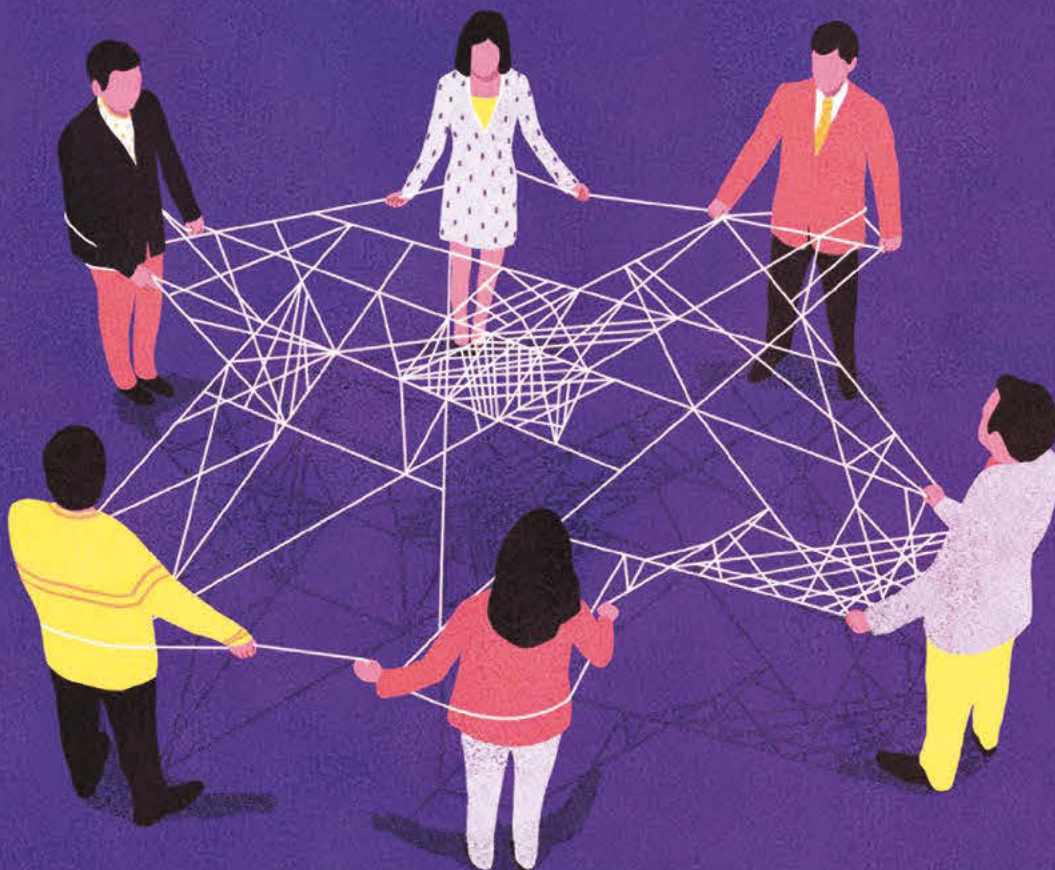
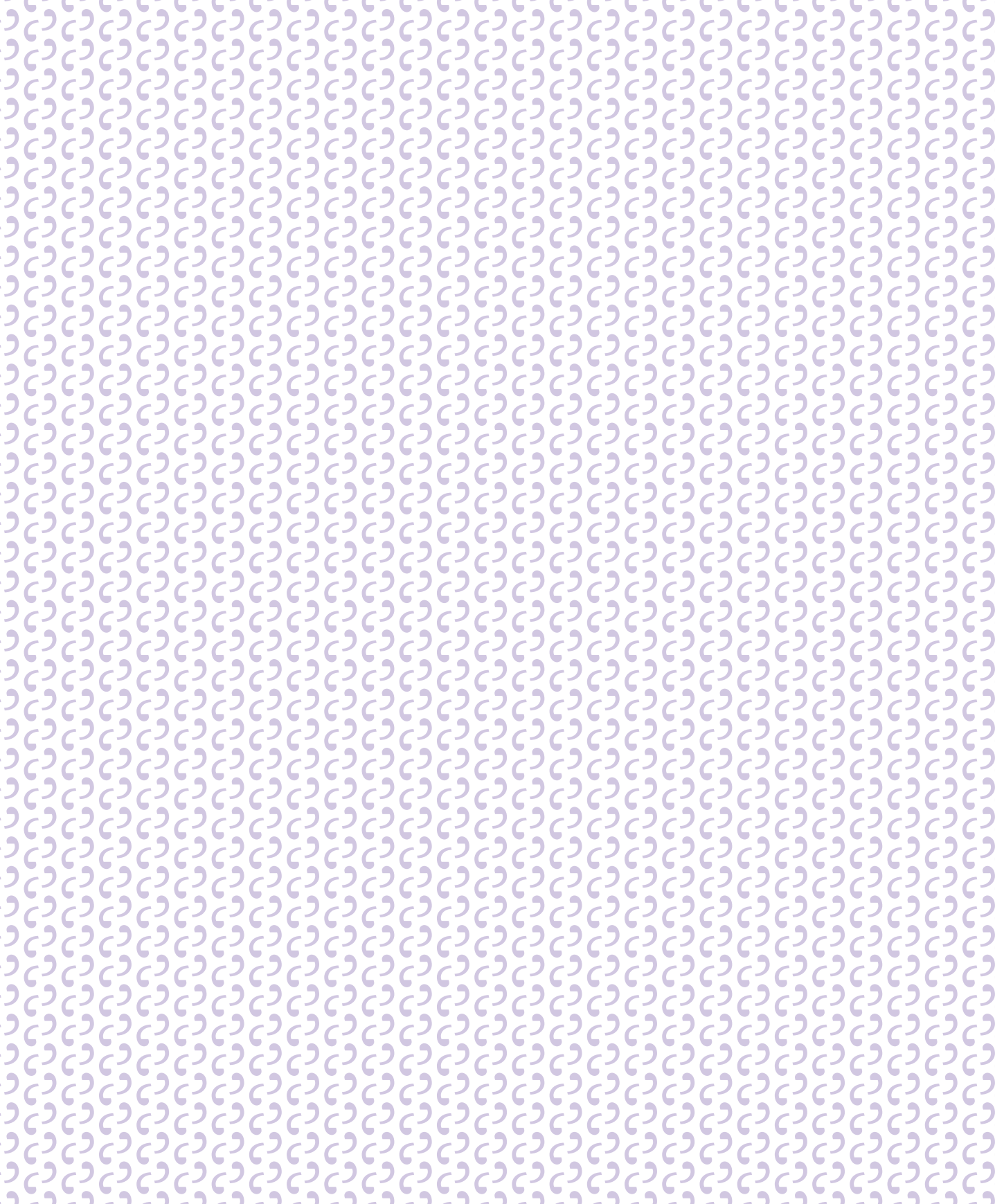




N° 3 - Avril 2018

Inégalités territoriales
Des déconnexions réversibles ?





SOMMAIRE

Édito

2

*Patrick Bernasconi,
Président du CESE*

L'invité

3

*Hervé Le Bras,
Démographe*

Dossier

6

INÉGALITÉS TERRITORIALES
Des déconnexions réversibles ?

Focus

18

*La coordination territoriale
au cœur de la cohésion sociale*

*Le CESE
hors les murs*

20

Les CESER

L'ŒIL DU CESE est la revue trimestrielle éditée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) : 9, place d'Iéna, 75775 Paris Cedex 16 – www.lecese.fr – Twitter : @lecese – Facebook : @lecese – Instagram : @cese_officiel

Directeur de la publication : Patrick BERNASCONI – Ont contribué à ce numéro : le Comité éditorial et les agent.e.s du CESE.

Création & conception graphique : sylvie.chokroun@gmail.com & sandrine.ripoll@free.fr – Illustrations : Yasmine Gateau – Conseil éditorial et rédaction : L'œil à la page, Sophie Daguin – Infographies : IDIX – Réalisation, impression et diffusion : Direction de l'information légale et administrative (DILA), 26, rue Desaix, Paris 15^e – Tirage : 3 000 exemplaires.

ÉDITO

Patrick Bernasconi

Président du CESE

La « *Conférence nationale des territoires* », voulue par le Président de la République lors de son discours de juillet dernier, et mise en place par le Premier ministre, a pour objectif de conclure de vrais « pactes » de décentralisation. Il s'agit, ni plus ni moins, de s'attaquer aux multiples fractures qui parcourent notre pays et minent notre ambition républicaine.

C'est aujourd'hui une banalité de constater qu'une « *France périphérique* » s'étend des marges périurbaines des grandes villes jusqu'aux espaces ruraux. France périphérique dans laquelle vit plus de la moitié de la population, avec des effets délétères de plus en plus marqués. Le CESE a constaté le caractère cumulatif de certaines inégalités. En effet, partout en France, nombre de zones urbaines ou rurales, et même certaines collectivités territoriales, connaissent des difficultés d'ordre économique, et des situations sociales préoccupantes. Inégalités sociales et territoriales sont d'ailleurs souvent corrélées, compliquant la correction des difficultés au seul niveau des collectivités concernées.

Fort de ses saisines gouvernementales et de sa propre initiative – je pense notamment à notre système de veille de pétitions citoyennes –, le CESE place les enjeux du territoire au cœur de ses préoccupations. Ainsi, le Conseil préconise une politique d'aménagement durable des territoires, profitable à l'ensemble des zones les plus isolées, et ce en complémentarité avec les acteurs institutionnels locaux, régionaux et nationaux.

Ce faisant, il convient de garder présent à l'esprit qu'égalité n'est pas synonyme d'uniformité. Chaque territoire a des atouts à exploiter et, à une époque où la très grande majorité des personnes vivent à plusieurs échelles géographiques, il ne peut le faire efficacement qu'en interdépendance avec ses voisins. Les modèles de développement doivent par conséquent tenir compte des spécificités propres de chaque territoire concerné.

Le projet de réforme des institutions a pour ambition de faire du CESE la chambre de la société civile organisée, dont la colonne vertébrale est incarnée par les organisations siégeant en son sein. Par leur implantation locale sur l'ensemble des territoires de la France périphérique, ces organisations savent quelles peuvent être les attentes et les craintes des citoyens. Elles portent et placent ces problématiques au sein de notre assemblée parce qu'il s'agit d'un enjeu qui dépasse l'objectif déjà essentiel d'aménagement du territoire, qui concerne tout simplement le « *vivre ensemble* ». Parmi les pistes de réformes souhaitées par le Président de la République figure la volonté de faire du CESE une chambre du futur. Il s'agirait ainsi de renforcer la représentativité civile organisée, *via* le CESE, en l'associant à la fabrique de la loi.

En somme, c'est un Conseil économique, social et environnemental, comme carrefour de la consultation publique et réceptacle de l'expression citoyenne qui saura renforcer la cohésion sociale et la solidarité nationale. Car, ne l'oublions pas, nos avis reflètent le niveau d'acceptabilité sociale des réformes.

HERVÉ LE BRAS



Polytechnicien, directeur de recherche émérite à l'Institut national d'études démographiques, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, fellow de Churchill College (Cambridge).

Ouvrages récents : Atlas des inégalités (Autrement), Malaise dans l'identité (Actes Sud), L'Âge des migrations (Autrement), Archéologie des migrations (La Découverte), Le Mystère français (Le Seuil, avec E. Todd).

IMMIGRÉ

En France, l'immigré.e est une personne née de nationalité étrangère à l'étranger. Dans les institutions internationales, un.e immigré.e est simplement une personne résidant dans un pays autre que celui de sa naissance. La différence tient au droit du sang. Les Français.e.s né.e.s à l'étranger (Balladur, Royal, Delanoë, par exemple) ne sont pas rangé.e.s avec des Chinois.e.s ou des Algérien.ne.s né.e.s chinois.e.s ou algérien.ne.s. C'est un vestige colonial qui fausse les comparaisons statistiques.

PÉRIPHÉRIE

On sait où la périphérie finit – sur les côtes et sur les frontières – mais non où elle commence. Est-ce à la sortie du périphérique parisien ? Aux premières cités HLM ? Aux banlieues pavillonnaires ? Dans l'espace périurbain ? Aux premiers territoires ruraux ? Aux portes du rural profond ? Périphérie est un mot vague, l'antithèse du mot métropole, dont on sait où elle commence, elle – au centre de la ville –, mais non où elle s'arrête : à la périphérie, sans doute.

MURS

Au début de l'agriculture, les murs furent édifiés pour se protéger des raids des pasteurs, puis ils devinrent des remparts sécurisant les villes. L'invention de l'artillerie les rendit inutiles. Ils devinrent promenades, terrains vagues – les « fortifs ». Les Soviétiques leur donnèrent une seconde vie avec le mur de Berlin. Les voilà dans une troisième jeunesse, entre Mexique et États-Unis, Grèce et Turquie, à Calais, à Ceuta. Les frontières deviennent des murs emprisonnant les nations.

ÉCHELLE

C'est le mot magique d'une science : la géographie. À l'échelle des régions, les plus pauvres d'entre elles ont le plus fort chômage, le plus de sans-diplôme, le plus de familles monoparentales. À l'échelle des communes, c'est l'inverse : les plus riches ont le plus de chômeur.euse.s, etc. Ce qui est vrai à une échelle devient faux à une autre. Les fractales représentent l'exact contraire de la géographie. Par définition, elles sont invariantes d'échelle.





INÉGALITÉS TERRITORIALES Des déconnexions réversibles ?

7

RÉDUIRE LES INÉGALITÉS À L'ÉCHELLE DES GRANDS TERRITOIRES
Des écarts de richesse réduits par l'effort redistributif

8

Accompagner la dynamique de métropolisation
Pour un développement endogène des territoires ruraux

9

UN BESOIN DE MISE EN RÉSEAU MARQUÉ À L'ÉCHELLE LOCALE
La cohésion sociale, enjeu majeur de la réorganisation territoriale

12

Connecter chaque maille du territoire

13

Un nouvel élan industriel impliquant toutes les parties prenantes

14

Le développement durable, enjeu de croissance économique



INÉGALITÉS TERRITORIALES

Des déconnexions réversibles ?

APRÈS DES ANNÉES DE RÉORGANISATION TERRITORIALE,
ET FACE AUX DÉFIS DES TRANSITIONS,
LA FRANCE EST-ELLE PRÊTE À INVENTER
UN NOUVEAU MODÈLE
DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ?

Un tiers des Français.e.s ont le sentiment d'habiter un territoire en grande difficulté et d'être délaissé.e.s par les pouvoirs publics, mais la majorité se dit satisfaite de son cadre de vie et attachée à son territoire¹. Ce paradoxe renvoie à la complexité d'appréhension, relevée par le CESE en 2013, du niveau territorial dans lequel les personnes vivent, travaillent et nouent des rapports sociaux. Cette diversité nécessite de prendre en compte à la fois l'échelon institutionnel, les bassins de vie et les zones d'activités. Si certains territoires sont en difficulté dans un domaine particulier (éducation, culture, emploi, logement, santé, environnement, etc.), mais en situation favorable au regard d'autres critères, d'autres cumulent les inégalités. La diversité naturelle et humaine des territoires, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, la mobilité des habitant.e.s ne simplifient pas un aménagement du territoire national qui corrigerait les inégalités territoriales. Le choix de la taille de la « maille », c'est-à-dire l'échelle d'analyse des inégalités, change aussi le diagnostic et les priorités d'action. Après des années de réorganisation territoriale, et face aux défis des transitions, la France est-elle prête à inventer un nouveau modèle de développement territorial ?

RÉDUIRE LES INÉGALITÉS À L'ÉCHELLE DES GRANDS TERRITOIRES

La désindustrialisation à l'œuvre depuis une trentaine d'années n'a pas eu les mêmes conséquences sur l'ensemble du pays. En métropole, les régions du nord-est connaissent un décrochage par rapport à celles du sud-ouest de la France. Le « *Rapport annuel sur l'état de la France 2017* »² portait le constat d'un creusement des écarts entre grands territoires en PIB par habitant.e, autrement dit en production de richesses. Les performances régionales en indicateurs de développement (santé, éducation...) recourent en grande partie les inégalités économiques. Pour les onze collectivités d'outre-mer, des écarts majeurs avec l'Hexagone apparaissent dans l'accès aux principaux services de la vie courante, à l'éducation et au travail, entraînant paupérisation et précarité,

notamment des jeunes et des femmes. Le CESE avait émis un avis en amont de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer³, insistant sur le fait que le critère du PIB par habitant.e ne peut à lui seul permettre de mesurer les écarts de développement. Les nouveaux indicateurs de richesse, établis à l'initiative du CESE en lien avec France Stratégie, ont effectivement été intégrés pour mesurer l'état d'avancement de la convergence entre les territoires ultramarins et la métropole.

Des écarts de richesse réduits par l'effort redistributif

Le système de protection sociale français a des effets importants sur la réduction des inégalités entre territoires. Grâce aux transferts opérés, l'inégalité de revenu disponible est beaucoup moins marquée que l'inégalité de PIB par habitant.e. Cette redistribution génère un dynamisme économique, dans les territoires à dominante résidentielle qui bénéficient des dépenses de consommation des retraités (sud du pays et littoraux), venant pour partie d'autres régions. L'emploi public constitue aussi un levier important de redistribution des ressources dans les régions moins dynamiques.

GRÂCE AU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE, L'INÉGALITÉ DE REVENU DISPONIBLE EST MOINS MARQUÉE QUE L'INÉGALITÉ DE PIB PAR HABITANT.E.

① p. 10





Accompagner la dynamique de métropolisation

Les évolutions territoriales sont marquées par une forte métropolisation, en phase avec le mouvement mondial de concentration de l'activité économique dans les plus grandes villes. Le PIB par habitant.e

**SE DONNER DES MOYENS
D'OBSERVATION
ET D'ANALYSE DU RÉEL
EST UN PRÉALABLE À
TOUTE DÉCISION PUBLIQUE**

est en moyenne 50 % plus élevé dans les métropoles que dans le reste du pays. Les grandes villes concentrent aussi les activités d'enseignement supérieur et de recherche. La densité de population permet en effet de mutualiser certains coûts et de diversifier les opportunités du marché du travail. Face à ces constats, le CESE préconisait dès 2013 de renforcer la construction d'une « France en réseau »⁴ au développement territorial équilibré, notamment en veillant

à ce que la densification de l'habitat concerne autant les villes moyennes et les bourgs-centres que les métropoles, de développer la logique de pôles d'excellence tout en assurant la présence d'une économie de proximité diversifiée.

Pour un développement endogène des territoires ruraux

Le pays ne fonctionne plus sous le régime d'un centre et d'une périphérie, mais d'un système fait d'interdépendances. Observant le dynamisme économique des espaces ruraux, le CESE relevait en 2015 des situations contrastées en France métropolitaine : des territoires isolés et peu denses, mais aussi des communes de densité moyenne proches de grandes villes. Les territoires résidentiels, occupés par des ruraux qui travaillent en ville, des personnes retraitées et des touristes, sont ainsi moins affectés par la crise. La plupart des espaces ruraux voient leur population augmenter, non seulement par périurbanisation, mais aussi, depuis vingt ans,

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Plus de douze ans après leur création, les 71 pôles de compétitivité ont fait la preuve de leur utilité en tant qu'écosystèmes territoriaux d'innovation, en réunissant plus de 8 500 entreprises et 1 150 établissements de recherche et de formation. Leur champ d'action s'étend de l'échelle infrarégionale à l'international. En 2017, le CESE appelait à opérer une distinction entre pôles nationaux⁵, qui doivent bénéficier d'un soutien appuyé de l'État, et pôles régionaux.

En effet, la loi NOTRe amène les régions à participer au pilotage des pôles de compétitivité sur leur territoire. Une différenciation des pôles clarifierait le rôle de l'État, dont le retrait serait compensé par un transfert aux régions de moyens équivalents.

par une migration d'actif.ve.s, de télétravailleur.euse.s ou de personnes créant leur activité. Cet apport, de même que le renforcement de la place des jeunes, est l'un des ressorts potentiels du développement de ces territoires. C'est pourquoi le CESE recommande d'obliger les inter-

**IL CONVIENT DÉSORMAIS
DE METTRE EN ŒUVRE UNE
APPROCHE FONDÉE
SUR LA PRISE EN COMPTE
DES SPÉCIFICITÉS LOCALES**

communalités à être pilotes d'un projet jeunesse de territoire, qui serait cofinancé par l'État, la CAF et les collectivités territoriales⁶. Autre piste : mettre en place dans

chaque bassin de vie un campus rural de projets, dédié à la création d'activités et de projets citoyens.

Par ailleurs, le potentiel naturel et agronomique des territoires ruraux⁷ est un levier pour répondre aux besoins alimentaires ainsi qu'au défi de la transition énergétique. Dans son avis de janvier 2018 sur l'agriculture et l'agroalimentaire⁸, le CESE reprend la notion de compétitivité territoriale développée par l'agronome et économiste Pierre-Antoine Landel : il convient désormais de mettre en œuvre une approche fondée sur la prise en compte des spécificités locales. L'avis appelle à sortir d'une production de masse reposant sur des exploitations et des territoires de plus en plus spécialisés, à s'appuyer plutôt sur les ressources locales, l'innovation et la coordination des acteurs dans des circuits de proximité⁹. Il s'agit de mettre les espaces ruraux en capacité de construire leur développement, en interaction avec les autres territoires. Début 2018, le CESE a initié à ce sujet une démarche de collaboration avec l'Assemblée des départements de France.

UN BESOIN DE MISE EN RÉSEAU MARQUÉ À L'ÉCHELLE LOCALE

Le « Rapport sur l'état de la France 2017 » pointe une contradiction : si les inégalités de revenu par habitant.e se sont réduites entre grands territoires (régions ou départements), elles augmentent en revanche au sein des agglomérations, entre communes et entre quartiers. Une grande partie des territoires les plus pauvres et les plus délaissés du pays appartiennent paradoxalement aux métropoles les plus riches et les plus dynamiques.

La cohésion sociale, enjeu majeur de la réorganisation territoriale

Évaluant le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) en 2014¹¹, le CESE avait proposé un dispositif refondé et simplifié pour les quartiers qui cumulent les difficultés, afin de soutenir les activités économiques, d'accroître la mixité fonctionnelle et sociale et d'améliorer la situation de l'emploi. Le gouvernement a largement repris ces préconisations en 2015, avec la création des « territoires entrepreneurs ». Les lois de décentralisation successives ont profondément modifié l'organisation des services rendus à la population en matière de santé, services sociaux, éducation, transports publics routier et ferroviaire. Dans les villes petites et moyennes, les

**ORGANISER LA MISSION
TRANSVERSALE
D'ASSURER
LA COHÉSION SOCIALE
DANS TOUS LES
TERRITOIRES
EST UN ENJEU MAJEUR**

RENFORCER LA DIMENSION TERRITORIALE DE L'ÉCOLE

Le rapport du CESE sur les inégalités à l'école¹⁰ identifie des territoires où le système éducatif compense mieux les effets du milieu social que dans la France entière, et d'autres où il les aggrave. Dans l'Hexagone, la contre-performance éducative concerne spécifiquement la Côte d'Azur et l'Île-de-France (sans la ville de Paris). La correspondance est assez

nette entre sous-réussite et quartiers en difficulté de la politique de la ville, tandis que les zones en sur-réussite sont situées dans le Massif central et le sud-ouest. En milieu rural, les collégien.ne.s ont des taux de réussite légèrement supérieurs aux taux nationaux, mais le parcours post-bac privilégie une orientation scolaire courte et de proximité.

Le CESE appelait dès 2011 à renouer avec la dimension territoriale de l'éducation prioritaire en portant une attention particulière aux territoires ultramarins. Là où le service public est en capacité d'organiser une offre scolaire convenable et plutôt homogène, le système corrige assez efficacement les inégalités socioculturelles.



INÉGALITÉS : UNE RÉALITÉ

DES ÉCARTS DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE...

EMPLOIS
+ de **70%**
des créations nettes d'emplois privés entre 2007 et 2014 ont eu lieu dans les 15 plus grandes métropoles.

24%
de chômage dans les 4 DOM historiques (Guyane, Guadeloupe, Martinique et La Réunion) entre 2000 et 2015 (contre 8 % à 10 % dans l'Hexagone).

REVENUS

42%
des habitant.e.s des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) vivent sous le seuil de pauvreté, 25 % dans les outre-mer, 12 % en métropole.

ÉDUCATION

17%
de variation de la performance des élèves français.e.s en lecture en fonction de leur milieu socio-économique, contre 14 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

PERSPECTIVES D'AVENIR

65%
des salarié.e.s dans les grandes agglomérations estiment que la croissance profitera à tout le monde.

46%
des habitant.e.s de petites villes jugent que leur territoire ne peut s'adapter aux évolutions économiques récentes.

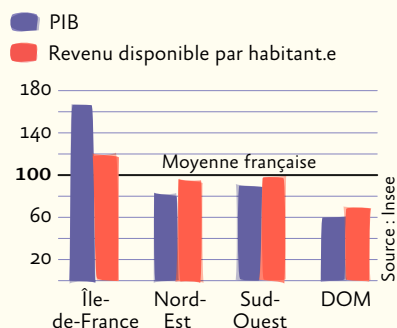


CONTRASTÉE...

...COMPENSÉS EN PARTIE PAR LA POLITIQUE DE REDISTRIBUTION

REVENU DISPONIBLE

PIB et revenu disponible par habitant.e selon les régions en 2016.



FORMATION PROFESSIONNELLE



de dépenses par les régions pour la formation professionnelle des demandeur.euse.s d'emplois, en 2015.

DIFFÉRENCES DE PERCEPTION

ACTION PUBLIQUE



64%

des Français.e.s ont l'impression d'en bénéficier.

76%

des habitant.e.s de communes rurales se sentent moins aidé.e.s par le Gouvernement.

CADRE DE VIE



32%

des Français.e.s en sont « très satisfait.e.s ».

20%

des chômeur.euse.s en sont « très satisfait.e.s ».





difficultés ont été aggravées par le retrait d'une partie de ces services, qui ont donné lieu au développement de déserts médicaux, friches commerciales, etc.

Cette fragmentation des inégalités au sein des territoires étend le rôle des collectivités dans la recherche de la cohésion sociale et appelle une nouvelle complémentarité entre services déconcentrés de l'État et fonction publique territoriale. Ces services, qui contribuent à la cohésion nationale, autant qu'au support de l'activité économique et sociale, sont aujourd'hui répartis entre des structures à gouvernance propre, bénéficiant de transferts de compétences et de personnels. Organiser la mission transversale d'assurer la cohésion sociale dans tous les territoires devient

donc un enjeu majeur. Pour le CESE, il convient maintenant d'évaluer les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés¹².

Connecter chaque maille du territoire

À l'échelle individuelle, la cartographie des inégalités est à géométrie variable : au cours d'une même journée, semaine ou année, ainsi qu'au fil des âges de la vie, l'individu est mobile à travers plusieurs territoires. Désormais, les modes de vie s'organisent plutôt autour de la mobilité – ou de l'accès à distance – que de la proximité. Les connexions sont aujourd'hui au cœur de la définition des territoires. Dans le

LE LOGEMENT, UNE DES CLÉS DE LA DYNAMIQUE LOCALE

La thématique du logement illustre bien le fait que les difficultés diffèrent selon les territoires. Il existe à la fois des zones tendues en matière de quantité de logements disponibles, comme l'Île-de-France, mais aussi des zones où l'offre de logement n'est pas adaptée, tandis que des difficultés d'accès au logement subsistent pour les

catégories sociales les plus pauvres. Avec la loi NOTRe, les nouvelles régions doivent réaliser un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ; les départements sont centrés sur la solidarité ; les intercommunalités sont quant à elles cheffes de file pour l'habitat et la cohésion sociale et

urbaine. Le CESE a recommandé en 2017 d'affirmer le rôle de l'État, de créer des observatoires territoriaux sous l'égide des intercommunalités et de lancer une expérimentation « *Territoires 100 % bien logés* » impliquant les villes, EPCI, conseils départementaux et autres opérateurs locaux¹³.



« Rapport sur l'état de la France 2017 », l'économiste Laurent Davezies appelle ainsi à sortir de l'idéologie d'une stricte égalité des territoires pour entrer dans une perspective de meilleure mobilité et de meilleur accès des populations aux possibilités offertes dans tout le pays.

Il s'agit là de réinventer des modèles de développement, notamment en intégrant la révolution numérique qui offre des opportunités exceptionnelles aux territoires et aux économies isolées (espaces ruraux, collectivités ultramarines). L'accélération du déploiement du très

**MOBILITÉ PLUTÔT
QUE PROXIMITÉ :
LES CONNEXIONS
SONT AU CŒUR
DE LA RÉDUCTION DES
INÉGALITÉS TERRITORIALES**

haut débit, la densification du maillage des espaces publics numériques, l'expérimentation et l'évaluation de nouvelles formes de travail, la valorisation du potentiel touristique et l'évolution vers des mobilités durables grâce au numérique font partie des recommandations du CESE à travers plusieurs avis récents, notamment sur le dynamisme économique des espaces ruraux (2015)¹⁴, la révolution numérique du transport de personnes (2015)¹⁵, le tourisme (2017)¹⁶. Pour autant, le maillage numérique des territoires doit être couplé à un accès physique aux

services publics, faute de quoi certains territoires fragiles pourraient voir leurs handicaps s'accroître.

Un nouvel élan industriel impliquant toutes les parties prenantes

La diffusion des technologies numériques est aussi une base nouvelle, dans une économie mondialisée, pour assurer la transition des activités et des emplois industriels actuels vers les activités et les emplois de demain. Dans l'avis adopté en mars 2018 « *L'industrie : un moteur de croissance et d'avenir* »¹⁷, le CESE conçoit l'industrie en tant que système productif global, qui lie les filières industrielles entre elles, partant des écosystèmes territoriaux jusqu'à l'échelon européen. Les citoyen.ne.s y ont leur place, comme membres des communautés humaines de travail que sont les entreprises, comme investisseur.euse.s (le CESE propose de créer des fonds régionaux pour financer les projets riches en valeur ajoutée, ainsi qu'un livret épargne industrie), ou encore comme contributeur.rice.s du débat public autour des enjeux éthiques posés par le développement des technologies génériques¹⁸, futurs moteurs de l'innovation et de la réindustrialisation. Enfin, l'avis formule des pistes pour engager le système productif dans la réponse aux défis environnementaux.

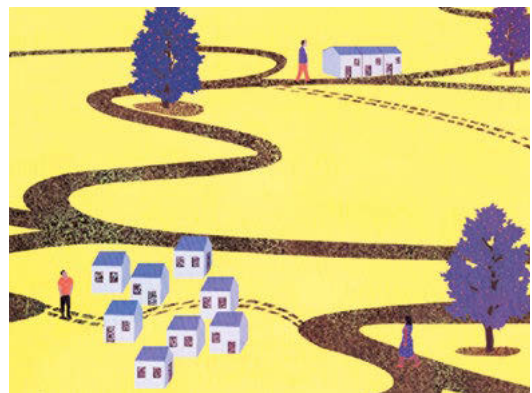




Le développement durable, enjeu de croissance économique

« Il importe que les solutions de redéveloppement économique s'inscrivent dans la priorité de développement durable », plaide le CESE dans son avis sur l'avant-projet de loi sur les territoires de montagne¹⁹, en 2016. Et ce d'autant plus que les zones en retard de développement économique subissent plus sévèrement que les autres les effets du changement climatique²⁰. En montagne, comme dans les outre-mer, les territoires ruraux ou les métropoles, relever le défi de la réussite des transitions est l'occasion de réduire les inégalités et de créer de la cohésion sociale. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a reconnu la place centrale des collectivités territoriales, en particulier les régions, sans les doter de moyens supplémentaires.

Il est à redouter que le contexte de rigueur budgétaire les empêche d'amplifier leurs actions en faveur de la rénovation des bâtiments, du développement des transports collectifs ou des énergies renouvelables. Dans son avis de fin 2017, le CESE propose les modalités d'organisation et d'animation de la transition écologique à l'échelon local²¹. Ces préconisations ont été construites en partant des territoires et de leurs expérimentations, comme la démarche de « troisième révolution industrielle » dans la région Hauts-de-France. En février 2018, le CESE a complété ses recommandations dans son avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique²².



COMPTE TENU DE L'AMPLEUR DES TRANSFERTS opérés par les mécanismes de redistribution et de solidarité nationale, il semble difficile de considérer que la « *France périphérique* » ait été abandonnée par la communauté nationale au profit des seules grandes métropoles. Les chantiers ouverts par le gouvernement sont significatifs des enjeux démocratiques, mais la réduction des dépenses publiques nourrit de sérieuses inquiétudes pour l'avenir. À travers la Conférence nationale des territoires lancée en 2017, le gouvernement a engagé plusieurs chantiers : projet d'agence nationale de la cohésion des territoires, feuille de route pour la couverture fixe et mobile de tous les territoires, action Cœur de ville...

Mettre en œuvre les politiques nécessaires pour renforcer l'attractivité globale et pas seulement économique de tous les territoires, maintenir un haut degré de redistribution du PIB, répondre à l'aspiration des individus à une meilleure qualité de vie : pour atteindre ces trois objectifs, le CESE en appelle au renouveau d'une politique nationale d'aménagement du territoire, conduite sur le long terme par l'État, en concertation avec l'ensemble des territoires.



- 1 Étude du CRÉDOC pour le compte du Commissariat général à l'égalité des territoires, novembre 2017
- 2 *Réconcilier la France, rapport annuel sur l'état de la France 2017*, rapporté par Guillaume Duval et Pierre Lafont, JO du 2 juin 2017
- 3 *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle outre-mer*, rapporté par Christian Vernaudon, JO du 20 juillet 2016
- 4 *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* rapporté par Paul de Viguierie, JO du 5 décembre 2013
- 5 *Quelle politique pour les pôles de compétitivité ?* rapporté par Frédéric Grivot, JO du 27 octobre 2017
- 6 *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, rapporté par Danielle Even et Bertrand Coly, JO du 30 janvier 2017
- 7 *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?* rapporté par Guillaume de Russé, JO du 12 novembre 2015
- 8 *Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ?* rapporté par Jacques Pasquier, JO du 2 février 2018
- 9 Voir aussi l'avis *Les circuits de distribution des produits alimentaires*, rapporté par Albert Ritzenthaler, JO du 27 mai 2016
- 10 *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau, JO du 27 septembre 2011
- 11 *Les zones franches urbaines*, rapporté par Éveline Duhamel, JO du 29 janvier 2014
- 12 *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, rapporté par Michel Badré et Nicole Verdier Naves, JO du 31 janvier 2017
- 13 *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?* rapporté par Isabelle Roudil, JO du 14 avril 2017
- 14 *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, op. cit.
- 15 *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)*, rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud, JO du 27 avril 2015
- 16 *Tourisme et numérique*, rapporté par Jean-Louis Cabrespines et Régis Wargnier, JO du 22 décembre 2017
- 17 *L'industrie : un moteur de croissance et d'avenir*, rapporté par Marie-Claire Cailletaud
- 18 Les technologies génériques ou KET sont au nombre de six : nanotechnologies, biotechnologies, matériaux avancés, systèmes de production avancés, micro-électronique, photonique. Source : www.horizon2020.gouv.fr
- 19 *Avant-projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*, rapporté par Michèle Nathan, JO du 12 septembre 2016
- 20 *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporté par Jean Jouzel et Agnès Michelot, JO du 30 septembre 2016
- 21 *La transition écologique et solidaire à l'échelon local*, rapporté par Bruno Duchemin, JO du 1^{er} décembre 2017
- 22 *Comment accélérer la transition énergétique ? Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, rapporté par Madeleine Charru et Guillaume Duval, JO du 28 février 2018



ALAIN GRABIAS



Alain Grabias
 membre du CESE de la Nouvelle-Calédonie

Alain GRABIAS est membre du CESE de la Nouvelle-Calédonie, au sein duquel il représente l'association pour la Sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes de la province Nord (ASEA PN). Il est rapporteur de la Commission de la femme du CESE de la Nouvelle-Calédonie.

Alain Grabias a été auditionné dans le cadre de l'avis *Combattre les violences faites aux femmes dans les outre-mer*, en tant que rapporteur du rapport du CESE de Nouvelle-Calédonie sur ce sujet. François Soulage a été auditionné par la section des affaires sociales et de la santé du CESE dans le cadre de l'avis *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*.

Combattre les violences faites aux femmes dans les outre-mer

Quelles modifications de la loi propose le CESE de la Nouvelle-Calédonie ?

Elles sont surtout d'ordre juridictionnel, c'est-à-dire ce qui relève de la compétence de l'État.

La première mesure est d'autoriser un juge unique à prononcer les sanctions relatives aux violences faites aux femmes. En droit français, la juridiction correctionnelle est composée de trois magistrats. Or, en Nouvelle-Calédonie, il est difficile d'en réunir trois pour prononcer les peines, malgré les sections détachées des tribunaux de première instance.

Le deuxième sujet vient de la coexistence de deux droits, le civil et le coutumier. Au procès pénal, l'indemnisation de la victime pouvait être renvoyée à la juridiction coutumière pour les personnes de statut civil coutumier. Or les délais d'indemnisation effroyables pénalisent encore la victime et la décision est soumise à accord entre victime et agresseur. Dans un premier temps, on a donc souhaité modifier la loi française pour permettre à la justice pénale de prononcer l'indemnisation. La commission souhaite que l'indemnisation civile prononcée par la juridiction pénale devienne automatique.

Le troisième point est l'éloignement du conjoint violent, qu'il a fallu imaginer dans le contexte des terres coutumières. La commission s'est inspirée du Vanuatu, où l'on peut prendre provisoirement une mesure d'expulsion immédiate du conjoint violent. Elle pourrait être réalisée par un officier de police judiciaire et serait ensuite régularisée ou non par la justice.

La quatrième mesure concerne la morale publique. Actuellement, des élus ont été condamnés pour violences envers leur conjointe. Nous souhaitons que la loi française empêche les auteurs de violences à l'égard des femmes d'accéder à des fonctions publiques.

Ces propositions nécessitent des modifications de la loi. Elles sont ambitieuses mais nécessaires pour répondre aux violences faites aux femmes en Nouvelle-Calédonie.

Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité

FRANÇOIS SOULAGE

Constatez-vous une aggravation de l'isolement social ?

Nous n'avons pas d'indicateur pour savoir si les personnes sont plus isolées psychologiquement qu'avant, car dans le passé on communiquait peu sur l'isolement social. Aujourd'hui, on a une meilleure vision de phénomènes comme les ruptures familiales, les pertes d'emploi et la désertification de zones géographiques où des personnes sont vraiment très seules.

Y a-t-il un lien entre pauvreté et isolement social ?

Oui. Des mères perdent leur emploi à cause de retards parce que leur enfant est malade, des personnes âgées qui ne demandent pas leurs droits, des chômeur.euse.s de longue durée n'obtiennent pas de formation permettant de retrouver un emploi...

Dans notre société, quand on rencontre ce type de difficultés qui engendrent des démarches administratives compliquées, il est important de pouvoir solliciter son entourage familial, amical ou professionnel. En son absence ou s'il est dysfonctionnel, cela aggrave l'isolement et augmente le risque de tomber dans la pauvreté.

Quelles priorités pour lutter contre l'isolement social ?

Il faut recréer des communautés humaines, et cela ne se décrète pas. Quand une situation d'isolement est repérée, comment se transmet l'information entre travailleur.euse.s sociaux.ales, aides à domicile, médecins, groupes de bénévoles, responsables politiques de quartier, de commune rurale ou semi-rurale ? Le partage d'information est difficile : chacun.e a envie de garder l'information pour soi ou ne sait pas à qui la remettre.

Le numérique peut apporter des solutions, comme l'application *Entourage*. Via ce réseau, on peut signaler une famille, une personne âgée, un enfant qui a besoin d'aide. Des citoyen.ne.s volontaires à proximité, qui individuellement n'auraient pas osé aller vers les personnes isolées, peuvent alors donner un coup de main.



François Soulage,
*docteur d'État en sciences économiques
et diplômé de l'Institut d'études politiques
de Paris*

François Soulage a d'abord enseigné l'économie à l'Université Paris X-Nanterre (1968-1981), puis dirigé l'Institut de développement de l'économie sociale (IDES) jusqu'en 2008. Délégué interministériel à l'économie sociale (1989-1992), président du Secours catholique Caritas France pendant six ans, il préside depuis 2014 le collectif Alerte.



Retrouvez les interviews en vidéo d'Alain Grabias et François Soulage sur lecese.fr





LA COORDINATION TERRITORIALE AU CŒUR DE LA COHÉSION SOCIALE

Facteur d'aggravation des inégalités, l'isolement social concerne principalement les personnes déjà touchées par les difficultés de la vie : vieillissement, chômage, maladie... Près d'un.e Français.e sur dix est ainsi en situation d'isolement social. Elles sont bien plus nombreuses encore à ne pouvoir compter que sur un réseau fragile de relations. Tandis que les mutations économiques et sociales s'accroissent, la cohésion sociale et la vie citoyenne sont fragilisées. Le CESE en a dressé le constat dans son avis « *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité* », rapporté par Jean-François Serres, également à l'origine et référent national de MONALISA (mobilisation nationale contre l'isolement social des personnes âgées).

Une transformation profonde des liens sociaux

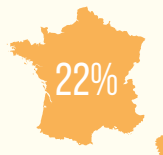
L'isolement social est la situation de souffrance et de danger dans laquelle se trouve la personne qui ne bénéficie pas dans la durée de relations suffisantes par leur nombre ou leur qualité. Les conséquences en sont le déficit de reconnaissance (savoir que l'on « *compte pour quelqu'un* ») ou de sécurité (pouvoir « *compter sur quelqu'un* »).

Les liens sociaux traditionnels sont affaiblis par le contexte économique et démographique et l'émergence de nouveaux comportements.

Alors que le travail est un des espaces les plus intégrateurs, l'augmentation structurelle du chômage entraîne de nouvelles formes de fragilités. Le chômage est à la fois un facteur de risque et un facteur aggravant pour une personne en situation d'isolement relatif. À la précarité financière s'ajoutent la dimension psychologique et le jugement extérieur. C'est un champ que le CESE a investigué dans son avis « *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner* ». Des solutions existent : ainsi, en développant des activités nouvelles à l'échelle locale, l'expérimentation



Évolution du nombre de personnes âgées de plus de 60 ans (en millions)



22% de la population n'a de relation que dans 1 seul réseau (famille, ami.e.s, voisin.e.s)

5,5 MILLIONS

de Français.e.s sont en situation d'isolement social, soit plus de 10 % de la population

« Territoire Zéro chômage de longue durée » s'inscrit dans un volontarisme de nature à fédérer l'ensemble des acteurs.rice.s contre le découragement qui prévaut habituellement dans une telle situation.

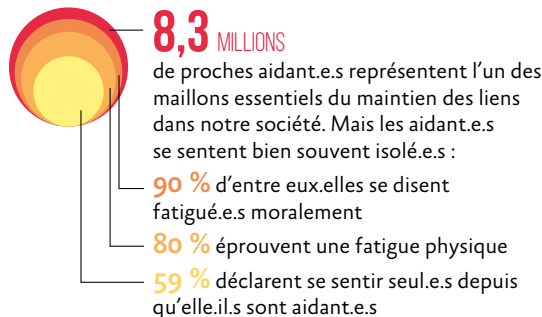
Très significatif, le vieillissement de la population génère des situations d'isolement. Les personnes âgées de soixante ans et plus seront 20 millions en 2030 contre 15 millions aujourd'hui. Les évolutions de la famille sont marquées par l'individualisation des modes de vie, la décohabitation des générations, l'augmentation des séparations créant des familles monoparentales et recomposées. On observe de nouveaux comportements axés sur l'autodétermination, hors des schémas familiaux. Ces évolutions déconstruisent les modes anciens de solidarité, d'appartenance et d'engagement.

La numérisation des services et des échanges entraîne également des risques d'exclusion. Dans ses avis « La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le consommateur.rice et l'emploi » et « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », le CESE formulait des préconisations afin de maintenir des possibilités d'échange physique, en particulier pour les services publics. Sous certaines conditions, énoncées dans l'avis « Réseaux sociaux numériques : comment renforcer l'engagement citoyen ? », le numérique peut aussi être un outil d'inclusion et de participation citoyenne. Le Conseil l'a expérimenté lors de l'élaboration de l'avis « L'orientation des jeunes », via une plateforme consultative. L'une des conditions de réussite est d'améliorer la formation des internautes aux usages des réseaux sociaux. Ces nouvelles formes d'interaction et de solidarité sont déjà sources de reconnexion et d'espoir, même s'il est trop tôt pour affirmer qu'elles peuvent compenser l'affaiblissement des systèmes plus anciens.

Vers de nouveaux modèles de solidarités ?

Trop segmentée, l'intervention sociale associe à chaque situation particulière une allocation, un dispositif, une aide ou un.e professionnel.le. Pour le CESE, la lutte contre l'isolement social impose de mobiliser les forces sociales du pays dans une vision transversale, de susciter des nouvelles complémentarités, notamment entre implications citoyennes et action publique, et, de créer, à l'échelle des bassins de vie (quartiers, villes et villages), des modes de coopération et de gouvernance innovants. Le CESE suggère par conséquent de s'appuyer prioritairement sur la coordination de proximité, en confiant aux communes et aux intercommunalités le soin de déterminer les modalités de la coopération contre l'isolement social. Aux métropoles et aux départements reviendrait la coordination stratégique, avec l'objectif de s'assurer d'une vision partagée des ressources et des besoins, ainsi que de leur répartition sur le territoire. Le CESE souhaite également que la prévention et la lutte contre l'isolement social soient inscrites dans les projets régionaux de santé, car l'isolement social est un facteur de renoncement aux soins. C'est à l'échelle des régions, en lien avec les agences régionales de santé, que le CESE préconise de positionner le pilotage opérationnel de la lutte contre les déserts médicaux.

La question de l'accompagnement des personnes vieillissantes ou en situation de dépendance, ainsi que la situation spécifique des aidant.e.s proches, sont un enjeu de société majeur, dont traitera un prochain avis du CESE.



LES CESER

Les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), représentant les principales composantes de la société civile organisée, émettent des avis sur certaines questions entrant dans les compétences des régions.

Créés en même temps que les régions par la loi de 1972, les CESER jouent auprès du Conseil régional un rôle proche de celui du CESE auprès du gouvernement et du Parlement. Les membres des CESER de France ont été renouvelé.e.s le 1^{er} janvier 2018. CESER et CESE partagent la même préoccupation de favoriser un développement économique, social et environnemental durable bénéficiant à la société toute entière et aux citoyen.ne.s. C'est pourquoi le renforcement des relations entre CESE et CESER est une des priorités du président du CESE, Patrick Bernasconi.

Jean-François Naton, vice-président du CESE, a conduit, à partir de 2016, une mission à laquelle ont contribué un nombre important de personnalités et de membres des différents conseils, notamment Laurent Degroote, président des CESER de France.

En novembre 2017, Jean-François Naton a présenté au bureau du CESE les conclusions de sa mission comportant une quinzaine de pistes de progrès pour conforter les relations entre CESE et CESER et concourir à une meilleure lisibilité de leurs travaux respectifs. Ces rencontres ont mis en exergue les différences entre les CESER et le CESE au niveau de l'organisation, de la composition, des mandats de leurs membres et de leurs missions. Ces échanges ont aussi permis de mettre en lumière les relations déjà fournies

entre CESE et CESER. En effet, des groupes du CESE organisent périodiquement des rencontres ou des réunions de travail entre leurs membres et les représentant.e.s de leurs organisations dans les CESER. De nombreux avis des CESER sont également cités dans des travaux du CESE. Des rapporteur.e.s d'avis des CESER sont auditionné.e.s par des sections du CESE pour préparer les projets d'avis qu'elles ont la charge d'élaborer, et réciproquement. À l'occasion de déplacements sur le terrain et dans les territoires, des sections et délégations du CESE rencontrent par ailleurs des président.e.s ou des représentant.e.s de CESER.

Des relations accrues entre CESER et CESE sont notamment à l'œuvre grâce au groupe des Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse du CESE, qui a initié des rencontres et affirmé la volonté de travailler ensemble dans l'intérêt général. En mai 2016, une première rencontre a eu lieu en présence du ministre de la Jeunesse Patrick Kanner. Les échanges se sont depuis multipliés, notamment en raison du rajeunissement des CESER début 2018 : les jeunes conseiller.ère.s sont passé.e.s de vingt à vingt-six. Ces nouveaux.elles conseiller.ère.s ont été reçu.e.s mi-mars par le groupe des Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse du CESE, présidé par Emelyn Weber.

“

La dynamique de collaboration accrue enclenchée fin 2016 doit se poursuivre et permettre de nouvelles avancées. La mise en relation et en lisibilité des travaux du Conseil et des CESER est essentielle, en particulier dans la période qui est la nôtre.

”

Jean-François Naton

Vice-président du CESE, membre de la section des affaires sociales et de la santé, ayant conduit la mission de développement des relations entre les CESER et le CESE.

