dans les trajets domicile-travail ou domicile-études : 71 % de ces trajets en 2007, contre 16 % en transports collectifs et 13 % à pied ou à vélo. Mais ces proportions dépendent de la taille et de l'équipement de la cité. Ainsi, ce mode de déplacement ne représente plus que 54 % des trajets dans les quarante plus grandes villes de province et 18 % à Paris où 68 % des trajets s'effectuent en transports collectifs.
- L'éloignement à la ville induit des conditions de transport moins favorables mais compensées par une amélioration de la qualité de vie et notamment par le gain d'espace qu'offre le logement. Plus les actifs s'éloignent de la ville centre, plus ils habitent fréquemment dans des maisons individuelles : ils sont 82 % et 12 % respectivement en couronnes et villes centres des aires urbaines de province de plus de 700 000 habitants, et 88 % et 41 % dans les autres aires de province. Les écarts sont plus marqués en Île-de-France où 76 % des actifs en couronne périurbaine résident dans des habitations individuelles pour seulement 2 % à Paris.

### Énergie

- Alors qu'en 2006 les dépenses annuelles moyennes d'énergie pour le logement d'un ménage sont de 1 400 euros par an, elles auraient été de 1 300 euros si les ménages avaient effectué leurs choix de surface et de localisation comme en 1985. De même, alors qu'en 2006 les ménages ont en moyenne dépensé 1 000 euros de carburant, leurs dépenses auraient été de 900 euros s'ils avaient effectué leur choix de localisation comme en 1985. Au total, cela représente une hausse d'environ 10 % des dépenses totales d'énergie, et donc de la consommation d'énergie des ménages, hausse imputable aux changements de localisation et à l'agrandissement moyen des surfaces habitées.

*Source : Commissariat général au développement durable (CGDD), « Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », Collection « La Revue » du Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du CGDD, mars 2012.*

### La pollution aux particules fines

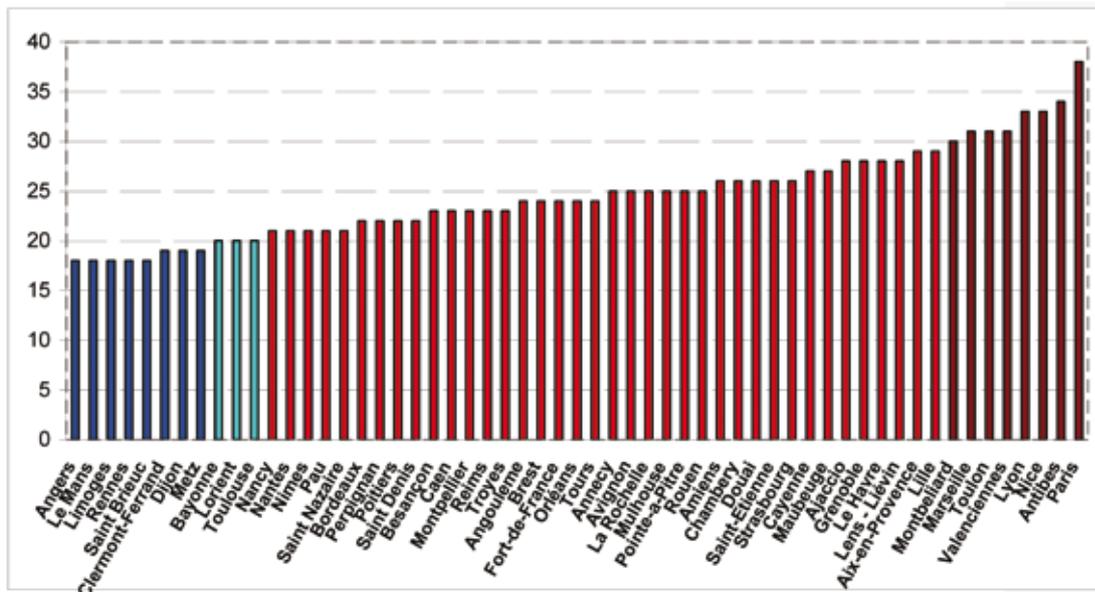
Il ne fait plus de doute scientifique que la France a développé un problème sanitaire majeur engendré par l'émission de particules fines liée à la diésélisation massive de son parc automobile<sup>11</sup>. Ce phénomène de diésélisation est récent et largement imputable à des avantages fiscaux autrement dit à des choix de politique publique (en 1980, la part du diesel dans le parc des voitures particulières était de 4,7 %, il s'élève à 16 % en 1990 puis à 35 % en 2000 pour atteindre 60 % en 2010). En somme, le problème de la circulation automobile (le volume du trafic) se combine en France avec un problème de nature du parc automobile (la qualité technologique) pour engendrer un grave problème de santé publique.

11. Sur ce point voir l'avis rendu par l'ADEME en novembre 2012.

8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

Le rapport entre intensité des flux automobiles, usage du diesel et risques sanitaires est bien établi par plusieurs études, dont la plus récente est le rapport publié par l'INVS en septembre 2012<sup>12</sup>. Pour prendre simplement la mesure du problème, on peut rappeler que la très grande majorité des villes françaises ne respectent pas les normes de l'OMS en matière de particules fines (PM<sub>2,5</sub> = 10 µg/m<sup>3</sup> moyenne annuelle ; PM<sub>10</sub> = 20 µg/m<sup>3</sup> moyenne annuelle)<sup>13</sup>. Pour les villes françaises les plus importantes c'est une pollution de 50 % supérieure aux normes sanitaires qui est constatée<sup>14</sup> (graphique).

Niveau des PM10 dans les villes françaises suivies par l'OMS, 2011



Source : OMS.

- Les émissions de CO2 liées aux transports

À cet enjeu de pollution locale s'ajoute un problème de pollution globale par le CO<sub>2</sub> dont il convient d'abord de rappeler le contexte général.

Même si la France émet relativement peu de gaz à effet de serre par habitant par rapport à des pays comparables, il ne lui sera pas facile d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés pour 2050, c'est-à-dire une division par 4 de ces émissions. En effet, malgré de nets progrès dans certains secteurs, et notamment l'industrie, les émissions d'autres secteurs sont en augmentation dans le pays. C'est le cas pour le logement résidentiel, mais encore plus pour le secteur du transport, à plus de 90 % routier.

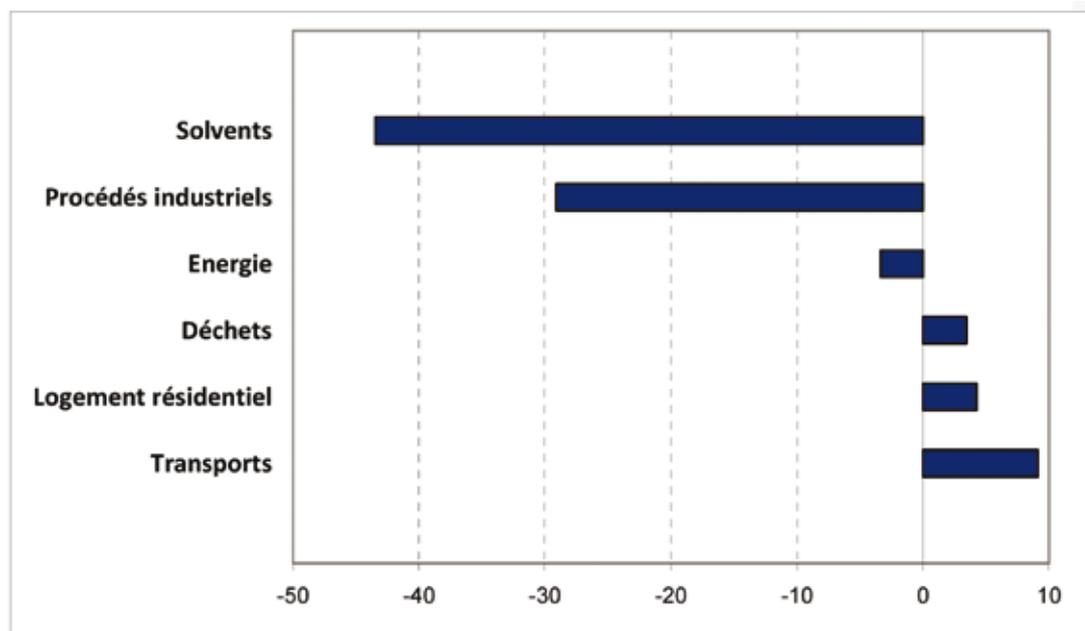
Le transport de particuliers est un secteur où les émissions sont « diffuses », c'est-à-dire émises par de nombreuses sources en petite quantité. L'instrument phare de l'Union européenne pour la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre – l'EU-ETS (le marché du carbone européen) – ne s'applique évidemment pas à de telles sources. Mais d'une manière générale, il est plus difficile et souvent plus cher de réguler les sources diffuses que les sources concentrées ; les questions de mesure et de contrôle sont en particulier compliquées à résoudre.

12. Voir aussi, entre autres, le rapport publié pour la région parisienne par Airparif en décembre 2012. Voir également le *Bulletin épidémiologique hebdomadaire (BEH)* publié par l'OMS en janvier 2013.

13. Pour les PM<sub>2,5</sub>, on ne dispose de données que pour 4 villes de France, qui dépassent toutes le seuil OMS (Paris atteint plus du double de la norme avec 22,9 ; Le Havre 17,7 ; Rouen 16,2 et Toulouse 13,9).

14. La France fait d'ailleurs depuis mai 2011 l'objet de poursuites devant la Commission européenne pour non-respect des objectifs européens en matière de particules fines.

## Évolution des émissions de GES entre 1990 et 2009 pour certains secteurs industriels, en %



Source : Agence européenne de l'environnement.

Un autre outil a donc été mis en place pour réduire ces émissions : la norme européenne sur les émissions des véhicules. Cette norme – et les évolutions technologiques qui l'accompagnent – s'est révélée efficace pour améliorer l'efficacité des voitures particulières françaises. Ainsi, le tableau X montre que la consommation par kilomètre des véhicules a diminué. Combiné avec une baisse du contenu en émission des carburants, ceci conduit à une nette baisse des émissions par kilomètre. Malheureusement, cette baisse est plus que compensée par l'augmentation des distances parcourues, qui ont crû de 13,5 % entre 1990 et 2007. Ajoutées à la croissance de la population, les distances parcourues expliquent donc la glissade des émissions du transport en France.

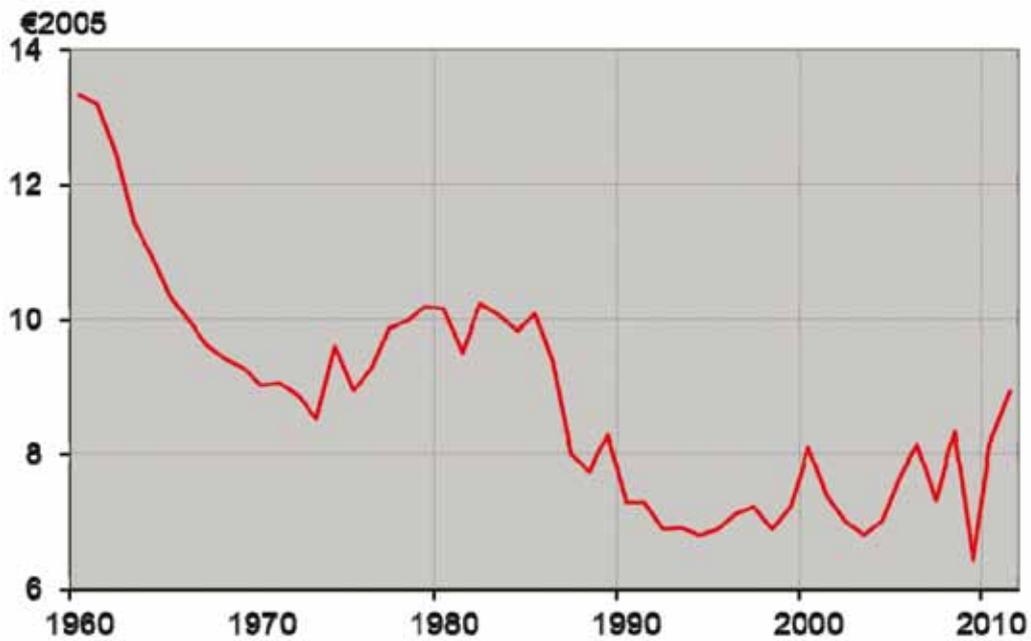
Facteurs d'évolution des émissions de CO<sub>2</sub> des ménages avec leurs voitures particulières entre 1990 et 2007 (en % de la quantité totale de l'année initiale)

Contenu en CO <sub>2</sub> moyen des carburants	Consommation moyenne de carburant par voyageur-kilomètre	Distance par personne	Taille de la population	Total
-0,7	-12,5	13,5	9	10

Données INSEE : en 2007, un actif ou étudiant résidant en France émettait en moyenne 640 kg de CO<sub>2</sub> pour ses déplacements quotidiens entre son domicile et son lieu de travail ou d'études. Ces émissions variaient de 380 kg de CO<sub>2</sub> par habitant en villes centres des pôles urbains à 900 kg en couronne périurbaine, pour les 40 plus grandes aires urbaines de province, et de 170 à 1 000 kg de CO<sub>2</sub> par habitant pour l'aire urbaine de Paris.

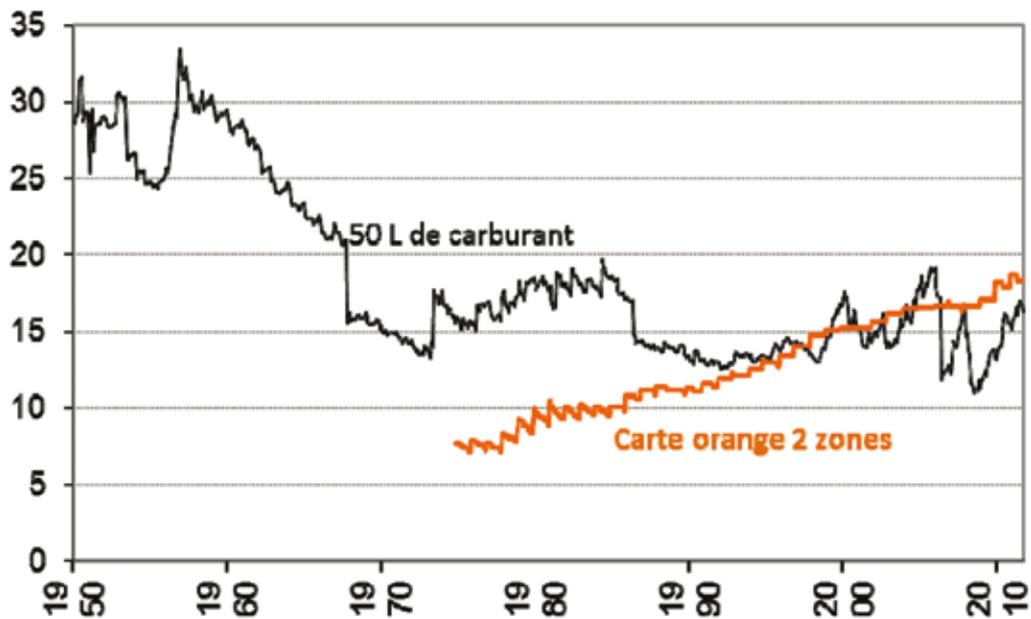
8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

Figure E : Prix réel de l'essence pour 100 km parcourus en voiture



Sources : CPDP, INSEE, Base CARBECO, Franck Nadaud (CIRED). Hors achat et maintenance du véhicule.

Figure W : Évolution mensuelle du nombre d'heures de travail au SMIC pour un plein de 50 litres et un coupon de carte orange deux zones (basée sur les rémunérations nettes)



Source : Franck Nadaud, CIRED.

On peut d'ailleurs noter que ces chiffres donnent une perspective différente sur la problématique des prix de l'essence. En effet, le prix à euro constant du carburant n'a que peu augmenté sur la longue durée, et grâce à la meilleure efficacité énergétique des voitures, il est beaucoup moins cher de parcourir un kilomètre en voiture aujourd'hui qu'au début des années 1980, et l'augmentation récente reste très modérée (en montant absolu, pas en vitesse de changement) ; voir figure E. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le prix de 50 litres de carburant exprimé en nombre d'heures de travail au SMIC n'a que peu augmenté au cours des dernières décennies, contrairement au coût des transports en commun parisiens (voir Figure W). Le problème du prix de l'essence n'est donc pas principalement un problème de coût du transport – comme on l'entend souvent – mais surtout un problème de dépendance à l'automobile et de distance à parcourir : il s'agit donc avant tout d'un problème d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Ce problème est aggravé par sa distribution sociale et spatiale. Comme le montre le tableau Y, ce sont les habitants des zones périurbaines qui ont les plus longues distances domicile-travail à parcourir, et ce sont eux qui n'ont que peu accès aux transports en commun.

Taille de l'aire urbaine en nombre d'habitants (définition 1999)	Distance domicile-travail	
	Pôle urbain	Périurbain
de 100 000 à 199 999	11,5	16,6
de 200 000 à 499 999	12	17,5
de 500 000 à 9 999 999	10,9	19,3
Aire urbaine de Paris	11,7	25,7

C'est tout particulièrement le cas dans les grandes agglomérations, où les distances domicile-travail sont les plus longues pour les habitants périurbains. Ce sont donc ces populations qui émettent le plus de CO<sub>2</sub> pour leurs transports quotidiens (voir Figure Z), et qui sont le plus durement frappées par la montée récente du prix de l'essence.

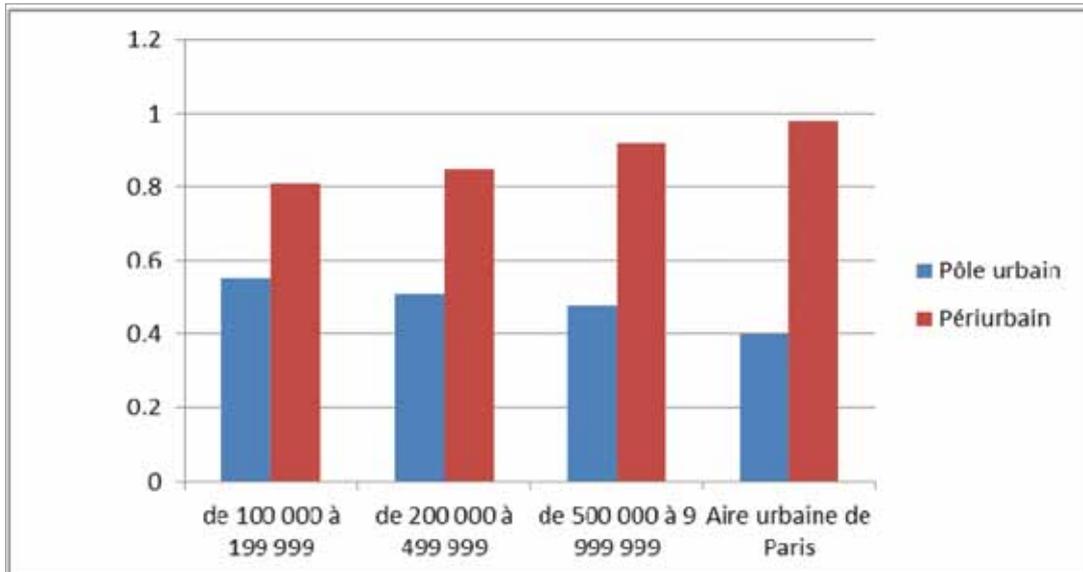
Les ménages modestes des zones périurbaines concentrent donc la vulnérabilité aux tendances actuelles et futures (augmentation des prix de l'essence, politiques climatiques et taxation possible des émissions). Étant également largement frappées par d'autres évolutions défavorables – stagnation des salaires, etc. – ces populations vivent l'augmentation des prix de l'essence comme une difficulté supplémentaire injuste, et s'opposent logiquement aux politiques environnementales telles que la taxe carbone.

Les transports en commun sont évidemment beaucoup moins émetteurs de GES que la voiture individuelle. C'est en particulier le cas du transport ferré (métro, tramway, trains régionaux et de banlieue) en France, en raison du faible contenu en carbone de l'électricité.

Mais les transports en commun représentent une faible part des transports, même si l'usage régulier des transports collectifs croît avec la taille des aires urbaines. Il est très faible dans les petites et moyennes aires urbaines. Dans les pôles urbains des aires de plus de 200 000 habitants, 10 % des actifs (50 % dans l'agglomération parisienne) utilisent les transports en commun. Dans le périurbain, c'est le cas de 7 % des actifs en province, mais de 20 % de ceux de l'aire parisienne. Le résultat est que les émissions de CO<sub>2</sub> par actif diminuent avec la taille de l'aire urbaine (voir Figure X), même si les émissions du périurbain montrent une tendance opposée (l'augmentation des distances l'emportant sur l'effet de l'accès aux transports en commun).

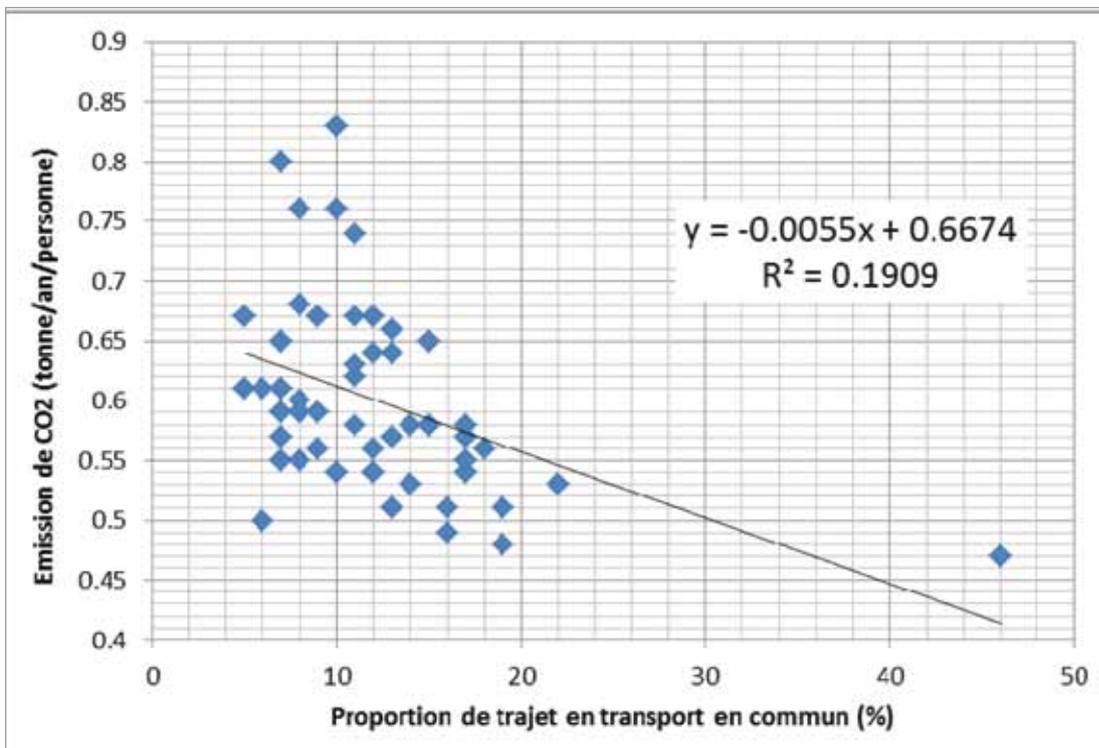
8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

Figure : Émissions de CO2 par personne, selon la taille de l'agglomération et la localisation, dans le pôle urbain (zone à plus haute densité) ou dans le périurbain.



Source : Données INSEE.

Figure X : Relation entre la proportion de trajet en transport en commun et les émissions de GES par actif



Source : INSEE.

Plus de la moitié des déplacements domicile-travail sont réalisés à l'intérieur des zones les plus denses des aires urbaines, en ne créant que 25 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées à ce type de déplacements. En effet, les distances sont faibles, et la voiture est relativement peu utilisée pour ces trajets (60 %, tout de même, contre 25 % pour les transports collectifs et 17 % pour les modes de transports doux). En conséquence, ces trajets émettent deux fois moins de CO<sub>2</sub> que la moyenne (0,3 tonne par personne et par an). Les zones denses sont donc vertueuses en termes d'émissions de GES<sup>15</sup>.

Mais la pression immobilière conduit aujourd'hui à une croissance forte des zones à plus faible densité, et donc à des émissions de GES plus importantes. Les trajets entre les zones périurbaines et les zones à forte densité engendrent 45 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées aux navettes quotidiennes pour seulement 17 % du total des flux. Ceci est largement dû à l'usage du véhicule individuel (84 % des flux). Au final, 13 % des émissions totales de CO<sub>2</sub> sont le résultat des flux des couronnes périurbaines vers les zones denses.

Le défi pour la réduction des émissions de GES dans les transports se concentre donc sur ces flux, reliant les zones périurbaines aux centres d'emplois. Ces mêmes flux sont également ceux qui posent problème au vu de l'augmentation du prix de l'essence.

Pour résumer, on peut dire que l'obstacle principal à la réalisation des objectifs français de réduction des émissions de gaz à effet de serre est la croissance des émissions dans les transports routiers, et que le défi pour inverser cette tendance est avant tout un problème d'occupation des sols et de planification urbaine. En l'absence d'une innovation technologique majeure – des véhicules électrifiés et une électricité complètement décarbonée – la gestion des territoires devra changer si la France veut atteindre ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre.

### - L'artificialisation des sols et les atteintes à la biodiversité

Les écosystèmes français sont menacés par l'extension des sols artificialisés<sup>16</sup>. Les surfaces artificialisées ont augmenté de 3 % par an entre 2000 et 2006 et de 7 % entre 2006 et 2010, prolongeant ainsi les évolutions observées dans les années 1990 (tableau). Cette artificialisation conduit à une perte de surfaces agricoles (de 0,2 % par an) et de zones naturelles (0,04 % par an), et notamment de forêts et de zones humides. Cette évolution résulte en particulier du développement des espaces périurbains, avec la construction de maisons individuelles et des infrastructures de connexion.

La figure X détaille le phénomène d'artificialisation et sa progression entre 2000 et 2006. Elle illustre bien l'ampleur du phénomène. La carte qui suit révèle son hétérogénéité, avec certaines régions responsables d'une grande partie de l'artificialisation récente (par exemple en région Rhône-Alpes, autour de Toulouse, ou dans le Languedoc-Roussillon). Au total, près d'un dixième du territoire français est aujourd'hui artificialisé.

15. Il a été suggéré que les habitants des zones denses auraient des émissions de transport plus faibles pour leur trajet quotidien, mais qu'ils émettraient beaucoup plus que les habitants des zones pavillonnaires pour leurs loisirs. Cependant, cet effet est probablement aussi lié au revenu des habitants des zones denses, les populations plus aisées émettant plus pour leurs loisirs. En l'absence de données fiables, cette question n'est pas tranchée, mais on peut défendre l'idée qu'elle ne devrait pas renverser la conclusion que les zones denses sont préférables en termes d'émissions. En effet, l'élasticité des émissions de loisirs (c'est-à-dire la réduction d'émissions si une taxe carbone est mise en place) est plus forte que pour les émissions liées aux trajets domicile-travail ou domicile-étude : il est possible de partir moins souvent et plus longtemps pour réduire les émissions de transport liées aux loisirs ; il est possible de partir moins loin ou d'utiliser des moyens de transport moins émetteurs, etc. *A contrario*, il y a moins de flexibilité pour les trajets quotidiens, à moins que le télétravail se généralise. Aussi important probablement, l'impact sur les plus modestes et les inégalités d'une taxation du carbone ne sont pas aussi problématiques pour les trajets de loisir que pour les trajets quotidiens, car ce sont les plus riches qui consomment le plus de transport de loisir et que taxer les trajets de loisir n'affecte pas l'accès à l'emploi et aux études.

16. Les sols artificialisés comprennent les bâtiments (immeubles et maisons d'habitation, les immeubles de bureaux ou commerciaux, les usines et les bâtiments agricoles, ou couverts seulement comme les halles de marchés, les quais de gare ou les hangars agricoles, les serres), les infrastructures (routes, autoroutes, voies ferrées, chemins forestiers et agricoles, places, squares, ronds-points, parcs de stationnement), et les « autres sols artificialisés », c'est-à-dire les mines, carrières, décharges, chantiers, terrains vagues, ainsi que les espaces verts artificialisés.

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?****Surface des espaces artificialisés, en milliers d'hectares**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Sols bâtis	775	792	814	833	849
Sols revêtus ou stabilisés	2 160	2 218	2 279	2 307	2 320
Autres espaces artificialisés	1 653	1 655	1 665	1 707	1 733
<b>Zones artificialisées</b>	<b>4 588</b>	<b>4 665</b>	<b>4 758</b>	<b>4 847</b>	<b>4 902</b>
<i>Taux d'artificialisation</i>	8,4 %	8,5 %	8,7 %	8,8 %	8,9 %

*Note : France métropole.*

*Source : ministère chargé de l'Agriculture (SSP), enquête Teruti-Lucas, série révisée, avril 2011.*

Ces pertes d'espaces naturels menacent la biodiversité, mais aussi la qualité des paysages périurbains, la préservation des milieux fragiles, les zones humides et les espaces littoraux. L'imperméabilisation des sols (le fait que le ruissellement ne peut pénétrer dans le sol) a de nombreuses autres conséquences, notamment l'accélération de l'érosion et une perte de la qualité des sols, des risques accrus d'inondation, et des transferts plus importants de polluants dans les milieux naturels (engrais azotés ou phosphatés, hydrocarbures, métaux lourds, produits phytosanitaires).

## **L'inégale répartition du coût social**

Au-delà de l'importance du coût social-écologique associé à la dynamique des espaces urbains français contemporains, les enjeux de la répartition de ce coût apparaissent également très importants.

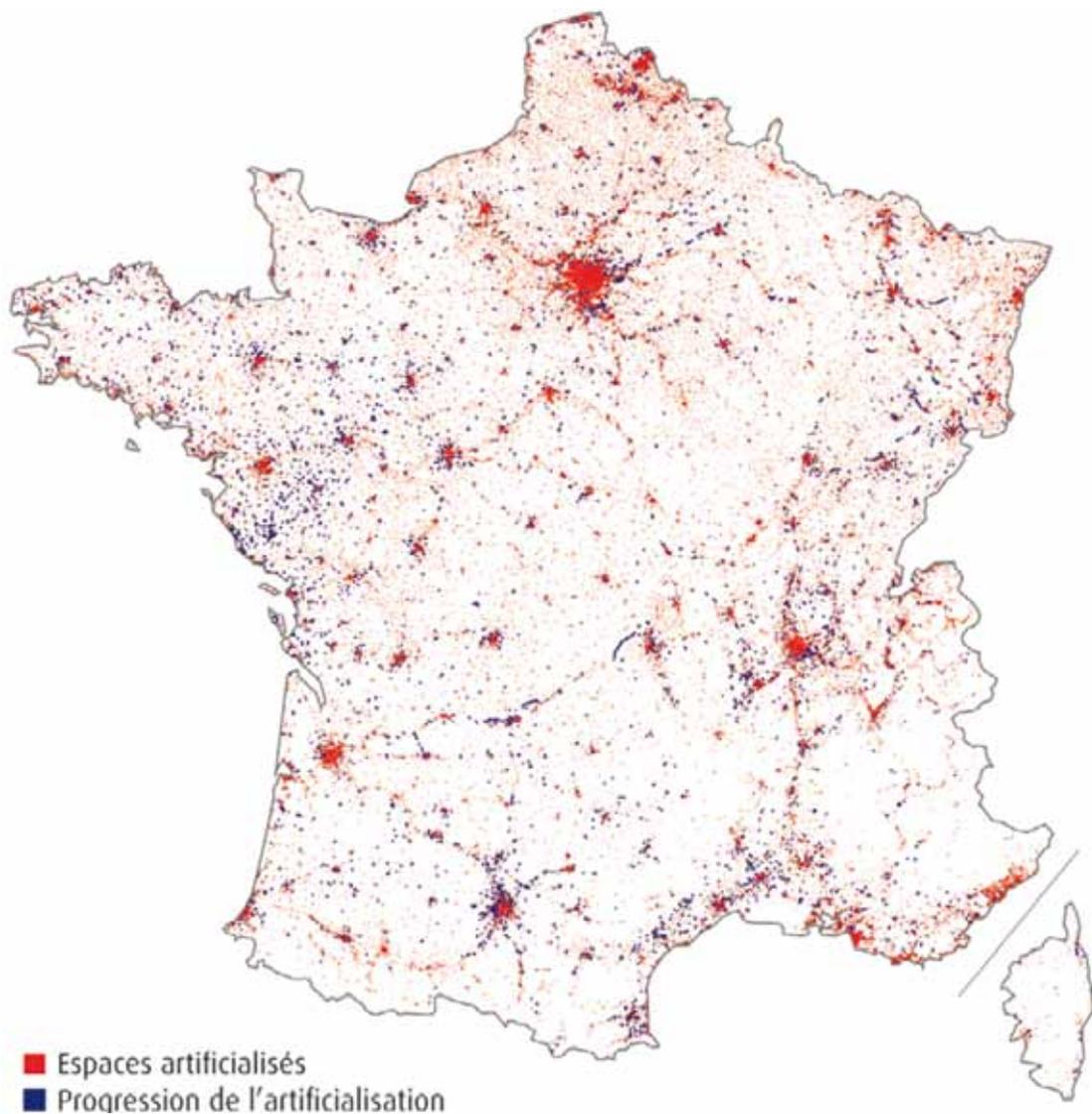
Cette question de la justice sociale-écologique urbaine apparaît d'ailleurs explicitement dans la Charte d'Aalborg (Conférence européenne sur les villes durables à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994) dont on reproduit ci-après un extrait :

Nous, villes, sommes conscientes que les populations démunies sont les plus touchées par les problèmes de l'environnement (bruit, pollution de l'atmosphère par les gaz d'échappement, insuffisance des équipements, insalubrité des logements, manque d'espaces verts) et les moins aptes à les résoudre... Nous voulons intégrer à la protection de l'environnement les exigences sociales essentielles de la population ainsi que les programmes d'action sanitaire, de l'emploi et du logement.

C'est la problématique des inégalités environnementales urbaines qui est ici posée et on la retrouve au cœur des villes françaises. Ces inégalités environnementales peuvent prendre la forme d'inégalités d'accès aux ressources naturelles ou aux aménités environnementales, elles recouvrent alors l'inégale répartition de la qualité (positive ou négative) de l'environnement entre les individus et les groupes. L'accès inégal à l'énergie fait ainsi figure d'inégalité environnementale. Les inégalités d'exposition recouvrent quant à elles l'inégale exposition à des impacts environnementaux néfastes ou à des catastrophes sociales-écologiques et le risque d'effet cumulatif des inégalités sociales et environnementales<sup>17</sup>. Considérons successivement ces deux types d'inégalités environnementales dans le cas de l'accès à l'énergie et de l'exposition aux pollutions urbaines.

17. Voir à nouveau Laurent, 2011 et Crifo et al. 2012.

### Extension forte et contrastée de l'artificialisation entre 2000 et 2006



Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006.

#### - Les inégalités d'accès à l'énergie

L'inégalité en matière de besoins énergétiques à la fois pour chauffer son logement et pour se déplacer est manifeste en France selon son lieu et type d'habitation : on considère ici la double précarité énergétique, liée au logement et à la mobilité.

#### **Logement :**

La France a tenté ces dernières années de prendre la mesure du phénomène de la précarité énergétique du fait du logement. La loi du 12 juillet 2010, dite Grenelle 2, reprend la définition proposée par le rapport du groupe de travail du Plan Bâtiment Grenelle sur la précarité énergétique publié en 2009 : « Est en situation de précarité énergétique [...] une personne qui éprouve dans son logement des

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?**

difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. » Le groupe d'experts précité a estimé à 13 % le nombre des ménages dans cette situation, soit environ 3,4 millions de ménages, soit encore près de 8 millions de personnes.

**Mobilité :**

Une étude récente a mis empiriquement en lumière l'importance du phénomène de précarité énergétique du fait de la mobilité<sup>18</sup>. Les auteurs démontrent ainsi le lien, intuitif, entre taux d'effort énergétique du fait de la mobilité et localisation résidentielle, mais démontrent également, à partir de l'exemple de la ville de Lyon, que ce sont plutôt les habitants de la deuxième couronne, dépourvus de transports collectifs contrairement à ceux de la première couronne, qui souffrent le plus de ce type de précarité énergétique. Les données de l'INSEE confirment à la fois l'existence d'inégalités énergétiques fortes selon le lieu d'habitation et le creusement de ces inégalités au cours des deux dernières décennies.

**Part dans le budget en 2006, en %**

	<b>Logement</b>	<b>Transport</b>	<b>Ensemble</b>
<b>Milieu d'habitation</b>			
Pôle urbain de Paris	3,3	2,4	5,7
Ville centre	4,0	3,2	7,2
Banlieue	4,6	3,8	8,5
Périurbain	5,9	4,6	10,5
Espace à dominante rurale	6,9	4,4	11,3

Source : INSEE.

Ces inégalités ne sont pas étonnantes, car, comme on l'a vu, les ménages qui habitent loin des centres-villes font le choix de dépenser plus en transport pour bénéficier de logements plus grands et moins chers, et d'un meilleur accès à certaines aménités, notamment environnementales. Il est donc logique que la part de leur budget consacrée à l'énergie soit plus élevée. Toutefois, ceci les rend plus vulnérables aux fluctuations des prix de l'énergie, créant ainsi des inégalités transitoires, notamment quand les prix augmentent rapidement.

*- Les inégalités d'exposition*

Les inégalités d'exposition sont de mieux en mieux établies : les zones les plus exposées à la pollution urbaine sont souvent celles qui sont les plus défavorisées au plan socio-économique, même si les résultats doivent être considérés avec minutie et prudence (voir dans ce Rapport les contributions de G. Faburel et J. Caudeville).

18. Jean-Pierre Nicolas et al. « Mobilité quotidienne et vulnérabilité des ménages », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 1/2012 (février), p. 19-44.

**Effort énergétique\* selon le type de ménage rapporté à l'effort moyen (%)**

	Logement		Transport		Ensemble	
	1985	2006	1985	2006	1985	2006
<b>Milieu d'habitation</b>						
Pôle urbain de Paris	75	69	70	67	73	68
Ville centre	92	83	98	88	95	85
Banlieue	101	96	104	106	102	101
Périurbain	123	123	119	128	121	125
Espace à dominante rurale	121	144	118	122	120	134

\* Dépenses en énergie (y compris les dépenses de chauffage collectif) rapportées aux ressources du ménage. Les dépenses en énergie comprennent le chauffage, l'éclairage, les coûts liés à l'énergie nécessaire pour chauffer l'eau ainsi que la consommation des appareils électroménagers.

Source : INSEE.

La composition socioprofessionnelle des villes et leur équipement en soin sont variables selon que celles-ci sont grandes ou petites, septentrionales ou méridionales. La vulnérabilité sociodémographique joue alors un rôle fondamental dans les différenciations entre villes. Dans les villes où les collectivités territoriales mettent au premier rang de leurs priorités les questions environnementales ou de santé, la qualité de vie des habitants et la résilience sociale-écologique<sup>19</sup> sont accrues.

Des études parviennent à mettre en évidence des différenciations sociales au sein même des ensembles urbains. On a pu montrer par exemple que les niveaux de pollution moyens sont plus élevés dans les quartiers à faible revenu de certaines villes. Or niveaux de revenus et niveaux de pollution sont associés à des taux de mortalité différents : le risque de mortalité non accidentelle est donc plus important dans les quartiers à faible revenu que celui des habitants des quartiers favorisés (hauts revenus et faibles niveaux de particules). On montre aussi que la probabilité d'accidents de la circulation est plus faible dans les quartiers les plus riches de certaines villes en raison d'un moindre volume du trafic automobile et de sa meilleure régulation. Enfin, des nuisances telles que le bruit sont inégalement réparties selon les quartiers d'habitation et le niveau social de leurs habitants, même si, fait intéressant, ces derniers ont tendance à minimiser l'importance de la nuisance.

Tous ces éléments plaident pour un examen systématique des inégalités environnementales en France, notamment en milieu urbain où l'espace est socialement polarisé

### 3. La densification, solution miracle ?

On l'a vu, la baisse de densité dans l'urbanisation française a des conséquences environnementales néfastes fortes, sur le climat, la consommation d'énergie et les espaces naturels.

19. La notion de résilience désigne, dans notre contexte, la capacité d'un système à tolérer un choc et revenir à l'équilibre après celui-ci sans changer de nature. La résilience écologique se combine donc à la résilience sociale en cas de choc écologique – par exemple, un épisode de canicule, dont l'impact est déterminé par une combinaison de facteurs environnementaux et sociaux.

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?**

Elle a d'autres conséquences négatives que celles citées précédemment, telles que l'augmentation du coût des réseaux pour couvrir une population plus étalée en matière d'électricité, d'eau et d'assainissement, et de collecte de déchets. Et les trajets supplémentaires qu'elle entraîne produisent aussi des pollutions locales et du bruit. Le temps passé dans des trajets quotidiens de plus en plus longs, et le stress qui les accompagne, a également des conséquences pour la santé et la qualité de vie.

Les zones denses sont aussi considérées comme plus propices aux échanges de savoir et d'idées, et donc à une économie prospère, dynamique et innovante. Elle permet aux habitants un accès plus simple et plus rapide à la culture et aux services et loisirs. Enfin, elle peut permettre une plus grande diversité sociale, qui s'oppose aux ségrégations plus fortes observées dans les nouveaux développements à plus basse densité.

Il faut toutefois rappeler que la densification n'a pas que des atouts. Les zones plus étalées proposent en effet des aménités directement liées à la faible densité : calme, espace, accès à la nature grâce à un jardin ou à la proximité de zones naturelles, etc. Les migrations que l'on observe vers les zones périurbaines ne correspondent pas seulement à une fuite des centres-villes sous la pression des prix de l'immobilier et des problèmes urbains, mais aussi à la recherche d'une qualité de vie que n'offrent pas les zones urbaines centrales.

Et les zones denses connaissent aussi des problèmes environnementaux, avec des concentrations plus élevées de certains polluants, et l'effet d'îlot de chaleur urbain, qui augmente les températures (notamment nocturnes) pendant les vagues de chaleur, avec des conséquences sanitaires qu'illustre la canicule de 2003. Enfin, la montée des prix de l'immobilier dans les centres-villes rappelle que la densité est souvent associée à un accès plus difficile au logement et à la propriété, et conduit parfois au mal-logement.

Ces enjeux multiples et croisés – fuite des centres-villes, augmentation des prix de l'immobilier, augmentation des émissions de GES dans les transports, pertes de biodiversité, etc. – appellent donc des actions complexes, qui combinent les différents objectifs politiques de manière intelligente. Pour le dire plus clairement, les solutions simplistes ne fonctionneront pas. En particulier, la densité n'est une solution que si elle est combinée avec un travail sur la nature en ville, sur l'accès au logement, et sur le confort de la vie quotidienne urbaine (sur le bruit, la sécurité, etc.). Ce sont ces pistes que l'on veut pour finir explorer.

## **4. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises au-delà du Grenelle ?**

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » du 3 août 2009, dite « Grenelle 1 », a inscrit (*via* son article 7) dans les objectifs du droit de l'urbanisme la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, en encourageant une gestion économe des ressources et de l'espace.

D'après la loi, des objectifs chiffrés doivent être fixés par les collectivités territoriales pour lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles. La préservation de la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, devra par ailleurs être prise en compte par les règlements d'urbanisme.

Mais de quels outils pratiques et efficaces dispose-t-on pour atteindre ces objectifs ? Une mesure unique a peu de chances de résoudre le problème, de multiples actions complémentaires étant nécessaires. On peut ainsi rechercher une action équilibrée entre une dé-incitation à la faible densité et à l'étalement urbain – grâce à des outils fiscaux et réglementaires – et une incitation à la densité – notamment en fournissant des aménités urbaines qui réduiraient « la fuite » des habitants des centres-villes.

Du côté de la dé-incitation à l'étalement urbain, plusieurs outils ont déjà été proposés. Depuis la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010, les rapports de présentation des schémas de Cohérence territoriale

(Scot) et plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles, forestiers durant les dix années passées, et proposer des objectifs quantifiés de limitation de cette consommation. Aussi, il devient possible dans les Scot de lier l'ouverture à l'urbanisation à la desserte en transports en commun, ou de déterminer des densités minimales tenant compte de l'accessibilité aux transports collectifs. Des modifications des coefficients d'occupation des sols (COS) sont aussi envisageables en fonction de la performance énergétique des bâtiments, avec des augmentations pouvant aller jusqu'à 30 %, voire 50 % si les constructions incluent des logements sociaux. On discute ci-après d'autres options, fondées sur des actions sur le coût du transport, sur les constructions nouvelles, et sur la qualité de vie au cœur des villes.

## **Jouer sur le coût du transport individuel : péage urbain et taxe carbone**

Les péages urbains peuvent s'avérer un moyen efficace de réduire le trafic automobile dans les centres-villes et ses effets négatifs (congestion, pollution, etc.). C'est également un moyen de financer les transports en commun. Les expériences à Singapour ou Londres montrent bien ce que cet outil peut apporter, et ses limites. À Londres, la mise en place du péage a conduit à une baisse du flux automobile pendant quelques années, avant que le trafic revienne à son niveau initial. Cette dynamique est souvent expliquée par le fait que les habitants « s'habituent » à la taxe, son effet sur les comportements diminuant donc avec le temps. En revanche, il reste les revenus qui peuvent être réinvestis dans les transports en commun. Mais les ordres de grandeur restent toutefois modestes, et ne permettent pas de financer seuls un changement qualitatif des transports publics.

À Paris, un « péage urbain » de fait a été mis en place par la limitation indirecte de la vitesse : en réduisant les voies de circulation, la mairie a diminué les vitesses et créé donc une dé-incitation à l'usage de la voiture (en plus d'une diminution du bruit, de la pollution, et des risques d'accident, notamment pour les piétons). Il faut toutefois noter que cette approche ne fournit pas de ressources pour financer les transports publics.

Pour répondre à la question urgente de la pollution aux particules fines des villes françaises évoquée plus haut, une solution de court terme ayant fait ses preuves ailleurs en Europe existe : il s'agit des Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA), ayant pour effet d'empêcher la circulation des véhicules les plus polluants dans les espaces urbains qui excèdent les seuils réglementaires. Ces solutions doivent être mises en œuvre sans délai.

Un autre outil déjà largement discuté est celui de la taxe sur le carburant ou d'une taxe carbone, qui fait augmenter le coût de l'usage de la voiture individuelle, et favorise donc les trajets courts, les transports en commun, et donc la densité.

Les difficultés de ces outils sont bien connues : comment créer une dé-incitation à habiter en zones éloignées et à faible densité, sans pénaliser des ménages vulnérables qui se sont éloignés des centres-villes en raison de la hausse des coûts du logement ?

Une première réponse tient aux aménagements d'une taxe carbone ou d'un péage urbain, pour réduire leur impact régressif. Il peut s'agir d'aides directes, comme le chèque transport destiné aux plus modestes, ou de tarifs variables, qui deviennent plus faciles à mettre en place grâce aux nouvelles technologies. On pourrait ainsi imaginer un péage urbain dont le montant dépend des revenus, ou une taxe sur les carburants qui ne s'appliquerait qu'au-delà d'une certaine consommation. On peut aussi imaginer que le revenu de la taxe ou du péage soit utilisé pour des dépenses publiques qui profitent de manière importante aux plus vulnérables (là encore, par des transferts directs ou des moyens indirects). Les revenus pourraient ainsi servir à aider les ménages pauvres à faire face à ces dépenses supplémentaires, par exemple en les aidant à acheter des véhicules à faible consommation, voire à changer de domicile. Ils pourraient aussi financer une baisse des tarifs des transports en commun, voire leur gratuité dans les agglomérations où cela est possible et approprié.

D'une manière générale, l'efficacité d'une taxe ou d'un péage dépend de la capacité des habitants à « substituer », c'est-à-dire à remplacer l'usage de la voiture par les transports en commun. Toute

**8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?**

action pour réduire l'usage du véhicule individuel n'est donc envisageable que si des investissements massifs sont faits dans les transports collectifs, et notamment dans des transports publics adaptés aux zones à faible densité, comme les bus à trajets variables que permettent les outils de communication actuels. Les collectivités territoriales ont déjà investi massivement dans les réseaux de transports dans les dernières décennies, ce qui pose d'ailleurs des questions sur leur capacité à financer le fonctionnement et l'entretien de ces réseaux dans un contexte financier difficile. Un effort supplémentaire de leur part reste dépendant d'un mode de fonctionnement permettant de le financer. La difficulté de la région Île-de-France à financer son nouveau métro illustre bien cet obstacle, et le besoin d'outils de financement innovants.

Parmi les solutions proposées, la captation de la rente foncière créée par les infrastructures nouvelles a été discutée, notamment dans le cadre du nouveau métro de l'agglomération parisienne. Une telle solution est toutefois à manier avec précaution, notamment en raison de la difficulté qu'il y a à séparer la création de valeur issue de l'infrastructure de l'évolution « normale » des prix de l'immobilier, et de l'injustice que cela crée entre les habitants qui ont profité des investissements jusqu'à présent (sans captation de la rente) et les nouveaux investissements. Sachant que les zones les moins équipées (et donc prioritaires pour les nouveaux investissements) sont souvent moins riches que les zones déjà équipées, cela pose un problème de distribution spatiale des efforts d'équipement et donc d'égalité entre les territoires.

Plus généralement, la priorité est sans doute de fournir aux collectivités les marges de manœuvre dont elles ont besoin pour déterminer le niveau nécessaire de service qu'elles veulent fournir, et donc le niveau nécessaire de prélèvement fiscal. La question de la fiscalité locale est donc la clé de voûte de la question des transports. En présence de ces outils fiscaux, des outils de financement, par exemple *via* la Banque Européenne d'Investissement (BEI), peuvent permettre aux collectivités de financer les infrastructures nécessaires. Offrir à la BEI les moyens d'augmenter son volume de prêts dans les domaines concernés (rénovation urbaine, transport en commun) en augmentant son capital ou en lui offrant les facilités des banques commerciales sont des pistes à étudier. Dans un tel cadre, des mécanismes de péréquation entre régions doivent être mis en place pour assurer un équilibre national.

### **Jouer sur les constructions nouvelles : encourager la fiscalisation de la densité**

Une autre piste pour dé-inciter à l'étalement urbain sans toucher les ménages déjà installés à l'extérieur des villes consiste à influencer les constructions nouvelles dans ces zones. Bien que moins efficace, car elle n'affecte pas les gens déjà installés, cette approche est plus simple à mettre en œuvre et peut également se révéler intéressante.

Une façon radicale de s'attaquer au problème consiste tout simplement à interdire les constructions supplémentaires dans les zones très éloignées des centres et des réseaux de transport en commun. Cette approche a été mise en œuvre aux États-Unis et à Londres, sous le nom de « ceinture verte ». Une telle contrainte sur les constructions nouvelles aurait évidemment des impacts sur l'accès aux logements, surtout dans les zones en déficit de logements. Une étude sur la région Île-de-France suggère toutefois que cet effet pourrait être compensé par une réduction des tarifs des transports en commun, en mettant en place un tarif unique des métros et RER sur la région<sup>20</sup>.

Une approche plus douce consiste à créer des contraintes en densité sur les nouvelles constructions, par exemple en fixant des seuils minimums de densité près des stations de transport en commun comme le permet la loi Grenelle 2. C'est un moyen de maximiser les bénéfices des investissements dans les transports publics, en s'assurant qu'une population importante y a accès (on considère souvent qu'un ménage a accès aux transports publics si ceux-ci se trouvent à moins de 12 minutes de marche de son domicile), ce qui garantit aussi un taux de remplissage minimal – et donc une viabilité économique à long terme pour les transports publics.

20. Viguié, V., S. Hallegatte, 2012. Synergies and trade-off in urban climate policies, *Nature Climate Change* 2, 334–337.

Si un seuil minimum de densité paraît trop difficile à imposer, une autre solution consiste à taxer les constructions à faible densité, pour compenser les externalités environnementales, économiques et sociales qu'elles engendrent. Depuis la mi-2012, la loi permet aux communes et communautés de communes de taxer tout détenteur de permis de construire dont le projet immobilier n'atteint pas le seuil minimal de densité fixé en lien avec le plan local d'urbanisme. Ce dispositif, appelé versement pour sous-densité (VSD), a été adopté le 30 janvier 2011. Des études sur la région Île-de-France ont montré qu'une application coordonnée sur l'ensemble de la région pourrait réduire de manière visible l'étalement urbain et les émissions de GES, tout en augmentant les surfaces construites (car les taxes poussent à augmenter les densités) et en apportant des revenus significatifs. Ces revenus pourraient être utilisés pour le financement des transports en commun, pour financer les autres services publics (éventuellement en remplacement d'autres taxes), et pour compenser d'éventuels effets négatifs sur certaines catégories ou zones (voir encadré R).

## **Améliorer la qualité de vie dans les centres-villes et les zones denses : développer les services écosystémiques urbains**

L'autre axe majeur selon lequel l'action publique est possible et nécessaire pour réduire l'étalement urbain et la croissance des émissions de GES, c'est l'amélioration de la qualité de vie dans les centres-villes, pour inciter à la densité de manière positive. Une telle action est aussi un moyen d'aider les catégories qui ont fui les centres-villes et qui sont maintenant isolées, en les encourageant à un retour dans les zones denses. Cette piste est intéressante car même si elle demande des investissements significatifs, ces investissements sont rendus efficaces par la forte densité. Avec des budgets limités, il est sans doute plus raisonnable de les concentrer vers les zones denses plutôt que d'essayer d'apporter aux zones périurbaines les mêmes niveaux de services que ce qui existe dans les centres-villes.

Une infinité de pistes existent et ce chapitre n'a pas vocation à les aborder toutes. Nous nous concentrons donc sur les services écosystémiques urbains, tout en rappelant que tous les éléments de la qualité de vie doivent être pris en compte dans l'analyse : sécurité, confort, coût de la vie, bruit, accès aux services publics et aux loisirs, etc. Un échec majeur dans l'une de ces dimensions suffit à l'échec de l'ensemble de la stratégie.

Les écosystèmes urbains peuvent remplir une multitude de rôles dans une ville. Certains de ces rôles consistent à fournir des services à la place (et souvent pour moins cher) que des équipements artificiels. Ainsi, la tempête Sandy qui a touché New York en 2012 a relancé le débat sur la complémentarité entre protection physique contre les inondations (digues, surélévation des bâtiments) et protections naturelles (également appelées « infrastructures écologiques »). Pour un coût faible, des écosystèmes humides peuvent en effet absorber une grande partie de l'énergie des vagues, et donc réduire drastiquement les risques d'inondation – et le coût des digues nécessaires pour y faire face. La ville de New York a d'ailleurs eu un rôle précurseur dans l'usage des services écosystémiques, en payant pour la protection des zones d'où vient son eau potable – protéger les zones amont pour éviter les pollutions est en effet moins cher que la dépollution de l'eau.

Depuis la canicule de 2003, des propositions ont été faites pour utiliser des écosystèmes et des zones naturelles afin de réduire la vulnérabilité de Paris aux fortes températures. Ainsi, il a été montré que l'extension des forêts en région Île-de-France, la création de nouveaux plans d'eau, et l'utilisation de matériaux plus réfléchissants pour les toits et les routes pourraient diminuer la température nocturne de plusieurs degrés dans Paris, limitant ainsi les impacts sanitaires (qui dépendent principalement de la température nocturne) et les besoins en climatisation.<sup>21</sup>

Les écosystèmes apportent également des services qui ne sont guère remplaçables. Ainsi les ménages qui déménagent en banlieue citent souvent l'accès à la nature comme l'une des raisons de leur choix, surtout quand ils ont des enfants. Des écosystèmes urbains peuvent fournir ce type de services, et les

21. Projet « Descartes » pour le Grand Pari(s).

8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

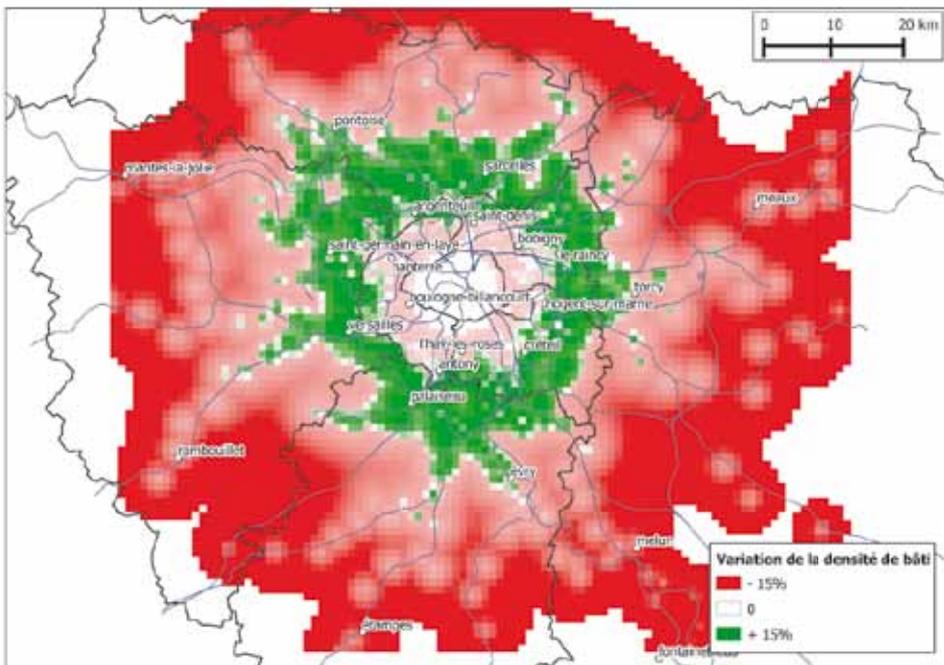
**Encadré R : l'impact d'un versement pour sous-densité**

Afin d'étudier les impacts de l'introduction du VSD sur l'agglomération parisienne, une étude prospective sur l'Île-de-France entre 2000 et 2040 a été réalisée par le CIREAD. Elle compare un scénario de base avec un scénario avec VSD, dont le seuil est fixé à 0,5. Dans ce dernier scénario, les titulaires d'une autorisation de construire qui édifie une construction nouvelle doivent s'acquitter d'un VSD dès lors que la densité de construction est inférieure au 0,5 m<sup>2</sup> de plancher bâti par m<sup>2</sup> de terrain, suivant la formule suivante :

$$VSD = \frac{\text{Valeur terrain}}{2} \times \frac{S_{SMD} - S}{S_{SMD}}$$

Où  $S_{SMD}$  vaut 0,5 et  $S$  est la surface de construction de plancher réelle. Une limite est également fixée par la loi : le VSD ne peut excéder 25 % de la valeur du terrain.

Le résultat est illustré par la figure et le tableau suivants :



Variation de la densité de bâti causée par l'introduction du VSD en 2040 par rapport à une situation sans VSD avec un Seuil Minimal de Densité de 0,5

L'illustration graphique permet de capturer visuellement l'effet de recomposition de la forme urbaine induit par l'introduction du VSD : contraction générale des surfaces urbanisées et réallocation partielle des constructions périphériques vers des zones plus centrales (autour de la première couronne parisienne dans notre cas) où la densité de bâti augmente en conséquence. Les statistiques suivantes fournissent néanmoins des ordres de grandeur utiles pour évaluer les résultats :

	<b>Init (2012)</b>	<b>Base (2040)</b>	<b>VSD (2040)</b>	<b>Variation</b>
loyer mensuel moyen dans l'agglomération (€/m <sup>2</sup> )	17,19	28,94	28,82	- 0,42 %
distance moyenne au centre ville (km)	15,12	16,95	16,71	-1,42 %
distance annuelle moyenne en voiture (km)	6 416	7 429	7 336	-1,26 %
taille moyenne des appartements (m <sup>2</sup> )	74,7	75,6	76,0	0,55 %
surface urbanisée (km <sup>2</sup> )	1 573	1 950	1 871	-4,09 %
surfaces de plancher construites (km <sup>2</sup> )	590	695	703	1,16 %
pourcentage d'accès aux TC	66,1 %	61,8 %	62,6 %	1,30 %
densité moyenne dans l'agglomération (hab/km <sup>2</sup> )	3 146	3 242	3 380	4,26 %

*Impact de l'introduction d'un VSD (SMD : 0,5) sur différentes grandeurs caractérisant la forme urbaine*

Pour la lutte contre l'étalement urbain, l'impact est réel, puisque la surface urbanisée décroît de 4 % en 2040. La densité de population moyenne augmente de plus de 4 %. Les surfaces de planchers construites augmentent dans l'agglomération de plus de 1 % par rapport à une situation sans VSD, et les loyers baissent légèrement, suggérant que cet outil n'aggraverait pas la pénurie de logements et l'augmentation des loyers, mais tendrait même au contraire à résorber ces problèmes.

Source : Avner et al. (2012).

loisirs qui vont avec. Une planification urbaine capable de réserver de l'espace pour la nature malgré les prix de l'immobilier permet donc d'augmenter l'attractivité des centres-villes, et de limiter le départ des familles et les impacts sociaux, économiques, et environnementaux que cela engendre.

On pourrait imaginer à cet égard que soit entrepris un recensement des espaces verts plantés dans chaque grande agglomération française et que soit décidé le principe selon lequel chaque agglomération s'engage à ce que chaque habitant ne soit pas éloigné de plus de 15 minutes d'un espace vert planté d'arbres.

Au-delà des bénéfices locaux, les écosystèmes urbains ont aussi un rôle à jouer dans la préservation de la biodiversité, objectif mondial<sup>22</sup>.

22. Contrairement à ce que l'on imagine souvent, en se référant exclusivement aux rats et aux pigeons, les villes abritent une biodiversité importante, qui a vocation à être protégée.

## Conclusion : combiner politiques sociales-écologiques nationales et locales

Les politiques locales ont un rôle crucial à jouer, mais elles ne peuvent pas tout faire. Dans une France déjà complètement urbanisée, et compte tenu de l'inertie des systèmes urbains qui prennent des décennies à évoluer, l'impact des nouvelles constructions sur les émissions de GES restera de toute façon relativement limité. De manière générale, l'effet des modifications d'urbanisation ne pourra à lui seul réduire les émissions de GES : il aurait fallu agir il y a plusieurs décennies, avant l'explosion de l'étalement urbain. C'est pourquoi l'action sur les formes urbaines – nécessaire pour éviter que la situation n'empire – doit être complétée par une action sur les comportements – pour réduire le nombre et la longueur des déplacements – et sur les technologies – pour que les émissions associées à chacun des déplacements soient aussi faibles que possible.

Une analyse sur la région Île-de-France a montré que les futures émissions de GES causées par les transports quotidiens dépendent largement des technologies disponibles. Mais les technologies ne pourront pas, réciproquement, tout faire si la baisse de densité des agglomérations françaises se poursuit. Et l'artificialisation future des zones naturelles et agricoles dépend principalement des politiques locales d'aménagement.

Les politiques locales jouent aussi un rôle majeur pour les aménités locales, qu'elles soient environnementales (pollution, bruit, accès à la nature) ou socio-économiques (accès à l'emploi et aux services, circulation des idées, etc.), et donc pour le bien-être et la qualité de vie. Elles sont également centrales dans la création d'une diversité sociale dans les villes, ou au contraire dans l'apparition d'une ségrégation sociale, dont les conséquences négatives sont aujourd'hui bien connues et identifiées.

Les politiques sociales-écologiques à l'échelle des territoires ont donc un rôle essentiel à jouer. Mais elles ne pourront le faire qu'à deux conditions. D'abord, elles doivent être soutenues par l'échelle nationale, à la fois en termes institutionnels et légaux, et en termes financiers, les investissements nécessaires étant conséquents.

Le cas du changement climatique illustre bien la complémentarité entre les politiques locales et nationales (et même internationales) : aucune technologie ne sera capable de faire baisser les émissions de GES suffisamment si la demande de transport individuel engendrée par l'étalement urbain continue d'augmenter aussi rapidement ; mais la planification locale ne peut qu'empêcher cette augmentation, ou peut-être faire diminuer légèrement cette demande, et seules des technologies nouvelles – par exemple une électricité décarbonée et des véhicules électrifiés, développés à l'échelle nationale ou internationale – peuvent contribuer à une baisse massive des émissions liées aux constructions existantes. Cette complémentarité n'est pas unique au problème du changement climatique, et la plupart des questions environnementales vont nécessiter une action « multi-échelle », c'est-à-dire une coordination entre les politiques nationales et les actions locales. C'est par exemple le cas de la gestion des risques et des deux piliers que sont le système public d'assurance « Cat-Nat » et les plans locaux de prévention des risques. C'est aussi le cas de la biodiversité, de la pollution par les particules fines, ou de la qualité des eaux, problème qui n'a pas été abordé dans ce texte malgré son importance.

Les politiques locales ont alors besoin de s'organiser à une échelle pertinente, qui est celle de l'aire urbaine ou de l'agglomération, pas celle des communes actuelles. Sans un renforcement des outils de collaboration et de coordination entre communes, voire de transferts de compétences supplémentaires, il sera difficile de répondre à ces défis.

On peut, au terme de cette contribution, reprendre la matrice sociale-écologique construite en ouverture pour centrer la réflexion sur les politiques urbaines françaises :

	<b>Dégradation environnementale</b>	<b>Amélioration environnementale</b>
Dégradation sociale	<i>Trafic automobile incontrôlé et fortement diésélisé</i> [Accroissement des inégalités sanitaires et vulnérabilité à l'augmentation des prix du carburant; émissions de CO <sub>2</sub> et de particules fines]	<i>Fiscalité carbone sans compensation sociale</i> [Taxe socialement régressive ; Réduction des émissions de GES]
Amélioration sociale	<i>Étalement urbain</i> [Bien-être social lié au moindre coût du logement ; artificialisation des sols et dépenses d'énergie]	

Il est alors possible d'illustrer la manière dont la combinaison des politiques nationale et locale peut conduire à surmonter les arbitrages sociaux-écologiques identifiés dans les espaces urbains français :

	<b>Dégradation environnementale</b>	<b>Amélioration environnementale</b>
Dégradation sociale	<i>Trafic automobile incontrôlé</i>	<i>Taxe carbone sans compensation sociale</i>
Amélioration sociale	<i>Étalement urbain</i>	



**Jean-Paul CHANTEGUET**, député socialiste de l'Indre, de 1988 à 1993 et depuis 1997. Économiste de formation, il participe à la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire de l'Assemblée nationale dès sa création en juillet 2009 et en devient le président en juin 2012. En juillet 2011, il est corapporteur d'une proposition de loi visant à interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels. Maire du Blanc, dont il est natif, depuis 1983, il démissionne de son mandat en novembre 2012 en accord avec l'engagement de campagne sur la fin du cumul des mandats. Jean-Paul Chanteguet est président du parc naturel régional de la Brenne, classé zone humide d'importance internationale.

## QUELLES POLITIQUES SOCIAL-ÉCOLOGIQUES POUR LES VILLES FRANÇAISES ? DISCUSSION DE JEAN PAUL CHANTEGUET

### La nature étrangère à la ville

La contribution nous rappelle l'importance du courant de pensée hygiéniste pour la formation de la ville dès le XVII<sup>e</sup> siècle. Partie prenante de la politique d'aménagement urbain, ce mouvement repousse les activités inconfortables et insalubres hors des limites de la ville et rend celle-ci plus saine en évacuant les eaux usées et en créant des espaces verts. Mais on peut ajouter qu'en même temps, la ville se construit dans une opposition à la campagne. L'espace dédié à la ruralité serait le lieu d'activités certes indispensables, mais traditionnelles, à l'opposé du caractère moderne de la cité. Cette ligne de partage pousse les urbanistes à domestiquer la nature à travers quelques parcs et jardins. Celle-ci se trouve ainsi cantonnée dans des limites récréatives et n'est pas pensée, hors de périmètres bien délimités, comme utile à la dépollution de l'air, à l'assainissement ou à la récupération des eaux ou encore à l'absorption des nuisances sonores. La nature, comme écosystème, est foncièrement étrangère à la ville, elle est exclue de sa conception. Et l'on peut dans notre pays d'autant plus se permettre cette dichotomie que la France dispose d'un vaste espace au regard du nombre de ses habitants et que les citoyens trouvent facilement une campagne à visiter, quand la fatigue du stress urbain l'emporte sur les joies de la culture et la disponibilité d'un travail. Tout concourt ainsi, comme le dit le texte, à la suprématie de la question sociale sur la question environnementale.

### Les citoyens désireux d'une réconciliation

Pourtant, comme cela est précisé dans la contribution, l'articulation entre les aspects sociaux et écologiques de la ville est « redécouverte » avec le constat de la surmortalité urbaine. Les villes rencontrent des difficultés croissantes pour gérer les diverses pollutions et les conséquences du changement climatique.

Et ce sont leurs habitants eux-mêmes, confrontés aux canicules, à la croissance des maladies respiratoires (y compris chez les nouveau-nés atteints de bronchiolite) ou au développement des allergies, qui commencent à adopter de manière très intuitive de nouveaux comportements et faire basculer certaines valeurs. Les citoyens redécouvrent les joies de cultiver un jardin du plus petit au plus grand : sur leur balcon ou leur terrasse, entre deux immeubles, sur une friche industrielle, en ceinture des villes ; mais aussi à travers des modes divers qui créent à leur tour du lien social : on bêche et on sarcle sur des terrains collectifs, des parcelles privées ou au sein de jardins ouvriers cultivés par des personnes en réinsertion. Les ruches s'installent sur les toits, dans les jardins. Même les poules deviennent « tendance » avec la vente croissante de poulaillers urbains par les jardineries. Cela ne suffit bien sûr pas à alimenter les familles, d'ailleurs les fruits et légumes ainsi cultivés sont plutôt chargés en métaux lourds, mais cela marque un déplacement du curseur, l'idée qu'à l'avenir ce mode de production sera peut-être utile. Même la guérilla devient jardinière avec le mouvement des jardiniers clandestins qui sèment des graines sur les terrains à l'abandon. Les citoyens commencent ainsi à dire leur désir d'une autre ville réconciliée avec la nature après le divorce fondateur. Certaines municipalités ont d'ailleurs intégré/favorisé ce nouvel engouement comme Strasbourg avec ses jardins partagés et potagers urbains collectifs.

## La limite du rêve périurbain

La ville, en s'étalant toujours plus au lieu de se densifier, a donné lieu ces dernières années à une autre occupation de l'espace. La contribution y fait référence à plusieurs reprises en pointant la distance entre les lieux d'emploi et d'habitation, l'artificialisation croissante des sols ou encore les émissions de CO<sub>2</sub> liées aux transports. Aujourd'hui, 30 à 40 % de la population française vit en zones périurbaines. Entre ville et campagne, habitants de pavillons, sans voisinage direct, les périurbains ont quitté les centres-villes, trop chers, pollués, à la recherche d'une autre qualité de vie et d'un certain isolement qu'ils pensaient rompre à volonté, grâce à la toute-puissante automobile. Mais à l'heure du renchérissement du prix de l'énergie et des restrictions budgétaires, la réalité a rattrapé le rêve. La progression des dépenses de chauffage des bâtiments mal isolés comme du prix des carburants s'ajoute aux difficultés à trouver à proximité loisirs pour les enfants, médecins pour la famille ou simplement commerces du quotidien. L'éloignement de la ville, conçu comme une recherche d'autonomie, se solde par une paupérisation et la volonté de se démarquer de certaines catégories sociales, va parfois jusqu'à transformer le lotissement en ghetto. Les habitants de ces structures pavillonnaires ont d'ailleurs exprimé par leurs votes récents leur sentiment d'exclusion. Comme s'ils validaient le fait que le développement périurbain, ni vraiment ville ni tout à fait campagne, relevait de la fausse bonne idée au plan social comme au plan environnemental. Car la perte des terres cultivables et le recul de la biodiversité, conséquences de cet étalement urbain, constituent d'autres dégradations environnementales qui découlent ici d'un choix social. L'échec de la démarche appelle donc à repenser l'équilibre social-écologique de cette nouvelle forme de maillage urbain.

## La pollution urbaine dégrade la qualité de la vie

Enfin, la contribution nous rappelle comment la puissance publique organise au fil de l'industrialisation la coexistence des habitations avec les usines, chantiers et autres manufactures en fonction de leur caractère dangereux, nuisible ou simplement incommodant (décret d'octobre 1810 et loi de décembre 1917). Cependant, même si notre tissu industriel tend à se réduire, le sujet reste un enjeu majeur de la politique urbaine. L'explosion de l'usine AZF de Toulouse le 21 septembre 2001 a fait 31 morts et 2 500 blessés, causé la destruction de logements, d'entreprises, d'équipements publics et de zones commerciales. Installée en 1921 à 5 km du centre de la Toulouse, l'usine avait été progressivement englobée par l'agglomération. Si l'on peut espérer qu'aucun accident de ce type ne se produise à nouveau, il subsiste tout de même aujourd'hui en France 1 200 sites Seveso, dont certains en environnement urbain, de Dunkerque à Béziers en passant par Brest ou Strasbourg.

## 8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

Il faut ajouter qu'en dehors du risque accidentel, l'étude, publiée en septembre dernier par l'Institut de veille sanitaire, sur la pollution atmosphérique dans neuf villes françaises, démontre une morbidité et une mortalité chroniques accrues liées aux particules fines générées par les moteurs diesel, le chauffage et l'activité industrielle. Aucune des villes étudiées ne respecte les seuils de pollution de l'OMS. À Marseille, qui arrive en dernière position du classement, un habitant de 30 ans perd aujourd'hui plus de sept mois d'espérance de vie. Cette cohabitation entre activités polluantes et villes reste donc d'actualité, d'autant que les zones les plus exposées aux pollutions subissent une décote des prix immobiliers et attirent les populations déjà les plus défavorisées, comme le rapporte le texte sur « les inégalités d'exposition ».

### **Diminuer les particules fines**

Aménager la ville, lieu d'accueil toujours croissant de la population, relève donc pour les pouvoirs publics d'une action à la fois multiple et différenciée dans le temps. Penser la mobilité dans ces espaces de grande concentration humaine, c'est d'abord agir pour limiter les particules fines, comme le souligne le texte qui propose de mettre en œuvre sans délai les Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air. Cette pollution est en effet responsable de 40 000 morts par an, dix fois plus que les accidents de la route, dont la réduction a pourtant été érigée en cause nationale. Une situation qu'explique en grande partie l'existence d'un parc automobile fortement diésélisé, à plus de 70 %, du fait d'une fiscalité avantageuse sur le gazole. En France, un rééquilibrage de la demande entre les différents carburants s'impose. Il passe nécessairement par la mise en place d'une fiscalité, qui à terme serait identique à celle appliquée sur l'essence et qui, entre autres, améliorerait notre balance commerciale, puisque la préférence des Français pour le gazole pèse lourd dans notre déficit. Nous en importons en effet aujourd'hui quatre fois plus, que nous exportons d'essence, compte tenu du mode de fonctionnement de nos raffineries.

### **Instaurer des péages urbains**

La question des péages abordée par la contribution ne suffit pas à faire changer les comportements (Londres) et/ou à fournir des ressources pour financer les transports publics (Paris). Mais elle vaut d'être explorée pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants. L'exemple de Stockholm est particulièrement encourageant<sup>1</sup>. À l'origine très critiquée, la taxe sur la congestion bénéficie aujourd'hui d'un soutien majoritaire de la part des habitants de la grande couronne de la capitale suédoise concernés par son paiement. 67 % y sont favorables contre 30 % avant sa mise en place en 2006. Les voitures dites vertes sont exemptées du péage, qui s'applique uniquement en semaine. 30 000 heures d'embouteillage ont été économisées. La qualité de l'air a été améliorée. Et le nombre de passagers traversant Stockholm a baissé de 20 % alors que la population augmentait. Enfin, la taxe a surtout pénalisé les automobilistes aisés ; les plus défavorisés utilisant des transports en commun qui reviennent moins chers. D'un pays européen à l'autre, comparaison n'est toutefois pas raison. Il convient donc, afin d'être pertinent, de bien arrêter les objectifs que l'on se fixe : limiter le trafic de véhicules à partir d'une certaine puissance, l'interdire sur certains axes à certaines heures, optimiser le nombre de passagers, faire du report d'un axe sur un autre...

### **Penser les transports alternatifs**

Il faut aussi penser une politique dans sa globalité, anticiper par exemple les effets secondaires des péages urbains en développant suffisamment le mode collectif. Le troisième appel à projets pour des transports en commun en site propre (TCSP), lancé par l'État, va dans le bon sens. Il faut enfin réfléchir à la diversification des voies empruntées, comme le trafic fluvial pour le transport des marchandises jusqu'au cœur des villes ou l'installation de téléphériques urbains, comme ceux qui verront le jour à Brest en 2015 ou à Toulouse en 2017. Dans les deux cas, l'installation d'un câble et de bennes revient

1. Note de l'ambassade de France en Suède 15/05/2012.

largement moins chère que la construction d'un tunnel ou d'un pont. Le téléphérique permet de relier des sites séparés par des obstacles naturels (rivières, collines) et d'assurer la circulation de 2 000 à 7 000 personnes par heure en désenclavant certains quartiers, et ceci sans aucune émission de CO<sub>2</sub>.

## La taxe carbone à la ville

L'instauration d'une taxe carbone, qui s'appliquerait à l'ensemble des combustibles fossiles, limiterait la circulation automobile en ville, en favorisant le changement des comportements publics et privés. Le covoiturage, l'autopartage, les transports peu émetteurs de CO<sub>2</sub>, le report vers les TCSP devraient fournir toutes sortes d'alternatives au modèle encore aujourd'hui dominant. La contribution insiste à raison sur la nécessaire prise en compte de la situation des ménages vulnérables en évoquant les différentes pistes qui pourraient être suivies pour éviter qu'ils soient pénalisés par ce signal prix.

## Densifier une construction intelligente

Penser ensuite la construction en favorisant la densité, au contraire de l'étalement, peut passer par une série de normes (densité minimale des nouveaux bâtiments, réduction des surfaces de terrains constructibles), d'interdictions (arrêt de nouvelles constructions dans des zones périurbaines) ou d'incitations fiscales (taxation des bâtis insuffisamment denses), que la contribution passe en revue. Cela afin d'éviter le mitage de l'espace et la dispersion des habitations que l'on doit relier aux réseaux d'eau, d'électricité, de téléphone ou de collecte des déchets. Mais la construction de bâtiments autonomes ou à énergie positive devrait compléter l'approche en permettant des économies d'énergie, le recours à des sources de plus en plus renouvelables et le raccourcissement entre lieux de production et de consommation. La lutte contre le réchauffement climatique, déjà plus perceptible dans les villes, du fait du phénomène d'îlot de chaleur, nécessitera également la plantation de couloirs forestiers autour et à l'intérieur des cités, la végétalisation des toits et façades, l'installation de revêtements de sol qui stockent moins la chaleur ou encore l'éclaircissement des surfaces réfléchissantes.

## L'écologie partie prenante de l'urbanisme

Mais l'essentiel est dorénavant de penser global, de « combiner les synergies entre dynamiques sociales et environnementales » comme le préconise la contribution. C'est ce que décrit de manière très conceptuelle l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU). L'idée est d'intégrer la dimension environnementale à chaque étape d'un projet urbain. L'environnement n'est plus une contrainte secondaire que l'on évacue au besoin, mais bien un élément fondateur de la démarche. Il n'est plus question de faire seulement cohabiter le social et l'écologique dans une politique de la ville, mais de les faire coconstruire le nouvel espace de vie urbain. La ville de Nantes en est un exemple abouti. Dotée du titre de capitale verte de l'Europe 2013, Nantes compte 60 % de sa superficie en espaces agricoles ou verts : 215 ha de jardins et squares, 100 000 arbres, 4 sites Natura 2000, 33 zones naturelles d'intérêt floral, faunistique ou écologique. La totalité des habitants vivent à 300 m d'une zone verte, 15 % utilisent des transports collectifs. Tandis qu'un conseil pour la citoyenneté des étrangers ou le développement des jardins partagés favorisent la vie collective. L'articulation entre les dimensions écologique et sociale se bâtit à travers un cahier de recommandations qui passe en revue sept grands thèmes :

- l'énergie : objectifs chiffrés de consommation, rôle thermique de la végétation, recours aux énergies renouvelables, raccordement au réseau de chaleur urbain, optimisation de l'éclairage public, amélioration de la performance énergétique
- l'eau : trottoirs perméabilisés, protection de la nappe phréatique, prévention des pollutions et des inondations, compteurs individuels, récupération des eaux de pluie pour favoriser une démarche d'économie
- les déchets : collecte sélective, gestion des déchets de chantiers...
- les espaces verts : développement des jardins familiaux et potagers, limitation des pesticides

## 8. Quelles politiques sociales-écologiques pour les villes françaises ?

- les déplacements : desserte des quartiers par transports publics, développement des modes doux et aménagement de cheminements pour les non-motorisés, limitation de vitesse
- la démarche HQE : des chantiers à faibles nuisances, des matériaux durables et sains, un air propre
- les habitants et les utilisateurs : consultation, information, sensibilisation des professionnels comme des usagers

### La transition vers un autre modèle

L'idée de territoire en transition, explorée par Rob Hopkins, pour passer du tout pétrole à une organisation modulaire, multiple et adaptée à chaque collectivité, est aujourd'hui expérimentée à tous les échelons. Ce qui rejoint l'idée développée par la contribution du rôle essentiel joué par les territoires. Grande-Synthe, capitale française de la biodiversité en 2010, plus de dix fois moins d'habitants que Nantes, vient de se déclarer ville en transition. Ungersheim, village du Haut-Rhin, encore dix fois moins peuplé avec ses 2 000 habitants, fonctionne au quotidien dans l'après-pétrole avec ses chaufferies à bois, ses panneaux solaires, sa cantine bio, ses espaces verts sans pesticides. À travers tout le territoire s'inventent déjà les multiples façons de bâtir et de vivre autrement : Saint-Dié-des-Vosges accueille un programme de HLM de huit niveaux tout en bois isolé avec de la paille, Besançon optimise son éclairage public, Beauvais installe un réseau de chaleur pour les ménages en difficulté, Honfleur crée une crèche HQE, Sète se dote d'un service public de navettes fluviales, Mont-de-Marsan développe la géothermie, Saint-Étienne renonce aux pesticides, Pau remet en culture biologique des espaces en friche...<sup>2</sup>.

La nature, loin d'être un lieu de récréation, un refuge pour citadins ou une simple frontière à repousser pour laisser toujours plus d'espace à la ville, doit demain reconquérir toute sa place en revenant au cœur de l'urbanisme, comme le prône la contribution lorsqu'elle fait référence à la multitude de rôles joués par les écosystèmes urbains. La nature doit être considérée pour sa haute technicité, sa capacité à épurer les eaux, à éliminer les déchets organiques, à lutter contre le changement climatique. Collaborer avec la nature, pour assurer aux habitants une vie saine et durable, devrait ainsi devenir le nouvel horizon d'une politique social-écologique des villes françaises.

2. « Panorama durable : l'engagement des collectivités locales » par l'Association des Éco-Maires.

