

CONTRE LES DÉSERTS FRANÇAIS, UNE POLITIQUE NOUVELLE D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Nicolas Bouillant

14/09/2016

La dynamique des territoires est au cœur des défis de la croissance inclusive, de l'emploi et du développement durable auxquels la France fait face. Pour la décennie à venir, comment combiner une croissance soutenue – dont les principaux moteurs sont aujourd'hui dans les concentrations urbaines – et la réduction des inégalités à la fois entre les individus et entre les territoires ? Faut-il privilégier un traitement individuel des inégalités ou une réponse au niveau des territoires ? Comment libérer le potentiel de croissance des métropoles tout en assurant une amélioration de la situation et du bien-être de l'ensemble de la population ?

Comme le souligne le [document introductif](#) de France Stratégie, la croissance actuelle, et cela va se renforcer dans les dix prochaines années, se développe essentiellement autour de quelques pôles métropolitains. Si la politique d'aménagement du territoire a longtemps eu pour objectif de contrecarrer la crainte d'un « Paris et le désert français », quelle doit-elle être aujourd'hui puisque semble se poser la crainte de métropoles dynamiques dans un désert français ? Dans le contexte de mutations territoriales que nous connaissons, la politique d'aménagement du territoire telle qu'elle a été pensée et conduite dans les grandes années de la « DATAR » n'est plus adaptée. Mais la politique du « laissez faire », de la « main invisible » territoriale, ne peut pas être une réponse. Porteuse d'inégalités territoriales, elle serait également porteuse d'inefficacités pour la croissance, et plus encore pour le bien-être de la population. C'est à partir d'une politique d'accompagnement des projets territoriaux, de tous les projets territoriaux, que doit se développer une nouvelle politique d'égalité des territoires, porteuse aussi de croissance et de bien-être.

Vers une nouvelle politique d'aménagement et d'égalité des territoires

Depuis la décentralisation, soit en trente ans, l'organisation économique s'est profondément transformée, suivant en cela le changement de modèle économique. La croissance qui reposait sur

de grandes entreprises et des filières industrielles, souvent historiques, et le développement des services, repose aujourd'hui sur la capacité d'innovation, les interrelations entre recherche, formation, industrie, les réseaux. L'investissement, l'innovation et l'internationalisation en sont les clés : l'investissement pour adapter son appareil productif, l'innovation pour gagner des parts de marché, l'internationalisation pour capter la demande mondiale. Ce changement va se poursuivre, s'amplifier même, dans les dix prochaines années, suivant en cela l'introduction et la maturation des innovations technologiques.

Cette transition de grande ampleur, troisième révolution industrielle – voire même mutation équivalente à la Renaissance tant les transformations bouleversent bien au-delà de l'organisation économique – a des conséquences aussi sur les territoires. **Une transition territoriale profonde est à l'œuvre**, avec comme premier symptôme le fait que nombre de territoires se retrouvent en difficultés économiques et sociales. Les travaux des universitaires illustrent par des chiffres le ressenti de nos concitoyens. Entre 2006 et 2011, si l'augmentation de l'emploi a été de 2,6% dans l'aire urbaine de Paris et de 4,7% dans les grandes aires urbaines de province, elle n'a été que de 0,8% dans les autres aires urbaines, et négative dans le reste du pays. Entre décembre 2007 et décembre 2014, la France a perdu 450 000 emplois privés, mais 7 aires urbaines en ont créé 110 000. L'explication en est simple : le nouveau modèle économique privilégie les écosystèmes de croissance, soit les territoires où se crée l'innovation par des interrelations dynamisantes entre entreprises, formation et recherche, et où se rencontrent les services dits supérieurs, avec une traduction en activités et en emplois compétitifs – pour faire simple, quelques grandes aires urbaines très insérées dans les échanges.

Dans ce contexte, une politique d'égalité des territoires est plus que nécessaire. La politique d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses reposait sur une vision colbertiste, répartissant sur le territoire national les activités de production et de services, réalisées par de grandes entreprises et accompagnées par les monopoles de service public, les tâches de recherche, de conception et de direction étant elles concentrées à Paris et dans quelques grandes villes. Depuis la décentralisation, la liberté territoriale avait déjà largement mis en sourdine cette politique, avec de plus en plus une politique de compétition entre les territoires, comme l'a souligné Philippe Estèbe. Dans le contexte schumpétérien de mutations technologiques accélérées et enchevêtrées qui se développe aujourd'hui, s'il devient encore moins possible de diriger un aménagement national, une politique d'accompagnement territorial de la croissance pourrait avoir pour objectif d'équilibrer les activités et les emplois et d'augmenter la croissance elle-même car les territoires sont devenus des acteurs économiques de grande importance. L'attractivité territoriale n'est pas un vain mot dans un contexte de concurrence forte pour attirer les investissements, les créateurs, les entreprises.

Il convient donc de savoir désormais conjuguer un appui au développement d'écosystèmes productifs et générateurs de forte croissance dans les métropoles et un soutien au développement des autres territoires, soit par connexion avec les métropoles, soit en créant du développement endogène. L'organisation et les politiques territoriales doivent répondre aux mutations territoriales, participer à la croissance et, pour cela, permettre une organisation aux bonnes échelles, dans une notion de territoires pertinents, et un accompagnement des projets des territoires dans un mouvement désormais plus « bottom up » que « top down ».

Dans cet objectif, la réforme territoriale, en renouvelant notre organisation séculaire, est un atout car elle a mis en place un cadre adapté aux mutations économiques et territoriales, autour de trois territoires pertinents : les communautés, les métropoles, les régions. Parallèlement, la nouvelle politique d'égalité des territoires qui se dessine, autour notamment des CIET, va également dans le bon sens et devra être amplifiée.

L'accompagnement du dynamisme métropolitain, premier axe d'une politique d'égalité des territoires

Les grandes aires urbaines françaises ont capté ces dernières années l'essentiel de la croissance de la population active métropolitaine de 25 à 54 ans et réalisé plus de 60% de l'accroissement de la richesse nationale. Comme on vient de le voir, c'est en effet dans les métropoles que se rencontrent les fonctions supérieures, que l'innovation se développe, que les entreprises s'insèrent dans des écosystèmes regroupant ressources scientifiques, économiques, formation. Une métropole dynamique est source de forte croissance, en attirant les investisseurs, les créateurs, les entreprises, en générant des entreprises innovantes, sources de créations de richesses et d'exportations. Accompagnées par des politiques publiques nationales et locales et des investissements privés, ces aires urbaines créent l'environnement nécessaire aux dynamiques productives de l'économie de la connaissance, et ainsi renforcent la croissance du pays.

La première priorité d'une politique territoriale soucieuse de croissance, c'est donc d'accompagner les dynamiques métropolitaines, de les rendre fécondes, par des soutiens aux innovations, aux universités, à la recherche, aux pôles de compétitivité, aux incubateurs, aux pépinières, par des investissements dans tout ce qui permet un environnement attractif, par exemple au niveau des transports, et en mobilisant des moyens permettant d'éviter les congestions qui ralentiraient leur développement.

Cet accompagnement du dynamisme métropolitain sert également les autres territoires car les

métropoles représentent une opportunité de développement économique pour les territoires reliés. La logique métropolitaine est en effet d'entraîner des grappes de territoires. Leur dimension est variable, du grand bassin d'emploi, au bassin scientifique (par exemple, Paris-Saclay pour Paris) ou aux axes de mobilité (par exemple, le Val-de-Seine pour Paris). Mais le paradoxe de l'organisation économique aujourd'hui est que les liens de la métropole peuvent être plus forts avec des territoires éloignés qu'avec des territoires proches, en raison de l'intégration en réseaux. Les activités n'ont plus besoin d'être proches des métropoles si elles établissent des liens avec les services cognitifs qui leur sont nécessaires (en métropole) et si elles bénéficient d'écosystèmes adaptés mis en place dans leur environnement proche.

Les clés de stratégies territoriales de croissance sont donc également de favoriser les interrelations, les synergies et les réseaux, des territoires comme des entreprises. La croissance de l'ensemble des territoires dépendra de la puissance des métropoles, mais aussi de la qualité des réseaux territoriaux mis en place avec des pôles de développement répartis dans les territoires. Cela nécessite l'invention d'une gouvernance des réseaux autour des métropoles, avec notamment un appui sur les villes moyennes, fondée davantage sur les connexions que sur les continuités.

L'autre canal de redistribution des métropoles vers les autres territoires reliés passe par le développement de l'économie résidentielle. Le tourisme, la mobilité liée à la retraite génèrent des activités dans certains territoires attractifs par leur cadre de vie. Ces territoires ruraux, littoraux ou montagnards, bénéficient de flux migratoires infranationaux et permettent la création d'emplois pérennes.

Compléter le soutien aux métropoles par une politique spécifique en direction de tous les territoires

Face au dynamisme métropolitain, certains pensent qu'il faudrait se garder d'agir, laisser se concentrer les moyens de production en un petit nombre de lieux, puis laisser se redistribuer les fruits de la croissance, par effet de « ruissellement » vers les territoires reliés et/ou présents, les autorités publiques devant seulement assurer l'égalité des chances (éducation, santé, accès à l'emploi). **Cette vision apparaît toutefois réductrice**, et ce pour trois raisons.

Elle aboutirait à abandonner une partie du territoire, celui qui n'est ni métropolitain, ni en lien étroit avec les métropoles, ni possédant un cadre de vie attractif pour le développement d'une économie résidentielle. Cette vision est politiquement et socialement dangereuse. Le sentiment d'abandon d'une partie de la population est aujourd'hui bien identifié, et ne saurait, sans risque politique et

social majeurs, être laissé sans réponses. Il ne peut y avoir deux catégories de territoires, et donc deux catégories de Français.

Elle serait également contraire aux nécessités économiques. D'abord, les projets industriels ne vont souvent pas dans les métropoles et si, depuis plusieurs années, la déconcentration des activités industrielles s'est faite largement à l'étranger, on assiste de plus en plus à une relocalisation qui devrait s'accroître. Ensuite, c'est ignorer que les mutations en cours sont capables de modifier rapidement les données de localisation de la production comme les choix de l'économie résidentielle. On a vu en quelques années des localisations attractives devenir non attractives. L'inverse est également valable. Il serait illogique de ne pas maintenir des potentialités dans des territoires pouvant devenir attractifs. Les mutations sont rapides, y compris sur les attractivités territoriales.

Enfin, les territoires, aujourd'hui considérés non attractifs pour l'économie compétitive, peuvent développer d'autres créations de richesses, être porteurs de nouvelles formes d'activités, voire de nouveaux modèles économiques et sociaux, et ainsi créateurs d'emplois non délocalisables et de bien-être pour les populations. Ces territoires ont des potentialités de développement, en matière de loisirs, de patrimoine culturel et naturel, d'économie sociale et solidaire,... La compétitivité mesurée par le PIB ne peut être la seule mesure d'un développement territorial. Cela renvoie aux travaux sur la mesure de la croissance, et plus largement sur les objectifs d'une politique de croissance, notamment dans un contexte de mutation rapide des objectifs individuels et collectifs. D'ailleurs, selon la définition de l'Union européenne, la compétitivité n'est-elle pas la capacité d'un territoire à améliorer durablement le niveau de vie des habitants, et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale, dans un environnement de qualité ? Il faut donc laisser les habitants définir leur mode de développement, en utilisant les potentialités du territoire, celles issues des innovations technologiques, et également celles issues des innovations sociales en cours.

Un second axe : l'accompagnement des projets territoriaux

C'est au niveau des bassins d'emplois, des bassins de vie, qu'il faut organiser la croissance et le développement des territoires. C'est le bon niveau pour mettre en place et conduire des projets de territoire, cohérents, solides, porteurs de croissance et/ou de bien-être. La réforme territoriale, en renforçant la taille des intercommunalités, en les faisant coïncider avec les bassins de vie, permet la mise en place d'un échelon de proximité, pertinent pour les services rendus aux populations, mais pertinent aussi pour des projets de territoires.

Il conviendrait d'abord de soutenir notre maillage territorial en villes « moyennes ». C'est une spécificité de notre pays, et une chance. Leur dimension humaine et leur qualité de vie sont des atouts pour la préservation des équilibres et pour le développement d'une croissance en réseaux autour des métropoles. Cela concerne d'abord les « satellites » des métropoles, sortes de bassins d'emplois de réserve (par exemple Figeac, Albi, Montauban,... autour de la métropole toulousaine), à moins d'une heure de la métropole. Mais la dynamique des réseaux, on l'a vu, peut permettre la création de liens au-delà de la simple proximité géographique. Les villes moyennes peuvent également organiser leur croissance par des économies de niches, à l'exemple de villes « magiques » qui se sont développées autour d'une ou deux activités, dans un effet *cluster* (Niort,...), ou par une forte attractivité liée à l'économie résidentielle (Vannes, Biarritz, La Rochelle,...).

Au delà des villes moyennes, **il conviendrait de s'appuyer sur les territoires fonctionnels**, construits sur le principe d'accessibilité des réseaux et sur leurs spécificités, en se basant sur les projets locaux, autour de la production de biens spécifiques, de services innovants, appuyés sur des savoirs ancestraux, sur des particularités ou des volontés collectives. Il s'agit d'accepter une forme de « spécialisation » des territoires, basée sur leurs avantages comparatifs et permettant ainsi de construire une stratégie de développement territorial ambitieuse et endogène. La réussite des projets locaux implique également, en préalable, un développement des réseaux numériques, aussi important pour le développement des territoires que l'a été l'électrification du pays.

L'objectif devra être de revitaliser des territoires qui peuvent être considérés comme non compétitifs, de restructurer leur écosystème économique et serviciel et de favoriser le développement d'une économie productive, résidentielle ou occupationnelle, dans une optique de développement local des services aux habitants et de maintien d'emplois pérennes. Tout territoire a son potentiel de développement et peut construire un projet territorial s'appuyant sur ses atouts, avec un accompagnement adéquat, dans une optique pas nécessairement d'attractivité économique, mais de développement du bien-être des habitants.

Pour organiser cet accompagnement, pour mettre en place des politiques de développement des territoires, coordonnées, s'appuyant sur les complémentarités, **la région est le bon outil**. Jusqu'ici, les réalités de la territorialisation de l'action publique ont davantage été marquées par la concurrence que par la coopération, ce qui n'a pu qu'accroître des dynamiques qui ont une tendance naturelle à diverger. C'est une dynamique opposée qu'il s'agit aujourd'hui de mettre en œuvre : articuler, compléter et faire coopérer, à la fois verticalement et horizontalement, les collectivités et tous les acteurs, dans des problématiques d'entraînement et de solidarités.

La réforme territoriale, en créant de grandes régions, en articulant celles-ci autour d'une ou deux métropoles, en clarifiant les compétences régionales autour du développement économique et de l'aménagement, en instaurant deux nouveaux outils d'animation (le SRDEII, schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et le SRADDET, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), a donné les moyens aux nouvelles régions de devenir un acteur désormais majeur de l'égalité des territoires. Aux régions de prendre progressivement en charge ces politiques, avec l'appui de l'Etat notamment par le biais des contrats de plan, et de devenir l'acteur principal de l'aménagement des territoires.

Le rôle de l'Etat dans cette nouvelle politique d'égalité des territoires devrait devenir, au delà des contrats de plan Etat-région et de ses actions de soutien aux activités de croissance, et donc au dynamisme métropolitain, **un rôle d'impulsion, d'accompagnement, de conseil et de contrôle, des projets territoriaux, en lien avec les régions**. On rejoindrait ainsi le développement plus général d'un Etat facilitateur et accompagnateur des collectivités territoriales, qui est un des objectifs affichés de la réforme de l'Etat déconcentré en cours.

Cela nécessiterait plusieurs actions complémentaires : remettre à niveau certains territoires par le biais d'actions ciblées de développement, accompagner les démarches locales de définition d'un modèle propre de développement, soutenir la mise en place des projets de développement territoriaux, puis les accompagner, des métropoles aux intercommunalités les plus rurales. Pour ces dernières, le dispositif « AIDER » que le gouvernement vient de développer est une expérience à amplifier, en y intégrant les régions. Le regroupement des dispositifs et des financements de l'Etat au travers des nouveaux contrats de ruralités est également une initiative intéressante. Mais, surtout, il conviendrait de s'appuyer sur les dispositifs mis en place par la Caisse des dépôts et consignations, bras armé de l'Etat en la matière, que ce soit pour les financements en ingénierie, en fonds propres ou en prêts....

Cela pose également la question des financements, et donc de la péréquation puisque l'essentiel des moyens provient de cette politique, qui vise également l'égalité des territoires. Mais elle est loin de remplir ces objectifs. L'étude présentée en 2015 au comité des finances locales par la mission Pirès-Beaune montrait que l'écart moyen de richesses des 2 284 territoires intercommunaux existants n'était pas réduit par la dotation globale de fonctionnement (DGF) et que c'étaient les territoires aux potentiels fiscaux par habitant les plus élevés qui recevaient le plus de DGF. Quant aux fonds horizontaux, dont la multiplication ces dernières années a accru l'illisibilité des dispositifs, la réduction des écarts qui en résultent demeure en pratique assez faible.

Une réforme de fond de la péréquation s'impose, pour une simplicité, notamment dans les

dispositifs horizontaux, et un lien clairement établi avec la politique d'égalité des territoires, avec une concentration des dispositifs verticaux vers les territoires nécessitant un véritable soutien pour leurs projets de développement. Cette concentration sera de toute manière dans les prochaines années une obligation puisque la pression sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales (au moins celles en fonctionnement) devrait se poursuivre, en lien avec la poursuite de l'équilibre des finances publiques. A une logique de redistribution dans de vastes dispositifs nationaux aux multiples critères censés égaliser les richesses se substituerait la mise en place d'une part de dispositifs horizontaux simples de redistribution de richesses et, d'autre part, de dispositifs verticaux concentrés sur les territoires dont la localisation et les projets nécessitent un fort accompagnement.