



N° 2012-M-066-02

**Commission pour la création
d'un Commissariat général à l'égalité des territoires**

RAPPORT D'ÉTAPE

- OCTOBRE 2012 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. TRAITER DE LA REORGANISATION DES POLITIQUES ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, POUR MIEUX FAVORISER L'EGALITE DES TERRITOIRES, NECESSITE D'ABORD DE COMPRENDRE ET MESURER CE QUE SONT LES INEGALITES ENTRE LES TERRITOIRES, PUIS D'ELABORER LA STRATEGIE ADAPTEE.....	3
1.1. La diversité ne signifie pas toujours l'inégalité.....	3
1.2. ... Même si les inégalités territoriales, naturellement, persistent sous des formes évolutives.....	4
1.3. Plutôt que de chercher à atteindre une égalité absolue des territoires, il convient, en conséquence, de définir une stratégie qui vise à réduire les difficultés de chacun et à en valoriser les atouts, autour de quelques principes communs faisant sens collectif.....	9
2. L'ORGANISATION DES POLITIQUES ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES NECESSAIRE POUR ETABLIR UNE PLUS GRANDE EGALITE ENTRE LES TERRITOIRES OU, PLUTOT, POUR REDUIRE LES VULNERABILITES TERRITORIALES LES PLUS MARQUANTES, DOIT ETRE FONDEE A LA FOIS SUR LA CONNAISSANCE ET LE PERFECTIONNEMENT DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN ACCESSIBLES A TOUS ET SUR DES DISPOSITIFS SPECIFIQUES MIS EN ŒUVRE ET ADAPTES AUX TERRITOIRES DE LA NOUVELLE GEOGRAPHIE PRIORITAIRE.....	10
2.1. Il faut poursuivre l'identification et approfondir l'efficacité des politiques territorialisées.....	10
2.2. L'organisation et les fonctions assurées par l'Etat doivent refléter les choix de la géographie prioritaire et être fondées sur le double principe de cohérence et de subsidiarité.....	12

INTRODUCTION

La ministre de l'égalité des territoires et du logement, par lettre en date du 5 septembre 2012 (Annexe I), indiquait aux membres de la Commission pour la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires qu'elle instituait et installait, les objectifs qu'elle se fixait : d'une part « *parler désormais et agir avec tous les territoires et non plus seulement quelques uns* », d'autre part « *réunir les conditions et les dynamiques nécessaires à des territoires productifs, robustes, résilients, durables, connectés, gouvernés au plus près de leurs populations, coopératifs* ». A cet effet, la ministre précisait qu'il était ainsi « *indispensable de redéployer les outils d'intervention du ministère, sous-estimés, insuffisamment calibrés, cloisonnés, tournés à l'excès vers des logiques de guichet et peu aptes à mobiliser les potentiels* ». L'enjeu est de tenir, à chaque territoire, la promesse de l'égalité républicaine.

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

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

La ministre demandait à la Commission de remettre son rapport en décembre 2012, précédé de conclusions intermédiaires fin octobre.

Le présent document constitue ainsi « les conclusions intermédiaires » de la Commission. Plutôt que de conclusions, il s'agit, en réalité, davantage, sous la forme d'un rapport d'étape, de constats provisoires : au stade de ses travaux, il serait sans doute en effet quelque peu présomptueux, pour la Commission, de porter des conclusions, mêmes intermédiaires, sur ce que pourraient être les grandes lignes de la réorganisation de l'Etat souhaitée par la ministre.

Depuis son installation, le 10 septembre, la Commission a en effet procédé à de nombreuses auditions (Annexe II), faisant de ces dernières, dans le premier temps de ses travaux, l'essentiel de sa recherche pour l'aider à mieux comprendre à la fois le sujet, ses enjeux et les expressions de ceux qui, d'une façon ou d'une autre, en sont des acteurs. Lors du second temps de ses travaux, la Commission poursuivra, de façon plus approfondie, la traduction plus opérationnelle de ces questionnements, notamment, comme la ministre l'y invite, sous la forme de scénarios.

Pour ce faire, la Commission a, ainsi, d'ores et déjà auditionné nombre d'acteurs, responsables de l'administration de l'Etat, de ses opérateurs, des principales associations d'élus et d'experts de l'aménagement du territoire.

Elle s'est également penchée sur la littérature, notamment administrative, qui a traité de la question des territoires. Cette littérature est à la fois nombreuse, dispersée, parfois redondante. Même s'il ne semble pas possible d'en assurer la synthèse que la ministre demandait¹, cette littérature, comme les auditions conduites, convergent sans doute sur les deux points suivants :

- ◆ La nécessité de mieux identifier les politiques et les moyens consacrés aux territoires ;
- ◆ La nécessité de concentrer l'intervention de l'Etat ou de la puissance publique là où elle est la plus utile.

¹ Une synthèse portant sur des documents de forme, de nature de commande, de périmètre et de destination différents paraît être un exercice pour le moins complexe.

Rapport

La ministre trouvera, ci-joint (Annexe III), l'inventaire des travaux qu'elle demandait.

Il n'est en revanche à ce stade pas possible de dégager des consensus ou des convergences « sur le reste », c'est-à-dire sur « qui doit faire quoi et comment ». Il y a sans doute, sur cette question, autant d'opinions qu'il y a de positionnements institutionnels, d'expertises ou d'intérêts sectoriels du sujet.

L'exercice demandé par la ministre est d'autant plus délicat qu'il conduit la Commission à tenir compte des travaux menés parallèlement, suite aux décisions du Gouvernement, et qui peuvent avoir un impact majeur en la matière :

- ◆ La révision de la politique de la Ville et, notamment, celle de sa géographie prioritaire ;
- ◆ L'acte III, en cours de préparation, de la décentralisation.

Par ailleurs, les travaux de la Commission devront tenir compte de la réflexion en cours sur l'évolution du Conseil d'analyse stratégique. Ils s'inscrivent aussi naturellement dans le cadre de la feuille de route issue de la conférence environnementale, qui fixe le cap et les étapes de la transition écologique.

Tous ces travaux ne peuvent, à l'évidence, s'ignorer. Le fait qu'ils soient conduits dans un pas de temps compatible est un atout. Comme la ministre le soulignait dans sa lettre de mission et son discours d'installation, le besoin de cohérence préalable est indispensable pour que... la cohérence interministérielle finale souhaitée par la ministre trouve un débouché.

Ce besoin de cohérence est d'autant plus fort que le travail demandé consiste non seulement à proposer ce que pourrait être un Commissariat général à l'égalité des territoires, mais, pour ce faire, à s'interroger, préalablement, sur ce que signifie « l'égalité des territoires ». Sans anticiper les conclusions du groupe de chercheurs animé par Eloi Laurent et installé par la ministre sur ce sujet, il a semblé indispensable à la Commission de tenter de cerner cette question. Cela a été, d'une certaine manière, le fil conducteur de cette première phase et, de façon partagée, le fil conducteur de beaucoup de ceux que la Commission a auditionnés.

En effet, traiter de la réorganisation des politiques et administrations publiques, pour mieux favoriser l'égalité des territoires, nécessite d'abord de comprendre et mesurer ce que sont les inégalités entre les territoires **(I)**. Sans anticiper sur les propositions que fera la Commission, il apparaît, à ce stade, que l'organisation des politiques et administrations publiques nécessaire pour établir une plus grande égalité entre les territoires ou, plutôt, pour réduire les vulnérabilités territoriales les plus marquantes, doit être fondée à la fois sur la connaissance et le perfectionnement des dispositifs de droit commun accessibles à tous et sur des dispositifs spécifiques mis en œuvre et adaptés aux territoires de la nouvelle géographie prioritaire **(II)**.

Enfin, la grande particularité de la situation des collectivités et départements d'outre-mer a conduit la Commission à les exclure de son champ ; ces territoires mériteraient certainement des travaux particuliers.

1. Traiter de la réorganisation des politiques et administrations publiques, pour mieux favoriser l'égalité des territoires, nécessite d'abord de comprendre et mesurer ce que sont les inégalités entre les territoires, puis d'élaborer la stratégie adaptée

1.1. La diversité ne signifie pas toujours l'inégalité...

La diversité des territoires peut s'avérer une richesse ; elle n'entraîne pas obligatoirement des inégalités territoriales marquantes qu'il conviendrait de réduire pour atteindre une même identité partout et sur tout.

Cette diversité révèle des spécificités dans les systèmes territoriaux et urbains, les systèmes productifs, les capacités de mobilisation sociale et d'organisation, etc.

A cet égard, il est sans doute difficile d'imaginer un objectif de convergence de chacun des territoires vers une moyenne, qui traduirait à la fois l'égalité entre eux et le niveau jugé objectivement comme le « juste niveau » pour toutes et chacune des composantes de la Nation.

Il est tout aussi compliqué de concevoir ce que serait la « valeur absolue » ou « l'étalon » du territoire « égal » : que faudrait-il ajouter ou retrancher aux handicaps et atouts de la Seine-Saint-Denis, de la Charente-Maritime ou des Hautes-Alpes pour que ces territoires soient égaux en tous points ?

Il n'est non plus pas souhaitable, pour la même raison, de procéder à un classement global des territoires.

Un état d'égalité absolue (dont pourrait par exemple attester un même taux de chômage, une même espérance de vie et de mêmes aménités écologiques) recouvre en réalité une infinité de situations territoriales, qui ne traduisent pas obligatoirement la trajectoire des individus ou des groupes de population.

En effet, la revendication d'égalité exprimée par les citoyens et qui est un des fondements historiques qui cimente le sentiment individuel et collectif d'appartenance à la République ne coïncide pas complètement avec les données mesurées. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet écart, qui traduit, souvent, la perception qu'a chacun de sa propre situation par rapport à celle de « l'autre » : l'évolution dans le temps de la qualité de vie dans un territoire au regard des territoires voisins (le quartier dans la ville ou le périurbain face au centre-ville), celle d'un groupe de population par rapport à des groupes similaires mais résidant sur d'autres territoires à l'échelle nationale, ou encore celle sur un même territoire d'une catégorie de population par rapport à d'autres sociologiquement très proches, mais qui seraient traitées différemment.

Or, bien que les choix résidentiels expriment souvent la recherche de l'entre-soi qui aboutit parfois à une ségrégation socio-spatiale, l'aspiration symbolique à l'égalité, y compris dans sa dimension subjective, demeure essentielle et doit être prise en compte dans la réponse donnée par l'action publique : c'est elle qui fonde en partie la promesse d'égalité comme nouvel objectif de résultat pour les politiques publiques à visée territoriale.

Cependant, des objectifs convergents par politique publique sont néanmoins indispensables et doivent être traduits par des indicateurs appropriés : en matière sanitaire, en observant l'espérance de vie à la naissance ou le taux de mortalité prématurée ; en matière de cohésion sociale, en observant le taux de pauvreté, la sur-occupation des logements, le taux de dépendance ; en matière de gestion des ressources naturelles, en observant la préservation de la biodiversité et le bon état des eaux souterraines ou de surface ; en matière d'accès à la société de la connaissance, en observant le taux de sortie sans diplôme et l'accès au très haut débit numérique ; en matière de niveau de vie, en observant l'évolution des revenus disponibles, sans doute calculés « en parité de pouvoir d'achat territoriale », c'est-à-dire tenant compte du poids différent, d'un territoire à l'autre, des dépenses contraintes ; en matière d'accès aux services publics, en observant le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller de Pôle emploi, etc.

Mais, il n'est sans doute pas possible de créer un indicateur composite de l'égalité des territoires, même si certaines expériences d'indicateurs multiples existent². Ces indicateurs sont scientifiquement plus fragiles ; ils sont utilisés comme outil d'aide à la décision intégrant une approche spatiale.

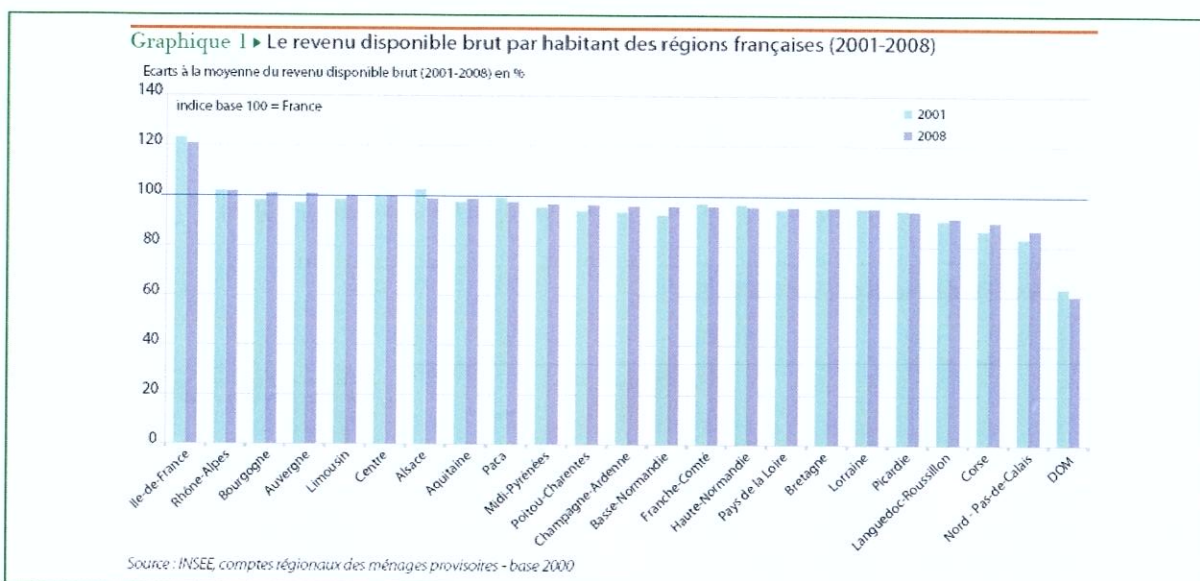
1.2. ... Même si les inégalités territoriales, naturellement, persistent sous des formes évolutives.

Les inégalités, mesurées par le revenu disponible brut par habitant, entre les macro-territoires que sont les régions se sont réduites au cours de la période récente. Cela peut être considéré comme un acquis de longue période des politiques d'aménagement du territoire, sans qu'il soit cependant possible d'en mesurer la contribution exacte.

Cette convergence ne traduit pas une sorte de « dictature de la moyenne », sous la forme d'un nivellement, qui rapprocherait les uns et les autres d'une valeur commune médiocre ; elle témoigne, au contraire, d'une progression réelle du revenu disponible dans plus de la moitié des régions. Sur la période (2001-2008), le revenu disponible par habitant a progressé, globalement, de 3,4% en métropole.

² L'Agence pour l'Environnement du Royaume Uni a développé l'**indice de privation multiple (IMD)**. Il s'agit d'un **indice composite** qui comprend des mesures du revenu, de l'emploi, du niveau de scolarité, du niveau de logement et de la santé. Il permet de classer et comparer des zones à travers une série de mesures de privation sociale. Un autre indicateur multiple a été développé dans la région de Sheffield, construit sur la base de huit indicateurs (qualité de l'air, risque inondation, localisation des décharges...). Il permet ainsi de donner un indice, appelé « **score d'intensité d'impact** » allant de 0 à 100 pour chaque unité géographique (à l'échelle du quartier) et fournit une carte identifiant des zones d'action prioritaire.

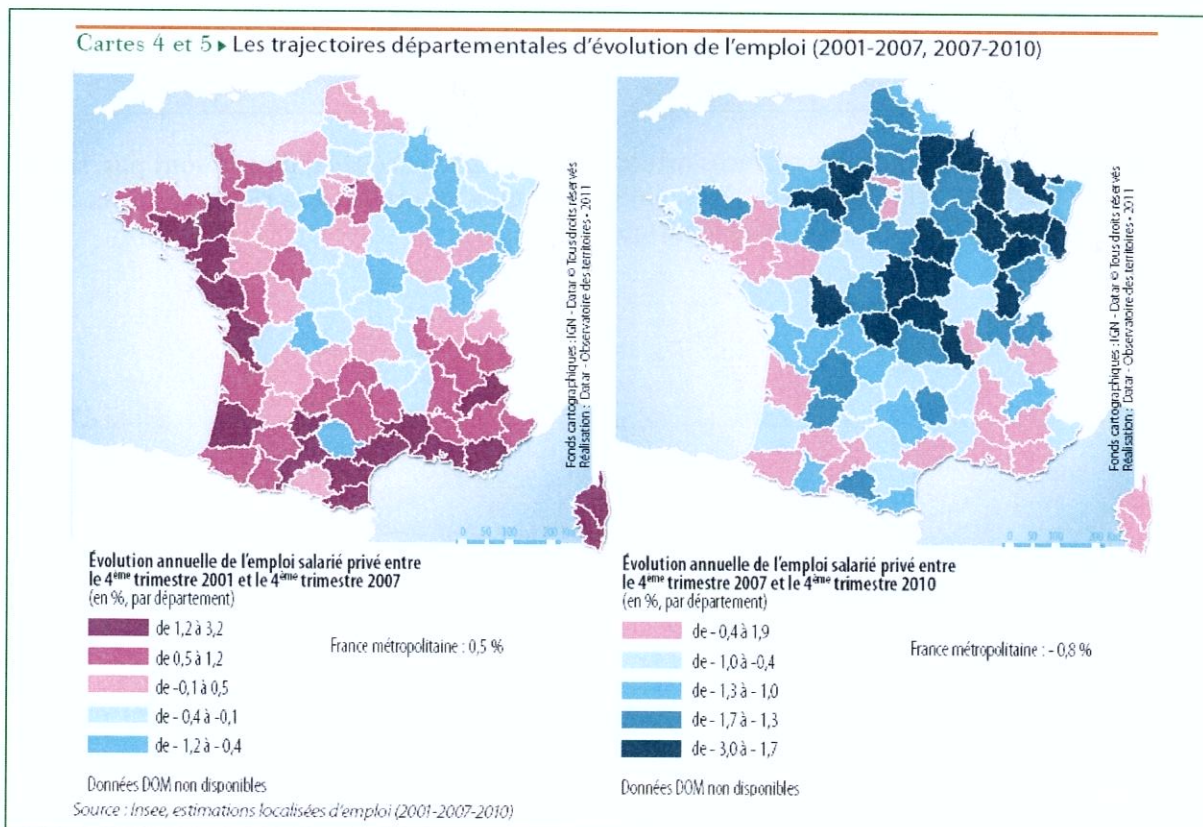
Graphique 1 : Le revenu disponible brut par habitant des régions françaises



Cependant, certains macro-territoires, tout en participant à cette convergence, demeurent, en difficultés marquées et structurelles : il s'agit en particulier des territoires du « grand Nord », au premier chef le Nord-Pas-de-Calais, dont la fragilité relative s'est accentuée ces dix dernières années par rapport aux régions du Sud et de l'Ouest, ainsi que du Languedoc Roussillon et de la Corse, dans une autre mesure.

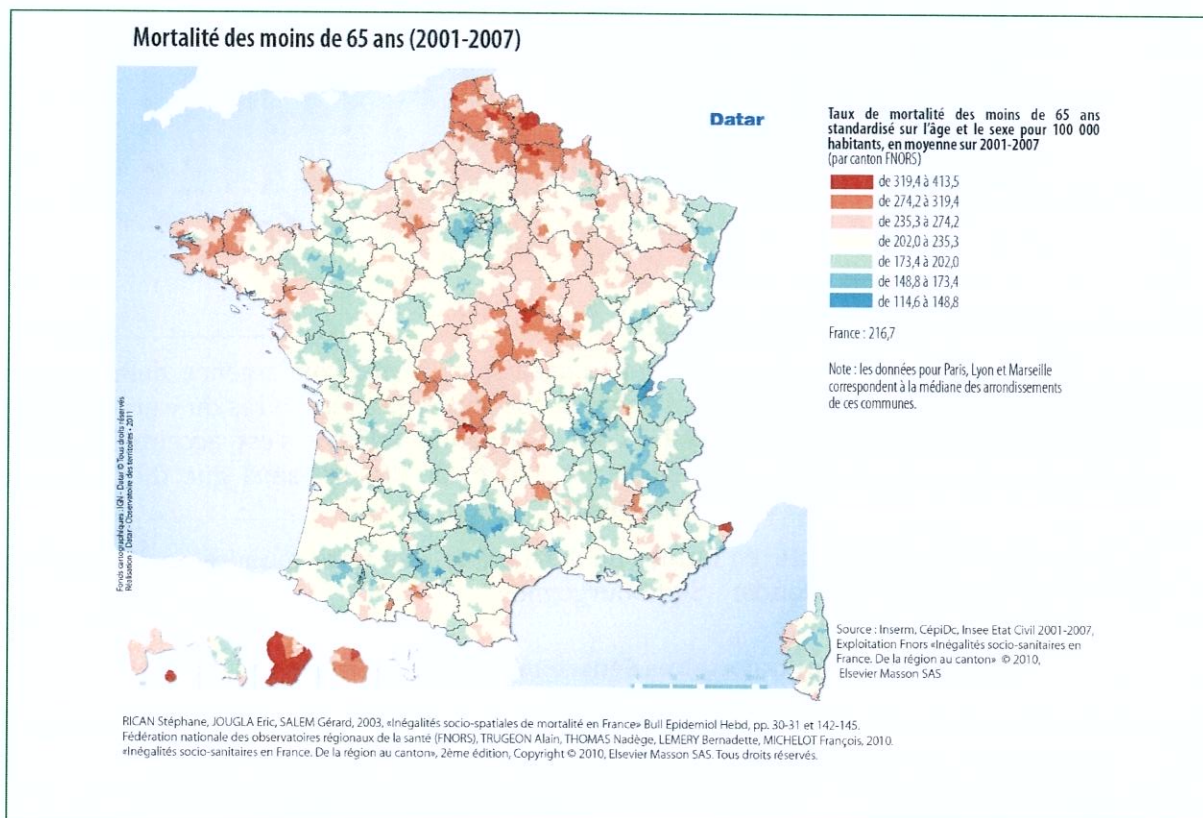
Le territoire national présente, en termes de dynamique, une forte coupure en diagonale, de part et d'autre de l'axe Normandie – Sud Bourgogne :

Graphique 2 : Les trajectoires départementales d'évolution de l'emploi



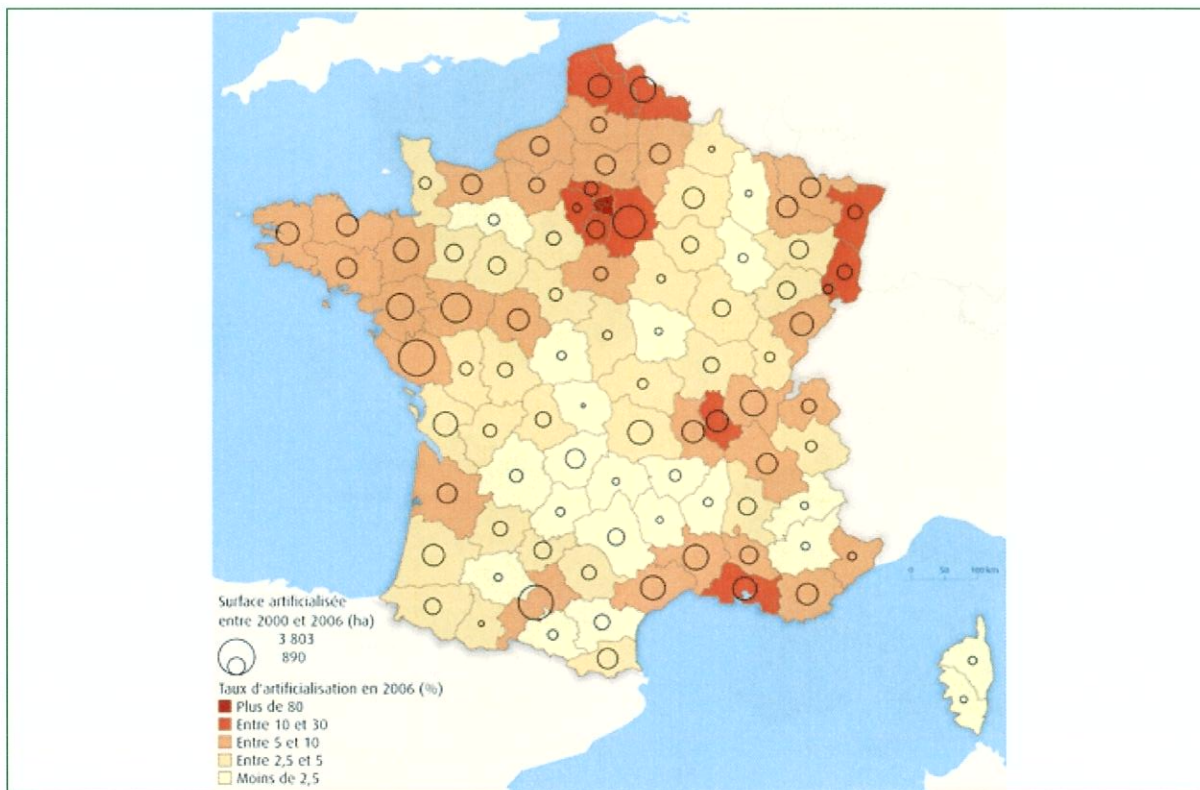
Parallèlement, les enjeux du développement durable, dans leur triple dimension, conduisent à s'interroger sur les conditions d'occupation du territoire et ses conséquences patrimoniales de long terme. La part des logements insalubres, l'évolution démographique et celle de la mortalité prématurée, l'espérance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

Graphique 3 : Mortalité des moins de 65 ans (2001-2007)



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

Graphique 4 : Surface artificialisée et taux d'artificialisation (2000-2006)



Source : DATAR – Observatoire des territoires 2011

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

Un cumul de facteurs d'ordre économique, géographique, démographique, écologique, sociologique, institutionnel caractérisent certains territoires, qui s'en trouvent souvent stigmatisés, même si une partie de leurs habitants n'y restent pas. A titre d'exemple, la situation des zones urbaines sensibles (ZUS) de priorité 1 traduit bien le cumul de difficultés (pauvreté, emploi, accès à l'éducation, qualité de l'air, adultes en moins bonne santé, etc.).

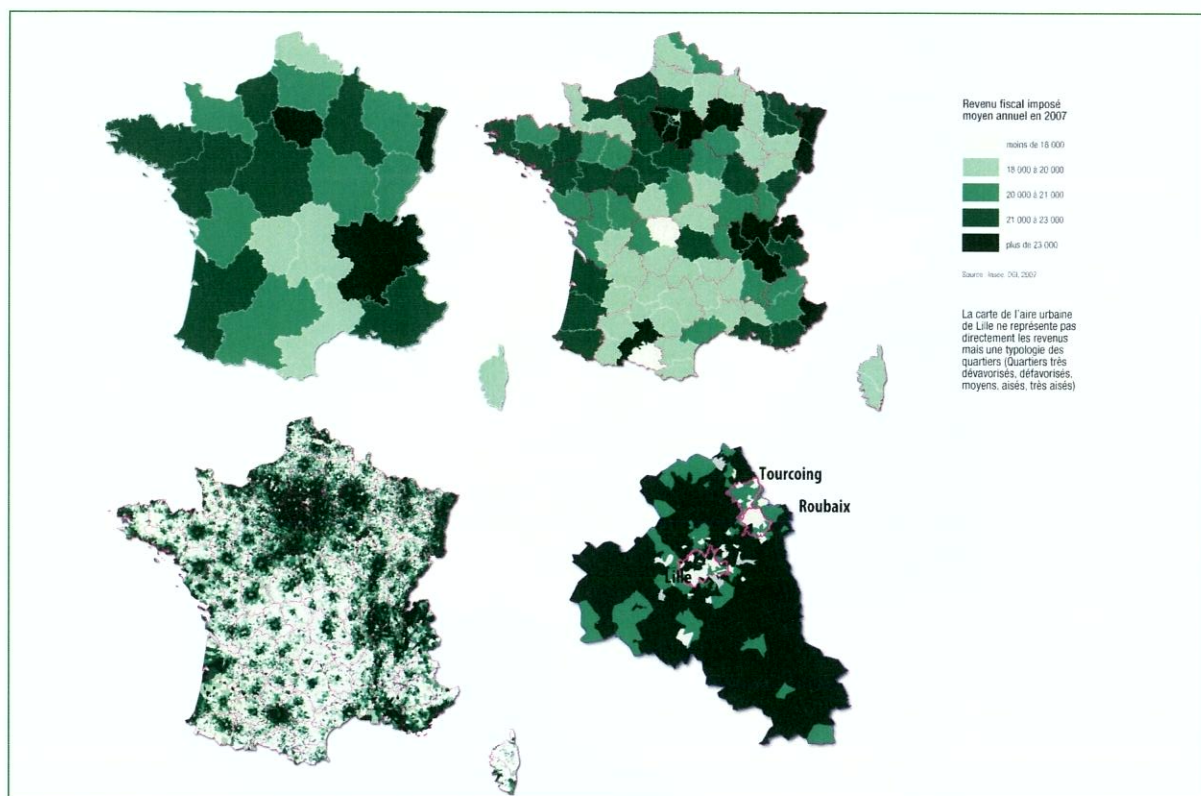
Dans plusieurs cas significatifs, faute d'une intervention sur les mécanismes amont, un déficit de gouvernance et l'héritage du passé expliquent aussi l'incapacité des acteurs à redresser la barre.

Il va également de soi que l'épaisseur de la maille avec laquelle on observe les territoires masque ou, au contraire, met en exergue les inégalités territoriales : selon la focale territoriale, le diagnostic peut varier et, avec lui, l'échelle des politiques à mettre en œuvre.

La mesure des disparités territoriales ne peut donc faire l'économie d'une compréhension fine des mécanismes qui les produisent, les amplifient ou les atténuent et dont la nature même diffère selon l'échelle considérée.

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

Graphique 5 : Le revenu imposé observé selon le maillage territorial



La focalisation des discours sur ces inégalités infra-régionales et infra-départementales (voire à des échelles encore plus fines) peut également produire des effets repoussoir vis-à-vis de ces territoires, les enfermant dans une image négative dont pâtissent directement leurs populations, qui se perçoivent comme « exclues » de la « norme ».

Plus l'échelle de lecture est fine (grande), plus les dynamiques microsociales (comportements ségrégatifs) et individuelles (trajectoires résidentielles) tiennent un rôle majeur dans l'évolution des territoires. Aussi, la mesure des inégalités fondée sur la condition des populations doit tenir compte de l'évolution, dans la durée, de leur situation comme de l'écart de cette situation par rapport à des normes jugées satisfaisantes. La définition de ces normes relève d'un travail collectif d'élaboration et de validation.

C'est donc à la fois à l'aune des risques de déséquilibre pesant sur le territoire national, des handicaps qui affectent quelques grands territoires en grande difficulté, bien identifiés, et des problèmes de nature parfois différente rencontrés sur des territoires de plus petite taille, plus nombreux, que doit être organisée la politique visant à créer les conditions d'une « bonne qualité de vie » pour leurs habitants.

Ceci nécessite que les acteurs, les moyens et les modalités de leur intervention soient ajustés à chacune des situations territoriales quand cela est approprié, selon des principes de subsidiarité (qui inclut la proportionnalité, le partenariat et la proximité) et d'efficacité (qui suppose le découplage des politiques, la concentration et la modulation des moyens, l'interdisciplinarité comme l'interministérialité, ainsi que la capacité à décider).

1.3. Plutôt que de chercher à atteindre une égalité absolue des territoires, il convient, en conséquence, de définir une stratégie qui vise à réduire les difficultés de chacun et à en valoriser les atouts, autour de quelques principes communs faisant sens collectif.

En premier lieu, on ne peut que constater l'absence de stratégie territoriale nationale qui ferait consensus ou s'imposerait d'évidence. Certes, il existe une politique de la ville -quels qu'en soient les succès-, comme il existe une politique en direction des espaces ruraux. Il n'en existe sans doute pas encore vers ces nouveaux territoires de conflits et de meurtrissures que l'on retrouve en zone périurbaine ; ces derniers sont cependant le fait majeur de l'occupation territoriale au cours des deux dernières décennies.

Mais ces politiques par blocs de territoires, quelles que soient leur utilité et leur nécessité, ne font sans doute pas « sens collectif ». Ainsi peut-on se demander si la politique de la Ville vise à aider les habitants « à s'en sortir », ce qui passe parfois par leur sortie du territoire, ou bien à changer le destin des territoires ciblés. D'une certaine façon, le besoin de « sens » ou de vision commune passe par la conviction de chacun et de chaque territoire, dans les quartiers Nord de Marseille comme à Saint-Léonard-de-Noblat, qu'il a la même qualité d'accès aux services dont il a besoin.

En tout état de cause, écartelé entre la soutenabilité de l'Etat-Providence et la différenciation croissante des territoires, l'objectif d'égalité n'est susceptible de recouvrer sa substance qu'en lien avec un projet économique, social et environnemental porté par l'ensemble des acteurs aux niveaux local, national et européen.

La prise en compte du cadre européen ne va pas de soi

Le principe de subsidiarité fait écran dans un grand nombre de politiques à l'intervention directe de l'Union européenne sur les territoires de niveau infra-national.

Une exception notable concerne les politiques du périmètre du Marché unique, qui peuvent avoir un effet majeur, direct ou indirect, sur l'égalité des territoires, comme par exemple les règles des marchés publics, le régime des aides d'Etat et des aides à finalité régionale, et les services d'intérêt général.

Dans le domaine social, l'UE intervient le plus souvent en complémentarité des Etats membres, sauf, notamment, dans le champ lié à la circulation des travailleurs, à la consommation et à la santé publique. Il en est de même pour les politiques environnementales.

Pour ce qui relève de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, l'intervention s'effectue via le cofinancement de programmes opérationnels pluriannuels, inscrits dans des stratégies intégrées de développement régional. Elle a été à l'origine de profonds changements de méthode et de résultat manifestes en matière de reconversion industrielle et de développement rural depuis vingt ans.

Pour la période 2014-2020, le souci d'accroître l'impact économique et social de ses interventions a conduit l'Union européenne à harmoniser les priorités des fonds concernés - FEDER (Fonds européen de développement régional), FSE (Fonds social européen), Fonds de cohésion, FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) et FEAMP (Fonds européen pour les activités maritimes et la pêche) - sur celles sectorielles ou thématiques de la stratégie Europe 2020 (taux d'emploi, décrochage scolaire, diplômés de l'enseignement supérieur, pauvreté, dépenses de R&D, émissions de gaz à effet de serre, énergies renouvelables, efficacité énergétique). On peut dès lors s'interroger sur la coïncidence entre le nouveau cadre européen et l'enjeu de l'égalité des territoires.

A cet égard, l'enjeu de l'égalité républicaine oblige à définir une stratégie comportant deux nouvelles dimensions par rapport aux précédentes stratégies territoriales.

D'abord, il marque une ambition de résultats et pas seulement de moyens comme le faisait la stratégie de spécialisation territoriale portée/imposée par l'Etat, propre aux années 1960 (« l'égalité des places » par une fonction assignée à chaque territoire) et qui s'intéressait surtout aux grands espaces.

Ensuite, en utilisant un terme à forte connotation citoyenne – l'égalité –, il signale une focalisation sur les personnes. Il prend ainsi acte de l'absence de lien automatique entre l'évolution de l'économie d'un territoire et celle de certaines catégories de sa population et, par là même, il conduit à tirer les conséquences des limites d'une politique fondée uniquement sur le développement territorial (« l'égalité des chances par la valorisation des atouts territoriaux ») telle que menée dans les années 1980, passée du mode contractuel, dans les années 1990, à une démarche plus concurrentielle dans les années 2000.

Nourrie d'éléments prospectifs mais également fondée sur une articulation des enjeux de court et de moyen termes, compte tenu tant des attentes et besoins immédiats que du temps long propre aux phénomènes territoriaux, cette stratégie à construire devrait mieux prendre en compte les enjeux de mobilité (ou de mobilité ségréguée), d'interdépendance entre territoires, de réseaux tant publics que privés, de services (et non de seules infrastructures) et de risques.

Enfin, il va de soi que les collectivités territoriales devraient être pleinement reconnues comme parties prenantes de cette stratégie nationale, sans que celle-ci puisse cependant se réduire à la somme des stratégies et choix locaux ou régionaux. Ceci présuppose d'abord de reconnaître la pluralité des modèles de développement territorial ou, plutôt, des formes de développement territorial³, puis, d'un point de vue national, de pouvoir composer avec leur nature diversement contributive au développement du Territoire.

2. L'organisation des politiques et administrations publiques nécessaire pour établir une plus grande égalité entre les territoires ou, plutôt, pour réduire les vulnérabilités territoriales les plus marquantes, doit être fondée à la fois sur la connaissance et le perfectionnement des dispositifs de droit commun accessibles à tous et sur des dispositifs spécifiques mis en œuvre et adaptés aux territoires de la nouvelle géographie prioritaire

2.1. Il faut poursuivre l'identification et approfondir l'efficacité des politiques territorialisées

Quels que soient les travaux, rapports et contributions produits ces dernières années, il existe encore un déficit de connaissance du poids et de l'impact des politiques qui sont, de fait, territorialisées. En revanche, le système actuel de connaissance et d'observation des territoires s'avère à la fois riche et complet ; mais il est sans doute indispensable de mieux croiser les données (économiques, écologiques, sociales).

³ La pluralité des modes de développement territoriaux constatés au cours des décennies passées plaide plutôt pour l'absence de « modèle », c'est-à-dire de schéma « copiable » et reproductible.

Rapport

Par ailleurs, en dépit des travaux, de très grande qualité, réalisés par la DATAR, l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) ou l'INSEE, il est aujourd'hui très difficile d'identifier non pas les politiques dont l'objet même est l'impact territorial, mais celles qui ont, indirectement mais de fait, un tel impact : c'est le cas des très nombreuses politiques de soutien aux populations ou aux personnes, notamment en matière de cohésion sociale et d'éducation. Il ne va cependant pas de soi qu'il puisse y avoir toujours intérêt, du point de vue de l'action publique globale, à territorialiser à la fois la connaissance et l'impact des politiques nationales de soutien aux populations et aux personnes, à tout le moins celles qui relèvent du droit commun⁴.

Parallèlement, il convient d'asseoir la pleine identification des outils de l'action publique et des moyens correspondants, en appui des politiques d'aménagement des territoires :

- ◆ En renforçant la connaissance des moyens de droit commun - ceux dont bénéficie le territoire de toute façon-, des moyens de droit commun renforcés (ou « sur-socle ») - ceux dont bénéficie, en sus, le territoire en raison de sa situation particulière au regard de la politique ou de l'action publique concernée - et des moyens spécifiques -ceux dont bénéficie spécifiquement le territoire au titre des politiques de solidarité nationale ou de cohésion territoriale- ;
- ◆ En adoptant, pour mieux maîtriser leurs objectifs, une ou plusieurs typologies - éventuellement croisées- de ces outils d'intervention. Cette typologie pourrait être à la fois fondée sur une approche thématique -qui est, largement, celle en usage aujourd'hui- et sur les modes d'intervention de l'Etat (outils normatifs, fonciers, financiers, d'observation, d'ingénierie, d'animation...);
- ◆ En identifiant les moyens budgétaires et fiscaux consacrés aux territoires selon leur origine et leur nature : il revient d'un rapide examen que, en crédits budgétaires, moins d'un milliard d'Euros sont consacrés directement par l'Etat à ses politiques de territoires⁵. En prenant en considération les autres moyens consacrés par l'Etat à l'amélioration du cadre de vie et de la qualité de vie des personnes situées sur les territoires en difficulté⁶, c'est sans doute de l'ordre de 10 à 20 milliards d'Euros qui sont consacrés chaque année aux populations concernées, même si beaucoup de ces moyens sont destinés aux personnes en difficulté quel que soit leur lieu de résidence. En y affectant la dépense fiscale afférente à ces politiques -les niches spécifiques-, on arrive sans doute à un doublement de ces montants.

Cependant les conditions de pilotage de l'outil fiscal et de l'outil budgétaire diffèrent sensiblement, s'agissant en particulier de leur réactivité respective et de la capacité à mobiliser et négocier qu'ils comportent ;

- ◆ En examinant la part provenant des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales -50 à 60 milliards d'Euros, hors fiscalité transférée- et, bien sûr, les moyens que consacrent les collectivités elles-mêmes à leurs territoires, la dépense des administrations publiques locales s'élevant à plus de 230 milliards d'Euros l'an ;

⁴ Cf Rapport IGA-IGF-IGAS sur l'identification des moyens de droit commun de la politique de la Ville – Juin 2012

⁵ Environ 540 au titre de la politique de la Ville (programme 147) et 300 millions au titre de la politique des territoires (programme 112)

⁶ Prévention de l'exclusion, urbanisme, logement, lutte contre la vulnérabilité, familles vulnérables, handicap et dépendance

- ◆ En tenant compte, dans la mesure de l'efficacité des politiques publiques (nationales et territoriales), des mécanismes d'une autre nature qui façonnent de fait certains territoires : stratégies de plus en plus dé-territorialisées de certains grands donneurs d'ordre économiques, logiques territoriales des entreprises de réseaux, dynamiques foncières et immobilières échappant aux régulations publiques, etc. Ces phénomènes peuvent d'ailleurs être parfois facilités par des politiques sectorielles fiscales ou réglementaires (par exemple, dans le domaine de l'urbanisme commercial ou de la fiscalité du logement) ;
- ◆ En améliorant l'efficacité des politiques territorialisées par le recours à de nouvelles méthodes d'administration publique ou la prise en compte de difficultés nouvelles jusqu'alors non encore détectées, notamment en s'inspirant des pratiques ou des recherches menées par d'autres Etats membres de l'Union européenne ou d'autres continents.

2.2. L'organisation et les fonctions assurées par l'Etat doivent refléter les choix de la géographie prioritaire et être fondées sur le double principe de cohérence et de subsidiarité

Suite aux différentes étapes de la décentralisation et de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (Réate), l'organisation des services de l'Etat a évolué de façon sensible au cours des dernières années. Mais les transformations ont porté essentiellement sur l'organisation et peu sur les politiques et les missions. Il en résulte parfois une faiblesse dans la stratégie applicable aux services déconcentrés et, chacun cherchant à s'adapter à la diminution de ses moyens, un manque d'homogénéité dans la vision de leur rôle, à leur niveau⁷. Il est important de souligner que ces transformations se sont produites dans un contexte marqué par le développement des agences.

Or, non seulement en raison de la rareté de la ressource budgétaire mais aussi -et peut-être surtout- pour des raisons d'efficacité de l'action publique, l'Etat n'a pas à, ni ne peut être présent partout, ni à intervenir sur tout et de la même façon. L'Etat ne doit pas exercer ce qu'il fait mal ou ne sait pas faire, notamment parce que les règles d'action qui sont les siennes (règles de l'achat et de la dépense publique, notamment) ou la faiblesse de sa capacité à agir au nom d'une spécialité ou de missions segmentées ne le lui permettent pas. L'action des collectivités et des opérateurs (y compris ceux de l'Etat) doit être reconnue en conséquence.

Chaque niveau de la puissance publique doit intervenir tantôt en pilote, tantôt en chef de file, tantôt en acteur unique, là où son intervention est la plus appropriée, selon le principe de subsidiarité. Plus qu'un partage des responsabilités définitif, c'est une co-construction de responsabilités partagées qui paraît devoir être privilégiée.

A ce titre, la légitimité de l'Etat ne saurait être contestée, ni contestable lorsqu'il s'agit de faire face à des besoins non pris en compte, soit parce qu'ils se situent dans les interstices des compétences des autres collectivités, soit parce qu'ils relèvent de nouveaux problèmes ou de nouveaux enjeux, soit parce qu'ils requièrent la coordination et la mise en cohérence des interventions de différents niveaux, de différents acteurs ou de différents secteurs (voir ci-dessous un encadré récapitulatif inspiré du Rapport annuel 2007-2008 de l'IGAS sur les politiques sociales décentralisées).

⁷ Cf. Rapport IGA, IGF et IGAS sur le bilan de la RGPP et les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat (septembre 2012)

Le rôle et les interventions de l'Etat dans un contexte de décentralisation

Dans un Etat unitaire, il appartient au pouvoir central de :

- a) Définir les orientations et les objectifs généraux des politiques décentralisées ;
- b) Veiller à la coordination des acteurs au niveau national (à travers l'animation de nombreuses instances d'information, de consultation et de coordination) comme au niveau local (coordination des financements relevant de l'Etat et éventuellement d'autres organismes parapublics, coordination entre ces actions et celles relevant des collectivités territoriales) ;
- c) Contrôler, suivre et évaluer les politiques de décentralisation dont il dispose, afin de garantir la cohésion et l'égalité de traitement des usagers ;
- d) Créer les conditions d'une égalité de moyens financiers entre les collectivités locales, par un système de péréquation ;
- e) Articuler son intervention avec celles des collectivités locales, ce qui suppose notamment que, dans les domaines où elles disposent d'une pleine autonomie, il doit veiller à ce que leurs pouvoirs s'exercent sous le contrôle des citoyens, qu'en cas de manquement, de défaillance ou de carence, il doit pouvoir exercer son pouvoir de sanction et que, dans certains cas, il doit adopter une démarche d'animation en développant l'échange de bonnes pratiques et en assurant un appui technique.

L'Etat doit être le garant de l'égalité des territoires, c'est-à-dire de l'accès de tous à la connaissance et aux moyens de droit commun ; il doit assurer la cohérence de l'action publique et l'égalité de traitement à situation identique :

- ◆ Il doit, en tant que stratège, être en capacité d'**énoncer les principes, les objectifs et les orientations communs, qui sont ceux de la Nation** ;
- ◆ Tant en matière d'**évaluation** que de **prospective**, l'Etat doit pouvoir asseoir (en articulation avec le niveau européen) ses différentes politiques et stratégies sectorielles sur la connaissance de leur impact, avéré ou probable, sur les territoires et les grands équilibres régionaux ;
- ◆ Il lui revient de déployer la stratégie territoriale nationale, dans une **perspective résolument européenne** ;
- ◆ Il doit pouvoir intervenir directement sur les territoires lorsqu'il le faut, mais en **limitant cette intervention directe aux macro-territoires malmenés, à ceux qui présentent un enjeu national environnemental, social ou économique et aux territoires d'une maille plus fine dont les caractéristiques atypiques et durables justifient un appui spécifique qui peut être temporaire, en pleine application du principe de subsidiarité** ;
- ◆ A cet effet, il doit garantir l'égalité d'accès à une **ingénierie territoriale de qualité** et veiller à sa diffusion, selon des modalités différenciées ;
- ◆ La nouvelle géographie prioritaire, l'ajustement des compétences des acteurs de la puissance publique et l'organisation centrale, déconcentrée et/ou coportée de l'Etat doivent être redessinés selon des principes de **gouvernance à multi-niveaux**, dont il faut réexaminer tout ou partie des outils opérationnels au regard des objectifs d'égalité (concertation, programmation stratégique, contractualisation pluriannuelle, modulation des financements, droit et devoir d'expérimentation, évaluation, responsabilisation sur les résultats...).

C'est à cette aune que seront imaginés les différents scénarios pour un Commissariat général à l'égalité des territoires.

Rapport

Ces scénarios synthétiseront les combinaisons possibles, à des degrés divers, de réorientation de l'action de l'Etat et de son organisation pour ce faire, autour de quelques composantes-clés :

- ◆ L'organisation centrale de l'Etat ;
- ◆ Les fonctions exercées par le niveau central et celles qui doivent l'être au plan déconcentré ;
- ◆ Les modalités de partenariat ;
- ◆ Les relations de gouvernance avec les collectivités locales et les opérateurs ;
- ◆ La différenciation des politiques à conduire, selon les caractéristiques des inégalités territoriales, ainsi que les modalités de cette différenciation ;
- ◆ Le poids des missions de prospective et d'évaluation et celui des fonctions opérationnelles.

A Paris, le 23 octobre 2012

Le président

Thierry WAHL

et les membres de la Commission

Ariane AZEMA

Geneviève BESSE

Raymond COINTE

Ariane CRONEL

Claire GERMAIN

Florent GUHL

**Isabelle GRAVIERE-
TROADEC**

Anousheh KARVAR

Sébastien MAUJEAN

François PHILIZOT

Christine PRIEUR

**Marjorie JOUEN,
Coordinatrice générale
de la Commission**