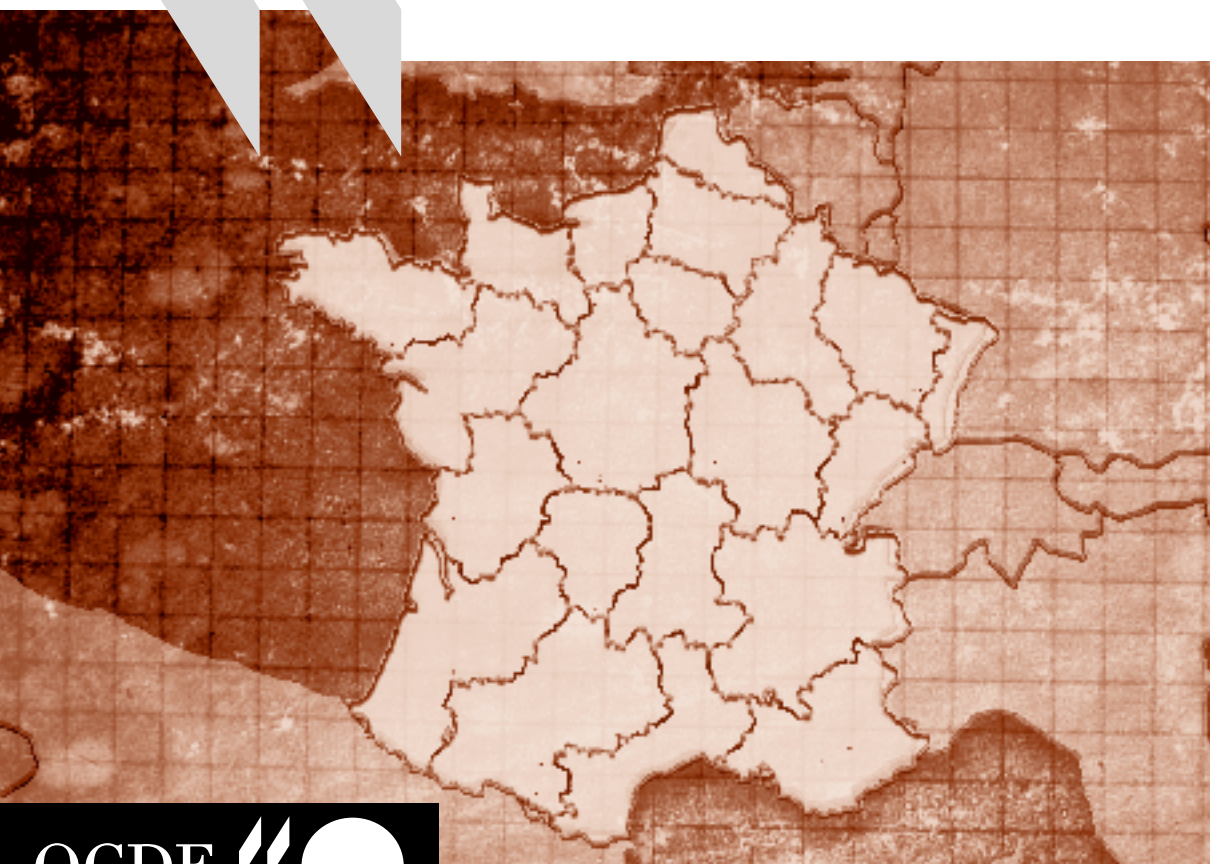


# Examens territoriaux de l'OCDE

## France



OCDE 

ÉDITIONS OCDE



Examens territoriaux de l'OCDE

# France



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**OECD Territorial Reviews**

France

© OCDE 2006

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

---

## Remerciements

**L'**Examen territorial de la France a été dirigé et réalisé par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) de l'OCDE. Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier les Autorités françaises aux niveaux national et régional pour leur coopération et leur soutien, en particulier le SGAE (Secrétariat général aux affaires européennes) et la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires).

La Hongrie et le Japon, pays examinateurs pour cette étude, ont été représentés respectivement par Mme Andrea Ivan, déléguée au Comité des politiques de développement territorial et M. Toshihiro Tsujihara, directeur général adjoint, ministère des Transports, des Territoires et des Infrastructures. Une équipe d'experts internationaux composés du Pr John Loughlin de l'Université de Cardiff (Royaume-Uni), de M. Jan De Vet, directeur, ECOTEC (Pays-Bas) et de M. Hervé Rannou, directeur, ITEMS (France) a aussi contribué à ces travaux. Une aide précieuse a été apportée au Secrétariat par Mme Sylvie Esparre, directeur à la DIACT et M. Bernard Morel, directeur de l'Observatoire des territoires pendant cette période ainsi que par M. Arnaud Hemery du SGAE.

Cet examen a été coordonné et rédigé par M. Patrick Dubarle et Mme Claire Charbit, administrateurs à l'OCDE sous la direction de M. Mario Pezzini, chef de la Division des examens territoriaux et de la gouvernance. Des contributions ont été apportées par M. Andrew Davies, Mme Dorothee Allain-Dupré, M. Konstantinos Melachroinos et M. Vincenzo Spiezia du Secrétariat de l'OCDE. M. Edouard Guillermoz, mis à disposition auprès de l'Organisation par le ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a aussi participé à ce travail.



## Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Tendances et enjeux dans les territoires</b> .....	29
1.1. Introduction .....	31
1.2. Caractéristiques et tendances régionales .....	31
Le redéploiement en faveur des régions du Sud et de l'Ouest .....	31
Emploi et marché du travail : la fragmentation territoriale .....	34
Une concurrence européenne et internationale accrue pour la région Ile-de-France .....	38
Développement des métropoles françaises en dehors de l'Ile-de-France .....	43
Regain de signes de vitalité dans certaines zones rurales .....	45
1.3. Les performances économiques du pays et des régions .....	47
Différences de PIB par tête .....	48
Impact des politiques de redistribution .....	50
1.4. Les principaux enjeux .....	51
Les infrastructures .....	54
L'innovation .....	55
L'entrepreneuriat .....	60
Les qualifications de la main-d'œuvre .....	61
1.5. Conclusions .....	62
Notes .....	63
Annexe 1.A1. Expliquer les performances économiques régionales : décomposition du PIB par habitant .....	65
<b>Chapitre 2. Stratégies territoriales et politiques de compétitivité</b> .....	67
2.1. Introduction .....	68
La politique régionale traditionnelle .....	69
La nouvelle politique territoriale .....	70
2.2. Politiques de compétitivité industrielle régionale et politiques de grappes .....	74
La valorisation des PME : Les systèmes productifs locaux (SPL) .....	74
Le renforcement des liens entre les entreprises et la recherche : L'émergence des pôles de compétitivité .....	77

2.3. Politiques pour les territoires urbains et ruraux et pour les régions	
en restructuration .....	92
Les politiques de compétitivité urbaine .....	92
Revitalisation des régions rurales .....	102
Les initiatives des pouvoirs publics dans les régions	
en restructuration .....	111
2.4. Politiques vis-à-vis du haut débit. ....	118
État des lieux. ....	119
Les politiques nationales de promotion du haut débit. ....	120
Les stratégies des collectivités territoriales .....	123
Le rôle des régions .....	127
Notes. ....	130
Annexe 2.A1 Les schémas de cohérence territoriale .....	136
Annexe 2.A2. Le dégroupage de la boucle locale et l'articulation	
des réseaux (sources ART et ARF) .....	137
Chapitre 3. <b>Une gouvernance pluriniveaux orientée</b>	
<b>vers la coopération</b> .....	139
3.1. Introduction .....	140
3.2. Les principaux axes de la décentralisation .....	140
Les niveaux d'administration et l'évolution de leurs compétences ..	140
Le maintien du rôle important de l'État .....	143
Les réponses à la fragmentation territoriale .....	146
Finances des collectivités territoriales et relations budgétaires	
avec l'État. ....	149
3.3. Coordination entre niveaux de gouvernement .....	157
Les contrats d'action publique .....	157
L'élaboration des stratégies en matière de politique régionale .....	159
Vers une réforme des Contrats de plan État-région (CPER) .....	160
3.4. Rapprocher les communes et développer une logique de projet	
territorial pour répondre à la fragmentation institutionnelle .....	172
L'intercommunalité de gestion. ....	173
L'intercommunalité de projet et la contractualisation	
des territoires .....	181
La reconnaissance et le soutien aux métropoles par le contrat .....	189
Notes. ....	192
Annexe 3.A1. Les compétences des régions et des départements .....	194
Annexe 3.A2. Le cas particulier du développement économique. ....	196
Annexe 3.A3. Engagements de l'État et des Conseils régionaux au fil	
des générations de CPER (en millions d'EUR) .....	198
Annexe 3.A4. Évolution de la participation des différents ministères	
aux Contrats de plan (en millions d'EUR) .....	200



Annexe 3.A5. Contrats de plan État-région 2000-06 : Part relative des signataires, hors TOM, hors programmes interrégionaux et grands programmes (en milliers d'EUR) . . . . .	202
Annexe 3.A6. Les compétences des groupements de communes à fiscalité propre . . . . .	204
Annexe 3.A7. Répartition du nombre de groupements à fiscalité propre par région . . . . .	208
Annexe 3.A8. Évolution des EPCI à fiscalité propre du 01/01/1999 au 01/01/2005 . . . . .	209
Annexe 3.A9. Les pays par région en 2005 . . . . .	210
Annexe 3.A10. Pays et aires urbaines en 2005 . . . . .	211
<b>Bibliographie</b> . . . . .	213
<b>Liste des acronymes</b> . . . . .	217
<b>Encadrés</b>	
1.1. Marchés du travail, chômage, taux d'emploi et taux d'activité . . . . .	37
1.2. Classification de la DATAR de 180 villes d'Europe . . . . .	43
2.1. Le rôle de la DIACT (ex-DATAR) dans la politique régionale française . . . . .	71
2.2. Les thématiques des Comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) récents . . . . .	72
2.3. Les caractéristiques des pôles de compétitivité . . . . .	77
2.4. Spécificités et performances du système français de recherche (SFR) . . . . .	80
2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs . . . . .	82
2.6. La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) . . . . .	86
2.7. Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France . . . . .	88
2.8. Deux exemples de politique urbaine de compétitivité . . . . .	101
2.9. Évolution du marché des terrains ruraux . . . . .	107
2.10. Exemples d'expérimentation et résultats : Les maisons des services publics (polyvalentes), les services itinérants, l'utilisation de l'administration électronique . . . . .	109
2.11. Le cas de la Bretagne . . . . .	125
2.12. Le cas des Pyrénées-Atlantique . . . . .	128
2.13. La région Alsace . . . . .	129
3.1. Éléments relatifs à la décentralisation au Royaume-Uni . . . . .	144
3.2. Évolution de l'emploi dans la fonction publique territoriale (auprès des collectivités territoriales) . . . . .	147

3.3. Organisation et action de la DIACT (ex-DATAR) . . . . .	148
3.4. Évaluation et évolution du système français de péréquation. . . . .	155
3.5. Avantages et inconvénients des pratiques contractuelles entre niveaux de gouvernement . . . . .	168
3.6. La Bretagne : « le pays des pays ».....	182
3.7. Variété des actions et dynamisme d'un pays rural : le pays Nivernais Morvan . . . . .	184
3.8. Les actions de développement économique dans les contrats d'agglomération (ETD, 2003). . . . .	187
3.9. Les projets métropolitains : première étape vers la prochaine génération de contrats . . . . .	190

## Tableaux

1.1. PIB par tête de 66 régions métropolitaines des pays de l'OCDE . . . . .	40
1.2. Rayonnement européen des villes – Répartition des villes par pays et par classe . . . . .	44
1.3. Répartition des dépenses de R-D des entreprises en fonction de l'intensité technologique du secteur au niveau territorial 2, 2001 . . . . .	59
1.4. Répartition des établissements en fonction de la population par taille et par type de région TL3, 2002 . . . . .	60
1.5. Répartition de la population adulte par niveau d'instruction et par type de région, 2002 . . . . .	62
2.1. Pôles d'excellence et filières identifiés dans les projets d'agglomération . . . . .	97
2.2. Restructurations dans les pays de l'UE (pertes d'emploi et créations d'emplois) 2004. . . . .	113
2.3. Les retombées de différentes formes de restructuration sur l'emploi. . . . .	114
2.A1.1. Évolution du nombre de schémas de 2003 à 2005. . . . .	136
2.A1.2. Évolution du nombre de communes dans un schéma de 2003 à 2005 . . . . .	136
2.A1.3. Évolution de la population dans un schéma de 2003 à 2005 . . . . .	136
2.A1.4. Évolution de la superficie couverte par un schéma de 2003 à 2005 . . . . .	136
3.1. Déconcentration et décentralisation : présentation résumée des services déconcentrés des administrations civiles de l'État et des collectivités territoriales . . . . .	146
3.2. Recettes des collectivités territoriales, 2002 . . . . .	152
3.3. Dépenses des collectivités territoriales, 2002 . . . . .	157
3.4. Les établissements intercommunaux en France au 1 <sup>er</sup> janvier 2005. . . . .	176

## Graphiques

1.1. Croissance du PIB par tête dans un échantillon de régions (1995-2002) .....	42
1.2. Décomposition des écarts de PIB par habitant dans les régions, 2002 .....	48
1.3. Décomposition des écarts de PIB par habitant dans les régions, Ile-de-France et DOM exclus, 2002 .....	49
1.4. Décomposition des écarts de productivité régionaux par rapport à la moyenne nationale au niveau TL2, 2000. ....	52
1.5. Dépenses de R-D par secteur au niveau territorial 2, 2002 .....	58
3.1. Part des collectivités territoriales dans les revenus et les dépenses publics dans leur ensemble .....	150
3.2. Décentralisation dans les pays de l'OCDE – évolution exprimée en points de pourcentage, 1985-2003 .....	151
3.3. Élaboration des contrats de plan .....	161
3.A2.1. Nature des subventions aux entreprises en 2002 (source : ministère de l'Intérieur, DGCL) .....	197

## Cartes

1.1. Les régions françaises, niveaux territoriaux 2 et 3 .....	30
1.2. Évolution et valeur du PIB (entre 1990 et 2002) .....	33
1.3. Emploi et variation entre 1996 et 2003 .....	34
1.4. Zones d'emploi et évolution des marchés du travail entre 1962 et 1999 .....	36
1.5. Taux de chômage (au dernier trimestre 2004) .....	39
1.6. Migrations apparentes .....	46
1.7. Revenu disponible et PIB par tête régionaux 1998 .....	51
1.8. Trois types de zones d'emploi .....	53
1.9. Haut débit : couverture de la population (en décembre 2004) ....	56
2.1. Les pôles de compétitivité .....	78
2.2. Évolution du nombre d'habitants .....	99
2.3. Le déploiement du haut débit .....	121
3.1. CPER et DOCUP .....	163
3.2. EPCI à fiscalité propre au 1 <sup>er</sup> janvier 2005 .....	177
3.3. Résultats de l'appel à coopération métropolitaine : carte des métropoles lauréates (juin 2005) .....	192



## Évaluation et recommandations\*

\* Les analyses développées dans ce rapport s'appuient sur les informations disponibles à la fin 2005.

---

*La France et ses régions sont confrontées  
à des problèmes structurels...*

---

Dans les années récentes, la décélération de la croissance et les difficultés pour renforcer la compétitivité de l'économie française ont amené le gouvernement à porter plus d'attention aux faiblesses structurelles du pays. Parmi celles-ci, l'importance des niveaux de chômage, les performances médiocres en matière de création nette d'entreprises, la faiblesse des investissements en R-D du secteur privé ou la capacité insuffisante à coopérer des entreprises constituent des problèmes récurrents. Ces problèmes affectent à un degré ou à un autre les différentes régions et handicapent leurs capacités de croissance et de création d'emplois.

---

*... mais des rééquilibrages ont eu lieu  
et de nouvelles sources de croissance  
sont exploitées*

---

Dans le même temps la situation des territoires n'est pas restée figée. On constate par exemple qu'un redéploiement de la population s'opère en faveur des régions de l'Ouest et du Sud. Plusieurs grandes villes voient leur marché de l'emploi croître plus vite que Paris pour les qualifications supérieures et prennent un poids significatif dans le développement économique du pays. Même si l'économie du savoir reste encore très polarisée territorialement, l'Île-de-France mais aussi d'autres régions notamment Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées ou Aquitaine, tirent de plus en plus parti de leur spécialisation dans ce domaine. De nouvelles opportunités de développement émergent aussi dans de nombreuses zones rurales, alimentées par l'arrivée de populations nouvelles même dans des territoires isolés. De manière générale, les dynamiques des territoires se différencient. Les trajectoires varient souvent fortement même entre marchés locaux du travail voisins ou au sein d'une même région administrative.

---

*La politique régionale autrefois très orientée vers les infrastructures et l'aménagement du territoire met maintenant plus l'accent sur la compétitivité des régions*

---

Dans ce contexte, la politique régionale a évolué en adaptant ses réponses aux diverses situations territoriales. Elle continue certes de miser sur les grands projets, de renforcer les infrastructures de désenclavement et les investissements pour les transports collectifs urbains. Cependant, maintenant que le territoire national bénéficie de réseaux de transport et de télécommunications modernes et qu'un maillage relativement dense d'autoroutes et de lignes de chemin de fer à grande vitesse a été réalisé, la politique régionale a aussi recours à de nouveaux instruments. Elle privilégie la compétitivité des territoires et met à profit les potentiels de développement inexploités notamment pour créer des sources de croissance alternatives face aux délocalisations. Aux objectifs traditionnels d'équilibre, d'accessibilité et de péréquation, fondés sur des instruments de redistribution et des aides directes aux régions en difficulté s'ajoutent aujourd'hui des dispositifs ouverts à la participation des entreprises, promouvant les incitations à l'investissement (par des appels à projets) et encourageant l'amélioration des coopérations locales porteuses de croissance.

---

*Avec la décentralisation, cette politique est de plus en plus mise en œuvre en partenariat avec les différents niveaux de gouvernement*

---

La DATAR – récemment renommée DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des Territoires) et les ministères compétents ne sont plus les seuls acteurs en ce domaine. Les structures de gouvernance, sur lesquelles repose la politique régionale, ont en effet été réformées par un mouvement de décentralisation entamé dans les années 80 et renforcées récemment par une seconde vague de lois. Le système français est marqué à la fois par la multiplicité des intervenants et par le maintien d'un rôle fort du gouvernement central. La décentralisation a néanmoins introduit des innovations institutionnelles qui permettent de substituer à des relations hiérarchiques une prise en charge plus partenariale de la politique régionale. La concertation entre l'État et les collectivités territoriales est en effet cruciale pour préserver la cohérence des interventions. Cette évolution constitue une ouverture au dialogue entre les acteurs et à l'apprentissage des décideurs publics à une culture de codécision et de négociation.

---

*À l'échelon national et territorial, les actions publiques en faveur de la compétitivité visent à tirer parti des capacités de développement de toutes les régions. Dans ce but trois axes sont prioritaires*

---

Face aux problèmes d'emploi et d'affaiblissement de la croissance, l'amplification de la stratégie de développement régional est une question clé pour le gouvernement comme pour les autorités régionales et locales. Il s'agit tout autant de consolider les dynamiques de croissance dans les régions motrices et notamment dans la région capitale que d'identifier les avantages compétitifs des autres régions et de les mettre à profit. Pour ce faire, trois axes d'intervention ont été retenus : a) l'innovation et la diffusion de la connaissance pour moderniser les économies territoriales et renforcer les capacités compétitives des territoires en développant des synergies entre entreprises et centres de recherche publics et privés; b) la recherche dans les territoires urbains et ruraux de sources réelles de développement et l'aide aux territoires en restructuration afin d'assainir et de relancer l'activité. À cet égard, la multiplication des situations entre le rural isolé et les grandes métropoles appelle à une diversification croissante des approches pour adapter les politiques régionales à la variété des profils locaux et régionaux et des interactions entre le rural et l'urbain; c) l'amélioration de l'accès aux infrastructures là où un certain retard perdure, en particulier dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et notamment de l'accès compétitif au haut débit.

---

*a) Le premier axe s'inscrit dans la ligne de la nouvelle approche stratégique adoptée par le gouvernement sur les « clusters » régionaux*

---

La promotion des « clusters » et de leurs liens avec les instituts publics de recherche constitue une thématique importante de la politique de compétitivité régionale. Celle-ci s'efforce de cibler les potentiels inutilisés en matière de coopération d'entreprises et de collaboration entre les firmes et le système de la recherche. Fondé sur les concepts de grappes d'entreprises et de systèmes d'innovation, le *programme des pôles de compétitivité* est la pièce maîtresse du dispositif. Il offre des possibilités de remédier au déficit d'innovation et de coopération qui souvent caractérise les entreprises françaises, notamment en cherchant à activer les « clusters » dans le pays. Cette vision régionale du développement économique confie un rôle important aux collectivités territoriales dans plusieurs domaines : la stimulation des mises en relation des acteurs, l'abondement des financements gouvernementaux et le soutien aux programmes nouveaux.



---

*Même si les partenariats publics/privés pour la recherche faisaient déjà l'objet de soutiens publics avant que le programme des pôles de compétitivité ne soit lancé, celui-ci donne une impulsion majeure à la R-D conjointe et à l'innovation*

---

Le gouvernement avait par le passé déjà pris de nombreuses initiatives pour le travail en partenariat entre la recherche publique et les entreprises, la plupart du temps sur une base territorialisée. On peut mentionner par exemple la création depuis la loi de 1999 des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT), des Équipes de recherche technologique dans les universités (ERT), ou encore des incubateurs publics régionaux. Par rapport à cette multiplicité de mesures, le programme des pôles de compétitivité présente plusieurs avantages : a) il est clairement enraciné dans les régions; b) il est d'envergure de par le nombre des projets et le niveau des budgets annoncés; c) il est porté par les entreprises qui sont les chefs de file de l'opération; et d) il prend en compte la dimension systémique de l'innovation en associant une pléiade d'acteurs.

---

*Un certain nombre de questions se pose toutefois concernant la complexité des procédures mises en place et les apports de fonds*

---

L'appel à projets initial visant à identifier ces pôles de compétitivité a remporté un plein succès. 105 candidatures ont été enregistrées sur tout le territoire en dépit de la complexité des systèmes de gouvernance à mettre en place, de la participation de multiples acteurs du privé et du public et d'une période particulièrement courte (novembre 2004-février 2005) pour mettre au point les dossiers. Ce bon départ n'écarte toutefois pas certains risques pour les étapes suivantes. On peut constater que :

1. L'État central a validé dans leur principe 55 des 66 projets de contrats cadres concernant les pôles sélectionnés (deux d'entre eux ont été fusionnés) lors du Comité interministériel d'octobre 2005 (maintenant renommé Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT)). Neuf contrats ont été ajoutés à la liste lors du CIACT de décembre 2005. Ces partenariats publics/privés fixent le périmètre des pôles, ouvrent leur gouvernance aux collectivités territoriales et fournissent des indications sur la stratégie du pôle. Il est important que ces cadres soient suffisamment souples pour s'adapter aux exigences des marchés et permettent aux entreprises de gérer les projets dans de bonnes conditions. Il est aussi important que l'État puisse jouer efficacement son rôle en assurant la visibilité des financements et en stimulant la réactivité de l'administration;

2. le nombre de pôles a presque quadruplé par rapport aux hypothèses initiales (le budget n'ayant que doublé). Il pourrait s'ensuivre une dispersion des fonds. Même s'il est prévu de faire bénéficier les pôles mondiaux de traitements avantageux notamment via les exonérations de charges patronales pour les salariés travaillant dans le domaine de la R-D (les exonérations représentent moins de 20 % des financements) et l'affectation de postes de chercheurs, les marges de manœuvre semblent limitées;
3. dans ce contexte l'appui aux projets recalés est un peu paradoxal. Il semble surtout nécessaire d'analyser en détail les raisons de l'échec, d'éviter les effets d'aubaine et la mise en jeu de paramètres non économiques et aussi d'évaluer dans quelle mesure certains de ces projets ne devraient pas être reliés à la catégorie des SPL;
4. à l'exception de quelques pôles situés notamment dans les régions frontalières (par exemple Biovalley en Alsace) aucun d'entre eux n'a pour l'heure une réelle dimension européenne. Nombre de grandes entreprises et de firmes multinationales sont cependant des partenaires dans les pôles. Il est important qu'elles puissent participer à leur ouverture aux coopérations internationales.

---

*Ce programme ne pourra atteindre les résultats attendus que si les pouvoirs publics s'efforcent d'assurer son intégration dans le dispositif d'ensemble de promotion de l'innovation dans les régions, d'accroître la participation des PME innovantes dans les pôles et de renforcer dans le cadre du programme les synergies recherche publique/recherche privée*

---

Au-delà de ces questions de mise en œuvre et de dimensionnement du programme, il est crucial pour augmenter ses chances de succès et pour capitaliser au mieux sur l'élan acquis de veiller tout d'abord à la cohérence du dispositif avec les politiques de compétitivité non territorialisées. Plusieurs agences de projets ont été créées telles que l'ANR (Agence nationale de la recherche), l'AI (Agence de l'innovation industrielle) ou encore l'Agence des PME (OSEO). Ces agences doivent intervenir dans le financement des pôles de compétitivité de concert avec la Caisse des dépôts et consignations. Néanmoins à ce stade la coordination des politiques de ces différents organismes reste imprécise, de même que le rôle du futur Haut Conseil de la science et de la technologie. Il s'agit ensuite d'assurer aux PME et aux entreprises innovantes une représentation appropriée dans les pôles et notamment dans leurs Conseils de direction. Les petites entreprises constituent

souvent une force de créativité déterminante et un acteur important pour la conception de nouveaux produits. Pour faciliter et pérenniser leur participation, il pourrait être utile de permettre aux fonds de capital risque régionaux et aux institutions spécialisées dans le financement de l'innovation d'être partie intégrante des pôles. Il convient aussi de rechercher les meilleures conditions pour que se développent les coopérations entre recherche publique et recherche privée. Beaucoup de pays accordent une priorité importante à ces coopérations et mettent en place des réformes d'envergure visant à accroître l'autonomie des universités (Japon, Danemark) ou s'efforcent d'améliorer la qualité et la visibilité de la recherche publique (Suisse, Norvège, Royaume-Uni) ou encore augmentent les fonds disponibles pour les systèmes d'innovations régionaux (Suède, Pologne). En France, les institutions de recherche publique pourraient être incitées à améliorer leurs politiques de communication et à mieux faire connaître leur recherche et les résultats obtenus notamment auprès des firmes locales. L'appel d'offre récent pour labelliser des organismes publics de recherche travaillant en partenariat avec les entreprises du secteur privé (qui seront dénommés instituts Carnot) est un premier pas vers la reconnaissance de l'importance de ces travaux. Le gouvernement central pourrait en outre encourager plus directement la recherche conjointe et ses applications par des aides, pourvu que les distorsions de concurrence en découlant soient minimisées. Enfin dans le secteur universitaire jusqu'à présent peu influencé par la culture d'innovation et aux prises avec des problèmes de financement, l'implication dans le développement régional et la participation aux pôles de compétitivité pourraient être facilitées en luttant contre la fragmentation institutionnelle et notamment en amplifiant les collaborations avec les IUT et les écoles par exemple au sein des instituts polytechniques (déjà instaurés dans certaines académies) ou dans le cadre des PRES voire des campus.

#### b) Deuxième axe, les politiques de compétitivité pour les espaces urbains et ruraux

Dans le passé les territoires urbains et ruraux avaient surtout fait l'objet de politiques défensives (traitement social dans les quartiers en difficulté, focalisation sur le rural agricole vieilli et peu dense). Une mutation s'opère à présent en faveur du développement durable et de la croissance économique. La politique urbaine et notamment celle des futurs contrats métropolitains insistent de plus en plus sur l'attractivité, l'accessibilité des villes, l'ingénierie urbaine et l'enseignement, la recherche et la culture en milieu urbain. Plus d'attention est aussi accordée aux liens entre les villes et les zones rurales qui sont de plus en plus considérées comme des catégories interdépendantes. Ainsi la loi rurale de 2004 ouvre-t-elle la voie à une révision des ZRR (zones de revitalisation rurale) qui permet d'intégrer les petits centres urbains dans ces

zonages et de tenir compte de leurs rôles économiques. Les initiatives en matière de développement des villes et des campagnes sont encore dispersées et gagneraient à se focaliser davantage sur la création d'entreprises et sur la coopération entre les firmes. Dans les zones en déclin ou en restructuration, il y aurait lieu de se concentrer sur un petit nombre de priorités plutôt que de risquer le saupoudrage. Il paraît par ailleurs crucial de consacrer une bonne part des fonds à la formation de la main-d'œuvre dans les contrats de site et dans les plans d'aide aux restructurations ou encore dans le cadre des efforts de prévention et d'anticipation des mutations économiques sectorielles. La ressource humaine est en général le facteur le moins mobile. L'élévation des qualifications facilite la mise en œuvre des conversions nécessaires et l'émergence de porteurs de projet, ouvrant ainsi la voie non seulement à la venue d'investissements directs mais aussi à des créations d'emplois. Dans les zones urbaines et rurales en difficulté, le gouvernement privilégie l'accès aux services publics. Il procède à une redéfinition de cette notion et introduit le concept de service d'intérêt général ou de service au public. Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication permet de développer des expérimentations nouvelles. Il est important que, non seulement dans les zones rurales éloignées, mais aussi dans les quartiers défavorisés à la périphérie des villes, on puisse tenir compte des expérimentations réussies et implanter des bonnes pratiques. Garantir l'accès aux services de transports transversaux ou aux services postaux peut être coûteux dans des régions de faible densité. Dans ces domaines, il convient donc de préciser clairement l'imputation des charges et le rôle confié aux collectivités appropriées et aux opérateurs.

---

*c) Le haut débit constitue le troisième axe de la démarche gouvernementale*

---

En matière de haut débit l'investissement des collectivités territoriales permet maintenant de développer l'aménagement numérique des territoires dans un cadre compétitif. Le haut débit n'est pas seulement un élément de soutien à la compétitivité des pôles dans les régions développées, mais aussi un moyen de désenclavement des régions moins avancées. Avec justesse l'Autorité de régulation et le gouvernement mettent l'accent sur la compétition des offres tout autant que sur le raccordement comme outil de développement de la compétitivité des entreprises utilisatrices. Les collectivités territoriales sont aujourd'hui des acteurs majeurs du développement des infrastructures de haut débit et contribuent par leur action à étendre les possibilités d'offres concurrentielles sur les réseaux dont elles favorisent la mise en place. Ce faisant, elles ont acquis des compétences et sont de plus en plus enclines à veiller au bon fonctionnement des marchés. Cet élan doit pouvoir être

poursuivi dans la mesure où certains acteurs et en particulier les PME bénéficient généralement d'offres moins concurrentielles. Il est nécessaire en outre que la gouvernance de l'action publique en matière de haut débit puisse être clarifiée, qu'une large diffusion des bonnes pratiques soit assurée en direction des collectivités territoriales et que l'orientation vers le déploiement des infrastructures ne conduise pas à négliger le soutien à la diffusion des services.

---

*Pour être bien comprise, cette nouvelle politique régionale doit être replacée dans le cadre complexe de la gouvernance pluri-niveau à la française*

---

Dans la mise en œuvre de ces différentes politiques régionales de compétitivité, la gouvernance pluri-niveaux menée en France joue un rôle important. Dans le pays, il existe en fait un grand nombre de niveaux d'action publique : l'État, les régions (26), les départements (100), les communes (36 560) auxquels il faut ajouter le niveau d'action supranationale (les instances européennes) et des niveaux interdépartementaux (en territoire de montagne par exemple) et surtout intercommunaux (plus de 17 000 groupements en comptant les 2 525 établissements publics de coopération intercommunale et les 14 500 syndicats de communes). Verticalement, il faut donc compter sept niveaux d'administration et plus de 50 000 acteurs institutionnels (sans compter les « pays », voir plus bas). Cette multiplication des institutions publiques entraîne des surcoûts sans doute très conséquents. Cependant de nombreux autres pays membres ont des pratiques de gouvernance complexes et même informelles. La multiplication des niveaux et la complexité des institutions ne sont pas rédhibitoires en soi, mais rendent la coordination indispensable.

---

*La décentralisation s'est superposée jusqu'à présent à une déconcentration de l'administration centrale en régions et dans les départements*

---

Au-delà de l'accumulation des niveaux décisionnels, le système français présente une spécificité : celle de faire coexister de manière très structurée des niveaux décentralisés (au sens de « élus par les citoyens locaux ») et des niveaux déconcentrés (au sens de la présence de l'État et de ses différents ministères dans les régions et les départements). Ce « parallélisme » pourrait conduire les collectivités territoriales à ne pas en rester à la seule logique de transfert d'effectifs et à créer de nouveaux emplois publics. À la différence de nombreux autres pays membres, on constate d'ailleurs en France que les emplois publics ont cru depuis plus d'une décennie et particulièrement au niveau des collectivités territoriales. Ces tendances induisent par ailleurs une

perception plutôt ambiguë du mouvement de décentralisation. Cela est manifeste, lorsqu'on considère le rôle très important joué par les préfets i); celui encore assez flou des régions ii); ou les « marges de manœuvre » assez étroites des collectivités territoriales iii).

---

### *Le rôle du préfet s'est accru...*

---

- i) Le préfet de région devient avec les nouvelles lois de décentralisation le pivot de l'action de l'État en région, chargé de coordonner les différents services resserrés auprès de lui et veillant à la cohérence des mesures adoptées sur son territoire. Il est également chargé de conduire le dialogue et les négociations avec les organes élus et leurs dirigeants. Les préfets français constituent donc une réponse à un problème rencontré dans de nombreux pays de l'OCDE, celui de la coordination interministérielle dans les politiques régionales. Ils exercent par ailleurs un rôle de coordination verticale non seulement entre les différents acteurs locaux mais aussi entre ceux-ci et le gouvernement central. Cependant, tout en présentant un avantage incontestable en matière de cohérence de la politique régionale, les nouvelles réformes ont renforcé les pouvoirs du préfet dans les régions et départements.

---

### *... sans que les régions se voient clairement confirmées leur rôle stratégique, notamment en matière de développement économique*

---

- ii) L'État ne semble pas encore avoir tiré toutes les conséquences de la récente création de l'entité régionale (âgée de seulement 20 ans). L'action politique demeure partagée entre les municipalités, les départements, les régions, et le gouvernement central sans que les prérogatives du niveau régional ne ressortent de manière claire de cet ensemble. Ainsi, les régions sont par exemple qualifiées de « coordinateurs » plutôt que de « responsables » du développement économique. Or, l'examen des données de 2002 montre que les trois niveaux de collectivités territoriales étaient très actifs en la matière, essentiellement d'ailleurs sous la forme d'aides diverses aux entreprises. La rationalisation de telles aides dans des stratégies menées au niveau adéquat et évitant le saupoudrage passe au niveau régional par des initiatives sur lesquelles règne un certain vide opérationnel voire politique. Dans ces domaines, certains peuvent s'appuyer sur l'existence de coopérations entre acteurs plus développés sur leur territoire et l'adhésion du plus grand nombre à l'intérêt collectif. Dans le contexte de la décentralisation française, les Conseils régionaux peuvent donc

affirmer leur volonté de coordination des actions et de soutien à la définition de stratégies communes appliquées à l'ensemble du territoire qu'ils administrent et ce avec l'ensemble des acteurs publics impliqués. Différents documents sont élaborés par les Conseils régionaux et les niveaux infrarégionaux visant soit la négociation des contrats de plan, soit la stratégie économique à moyen terme, soit l'aménagement du territoire sur le long terme. Une mise en cohérence des différentes stratégies qu'ils inspirent est à recommander pour améliorer l'efficacité des actions projetées.

---

*La marge de manœuvre des collectivités territoriales semble limitée et inégale suivant les niveaux*

---

- iii) L'État central apparaît de loin comme le premier contributeur des collectivités territoriales. De plus, on peut souligner que la nature des budgets et des compétences obligatoires ne confie pas aux différents niveaux d'administration les mêmes types de décision. En effet, l'une des caractéristiques du système régional français est que le Conseil régional dispose de moyens budgétaires (et d'effectifs) bien inférieurs à ceux du Conseil général (du département). Il a pour mission première de définir la stratégie économique à moyen terme de la région, tandis que le Conseil général est plutôt responsable de la politique sociale et notamment de la gestion des affaires sociales et de l'entretien. Les communes interviennent davantage dans les actions de proximité (circulation urbaine, écoles primaires, etc.). Les niveaux communaux et départementaux semblent donc se spécialiser autour de tâches de gestion de services publics très consommateurs de main-d'œuvre et de budgets de redistribution et présentant peu de degré de liberté, tandis que les régions sont plutôt orientées vers la définition des stratégies.

---

*Si les formes contractuelles de la politique régionale ont permis de faciliter la coordination verticale des activités, leur fonctionnement et notamment celui des Contrats de plan État-région peut être amélioré, en particulier du point de vue de la clarté des objectifs, de la sélectivité des actions, du rôle des acteurs publics et surtout de l'évaluation des résultats de la politique mise en œuvre*

---

Quelle que soit la latitude des différents niveaux de gouvernements, on s'accorde en général à considérer que les coordinations ont été permises et

améliorées par l'instauration entre eux de relations contractuelles. En matière de politique régionale, les Contrats de plan État-région (CPER) constituent le dispositif phare de l'action publique et un instrument dont l'utilité est reconnue par les différents partenaires. Ces contrats font aujourd'hui l'objet d'une discussion visant, après une vingtaine d'années d'existence, à réformer leur mode opérationnel pour plus d'efficacité. Il s'agit de rationaliser leurs objectifs a); et leurs priorités b); d'améliorer les procédures de financement c); de mieux préciser le rôle des différents niveaux d); de renforcer leur cohérence e); et de redéfinir leur périodicité f); et les modes d'évaluation g) :

- a) Deux objectifs ont été jusqu'à présent assignés aux CPER : celui du développement régional d'une part et celui d'une certaine péréquation des situations des régions manifestant les plus grands décalages en matière de richesse, de croissance et d'emplois. Ces deux objectifs de compétitivité et d'équité ne semblent pas aisés à concilier à l'échelon national. Il est en effet difficile de considérer un budget négocié comme un outil pertinent de péréquation (dont on cherche habituellement à assurer la neutralité au moyen de formules s'appliquant à tous). Certains estiment aujourd'hui que l'objectif d'équité pourrait ne plus concerner que le volet territorial des contrats de plan, c'est-à-dire essentiellement les contrats de « pays » et « d'agglomération ». Mais ceci pourrait conduire à limiter le soutien de l'État central et des régions aux projets de cohésion sociale des pays et des agglomérations plutôt qu'aux initiatives de développement économique.
- b) L'évolution des contrats de plan vers des budgets beaucoup plus importants, l'intégration de l'ensemble des ministères, une plus grande variété d'acteurs locaux, ont conduit à un foisonnement des thématiques et des projets. Il semble donc nécessaire de recentrer les contrats de plan sur un nombre réduit de thématiques structurantes, sans toutefois revenir à la vision initiale des CPER essentiellement orientée vers le financement des infrastructures matérielles.
- c) On reproche souvent au gouvernement central de ne pas respecter ses engagements en matière de CPER. Or tout contrat ne vaut que si le degré d'engagement des parties est crédible. Certains ont suggéré d'inscrire les budgets prévus pour les CPER dans les lois de finances. Cette solution pourrait toutefois être difficile à mettre en œuvre à cause notamment de la pluriannualité et de la territorialité des contrats de plan.
- d) Le CPER illustre par ailleurs le besoin de clarification des prérogatives des instances régionales. En effet, reconnaître à la région son rôle de chef de file dans la négociation et la mise en œuvre des contrats tout en respectant les attentes des niveaux infrarégionaux et maintenir l'État central à la fois dans son rôle de partenaire et d'arbitre impartial, est un exercice de gouvernance complexe.



- e) Comme cela a déjà été souligné dans des travaux précédents (OCDE, 2005), les contrats sont un moyen de maintenir le rôle important de l'État central dans la politique régionale et donc de garantir le niveau de cohérence des actions menées, tout en permettant l'initiative locale et la bonne exploitation des connaissances de proximité. On peut se demander dès lors, s'il serait utile de revenir à l'élaboration d'un document stratégique au niveau central ou si cela compromettrait le dynamisme des initiatives locales.
- f) La durée des contrats est aussi un élément de débat. Leur extension au cours du temps, de 5 à 7 ans, a surtout permis de gérer les retards dans la réalisation des projets contractualisés. En ce qui concerne le dernier CPER, il semble que même cette extension ne suffise pas et que les budgets ne soient pas dépensés (voire disponibles) ni les actions menées dans les temps indiqués au départ. Un dispositif permettant à la fois d'inscrire les projets sur un terme structurant correspondant à l'échelle européenne et en même temps d'évaluer le degré de réalisation et de possible inflexion au cours du temps semblerait constituer un idéal.
- g) Enfin, si ces questions sont aujourd'hui difficiles à résoudre c'est essentiellement parce que l'évaluation efficace des CPER n'est pas coordonnée à l'échelon central. Il existe certes de nombreuses études d'évaluation, mais elles ne permettent pas d'éclairer la décision, car elles sont trop parcellaires. Des réformes sont en cours à la DIACT afin d'améliorer la synthèse des informations tirées des expériences des différentes régions. Cette évolution s'impose si on veut mettre en place des systèmes incitatifs fondés sur la performance comme cela est le cas à l'échelle européenne ou dans certains pays comme l'Italie.

---

*En matière de relations horizontales une politique très incitative de rapprochement entre les communes a été menée et l'émergence de « territoires de projet » a été favorisée en cohérence avec les efforts pour stimuler la compétitivité territoriale*

---

Du fait du grand nombre de communes et de leur taille souvent petite, les autorités françaises sont aussi confrontées à des problèmes de coordination horizontale à l'échelon local. Les pouvoirs publics ont cherché à réduire cette fragmentation institutionnelle qui empêche souvent les communes de jouer un rôle significatif en matière de croissance, de compétitivité et d'efficacité dans l'offre de services publics. Pour ce faire, l'État a développé une politique très active d'incitation à la coopération volontaire entre les communes en visant une intercommunalité dite « de gestion ». Cette politique est assortie

d'une volonté de développer des territoires dits « de projet », les « pays », visant très clairement à dépasser les périmètres administratifs pour l'élaboration de stratégies territoriales.

---

*À cet égard le soutien aux intercommunalités peut être considéré comme une réussite, mais certains problèmes demeurent*

---

Les dispositions incitatives (en matière de dotations de la part de l'État central et d'harmonisation des recettes fiscales locales fondées sur la taxe professionnelle) ont porté leurs fruits et la très grande majorité des municipalités est aujourd'hui impliquée dans des structures intercommunales (Établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI). L'intercommunalité s'est fortement développée notamment pour prendre en compte les dépenses environnementales. Elle a souvent permis de réaliser des investissements importants et de gérer des équipements. Le rapport coût efficacité de ces nouvelles structures fait toutefois question. La pertinence de leur périmètre est souvent critiquée. Par ailleurs, en montant en puissance, les EPCI n'ont pas remis en cause d'autres niveaux institutionnels. Il est difficile en particulier de comprendre le mouvement des intercommunalités et le maintien du pouvoir des départements notamment dans les zones métropolitaines.

---

*Dans le même ordre d'idées, les « pays » constituent une innovation institutionnelle intéressante, mais les modes contractuels dans lesquels ils sont engagés pourraient faire l'objet de rationalisation*

---

Dans le cas des « pays », il s'agit de fonder une action territoriale à la fois sur les synergies entre acteurs locaux volontaires et sur l'adéquation du périmètre retenu à ces projets fédérateurs en termes de zones fonctionnelles. Cette politique connaît un développement certain, mais qui se manifeste de manière inégale sur l'ensemble du territoire national. Les « pays » ne constituent pas un niveau institutionnel supplémentaire porteur de lourdeur mais sont, au contraire, quand la coopération et le dynamisme local fonctionnent bien, de véritables moyens de résoudre la complexité du système en permettant l'action locale. Ils semblent cependant souffrir de difficultés structurelles en matière de moyens, ce qui conduit à recommander leur maintien et leur validation dans l'enveloppe des CPER. Par ailleurs la coexistence de deux dispositifs distincts (contrats d'agglomération et contrats de pays) pour traiter des zones urbaines et rurales est discutable. Un « contrat territorial » unique fondé sur les zones fonctionnelles et la synergie entre les acteurs locaux, quel que soit le type de territoire concerné, pourrait accroître leur efficacité.

---

*La reconnaissance en cours du rôle des métropoles est bénéfique, mais on peut craindre comme pour les « pays » qu'il soit difficile pour ce niveau territorial de trouver sa place*

---

Enfin, la problématique des villes en tant que moteurs de croissance pour le pays semble encore largement ignorée. Les villes sont identifiées en termes de taille comme acteurs spécifiques dans le cadre des dispositifs d'intercommunalités mais ne se voient pas encore confiées de missions et de budgets propres dans le cadre de structures de gouvernance rénovées. Le nouveau programme de « contrat métropolitain » atteste de la volonté d'évolution des autorités françaises en la matière. Initié sur la base d'un appel à projets initial, ce programme se développe mais mériterait que des moyens d'envergure lui soient octroyés pour que les métropoles puissent être, non seulement reconnues, mais surtout confirmées dans la nécessité de mobiliser des structures de gouvernance efficaces, tournées vers la recherche de compétitivité. En associant dans un même dispositif de gouvernance centre et périphérie urbaine et en se tournant vers la prise en compte des disparités de proximité, le contrat métropolitain trouverait aussi une légitimité renforcée. À nouveau, cette évolution peut se heurter aux cadres institutionnels existants, qu'il s'agisse d'intercommunalités voire de leur faiblesse (surtout en Ile-de-France qui n'est d'ailleurs pas à ce jour concerné par les contrats métropolitains) ou surtout de départements.

---

*Ces partenariats locaux (intercommunalités, « pays », métropoles) ont été définis pour mieux correspondre à la réalité économique des territoires. Il reste notamment en matière de stimulation de l'innovation et de la compétitivité à les doter de compétences claires et d'instruments appropriés*

---

Tous ces regroupements ont un rôle important à jouer en matière de soutien économique et de développement territorial. De par leur proximité des entreprises et de leur connaissance du milieu économique et des institutions de recherche locales et régionales, ils sont bien placés pour identifier les avantages compétitifs locaux et promouvoir les synergies entre les acteurs. Les régions et les autres collectivités territoriales, y compris les structures plus souples des pays ou des métropoles, peuvent fournir des services aux entreprises notamment pour les inciter à travailler ensemble (mise en relation, formation, incubateurs, parcs scientifiques, participation aux fonds de capital risque). Une autre manière pour les collectivités de renforcer la compétitivité de leur territoire et d'attirer les investissements extérieurs

consiste à promouvoir l'image du territoire ou d'aider à sa labellisation. Il y aurait lieu dans ce contexte de permettre aux collectivités d'établir des plans pour la science, la technologie et l'innovation dans les territoires. Les schémas pour l'innovation pourraient devenir un volet des contrats de plans ou même des Schémas régionaux de développement économique (SRDE) – le plan stratégique à moyen terme élaboré par le Conseil régional. L'objectif serait d'intégrer les pôles de compétitivité dans le cadre plus large des systèmes régionaux d'innovation et de permettre la coordination des pôles dans l'ensemble régional. Il serait nécessaire en outre, compte tenu de la prolifération des aides à l'innovation en direction des petites entreprises, de spécifier plus clairement le rôle des régions en la matière.

---

*L'amélioration des systèmes d'évaluation est un préalable à l'approfondissement de la gouvernance de la politique régionale*

---

Au total, beaucoup d'innovations institutionnelles ont été développées mais leur impact sur la politique rarement apprécié. La valorisation des expériences locales et l'intégration des collectivités dans le dispositif de la politique régionale pâtissent souvent de leur faible visibilité et d'un benchmarking souvent inexistant. Une meilleure internalisation de la culture d'évaluation à ce niveau, mais aussi au niveau central, permettrait de mieux apprécier les obstacles aux coopérations verticales et horizontales efficaces et de définir les moyens pour y remédier. Pour l'heure, on met plus l'accent sur les techniques d'évaluation que sur l'application de leur résultat. La diffusion des bonnes pratiques mériterait en outre d'être organisée. Enfin, la généralisation de l'évaluation et la valorisation du dynamisme des expériences locales réussies permettraient de dépasser une culture de l'action publique largement fondée sur les appels à projets au profit de la mise en place de démarches politiques assises sur le recueil des résultats obtenus.

---

*Elle devrait permettre notamment de mettre à profit les espaces d'autonomie nombreux ménagés par l'organisation présente du territoire et de développer une politique régionale plus ascendante (« bottom up »)*

---

Le tableau qui vient d'être présenté des acteurs de la gouvernance pluriniveaux en France atteste de manière évidente d'une grande complexité des procédures et des dispositifs, largement due à deux facteurs apparemment contradictoires : une forte inertie institutionnelle (des cadres

existants) associée à une créativité institutionnelle forte (foisonnement d'initiatives locales, de nouveaux dispositifs, etc.). Ce constat marque ainsi un décalage entre les mutations économiques, et probablement sociales, et les mutations institutionnelles. Ce décalage pourrait être considéré à première vue comme un frein marqué au développement de l'efficacité des politiques de développement régional. Pourtant, il laisse la place à des initiatives locales et régionales d'une grande pertinence, qui arrivent à passer outre les structures pour amener le développement dans les territoires. Le succès de l'appel à projets « pôles de compétitivité » témoigne de cette capacité des acteurs locaux à dépasser en quelque sorte les structures institutionnelles. Il montre par ailleurs qu'une des fonctions les plus importantes de la politique régionale est de libérer les capacités locales d'innovation et d'emploi, de favoriser la mobilisation des acteurs (entreprises, centres de recherche, collectivités) et d'assurer la disponibilité de biens publics.



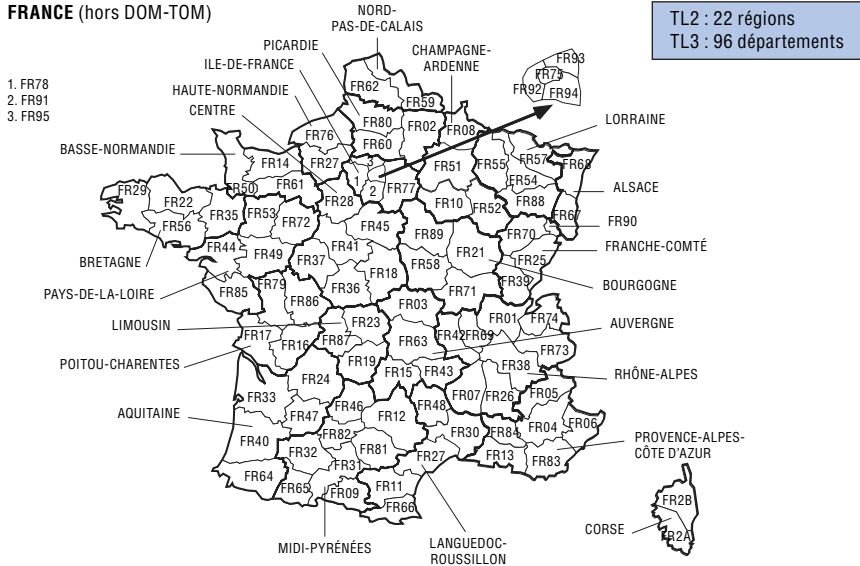
# Chapitre 1

## Tendances et enjeux dans les territoires

Carte 1.1. Les régions françaises, niveaux territoriaux 2 et 3

FRANCE (hors DOM-TOM)

TL2 : 22 régions  
TL3 : 96 départements



Niveaux territoriaux 2 et 3		
FR10 – ILE-DE-FRANCE	FR41 – LORRAINE	FR46 – Lot
FR75 – Paris	FR54 – Meurthe-et-Moselle	FR65 – Hautes-Pyrénées
FR77 – Seine-et-Marne	FR55 – Meuse	FR81 – Tarn
FR78 – Yvelines	FR57 – Moselle	FR82 – Tarn-et-Garonne
FR91 – Essonne	FR88 – Vosges	
FR92 – Hauts-de-Seine		FR63 – LIMOUSIN
FR93 – Seine-Saint-Denis	FR42 – ALSACE	FR19 – Corrèze
FR94 – Val-de-Marne	FR67 – Bas-Rhin	FR23 – Creuse
FR95 – Val-d'Oise	FR68 – Haut-Rhin	FR87 – Haute-Vienne
FR21 – CHAMPAGNE-ARDENNE	FR43 – FRANCHE-COMTÉ	
FR08 – Ardennes	FR25 – Doubs	FR71 – RHÔNES-ALPES
FR10 – Aube	FR39 – Jura	FR01 – Ain
FR51 – Marne	FR70 – Haute-Saône	FR07 – Ardèche
FR52 – Haute-Marne	FR90 – Territoire de Belfort	FR26 – Drôme
FR22 – PICARDIE	FR51 – PAYS-DE-LA-LOIRE	FR38 – Isère
FR02 – Aisne	FR44 – Loire-Atlantique	FR42 – Loire
FR60 – Oise	FR49 – Maine-et-Loire	FR73 – Savoie
FR80 – Somme	FR53 – Mayenne	FR74 – Haute-Savoie
FR23 – HAUTE-NORMANDIE	FR72 – Sarthe	
FR27 – Eure	FR85 – Vendée	FR72 – AUVERGNE
FR76 – Seine-Maritime	FR52 – BRETAGNE	FR03 – Allier
FR24 – CENTRE	FR22 – Côte-d'Armor	FR13 – Cantal
FR18 – Cher	FR29 – Finistère	FR43 – Haute-Loire
FR36 – Indre	FR35 – Ille-et-Vilaine	FR63 – Puy-de-Dôme
FR37 – Indre-et-Loire	FR56 – Morbihan	
FR41 – Loir-et-Cher	FR53 – POITOU-CHARENTES	FR81 – LANGUEDOC-ROUSSILLON
FR45 – Loiret	FR16 – Charente	FR11 – Aude
FR25 – BASSE-NORMANDIE	FR17 – Charente-Maritime	FR30 – Gard
FR14 – Calvados	FR79 – Deux-Sèvres	FR34 – Hérault
FR50 – Manche	FR86 – Vienne	FR48 – Lozère
FR61 – Orne	FR61 – AQUITAINE	FR66 – Pyrénées-Orientales
FR26 – BOURGOGNE	FR24 – Dordogne	
FR21 – Côte-d'Or	FR33 – Gironde	FR82 – PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR
FR58 – Nièvre	FR40 – Landes	FR04 – Alpes-de-Haute-Provence
FR71 – Saône-et-Loire	FR47 – Lot-et-Garonne	FR05 – Hautes-Alpes
FR89 – Yonne	FR64 – Pyrénées-Atlantique	FR06 – Alpes-Maritimes
FR30 – NORD-PAS-DE-CALAIS	FR62 – MIDI-PYRÉNÉES	FR13 – Bouches-du-Rhône
FR59 – Nord	FR09 – Ariège	FR83 – Var
FR62 – Pas-de-Calais	FR12 – Aveyron	FR84 – Vaucluse
	FR31 – Haute-Garonne	
	FR32 – Gers	FR83 – CORSE
		FR2A – Corse-du-Sud
		FR2B – Haute-Corse

Source : OCDE-TDS.



## 1.1. Introduction

La France présente un profil spatio-économique particulier avec une région capitale dominante, des périphéries actives et une couronne intermédiaire à plus faible croissance et à densité de population peu élevée. Il reste que cette situation n'est pas immuable. Dans le domaine économique et démographique, par exemple, on observe depuis une décennie au moins des inflexions significatives : développement plus rapide d'autres régions et d'autres métropoles que Paris, améliorations dans les espaces ruraux, amplification des dynamiques résidentielles.

Si ces tendances permettent de favoriser un développement spatial plus équilibré, d'utiliser mieux l'espace et d'augmenter les chances d'exploiter les opportunités de développement dans les régions, les dynamiques régionales continuent de faire face à des obstacles de type structurels. Le chômage reste élevé depuis plusieurs décennies dans l'ensemble du pays, le marché du travail présentant une structure particulière avec des taux d'emplois faibles pour les jeunes et les travailleurs les plus âgés. Le potentiel sous-utilisé est donc important dans les territoires et l'engagement dans les secteurs innovateurs souvent freiné par les rigidités du marché de l'emploi. De nombreuses régions sont surtout spécialisées dans des secteurs matures caractérisés par des relations industrielles stables, des investissements limités dans les technologies de l'information et une croissance de la productivité relativement lente.

Les trajectoires des régions dépendent aussi d'avantages comparatifs et de faiblesses qui leurs sont propres. Dans le contexte présent de frontières ouvertes, ces facteurs deviennent plus critiques. Ainsi, beaucoup de régions et de territoires affichent des performances moyennes ou médiocres en matière de créations d'entreprises, d'investissements en R-D ou d'expansion des « clusters ». Au-delà des politiques structurelles engagées, la réduction de ces barrières à la croissance et à la compétitivité des régions constitue un des principaux défis auquel est maintenant confronté le gouvernement. Les politiques mises en œuvre pour pallier ces difficultés présentent une dimension régionale voir locale forte. La nouvelle approche vise à tenir compte des tendances à la diversité des territoires qui se sont amplifiées dans les années récentes.

## 1.2. Caractéristiques et tendances régionales

### ***Le redéploiement en faveur des régions du Sud et de l'Ouest***

« Paris et le désert français ». Telle était la description abrupte du territoire français dressée par le géographe Jean-François Gravier en 1947<sup>1</sup>. Près de 60 ans après l'identification de ce phénomène et une quarantaine d'années après la promotion de huit grandes villes provinciales (Toulouse, Lille, Nancy,

Strasbourg, Lyon, Nantes, Bordeaux, et Marseille) au rang de « métropoles d'équilibre », la suprématie de la capitale sur le reste du pays est toujours marquée. Ainsi, l'Ile-de-France, région où se situe la capitale, demeure de loin l'agglomération la plus importante du pays, représentant 28 % du Produit intérieur brut (PIB) et pas moins de 44 % des dépenses totales de R-D<sup>2</sup>. En outre, elle demeure la première région européenne en termes de PIB et de population devant la Lombardie et la région de Londres et la troisième en termes de PIB/tête derrière la Bavière et la région de Londres.

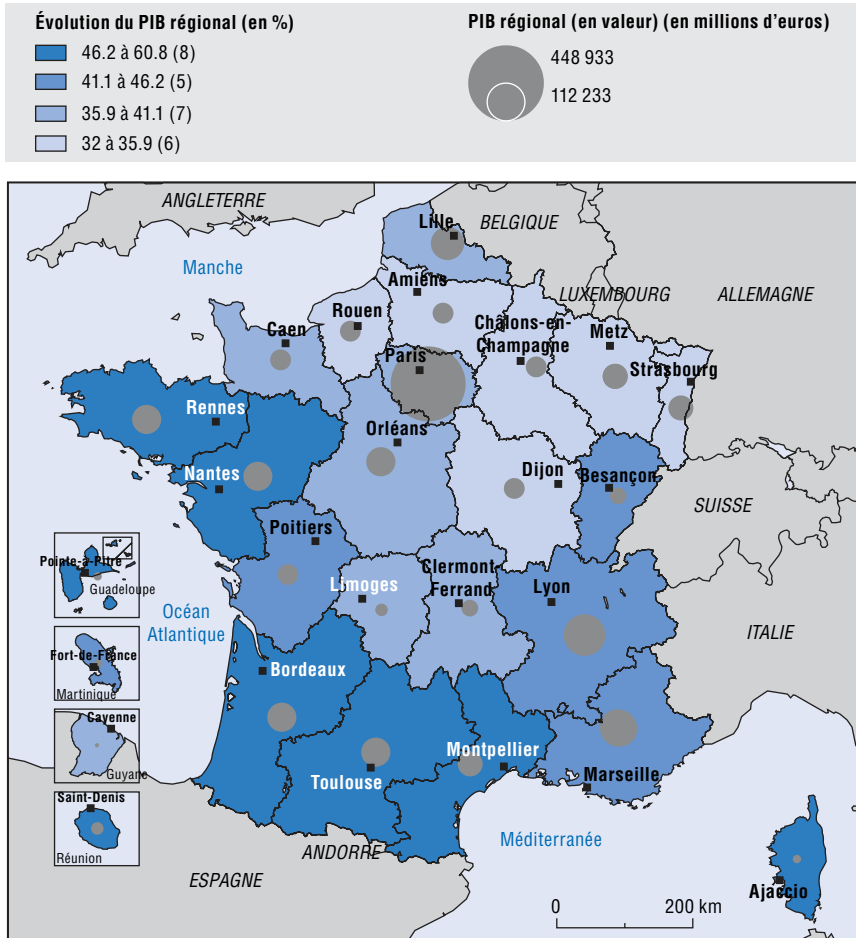
Cependant, même si l'Ile-de-France continue d'occuper une place prépondérante dans le pays et à l'échelle européenne, on observe depuis quelques années un processus de redéploiement vers d'autres régions, notamment les régions de l'Ouest et du Sud de la France. Ce constat est valable sur le plan démographique, et sur celui du marché du travail. Plusieurs grandes villes, moteurs de ces régions dynamiques, voient leur marché de l'emploi croître plus vite que Paris et prennent un poids significatif dans le développement économique du pays.

Entre 1990 et 2001, les taux de croissance du PIB ont été plus élevés qu'à Paris dans les régions périphériques de l'Ouest et du Sud – les Pays-de-la-Loire, la Bretagne, le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse. La carte 1.2 témoigne de l'évolution nette de ces régions en termes de PIB « atténuant ainsi la traditionnelle coupure Est-Ouest de la géographie productive de la France » (DATAR, 2005). On remarque, par exemple, la progression en termes de contribution au PIB national du Languedoc-Roussillon (de la 14<sup>e</sup> à la 11<sup>e</sup> place) et de Midi-Pyrénées (de la 10<sup>e</sup> à la 8<sup>e</sup> place).

Le fait que la croissance demeure plus importante dans la plupart des régions frontalières suggère que les processus d'intégration européenne et de mondialisation en cours sont, avec les dynamiques résidentielles, deux paramètres susceptibles d'influencer le dynamisme des régions en France. Il semble que les régions les plus accessibles soient en train d'exploiter leur position géographique favorable et que ceci constitue un atout important pour les régions dites « gagnantes ». Par exemple, l'attraction des investissements directs étrangers (IDE) que l'on peut considérer comme un indicateur de la compétitivité relative des régions à l'intérieur du même pays, démontre que les régions périphériques, ainsi que la capitale, sont les plus attractives du point de vue des investisseurs étrangers<sup>3</sup>.

En termes de population, les régions qui connaissent les taux de croissance les plus élevés le doivent d'abord à l'importance de leur excédent migratoire, que ce soit entre 1990 et 1999 (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ou entre 1999 et 2003 (Languedoc-Roussillon à nouveau, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Corse, Bretagne et, avec une croissance moindre, Poitou-Charentes). Les régions Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire et Alsace ont depuis 1990 des soldes naturels et

Carte 1.2. Évolution et valeur du PIB (entre 1990 et 2002)



Source : INSEE (2003), valeur 2001 pour les DOM, DATAR – Observatoire des Territoires.

migratoires supérieurs à la moyenne nationale. D'une façon générale, on voit apparaître un mouvement qui oppose de plus en plus nettement le Nord, l'Est et l'Île-de-France, régions globalement déficitaires, à l'Ouest et au Sud, régions de plus en plus largement excédentaires<sup>4</sup>.

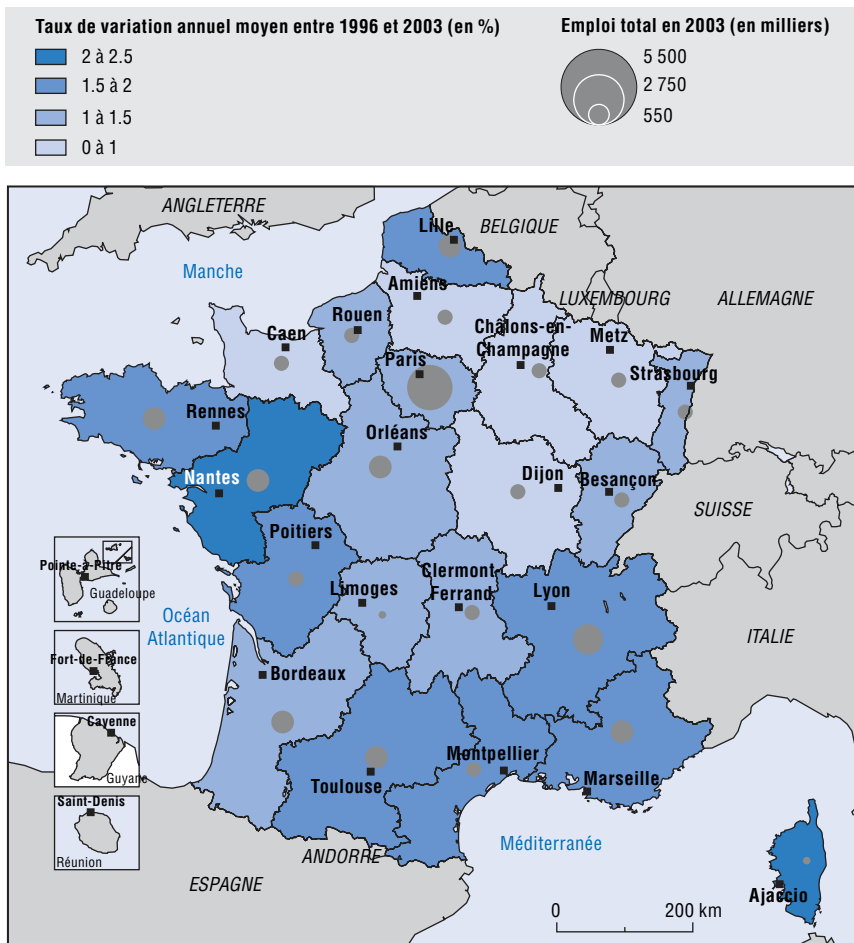
Si positif que soit ce bilan, il ne faut pas en surestimer les effets. Les performances de croissance des régions sont restées souvent inférieures à celles de nombreuses régions européennes. Parmi les 50 premières régions européennes classées d'après leur PIB en 2002, la première région française en termes de taux de croissance sur la période 1995-2002, la Bretagne n'arrive que 17<sup>e</sup>. Seulement six autres régions : Les Pays-de-la-Loire, l'Aquitaine,

Provence-Alpes-Côte d’Azur, Rhône-Alpes, Ile-de-France et Nord-Pas-de-Calais font partie de ce palmarès. Même si le rééquilibrage constitue un progrès marquant, les incertitudes subsistent quant à la compétitivité des régions françaises au niveau international.

**Emploi et marché du travail : la fragmentation territoriale**

Les statistiques de l’emploi confirment ces tendances (carte 1.3). À l’échelon national, la performance française reste inférieure à la moyenne de l’Union européenne à 15 sur la période et en particulier aux performances du Royaume-Uni, de l’Espagne et des pays nordiques (Suède excepté). En France,

Carte 1.3. **Emploi et variation entre 1996 et 2003**



Source : INSEE, DATAR – Observatoire des Territoires, 25 mai 2005.

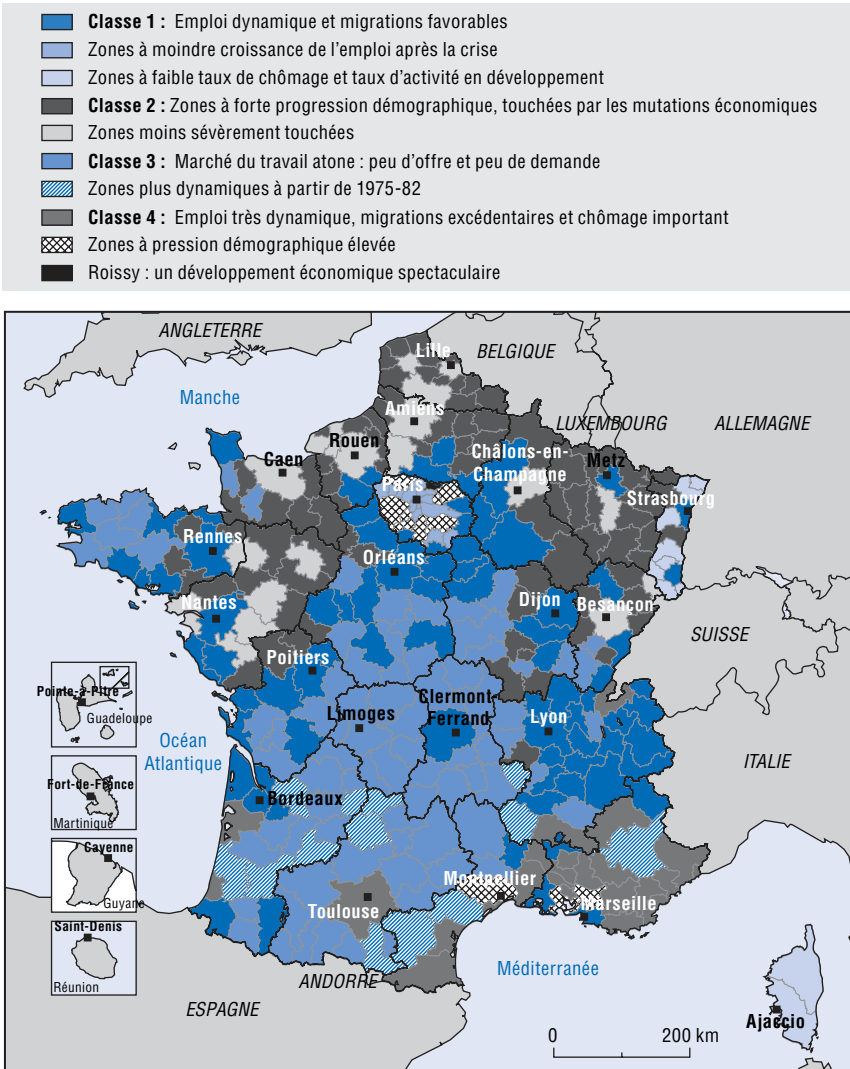
les régions du Sud et de l'Ouest ont enregistré entre 1996 et 2003 des taux de croissance de l'emploi supérieurs à la moyenne nationale (+1.4 %) : Corse (+2.5 %), Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays-de-la-Loire (+2.0 %), Bretagne (+1.9 %), Midi-Pyrénées (+1.7 %). On constate également qu'au Centre et à l'Est du pays, des régions comme le Limousin et l'Auvergne, la Picardie, Champagne-Ardenne, la Bourgogne, la Lorraine sont moins touchées par ce processus de rééquilibrage et progressent nettement moins vite.

À un niveau territorial plus fin et sur très longue période (1962-99), on obtient des résultats un peu différents et plus précis qui sans remettre en cause les évolutions ci-dessus, identifient plus nettement les foyers de croissance de l'emploi et les zones dépourvues de dynamisme. Les transformations des marchés du travail apparaissent ainsi clairement sur la carte 1.4. On peut distinguer ainsi :

- les zones d'emplois autour de Paris, dans la région Rhône-Alpes, et autour de certaines villes comme Bordeaux, Rennes, La Rochelle, Biarritz, Brest et Tours notamment où l'étalement urbain s'est accompagné de migrations favorables et de créations d'emploi dynamiques;
- le Nord, le Centre-Ouest et l'Est du pays qui ont été confrontés à de fortes pressions démographiques et à de sévères mutations économiques;
- la plupart des espaces non urbains du Sud-Ouest où les marchés du travail sont restés anémiés avec un faible niveau de demande et d'offre de main-d'œuvre;
- enfin, des zones où l'emploi est très dynamique et le solde migratoire positif, mais sans toutefois pouvoir satisfaire les demandes d'emploi. Ce type de marché domine en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Languedoc-Roussillon et Centre Bretagne.

Sur les marchés du travail, le dynamisme de l'emploi peut coexister avec des taux de chômage relativement importants. Cela est notamment le cas pour une bonne part du pourtour méditerranéen en particulier du fait de l'excédent migratoire (voir encadré 1.1 et carte 1.5). De la même manière, des zones où l'activité est faible peuvent afficher des taux de chômage relativement peu élevés du fait d'une demande faible par exemple due à l'émigration des actifs et du fait du vieillissement (certaines régions du Centre). Les zones très productives du Nord et de la Lorraine ont des taux nettement plus élevés que la moyenne en raison de la baisse de l'emploi industrielle et d'une population active importante où l'excédent naturel est supérieur au déficit migratoire. Enfin, il existe des zones dynamiques où naturellement le taux de chômage est faible avec un emploi tertiaire en croissance et une bonne attractivité résidentielle (région rennaise, centre Alsace). C'est dans les régions urbaines que l'on constate en général les plus forts niveaux de chômage. Par contre, cinq départements essentiellement

Carte 1.4. **Zones d'emploi et évolution des marchés du travail entre 1962 et 1999**



Source : Claire Warzée (2003), *L'évolution des marchés locaux du travail de 1962 à 1999 : quatre grands types de zones d'emploi*, INSEE Première, n° 908, juillet.

ruraux (l'Ain, l'Aveyron, la Mayenne, la Lozère et le Jura) présentent les taux les plus faibles. Les départements d'outre-mer restent les zones les plus touchées, avec des niveaux nettement supérieurs à 30 %.

### Encadré 1.1. **Marchés du travail, chômage, taux d'emploi et taux d'activité**

Selon les données d'EUROSTAT, le taux de chômage enregistré en France au 1<sup>er</sup> trimestre 2005 (10.2 %) était supérieur à celui de l'UE 25. Le chômage est le plus faible à l'Ouest et au Centre (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Auvergne et Limousin (autour de 8 %). Il est le plus élevé dans le Nord et le Sud (Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon et PACA) autour de 12 à 13 %. Malgré des taux plus élevés que le reste de l'Europe, la concentration territoriale du chômage en France est légèrement inférieure à la moyenne de l'OCDE. L'indice de concentration géographique est en particulier inférieur au Royaume-Uni, à l'Espagne et à l'Italie. Si les disparités régionales en termes de chômage sont modérées au regard des normes internationales, elles ne sont pas pour autant négligeables. Ceci est d'autant plus vrai que les taux régionaux ont progressé partout au cours des deux dernières décennies<sup>1</sup>.

La part de la population d'âge actif employée, quant à elle, est l'une des plus basses de la zone de l'OCDE, caractérisée par une faible présence de travailleurs jeunes et âgés. Moins d'un jeune sur quatre travaille, et seulement un sur trois des travailleurs âgés de 55 à 65 ans a un emploi, ce qui montre l'existence d'un potentiel sous-exploité considérable. Les faibles taux d'activité économique<sup>2</sup>, outre qu'ils constituent une caractéristique à long terme du marché du travail français, n'ont cessé de reculer depuis 1981. L'Alsace, la Lorraine et le Languedoc-Roussillon sont les seules régions où ils se sont redressés entre 1981 et 2001. En 2001, quelque 55 % de la population française étaient active au plan économique. L'écart entre les régions était substantiel. L'Ile-de-France (62 %), l'Alsace (59 %) et la région Rhône-Alpes (57.7 %) sont les régions qui affichaient les taux de participation les plus élevés au marché du travail. En revanche, moins d'un tiers de la population était économiquement actif en Corse.

Le marché du travail français souffre par ailleurs de faibles taux d'emploi (pourcentage des personnes âgées de 15 à 64 ans en activité dans la population de la même tranche d'âge). Entre 1996 et 2001, ces taux se sont sensiblement redressés pour passer de 60 % à 63 %, au niveau national par suite de la mise en œuvre de politiques d'insertion des jeunes et des personnes peu qualifiées sur le marché du travail. Toutefois, les disparités régionales à cet égard se sont aussi creusées (le coefficient de variation est passé de 8.6 % à 8.9 %). L'Ile-de-France et l'Alsace affichent les taux d'emploi les plus élevés. Deux tiers de la population âgée de 15 à 64 ans y exerçaient une activité professionnelle en 2001. Les régions en fin de liste étaient la Corse (42 %), le Nord-Pas-de-Calais (54 %) et le Languedoc-Roussillon (55 %), dont les taux d'emploi étaient nettement inférieurs à la moyenne nationale.

### Encadré 1.1. **Marchés du travail, chômage, taux d'emploi et taux d'activité** (suite)

Le taux élevé de chômage des jeunes (moins de 25 ans) est un problème persistant du marché du travail français. Si, en 2003, les taux de chômage pour l'ensemble de la population étaient proches de la moyenne de l'UE 25, le pourcentage des moins de 25 ans sans emploi était encore plus important en France. Comme on aurait pu s'y attendre, la situation est encore pire dans les régions qui affichent des taux de chômage très élevés. Ainsi, la moitié environ des jeunes actifs de moins de 25 ans vivant en Guadeloupe, à la Réunion et à la Martinique est au chômage. En France métropolitaine, le Nord-Pas-de-Calais affiche le taux le plus élevé de chômage des jeunes (27.9 %), et la Bourgogne le plus faible (14 %). Il apparaît toutefois clairement que le problème est général, concernant l'ensemble des territoires. Par conséquent, le chômage des moins de 25 ans demeure substantiel même dans les régions plus dynamiques de l'Ouest et du Sud et dans les régions rurales qui enregistrent des taux de chômage globaux modérés.

1. Panorama des régions de l'OCDE, 2005.
2. Pourcentage de la population exerçant une activité professionnelle.

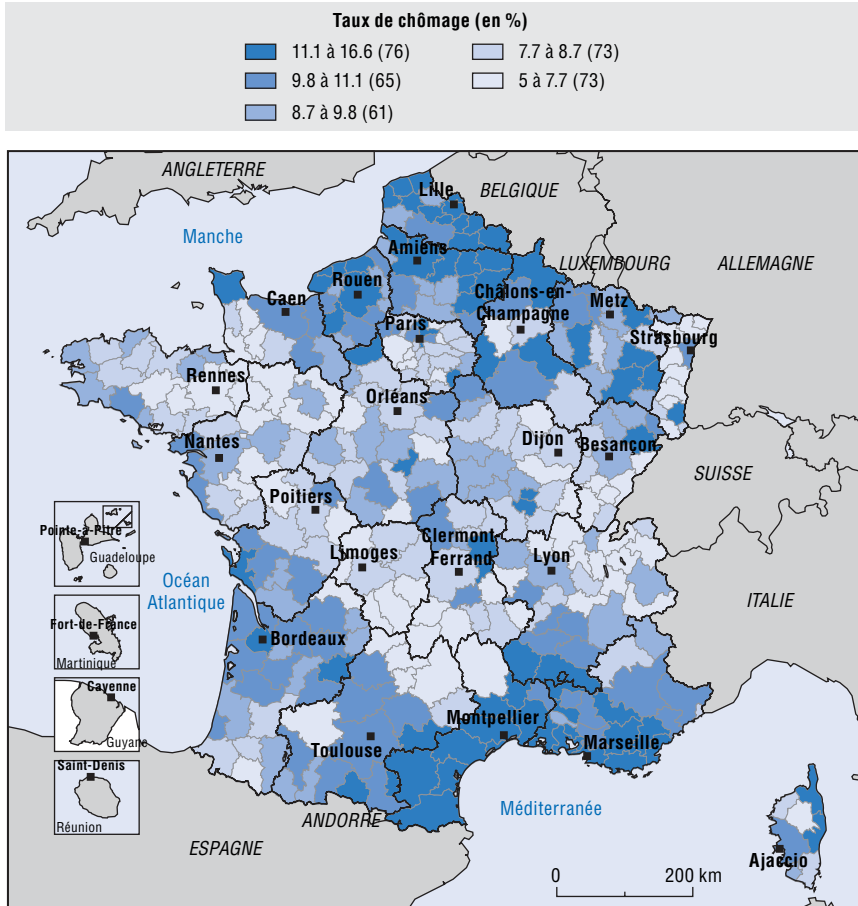
Ces constats montent que les questions de cohésion territoriale se posent souvent davantage au niveau du bassin d'emplois ou du bassin de vie et de manière générale à une échelle infrarégionale. Le jeu combiné des choix résidentiels aux différents âges de la vie et selon les niveaux de vie, les logiques d'implantations des activités plus ou moins qualifiées conduisent parfois à une différenciation très marquée entre espaces locaux mêmes voisins qui appellent des politiques spécifiques: oppositions entre zones résidentielles et productives, zones rurales en déprise, persistance de quartiers fragiles au sein des agglomérations...

### **Une concurrence européenne et internationale accrue pour la région Ile-de-France**

La région Ile-de-France se situe au 16<sup>e</sup> rang selon le classement de l'OCDE de 66 régions métropolitaines de plus de deux millions d'habitants, et au troisième rang de ce classement pour les métropoles européennes (ordonnées suivant leur PIB par tête) – voir tableau 1.1. Cependant, la croissance du PIB par habitant en Ile-de-France entre 1995 et 2002 n'a été que de 2.1 %, ce qui est nettement inférieur à des métropoles comme Londres, Manchester, Stockholm, Rome ou Madrid (graphique 1.1).



Carte 1.5. Taux de chômage (au dernier trimestre 2004)



Source : INSEE (2005, 2<sup>e</sup> trimestre) – chaque DOM est considéré comme une zone d'emploi à part entière. DATAR – Observatoire des Territoires.

La compétition entre grandes régions métropolitaines s'est accrue en Europe et dans le monde, chacune développant des stratégies spécifiques pour favoriser la croissance des entreprises les plus viables et attirer les nouvelles activités en son sein. La situation favorable de l'Ile-de-France en matière d'implantation d'entreprises étrangères et d'IDE est réelle, mais cette situation favorable est fragile face à la concurrence d'autres métropoles. La région capitale a de nombreux atouts notamment en matière de recherche et d'innovation (les domaines de haute technologie représentent 700 000 emplois dont 50 % dans les services) mais la dispersion des efforts, les difficultés de coopération entre entreprises et institutions de recherche et

Tableau 1.1. PIB par tête de 66 régions métropolitaines des pays de l'OCDE

Région métropolitaine	Année	Population	PIB réel par tête (USD PPA)	PIB par tête national (USD PPA)	Rapport régional/national	Classement par PIB/tête	
États-Unis	Boston	2002	3 304 030	80 780	36 121	2.24	1
États-Unis	San Francisco	2002	1 673 765	66 079	36 121	1.83	2
États-Unis	Seattle	2002	2 433 901	49 673	36 121	1.38	3
États-Unis	New York	2002	9 185 826	48 869	36 121	1.35	4
États-Unis	Denver	2002	2 158 288	46 750	36 121	1.29	5
Japon	Tokyo	2001	12 138 000	46 555	26 493	1.76	6
États-Unis	Washington	2002	5 162 029	45 815	36 121	1.27	7
États-Unis	Dallas	2002	3 689 427	45 237	36 121	1.25	8
États-Unis	San Diego	2002	2 813 678	44 426	36 121	1.23	9
Allemagne	Région Munich-Ingolstadt	2002	2 936 300	44 285	26 613	1.66	10
Royaume-Uni	London	2002	7 371 200	43 295	26 954	1.61	11
États-Unis	Los Angeles	2002	9 630 575	42 677	36 121	1.18	12
États-Unis	Houston	2002	4 346 443	42 656	36 121	1.18	13
États-Unis	Minneapolis-St-Paul	2002	3 056 652	42 170	36 121	1.17	14
États-Unis	Chicago	2002	8 290 146	42 158	36 121	1.17	15
<b>France</b>	<b>Ile-de-France</b>	<b>2002</b>	<b>11 106 700</b>	<b>42 004</b>	<b>26 955</b>	<b>1.56</b>	<b>16</b>
Italie	Milan	2002	3 713 400	41 856	27 028	1.55	17
États-Unis	Atlanta	2002	4 310 754	41 269	36 121	1.14	18
États-Unis	Portland-Vancouver	2002	1 986 486	38 712	36 121	1.07	19
États-Unis	Baltimore	2002	2 653 817	38 661	36 121	1.07	20
États-Unis	Philadelphia	2002	4 989 901	38 538	36 121	1.07	21
États-Unis	Phoenix	2002	3 259 000	38 325	36 121	1.06	22
Allemagne	Darmstadt	2002	3 755 000	37 556	26 613	1.41	23
États-Unis	Cleveland	2002	2 204 453	37 334	36 121	1.03	24
Suède	Stockholm	2002	1 844 700	37 066	26 901	1.38	25
États-Unis	Pittsburgh	2002	2 278 401	36 868	36 121	1.02	26
États-Unis	Detroit	2002	4 404 088	36 716	36 121	1.02	27
États-Unis	Tampa-St Petersburg	2002	2 441 379	35 840	36 121	0.99	28
États-Unis	St-Louis	2002	2 588 142	35 624	36 121	0.99	29
Allemagne	Région Hamburg	2002	3 108 000	35 565	26 613	1.34	30
Canada	Toronto	2003	5 114 549	34 505	31 070	1.11	31
Pays-Bas	Noord-Holland	2002	2 566 300	34 485	29 517	1.17	32
Italie	Rome	2002	3 714 000	33 702	27 028	1.25	33
Allemagne	Stuttgart	2002	3 975 100	33 576	26 613	1.26	34
USA	Miami	2002	2 286 228	33 111	36 121	0.92	35
États-Unis	Turin	2002	2 168 800	32 518	27 028	1.20	36
Japon	Aichi	2001	7 087 000	31 660	26 493	1.20	37
Allemagne	Karlsruhe	2002	2 708 300	31 254	26 613	1.17	38
Allemagne	Rheinland	2002	6 652 100	31 221	26 613	1.17	39
Pays-Bas	Zuid-Holland	2002	3 431 900	30 772	29 517	1.04	40

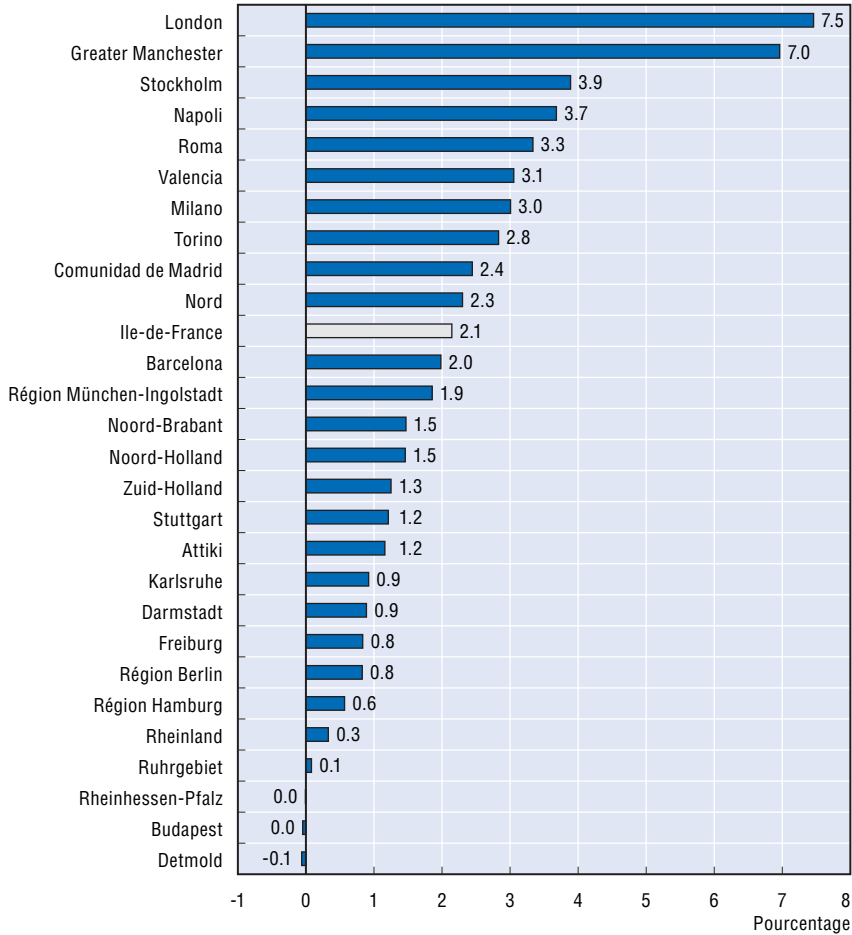
Tableau 1.1. **PIB par tête de 66 régions métropolitaines des pays de l'OCDE (suite)**

Région métropolitaine	Année	Population	PIB réel par tête (USD PPA)	PIB par tête national (USD PPA)	Rapport régional/national	Classement par PIB/tête	
Japon	Osaka	2001	8 818 000	29 866	26 493	1.13	41
Espagne	Comunidad de Madrid	2002	5 499 800	29 548	22 061	1.34	42
Canada	Vancouver	2003	2 140 602	29 345	31 070	0.94	43
Pays-Bas	Noord-Brabant	2002	2 395 700	29 211	29 517	0.99	44
Canada	Montreal	2003	3 577 386	28 750	31 070	0.93	45
Allemagne	Freiburg	2002	2 163 600	26 333	26 613	0.99	46
Espagne	Barcelona	2002	4 854 000	25 934	22 061	1.18	47
Allemagne	Detmold	2002	2 066 200	25 543	26 613	0.96	48
Allemagne	Rheinhessen-Pfalz	2002	2 013 500	25 164	26 613	0.95	49
Royaume-Uni	Greater Manchester	2002	2 522 500	24 916	26 954	0.92	50
Japon	Kanagawa	2001	8 570 000	23 872	26 493	0.90	51
Corée	Seoul	2003	10 024 308	23 622	20 516	1.33	52
Allemagne	Ruhrgebiet	2002	6 747 000	23 553	26 613	0.89	53
France	Nord	2002	2 564 300	23 189	26 955	0.86	54
Hongrie	Budapest	2002	2 826 900	22 700	13 848	1.64	55
Japon	Fukuoka	2001	5 032 000	22 161	26 493	0.84	56
Espagne	Valencia	2002	2 238 700	22 037	22 061	1.00	57
Allemagne	Région Berlin	2002	5 101 000	21 769	26 613	0.82	58
Japon	Chiba	2001	5 968 000	21 448	26 493	0.81	59
Corée	Gyeonggi	2003	9 846 778	19 204	20 516	1.08	60
Japon	Saitama	2001	6 978 000	18 955	26 493	0.72	61
Grèce	Attiki	2002	3 910 100	18 136	17 100	1.06	62
Corée	Incheon	2003	2 615 133	18 044	20 516	1.02	63
Italie	Naples	2002	3 067 900	17 364	27 028	0.64	64
Corée	Busan	2003	3 685 290	15 627	20 516	0.88	65
Corée	Daegu	2003	2 547 231	12 911	20 516	0.73	66

PPA : Parité de pouvoir d'achat.

Note : 1) Les données pour les régions européennes proviennent de EUROSTAT au niveau TL2 ou TL3. 2) Les données pour le Japon et la Corée sont celles des offices statistiques nationaux. 3) Les données sur la population métropolitaine proviennent de l'American Community Survey 2002 Profile of the US Census Bureau qui est limitée aux ménages et exclue la population vivant dans des institutions, collèges dortoirs et autres groupes. 4) Les statistiques de population pour Minneapolis St-Paul, MN-WI MSA proviennent du Real Estate Center at Texas A&M University [www.recenter.tamu.edu](http://www.recenter.tamu.edu). 5) Pour Portland-Vancouver, OR-WA PMSA elles viennent du Metro Regional Data Book (janvier 2005) pour [www.metro-region.org](http://www.metro-region.org). 6) Les données de population pour Phoenix-Mesa MSA viennent du Greater Phoenix Economic Council [www.gpec.org](http://www.gpec.org). 7) Pour Washington D.C. PMSA et Baltimore PMSA, elles proviennent de la Fédération for American Immigration Reform: Metro Area Factsheet [www.fairus.org](http://www.fairus.org). 8) Les données de PIB des régions métropolitaines américaines ont été rassemblées par l'US Conference of Mayors, [www.usmayors.org](http://www.usmayors.org).

Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

Graphique 1.1. **Croissance du PIB par tête dans un échantillon de régions (1995-2002)**

Source : EUROSTAT.

l'insuffisance de réactivité des entreprises sont des handicaps<sup>5</sup>. Même si la productivité de la main-d'œuvre est forte en Ile-de-France plaçant la région au 6<sup>e</sup> rang des 66 régions du tableau 1.1, elle est maintenant en PIB/tête devancée par Munich et Londres et rattrapée par Milan.

Il reste que, compte tenu du poids de la région Ile-de-France dans l'économie française, concentrant notamment 45 % des emplois les plus qualifiés du pays (DATAR, 2003) et du rôle de Paris en tant que ville internationale, l'accroissement de la compétitivité de la région capitale demeure une question cruciale pour la politique régionale française.

## **Développement des métropoles françaises en dehors de l’Ile-de-France**

La dynamique migratoire en dehors de l’Ile-de-France a un impact important sur les zones métropolitaines de province, et sur la politique urbaine nationale en faveur des métropoles.

L’évolution de la population des 354 aires urbaines entre 1954 et 1999 fait ressortir l’exceptionnelle période d’expansion que l’ensemble des villes a connue. La moitié des aires urbaines s’est accrue au minimum de 50 % et même une cinquantaine ont vu leur population doubler (DATAR, 2005). La plupart des métropoles régionales ont crû plus vite que Paris depuis 1975, notamment dans le quart sud-est du pays et, plus récemment, à l’ouest. Aujourd’hui, 80 % de la population en France est citadine et plus de 60 % des Français résident dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants. Quelques-unes de ces villes (par exemple, Lyon, Lille, Nice, Strasbourg) se renforcent comme pôles européens en particulier du fait de leur bonne accessibilité, de leur dynamisme culturel, et de la diversification en cours de leur base économique.

Néanmoins, en dépit de cette croissance, la taille des villes françaises, mise à part Paris, demeure petite en comparaison avec d’autres pays européens. Elles n’apparaissent que dans la 4<sup>e</sup> classe : c’est-à-dire les grandes villes d’importance européenne (voir encadré 1.2). Aucune ville française – en dehors de Paris – n’atteint ainsi le stade de métropole de rang « mondial » identifié par la DATAR (classe 1, voir tableau 1.2). De manière générale l’armature urbaine (les villes de plus de 200 000 habitants) peine à se comparer aux centres urbains européens les plus importants notamment du fait dans la très grande majorité des villes françaises de services financiers peu développés, d’un rayonnement scientifique faible et d’une activité modeste en matière de foires et de congrès internationaux.

### **Encadré 1.2. Classification de la DATAR de 180 villes d’Europe**

Une étude commanditée par la DATAR a établi un classement global pour 180 villes d’Europe, selon 15 indicateurs de rayonnement (accessibilité, présence de grands groupes, importance des services financiers, tourisme urbain, intensité de la recherche, activités de congrès, développement culturel, démographie, etc.). L’échelle d’analyse est celle de l’agglomération, mesurée comme la continuité urbaine.

Cette étude classe les villes européennes en sept catégories : 1) métropoles de rang mondial; 2) métropoles européennes majeures; 3) métropoles européennes; 4) grandes villes d’importance européenne; 5) grandes villes à potentiel européen; 6) villes d’importance nationale affirmée; 7) autres villes d’importance nationale (voir tableau 1.2).

**Tableau 1.2. Rayonnement européen des villes**  
**Répartition des villes par pays et par classe**

	Classe							Total par pays
	1 (rang mondial)	2	3	4	5	6	7	
Allemagne			2	4	4	7	17	<b>34</b>
Autriche			1			2	1	<b>4</b>
Belgique			1		1	1	3	<b>6</b>
Danemark				1				<b>1</b>
Espagne		1	1		6	6	8	<b>22</b>
Finlande				1			2	<b>3</b>
France	1			3	7	9	10	<b>30</b>
Grèce				1	1			<b>2</b>
Irlande				1				<b>1</b>
Italie		1	1	1	4	7	8	<b>22</b>
Luxembourg					1			<b>1</b>
Norvège				1				<b>1</b>
Pays-Bas		1			2	2	7	<b>12</b>
Portugal			1		1			<b>2</b>
Royaume-Uni	1				5	3	22	<b>31</b>
Suède			1		1		1	<b>3</b>
Suisse				2	1	2		<b>5</b>
<b>Total par classe</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>79</b>	<b>180</b>

Source : « Les villes européennes. Analyse comparative », Céline Rozenblat, Patricia Cicille, Paris : La Documentation française (DATAR, 2003), 94 p.

Les 78 aires urbaines françaises de plus de 100 000 habitants regroupent néanmoins 84 % des emplois métropolitains supérieurs (DATAR, 2005), c'est-à-dire les emplois les plus liés à l'économie du savoir, de l'innovation et de la décision<sup>6</sup>. L'aire urbaine de Paris se singularise. Alors qu'elle a globalement perdu des emplois entre 1990 et 1999 (-0.6 % en neuf ans), elle a au contraire gagné un grand nombre d'emplois métropolitains supérieurs (+11.7 %) durant cette période.

Le constat de la contribution essentielle des villes au développement économique national s'est traduit par une réorientation récente de la politique régionale française, en faveur d'un soutien plus actif à la compétitivité économique des grandes métropoles. La DATAR a ainsi récemment initié la politique des projets métropolitains, qui vise à stimuler la coopération entre grandes agglomérations et à agir sur les accélérateurs de rayonnement des métropoles (voir chapitre 2).

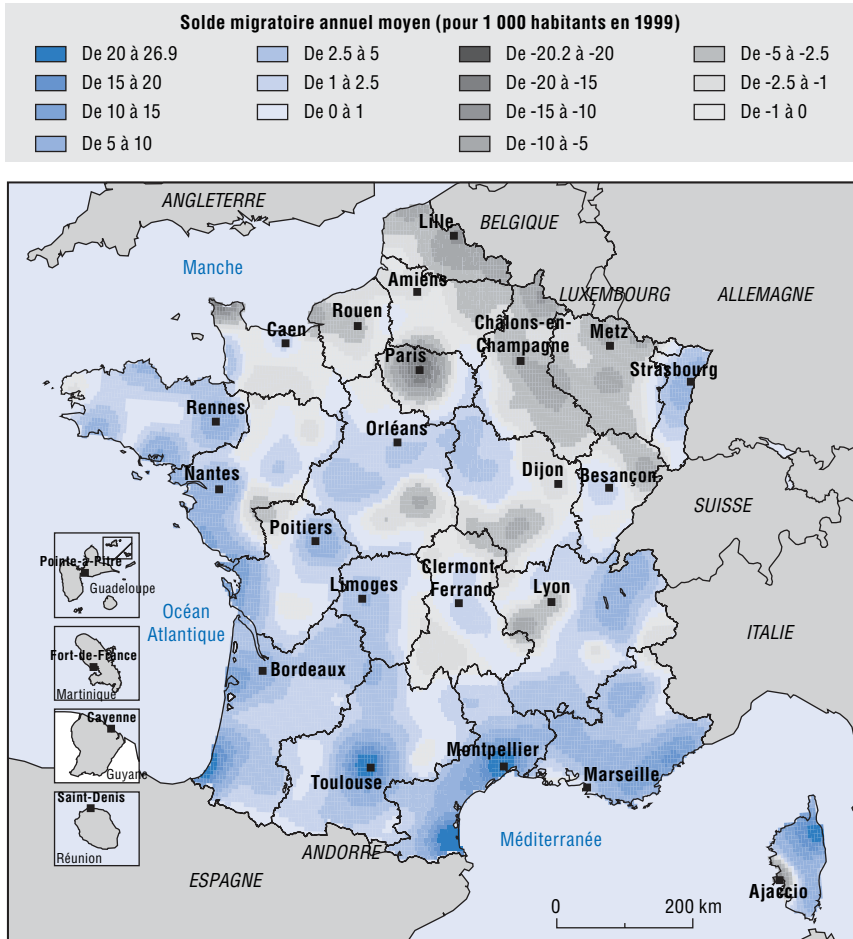
### **Regain de signes de vitalité dans certaines zones rurales**

L'autre grande tendance que l'on observe est le regain de signes de vitalité dans un certain nombre de régions rurales. Ces signes de dynamisme sont alimentés par l'arrivée de populations nouvelles, y compris dans des territoires isolés. Il existe des potentiels d'attractivité (cadre de vie, qualité de l'alimentation, préservation de l'environnement) et même de compétitivité (services, télétravail, entrepreneuriat, aménités, tourisme vert) dans les zones rurales. Le paysage rural se présente donc comme beaucoup moins homogène que dans le passé, ce qui conduit à la recherche de politiques rurales plus diversifiées.

Il faut constater que, malgré la diminution continue de l'emploi dans l'agriculture, les espaces ruraux ont gagné des emplois nets pendant la période 1990-99, avec une forte croissance dans les services. Le rôle de l'industrie est aussi à souligner. Sa présence peut être très importante dans les zones rurales (plus de 40 % de l'emploi dans un quart des bassins ruraux) et relativement diffuse. La bonne résistance de l'industrie peut tenir à différents facteurs : des qualifications locales particulières avec des rémunérations plus faibles, des capacités d'organisations locales du tissu d'entreprises (« clusters » locaux),... Il est évident cependant que les régions d'agriculture traditionnelle ou d'industries manufacturières traditionnelles et où la densité de la population a diminué de façon importante sont confrontées à des problèmes pressants. En même temps, d'autres types de régions, y compris celles qui ont des secteurs de fabrication importants (agro-alimentaire mais aussi d'autres secteurs tels que le tourisme) se portent bien.

Selon le rapport de la DATAR, *Quelle France rurale pour 2020 ?*, une dynamique démographique est à l'œuvre. Elle repose sur deux phénomènes clés. Premièrement, il y a un effet de périurbanisation qui s'accroît (carte 1.6). Dans un intervalle de dix ans de 1990 à 1999, la population périurbaine a augmenté de 8.8 millions à 12.25 millions. Plus de 75 % de ces nouveaux arrivants se sont installés dans des communes anciennement classées rurales (près de 5 000 communes concernées)<sup>7</sup>. La deuxième tendance est l'accroissement plus général de la population dans les zones qui restent à dominante rurale et cela, essentiellement grâce à l'arrivée de nouveaux résidents<sup>8</sup>. Entre 1990 et 1999, le solde migratoire de l'espace à dominante rurale est très nettement positif (+254 000 habitants) alors que le bilan naturel y est de plus en plus négatif (187 000 décès de plus que de naissances au cours de la même période). Plus important, cet excédent d'arrivées sur les départs ne concerne plus seulement les espaces ruraux à la périphérie des aires urbaines, mais touche aussi les communes rurales les plus éloignées des pôles urbains. Pour la première fois, le solde migratoire du rural dit « isolé » (au sens de l'INSEE) est devenu positif (+0.29 % par an sur la décennie 1990-99) principalement grâce à l'installation de nouveaux résidents, à la fois actifs et retraités, parfois

Carte 1.6. Migrations apparentes



Source : J.M. Zaninetti, d'après INSEE. DATAR – Observatoire des Territoires, 31 mai 2005.

d'origine étrangère<sup>9</sup>. Le pessimisme de longue date à propos du futur des régions rurales françaises a, dans une certaine mesure, été remplacé par une attitude prudente vis-à-vis du futur. L'espace à dominante rurale a retrouvé en 1999 la même population qu'en 1962, et la majorité des communes rurales ont connu une croissance nette de la population au cours de la période 1990-99 (INSEE, 2000)<sup>10</sup>. Cette tendance semble se consolider depuis. Fait remarquable des dernières années, dans les deux seules régions françaises dont le solde naturel est négatif, l'Auvergne et le Limousin, la population augmente à nouveau sous l'effet d'une attractivité en net progrès.



La décomposition de la migration interne en fonction de l'âge des migrants en 1999 soutient l'hypothèse d'une mobilité accrue, mais ajoute la dimension importante de l'âge des migrants comme facteur déterminant de la nature/direction de la migration. Par exemple, pas moins de 69 départements ont vu leur population de 15-24 ans diminuer entre 1990 et 1999 suite à l'exode des jeunes. Cette catégorie de population part généralement vers les centres urbains pour poursuivre des études ou trouver un emploi, ce qui peut avoir des retombées notables sur la dynamique démographique. L'Île-de-France joue un rôle central dans ces mouvements, en étant l'origine ou la destination de 40 % des flux migratoires interrégionaux entre 1999 et 2003, dans des sens différents selon les âges : l'Île-de-France, comme l'Alsace, autre région déficitaire, continue d'attirer fortement les jeunes pour des études ou un premier emploi. Inversement, dans les régions excédentaires de l'Ouest, le solde reste négatif pour les jeunes adultes. Seules quatre régions du Sud, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes sont excédentaires pour les jeunes de 20 à 29 ans. De manière générale, les régions rurales semblent cependant offrir moins d'ouvertures aux 15-24 ans que les régions urbaines puisque seules cinq régions rurales enregistrent des gains dus aux flux migratoires internes nets de cette tranche d'âge.

Les départements ruraux semblent par contre exercer un attrait supérieur sur les personnes d'âge actif (25-64 ans). Trente-neuf d'entre eux ont affiché des gains de population par suite des mouvements migratoires nets de cette tranche d'âge. C'est également le cas de 20 départements intermédiaires. Le Var, (département côtier du sud-est de la France) est le département qui a le plus profité de l'arrivée de personnes d'âge actif (5.2 %). En revanche, tous les départements urbains (sauf deux) ont perdu une partie de leur population dans cette fourchette d'âge. Par ailleurs, le Var a également été le département qui a enregistré la plus forte hausse démographique (1.6 %) résultant de l'arrivée de personnes âgées au cours des années 90. Dix-huit autres départements intermédiaires ont gagné en population grâce à la réinstallation des personnes de plus de 65 ans, mais celles-ci ont surtout été séduites par les zones rurales. Pas moins de 51 départements ruraux ont accueilli des flux positifs de personnes du troisième âge, les Alpes-Maritimes étant le seul territoire urbain à connaître une évolution analogue.

### 1.3. Les performances économiques du pays et des régions

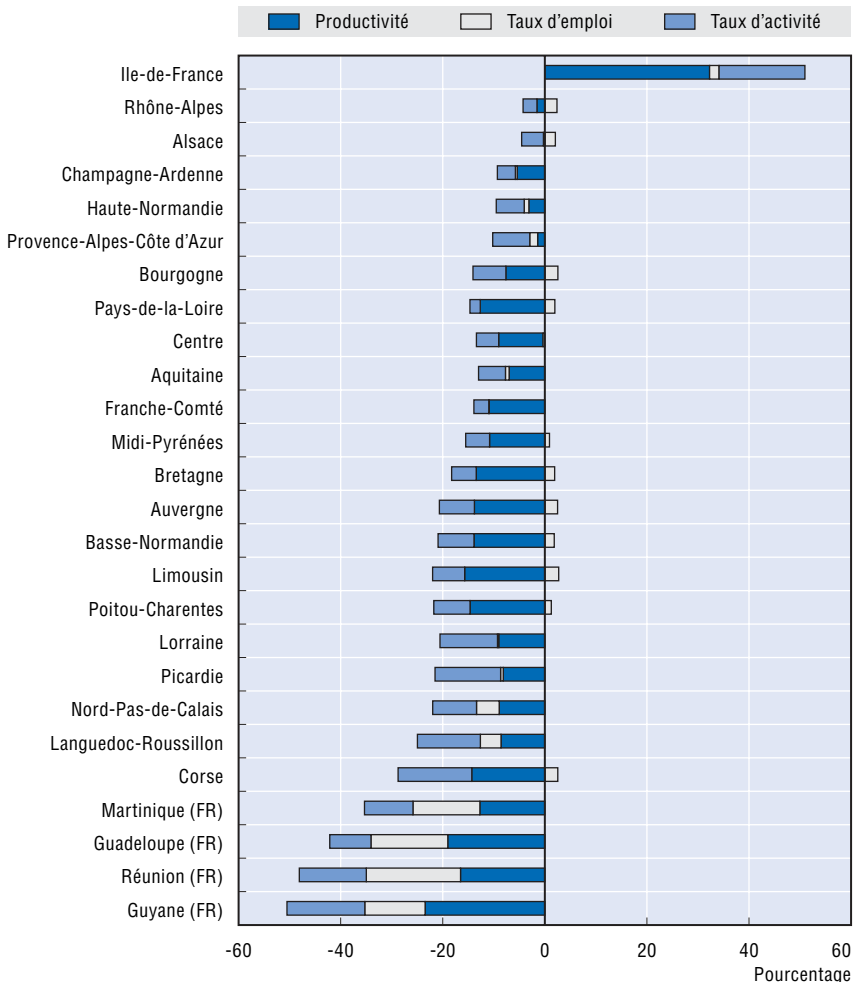
Ces tendances territoriales traduisent une certaine consolidation de la cohésion territoriale du pays du moins à l'échelon des régions. Les comparaisons internationales montrent d'ailleurs que la concentration géographique du PIB est relativement modérée et inférieure à la moyenne OCDE. Il reste que les performances économiques du pays sont fortement dépendantes d'un petit nombre de régions. Quatre d'entre elles (Île-de-France,

Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais) assurent la moitié de la production. Le revenu disponible est en revanche plus également réparti que le PIB/tête grâce aux politiques de transfert. Le redéploiement territorial récent a accentué cette tendance qui pourrait se renforcer à l'avenir avec le vieillissement de la population.

### Différences de PIB par tête

En 2002, l'Ile-de-France était la seule région à afficher un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale de 51 % (voir graphique 1.2). Ce haut niveau

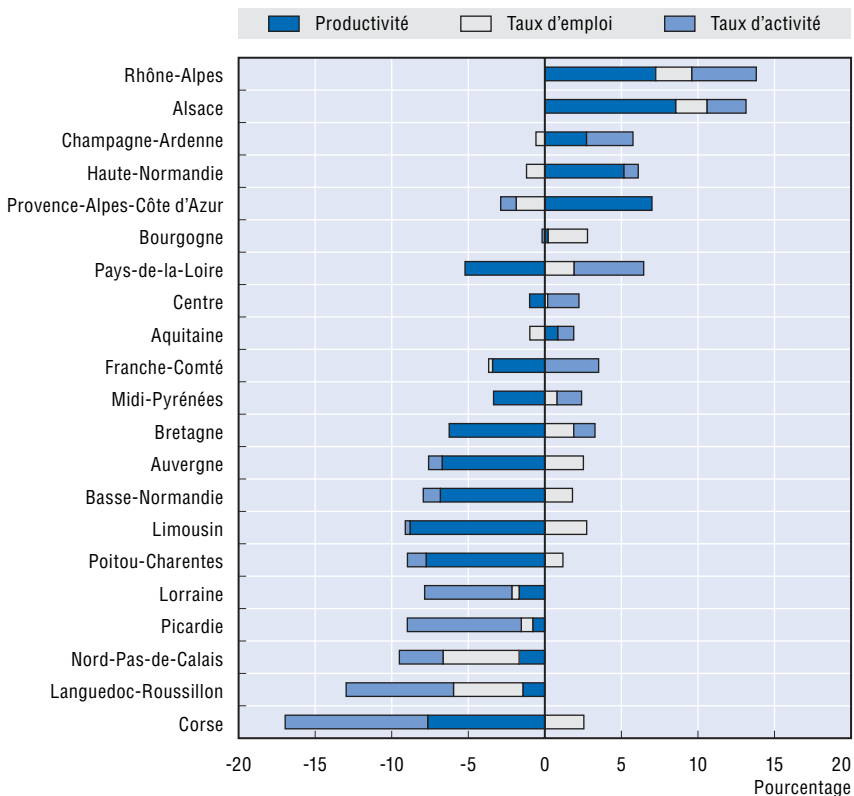
Graphique 1.2. **Décomposition des écarts de PIB par habitant dans les régions, 2002**



de PIB apparaît principalement comme l'effet de deux facteurs: la productivité de la main-d'œuvre, qui explique un écart positif du PIB par tête de 32 % par rapport à la moyenne nationale, et le taux d'activité (+17 %). En fait, la contribution du taux d'emploi au PIB par tête en Ile-de-France (+2 %) est en ligne avec celle de certaines régions (Alsace, Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Basse-Normandie) et même au-dessous d'autres (Auvergne, Bourgogne et Corse), où le taux d'emploi semble expliquer un écart positif de 3 % du PIB par tête par rapport à la moyenne nationale.

L'ampleur de l'écart entre l'Ile-de-France d'un côté, et les DOM de l'autre, dissimule d'importantes différences structurelles. Pour cette raison, ces régions ne sont pas prises en considération dans le graphique 1.3. Celui-ci montre que la grande majorité des régions avec un PIB/tête supérieure à la moyenne doit cette performance à leur niveau de productivité élevé. Les Pays-de-la-Loire et la

Graphique 1.3. **Décomposition des écarts de PIB par habitant dans les régions, Ile-de-France et DOM exclus, 2002**



Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

Franche-Comté sont les seules régions où de bons taux d'emploi et d'activité permettent de compenser un niveau de productivité moindre.

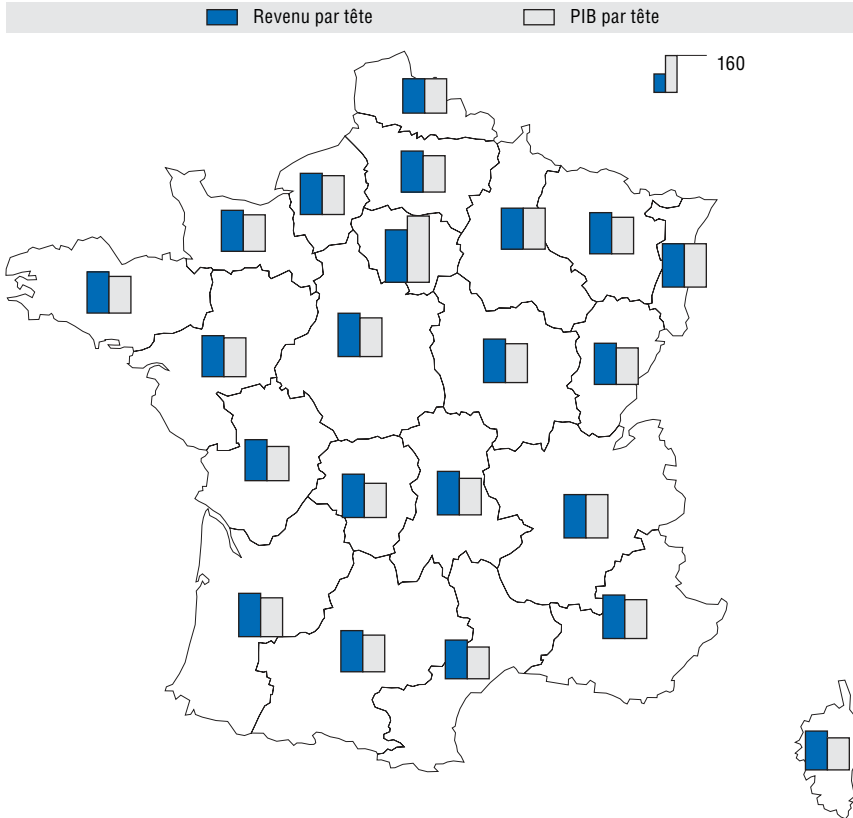
Parmi les régions avec un PIB par tête au-dessous de la moyenne, on peut distinguer deux groupes. Un premier groupe (de Midi-Pyrénées au Limousin) est caractérisé par un écart du PIB négatif, mais modéré, grâce à un taux d'emploi (ainsi que d'activité en Midi-Pyrénées et en Bretagne) au-dessus de la moyenne qui fait contreponds à un niveau de productivité très bas. Le second groupe, par contre, qui est caractérisé par un écart de productivité plus réduit, affiche un PIB par tête considérablement au-dessus de la moyenne à cause de taux d'emploi et, surtout, d'activité qui sont très faibles.

### **Impact des politiques de redistribution**

Les écarts régionaux sont moins importants lorsque l'on considère les revenus disponibles car les mécanismes de redistribution font sentir leurs effets. Ainsi, la région Ile-de-France, qui représente environ un tiers de la production nationale ne capture que 20 % du revenu national. Comme le montre la carte 1.7, qui compare le PIB régional par habitant et le revenu régional disponible par habitant, à part l'Ile-de-France seules l'Alsace et la région Rhône-Alpes ont un PIB/tête supérieur au revenu par tête. Mais l'écart dans ce cas est faible (1 à 2 %). Ces régions à excédents de revenus contribuent à la péréquation opérée via le budget de l'État et l'impôt. Les habitants de l'Ile-de-France bénéficient ainsi de salaires et de revenus de la propriété supérieurs de près de 50 % à la moyenne nationale par habitant, mais leurs paiements au titre des cotisations sociales et des impôts sont aussi supérieurs de 35 % et 69 % respectivement. Par conséquent, leur revenu disponible brut par habitant ne dépasse que de 22 % le revenu national. À l'inverse, il existe plusieurs régions où les prestations en espèces sont supérieures à la moyenne nationale (Limousin, Auvergne, Bourgogne, etc.), ainsi que des régions où les versements par habitant au titre des impôts et des cotisations sociales sont nettement inférieurs à la moyenne nationale (départements d'outre-mer). Cette différenciation spatiale se traduit par l'augmentation du revenu disponible brut dans ces régions.

Ces transferts (pensions et retraites, allocations, minima sociaux) représentent des parts substantiels des revenus disponibles régionaux variant entre 24.8 % du total des revenus pour la région Ile-de-France et 35.8 % pour le Languedoc-Roussillon et le Limousin. Ils sont à l'origine de dynamiques résidentielles fortes dans le cadre de la dissociation croissante constatée en France entre le choix du lieu de travail et celui du lieu de résidence. Ces dynamiques ont alimenté pour une part la relance rurale en suscitant une demande accrue pour des services de proximité. Si ces tendances ont des implications pour les politiques rurales, ces dynamiques doivent aussi être considérées dans leur dimension systémique et l'attention portée également sur les politiques pour les régions motrices qui permettent cette redistribution de revenus.

Carte 1.7. Revenu disponible et PIB par tête régionaux 1998



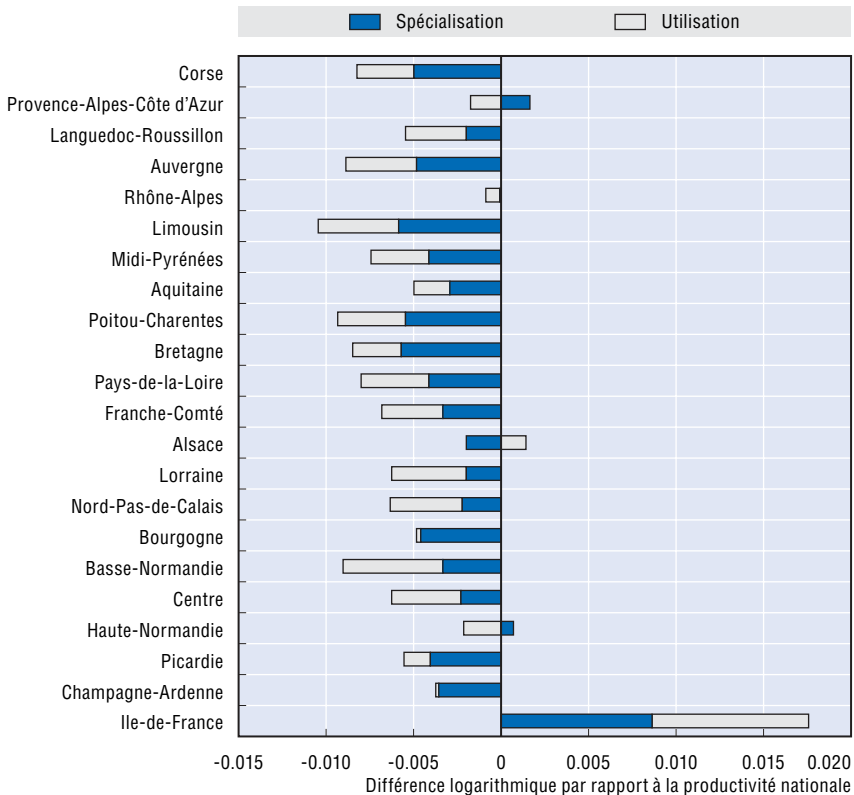
Source : Les chiffres du revenu par région et par habitant ont été communiqués par l'INSEE, Division des statistiques régionales, locales et urbaines (SEC95) tandis que les chiffres du PIB par habitant ont été communiqués par EUROSTAT.

#### 1.4. Les principaux enjeux

Les différents facteurs affectant le PIB par habitant – la productivité, les infrastructures, l'entrepreneuriat ou les qualifications de la main-d'œuvre sont des sujets de préoccupation pour les pouvoirs publics. Certaines régions sont à l'évidence beaucoup mieux dotées que d'autres dans ces domaines et les disparités peuvent être importantes (par exemple pour l'économie du savoir et les dépenses pour l'innovation, les infrastructures haut débit ou le capital social favorable à l'entrepreneuriat). Pour être efficaces, il est nécessaire que les politiques de compétitivité territoriale s'ajustent à ces conditions locales et régionales variées. L'analyse détaillée des facteurs clé et notamment des dynamiques de productivité permet d'apprécier les enjeux et de se focaliser sur les problématiques majeures.

L'écart régional par rapport à la productivité moyenne nationale peut résulter de deux paramètres : la spécialisation dans des secteurs à haute (ou faible) valeur ajoutée et/ou une meilleure utilisation (ou la sous-utilisation) des ressources disponibles (technologie, infrastructures, etc.). Le graphique 1.4 présente une décomposition des effets de ces deux paramètres au niveau régional (TL2) à partir des données désagrégées de l'emploi de 36 secteurs. En 2000, seule l'Ile-de-France a affiché une productivité supérieure à la moyenne nationale. Ce résultat favorable tient presque autant à la spécialisation dans des secteurs à forte valeur ajoutée qu'à la meilleure utilisation des ressources disponibles. Par contre, les autres régions sont handicapées par leur spécialisation dans des branches moins productives (à l'exception de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la Haute-Normandie) et l'existence de ressources inexploitées (sauf l'Alsace). La spécialisation dans les secteurs à faible productivité est le problème crucial en Corse, en Auvergne, en Limousin, en

Graphique 1.4. **Décomposition des écarts de productivité régionaux par rapport à la moyenne nationale au niveau TL2, 2000**



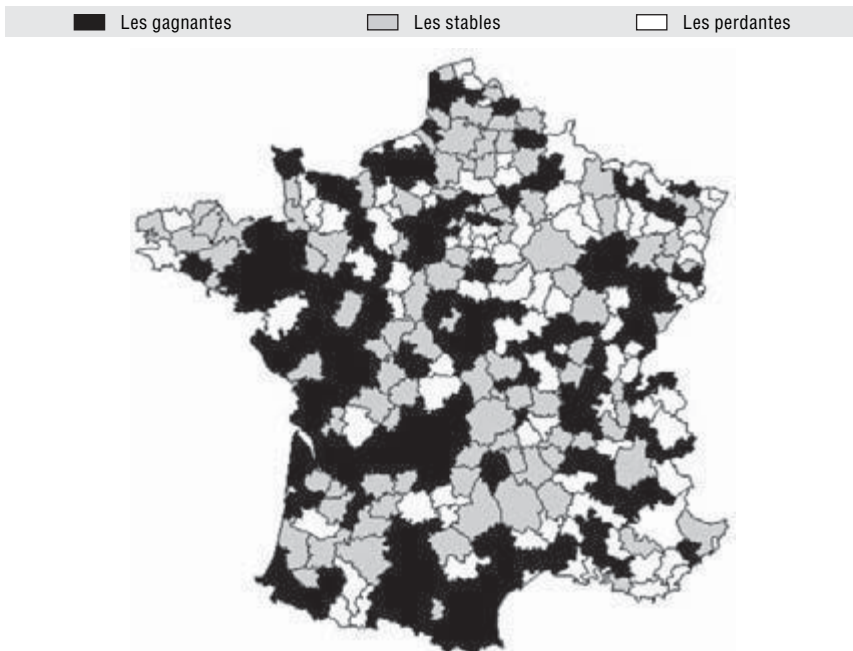
Source : INSEE, *Repérer les déterminants des performances régionales en France*, 2004.

Poitou-Charentes, en Bretagne, en Bourgogne, en Picardie et en Champagne-Ardenne, tandis que la présence de ressources inexploitées est plus prononcée en Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Centre et Haute-Normandie.

Le type de spécialisation et ses effets sur la productivité ont par ailleurs un impact sur la compétitivité internationale des territoires. Une étude du Commissariat général du plan<sup>11</sup> propose une typologie des zones d'emplois selon leur degré de vulnérabilité à la concurrence internationale, croisant le taux de couverture des exportations et des importations et la nature de la main-d'œuvre employée (carte 1.8). Le degré de vulnérabilité des sites est défini selon le degré d'exposition des activités à la concurrence internationale. Globalement, les zones d'emplois les plus fragiles sont en nombre de zones et en nombre d'emplois relativement limitées (40 zones et moins de 7 % de l'emploi national). Parmi ce groupe, treize zones cumulent le double handicap d'une grande fragilité au commerce international (avec plus de 30 % d'emploi dans les activités à risque très élevé) et de caractéristiques structurelles peu favorables (notamment spécialisation sectorielle, faible autonomie des établissements, faible technologie des unités productives, abondance de la

Carte 1.8. **Trois types de zones d'emploi**

Période 1994-2001



Source : Commissariat général du plan, Rapport sur la localisation des activités économiques et les stratégies de l'État, juin 2005.

main-d'œuvre peu qualifiée). Inversement, ce sont près de 4 zones d'emplois sur 10 qui ont une proportion d'emplois supérieure à la moyenne nationale dans des activités susceptibles de bénéficier du commerce international. Cette conclusion positive au regard de la capacité des régions françaises de rester compétitives émerge aussi d'une étude de l'OCDE<sup>12</sup>, qui montre que sur la période 1980-99 l'augmentation du degré d'ouverture internationale de la France, mesuré par le commerce international de biens et de services<sup>13</sup>, est significativement associée à une augmentation du taux de croissance du PIB dans 23 départements.

Il paraît par contre difficile d'apprécier la vulnérabilité des territoires aux délocalisations. Si, dans la période récente (1995-2001), les délocalisations semblent avoir eu un effet limité sur l'emploi industriel (0.35 % de l'emploi industriel en moyenne d'après une étude de l'INSEE), certaines zones d'emplois ont été néanmoins plus durement frappées<sup>14</sup>. Ainsi, les délocalisations auraient touché d'après la même étude plus de 10 % de l'emploi dans six zones et 5 % dans 30 zones. Mais l'effet reste faible dans le reste du territoire (la France comprend 352 zones d'emplois). Par ailleurs, les zones les plus pauvres ou ayant le taux de chômage le plus élevé ne paraissent pas avoir été plus affectées que les zones riches et à faible chômage.

### **Les infrastructures**

L'infrastructure semble moins le moteur du développement régional, en termes de rééquilibrage, que dans le passé. La position centrale de la France en Europe est déjà bien valorisée par un réseau de transport très étendu et très moderne. Les grands projets d'infrastructure créant des liaisons TGV et routières entre Paris et de nombreuses villes régionales dans le cadre d'un effort de développement concerté semblent avoir porté leurs fruits. L'amélioration des réseaux existants pour soutenir les tendances de rééquilibrage et d'ouverture vers l'Europe et les marchés internationaux reste un facteur clé de la compétitivité et de l'attractivité. Dans ces conditions, selon les prévisions de la DATAR, le déploiement du réseau routier peut se poursuivre en visant les objectifs suivants : 1) assurer la fluidité des grands axes de transit Nord-Sud, Benelux-Paris-Bordeaux-Espagne, d'une part et Benelux/Allemagne-Metz-Lyon-Italie/Espagne, d'autre part; 2) achever la réalisation de grandes liaisons autoroutières Est-Ouest, afin notamment d'améliorer les liaisons de la façade atlantique aux grands pôles européens. L'aménagement et le développement des infrastructures ferroviaires quant à eux répondent à trois préoccupations : 1) favoriser à la constitution d'un réseau de transport européen ferroviaire pour les voyageurs (TGV) et les marchandises (corridors européens de fret) – notamment via de nouvelles connexions avec l'Allemagne (TGV Est européen et TGV Rhin-Rhône), avec l'Italie (liaison nouvelle Lyon-Turin) et avec l'Espagne; 2) poursuivre le développement du réseau à grande vitesse pour une meilleure



desserte des métropoles régionales; et 3) améliorer la desserte des grandes villes qui resteraient à l'écart du réseau grande vitesse.

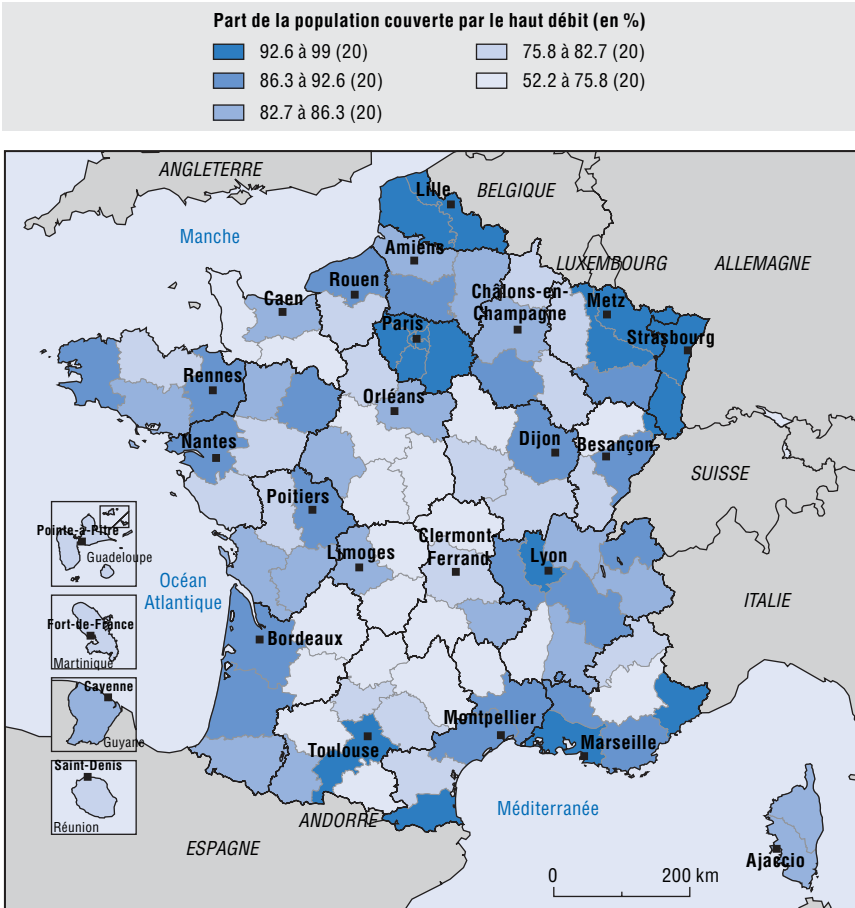
Le grand défi, comme pour le plupart des pays de l'OCDE, concerne l'accès aux technologies de l'information et de la communication, et à court terme l'accès haut débit. À première vue, la France a rattrapé son retard dans l'aménagement haut débit du territoire. Avec 24 millions d'internautes et 7.9 millions d'abonnés au haut-débit au 30 juin 2005, contre 6.5 millions d'abonnés au haut débit (dont 6.1 millions de lignes ADSL) au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 3.6 millions fin 2003 et 500 000 mi-2002, la France se situe dans le peloton de tête des pays européens. Avec un taux de pénétration ADSL de 16 % en nombre de lignes rapporté à la population totale, le pays se place désormais au-dessus de la moyenne européenne (15 %) après le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique, mais devant le Royaume-Uni et l'Allemagne. En pratique, le taux de pénétration est de 25 % des foyers et de 10 % de la population. Le parc de lignes xDSL augmente à un rythme de 12.9 % par trimestre et plusieurs technologies permettent maintenant d'accéder à l'Internet à haut débit<sup>15</sup>. La clientèle grand public constitue la grande majorité des abonnements à l'xDSL et au câble tandis que les autres technologies s'adressent plutôt à une clientèle « entreprise ». Alors que les technologies d'Internet sans fil étaient encore inexistantes en 2002, 5 % des internautes disposent déjà, aujourd'hui, au sein de leur foyer d'une connexion sans fil Internet. La France fait ici preuve d'un réel dynamisme d'innovation puisque l'on compte plus de 2 500 « hot spots » ouverts au public, le pays se situant au 3<sup>e</sup> rang mondial pour l'équipement Wifi, après les États-Unis et la Grande-Bretagne. Malgré ces succès, il reste que de nombreuses zones enclavées et notamment de nombreux espaces ruraux ne sont pas encore connectés au réseau haut débit et que beaucoup demeure à faire pour atteindre un maillage satisfaisant de l'ensemble du territoire (carte 1.9).

### **L'innovation**

Outre la spécialisation sectorielle et les infrastructures, la productivité est étroitement reliée à la capacité régionale d'innovation et d'utilisation des technologies.

Selon une étude de l'OST, bien que les indicateurs de dépôt de brevet par habitant montrent que le bilan de l'innovation de la France est inférieur à celui de pays plus petits (comme la Finlande ou la Suède), sa seule dimension la place parmi les trois premiers de l'UE 15 en termes de compétences en science et en technologie (ST). Malgré un recul de sa part dans les activités de ST de l'UE 15 (de 18.8 % en 1995 à 16.5 % en 2001), la France est passée de la troisième à la deuxième place derrière l'Allemagne (33 % en 2001) et devant le Royaume-Uni (13.5 % en 2001)<sup>16</sup>. Le nombre de familles de brevets triadiques (brevets déposés auprès de l'Office européen des brevets, de l'« US Patent and Trademark Office » et de l'Office japonais des brevets) confirme que la

Carte 1.9. **Haut débit : couverture de la population (en décembre 2004)**



Source : ORTEL(c) (TACTIS/IDATE) (2004), décembre. DATAR – Observatoire des Territoires.

France se place derrière le Japon, l'Allemagne et les États-Unis, mais devant le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne<sup>17</sup>.

Dans la même étude, au niveau régional, l'Ile-de-France s'est classée en tête des régions de l'Union européenne, avec Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées installées au sixième, quinzième et trentième rangs respectivement. L'Ile-de-France est en tête de tous les classements régionaux dans tous les domaines de compétitivité à l'exception des textiles. Mais elle enregistre une chute de près de 20 % du niveau de l'indicateur agrégé entre 1995 et 2001, tandis que les régions d'Oberbayern et de Stuttgart, respectivement deuxième et troisième du classement, progressent de 25.3 % et 22.6 %. Par ailleurs, quatre régions françaises seulement (dans l'ordre Ile-de-France,

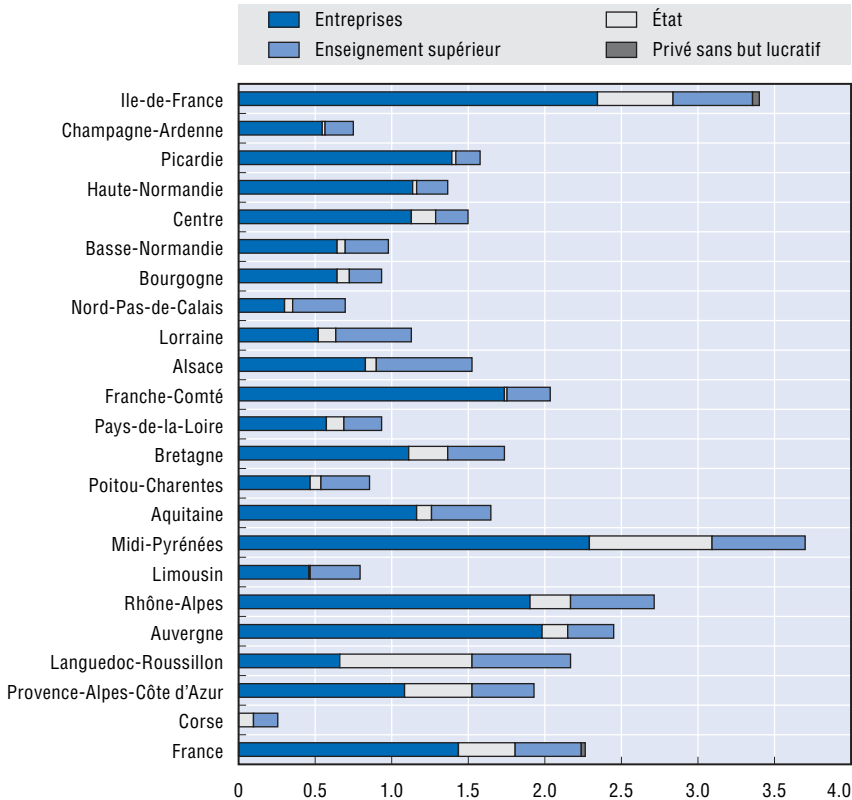
Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées) font partie des cinquante premières, contre dix-huit (sur quarante et une) pour l'Allemagne. De plus, alors que Rhône-Alpes perd trois places et Midi-Pyrénées cinq places, d'autres régions européennes, telles que la Catalogne (qui gagne quatorze places et se classe 29<sup>e</sup>, juste devant Midi-Pyrénées), font preuve d'un dynamisme important. Par contre, la région Rhône-Alpes s'est placée au troisième rang dans celui de l'énergie nucléaire et des énergies renouvelable, et la région Midi-Pyrénées au dix-septième rang pour l'aéronautique.

La concentration territoriale reste assez importante, avec les quatre régions l'Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées largement en tête. Deux aspects de cette concentration sont notables :

1. La concentration est généralement plus prononcée en ce qui concerne les compétences technologiques que scientifiques<sup>18</sup>. Si, dans le cas des secondes, l'Île-de-France et la région Rhône-Alpes représentent respectivement 36.8 % et 12 % du total national, leurs parts montent à 43.5 % et 16 % pour les compétences technologiques. La moindre concentration spatiale des compétences scientifiques pourrait être liée aux travaux de recherche des organismes publics, généralement plus présents que les entreprises dans les régions périphériques. Toutefois, des variations régionales considérables sont aussi observables en termes d'intensité de R-D et de répartition territoriale des chercheurs<sup>19</sup>.
2. La plus grande part des dépenses de R-D dans des régions telles que Midi-Pyrénées (69 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (66 %), Aquitaine (61 %) sont consacrées aux industries de haute technologie. Dans d'autres régions, comme la Champagne-Ardenne (36 %) ou la Basse-Normandie (20 %), l'investissement dans la haute technologie est beaucoup moins important et plus d'un cinquième du budget est absorbé par des secteurs à faible technologie (graphique 1.5 et tableau 1.3).

Les activités de R-D et les activités de production ne coïncident pas nécessairement, du point de vue territorial, tout à la fois parce que de nombreuses activités productives ne recourent pas nécessairement aux activités de recherche pour se développer et aussi parce que le rayonnement des activités de R-D déborde très largement l'aire de la région dans laquelle elles se situent. Les activités d'innovation prennent cependant de plus en plus d'importance dans l'ensemble des secteurs économiques et mettent en lumière le rôle crucial des effets de synergie fondés sur la proximité entre activités de recherche et développement et de production par grand domaine technologique. À terme, il pourrait être de plus en plus nécessaire de remédier à cette coupure ou à ce déséquilibre spatial. Cette nécessité de nouvelles connections devrait avoir des

Graphique 1.5. **Dépenses de R-D par secteur au niveau territorial 2, 2002**  
En pourcentage du PIB



Source : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

implications importantes pour les politiques régionales (rapprochement avec la recherche universitaire régionale, développement de réseaux, promotion de coopérations interrégionales).

Comme l'a montré le rapport de la DATAR, *La France puissance industrielle* (2003), cette question de découplage des spécialisations industrielles et scientifiques se pose différemment suivant les régions. Le rapport distingue ainsi cinq groupes de régions pour caractériser l'équilibre entre capacités d'innovation et de production présentes sur leur propre territoire :

1. les régions associant une maîtrise étendue des compétences scientifiques et techniques et un fort potentiel industriel : Ile-de-France et Rhône-Alpes;
2. les régions présentant ce type d'équilibre entre les deux composantes mais avec un volume d'activité nettement moindre : Lorraine, Bretagne, Centre;

**Tableau 1.3. Répartition des dépenses de R-D des entreprises en fonction de l'intensité technologique du secteur au niveau territorial 2, 2001**

En pourcentage des dépenses totales de R-D

	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	F (%)	Total (%)
Ile-de-France	35	40	2	2	6	15	100
Champagne-Ardenne	15	30	13	36	3	2	100
Picardie	4	66	19	9	1	2	100
Haute-Normandie	32	48	15	3	1	1	100
Centre	26	42	11	9	4	8	100
Basse-Normandie	n.d.	n.d.	3	20	2	20	100
Bourgogne	22	52	16	6	1	4	100
Nord-Pas-de-Calais	9	37	18	17	7	12	100
Lorraine	5	39	42	5	2	6	100
Alsace	25	49	5	13	2	7	100
Franche-Comté	9	85	2	1	0	3	100
Pays-de-la-Loire	49	20	11	8	5	7	100
Bretagne	44	11	3	3	1	37	100
Poitou-Charentes	17	62	n.d.	n.d.	n.d.	4	100
Aquitaine	61	15	1	4	10	10	100
Midi-Pyrénées	69	19	2	1	4	6	100
Limousin	11	77	3	4	3	3	100
Rhône-Alpes	38	36	11	4	1	10	100
Auvergne	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	100
Languedoc-Roussillon	4	63	2	2	13	16	100
Provence-Alpes-Côte d'Azur	66	16	2	1	2	13	100
Corse et régions d'outre-mer	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	100
France	36	36	7	4	4	12	100

A = Industries manufacturières à haute technologie.

B = Industries manufacturières à moyenne-haute technologie.

C = Industries manufacturières à moyenne-faible technologie.

D = Industries manufacturières à faible technologie.

E = Secteur primaire, énergie et construction.

F = Services.

On trouvera d'autres informations sur la classification des secteurs en fonction de leur intensité technologique dans le *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie*, 2003. Pour des raisons de secret statistique, les données désagrégées de plusieurs régions ne sont pas disponibles (n.d.), tandis que la Corse et les DOM-TOM, dont l'activité de R-D est très faible, ont été regroupés ensemble.

Source : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

- les régions dont le potentiel industriel est relativement plus important que le potentiel d'innovation scientifique et technique : Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Aquitaine, Alsace;
- les régions avec une prédominance scientifique et technologique plus qu'industrielle : Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées;
- les régions de moindre activité dans ces domaines : Limousin, Basse-Normandie, Auvergne.

## L'entrepreneuriat

Le renouvellement du tissu économique n'est pas seulement favorable à l'innovation et à l'émergence de nouveaux secteurs d'activité mais aussi créateur de richesses et d'emplois à l'échelon des territoires. C'est donc un enjeu important des politiques de croissance régionale et de compétitivité, d'autant que la France enregistre des performances moyennes dans ce domaine. Elle figure en particulier parmi les pays de la zone OCDE où le nombre de propriétaires d'entreprise par rapport à l'ensemble de la main-d'œuvre est particulièrement bas (moins de 10 % en 1998). Par ailleurs, ce chiffre a régulièrement baissé entre 1974 et 1998<sup>20</sup>. On relève par ailleurs des disparités territoriales marquées en ce qui concerne la culture d'entreprise. En 2002, c'était essentiellement dans les régions urbaines que le ratio d'entreprises par habitant (5.6 %) dépassait nettement la moyenne nationale (4.7 %), les régions rurales et intermédiaires étant moins dynamiques (4.3 % et 4.2 % respectivement). La plus forte densité des entreprises dans les zones urbaines s'expliquait par le nombre plus élevé de petites entreprises ne comptant pas d'employés salariés (voir tableau 1.4). Par contre, la structure des entreprises dans les zones rurales et intermédiaires se caractérisait par une plus forte proportion (environ 40 %) d'établissements de 1-9 salariés. Paris avec 13.1 % suivi de la Guadeloupe (9.2 %) et la Corse du Sud (7.8 %) affichent les taux les plus élevés d'entrepreneuriat, tandis que le Nord (avec 3.1 %), l'Aisne (3.1 %) et le Pas-de-Calais (2.9 %) se situent en bas de la liste.

Tableau 1.4. Répartition des établissements en fonction de la population par taille et par type de région TL3, 2002

Type de région	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	F (%)	G (%)	Total (%)
Régions essentiellement urbaines	60	32	4	3	1	0	0	100
Régions intermédiaires	52	39	4	3	1	0	0	100
Régions essentiellement rurales	52	40	4	3	1	0	0	100

A = Établissements ne comptant pas de salariés.

B = Établissements comptant de 1 à 9 salariés.

C = Établissements de 10 à 19 salariés.

D = Établissements de 20 à 49 salariés.

E = Établissements de 50 à 249 salariés.

F = Établissements de 250 à 499 salariés.

G = Établissements de plus de 500 salariés.

La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion ne sont pas prises en compte dans les calculs.

Source : INSEE, répertoire SIRENE.

Le rythme de création de nouvelles entreprises en France s'est nettement accéléré à partir de 2002. Après avoir connu une légère baisse entre 1997 et 1999, ce rythme a atteint 175 000 nouvelles entreprises créées chaque année entre 2000 et 2002 et cette tendance positive s'est poursuivie en 2003 et 2004<sup>21</sup> reflétant surtout la progression des créations pures. La construction, le

commerce de détail et les services aux entreprises ont généré près des 2/3 de la hausse des deux dernières années (2002/04). Parmi les taux les plus élevés sur la période 1996-2002, on peut citer la Réunion (11.6 %), la Seine-Saint-Denis (10.1 %), la Guyane (9.9 %) et Paris (9.2 %). Par contre, ces taux étaient nettement inférieurs dans les zones essentiellement rurales (qui occupaient les 24 dernières places de la liste). C'est dans le Cantal (3.6 %) et l'Indre (4.2 %) que l'on relevait les écarts les plus marqués par rapport à la moyenne nationale (7.2 %). Le gouvernement a développé depuis plusieurs années une politique favorable à la création d'entreprises via des exonérations fiscales, des simplifications administratives et la définition d'un statut particulièrement avantageux pour la jeune entreprise innovante (cf. le plan innovation de 2003 et la loi Dutreil), qui ont porté leurs fruits. Une question plus préoccupante est sans doute celle des défaillances d'entreprises en hausse significative depuis 2001, pointant notamment un problème récurrent dans le pays celui des difficultés de financement en capital des très jeunes entreprises.

### **Les qualifications de la main-d'œuvre**

En 2002, le niveau de formation de la population adulte française (25-64 ans) correspondait quasiment à 11 années d'études<sup>22</sup>. Ce chiffre plaçait la France au 23<sup>e</sup> rang de la zone de l'OCDE, loin derrière des pays tels que l'Allemagne, les États-Unis ou le Royaume-Uni, mais devant l'Italie et l'Espagne. Cela dit, le pourcentage de la population adulte dotée d'un niveau de formation tertiaire était de 25 % environ, chiffre proche de celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Malgré la proportion relativement élevée de la population titulaire d'un diplôme tertiaire, il existe des écarts régionaux considérables en termes de qualifications. Une forte concentration des diplômés est observable en Ile-de-France, Paris (44 %), les Hauts-de-Seine (35 %) et les Yvelines (30 %) affichant les taux les plus élevés de diplômés de l'enseignement tertiaire. À l'inverse, le ratio des diplômés à la population adulte est au maximum de 10 % dans les Ardennes, la Creuse, l'Indre, la Haute-Marne, la Nièvre et l'Orne. Il ressort aussi clairement du tableau 1.5 que la présence de diplômés est plus forte dans les régions urbaines (25 %) que dans les régions intermédiaires (17 %) ou rurales (13 %). Ces dernières enregistrent généralement des pourcentages supérieurs de population non diplômée (22 %) ou de niveau d'instruction primaire (21 %), alors qu'une part plus faible de la population entre dans ces catégories dans les régions intermédiaires (20 % et 17 % respectivement) et urbaines (18 % et 14 %).

Des inégalités ont aussi été observées entre les « zones d'emploi » en matière de qualifications du personnel dans les métiers industriels durant la période 1990-99<sup>23</sup>. Si l'on constate une convergence des tendances régionales dans le cas de salariés dotés de qualifications générales, les tendances restent plus dispersées dans le cas des salariés dotés de qualifications supérieures. De

Tableau 1.5. **Répartition de la population adulte par niveau d'instruction et par type de région, 2002**

En pourcentage de la population adulte

Type de région	Non diplômés (%)	Niveau 1 (%)	Niveau 2 (%)	Niveaux 3-4 (%)	Niveaux 5-6 (%)	Total (%)
Régions essentiellement urbaines	18	14	30	13	25	100
Régions intermédiaires	20	17	35	12	17	100
Régions essentiellement rurales	22	21	34	11	13	100

Notes : La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion ne sont pas prises en compte dans les calculs.

Niveau 1 = Éducation primaire.

Niveau 2 = Premier cycle secondaire.

Niveaux 3-4 = Deuxième cycle secondaire, et éducation postsecondaire non tertiaire.

Niveaux 5-6 = Éducation tertiaire. Les niveaux d'éducation correspondent aux catégories de la Classification internationale type de l'éducation (CITE 97).

Source : INSEE.

même, aucune corrélation n'a été trouvée entre le niveau initial ou la variation du niveau de qualification des territoires et l'évolution des chiffres de l'emploi. Par contre, les trajectoires individuelles des « zones d'emploi » par rapport aux qualifications et à la dynamique de l'emploi faisaient apparaître des écarts appréciables.

## 1.5. Conclusions

L'analyse ci-dessus a décrit le nouveau paysage français. Alors que dans le passé, la concentration des populations et des emplois était particulièrement accusée notamment en faveur de la région capitale, la mobilité des personnes a augmenté, favorisant les régions et villes périphériques dans le cadre notamment de dynamiques résidentielles souvent tributaires de mécanismes de transfert. Même si ce rééquilibrage est incomplet il est significatif et a suscité une certaine déconcentration des emplois. Dans le contexte actuel, l'attention se porte donc sur les éléments qui pourraient dynamiser l'économie du pays et notamment sur la capacité d'innovation des territoires et sur les modes de gouvernance qui peuvent être un accélérateur du développement. Le développement des régions motrices de la croissance et en particulier celui de la région capitale deviennent des objectifs importants pour les pouvoirs publics. C'est donc l'objet des deux prochains chapitres que d'examiner les stratégies de soutien de la compétitivité de ces régions et des autres et d'évaluer les initiatives en faveur d'une meilleure coopération des niveaux de gouvernement pour répondre aux défis concurrentiels présents.



## Notes

1. Voir Gravier.
2. Chiffres pour 2001, source : INSEE.
3. L'Île-de-France (12.6 %) et le Nord-Pas-de-Calais (11.8 %) attirent la plus grande part de l'IDE, celui-ci étant principalement orienté sur l'industrie automobile, les services et les nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC). La région Rhône-Alpes (9.4 %) s'est régulièrement classée parmi les cinq premières régions bénéficiaires au cours des 6 dernières années, les secteurs de l'électronique et des télécommunications ayant pour leur part consolidé la position de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (7.7 %) depuis 2000. Deux régions frontalières du Nord-Est du pays, situées à proximité de marchés européens stratégiques – la Lorraine (7.9 %) et l'Alsace (7 %), complètent cette liste des régions les plus attractives pour l'IDE.
4. La dynamique démographique des régions Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Haute-Normandie, toutes trois aux migrations fortement déficitaires, est essentiellement liée à un solde naturel supérieure à la moyenne.
5. Voir le rapport du Groupe Olivier, juin 2004, cf. : [www.groupe-olivier.org](http://www.groupe-olivier.org).
6. L'INSEE a qualifié onze « fonctions métropolitaines supérieures » symboles de dynamisme et porteuses d'images positives, surtout présentes dans les grandes zones urbaines pour effectuer un classement du rayonnement des grandes villes. Au nombre de ces fonctions qui voisinent les technologies de l'information, on peut compter parmi d'autres les banques et le transport. Les catégories d'emploi concernées sont : a) les artistes et emplois supérieurs artistiques; b) les cadres et emplois supérieurs de l'information; c) les ingénieurs et cadres de l'informatique des établissements industriels; d) les ingénieurs et cadres techniques de recherche, études ou développement dans les établissements industriels; e) les chercheurs de la recherche publique, emplois supérieurs des établissements de recherche et d'enseignement supérieur; et f) les cadres des services aux entreprises, les ingénieurs et cadres des postes et télécommunications.
7. Comme le note le rapport de la DATAR, il existe une certaine instabilité des frontières entre rural et urbain et les résultats sont très liés aux critères utilisés. La France utilise la notion d'aires urbaines et d'aires d'emploi de l'espace rural qui privilégie les relations domiciles/travail. La notion de bassin de vie est plus liée à l'offre de services et donne des chiffres plus importants pour le rural en incluant des villes petites et moyennes. De même, certaines zones périurbaines des grandes agglomérations présentent des niveaux de densité et d'offre de services proches de certains espaces ruraux.
8. *Quelle France rurale pour 2020?*, DATAR 2003.
9. Cette tendance doit toutefois être regardée avec prudence car l'analyse démographique réalisée sur la base d'un zonage différent en bassins de vie (INSEE, 2003) montre que sur les 605 bassins de vie qui perdent de la population entre 1990 et 1999, 60 % d'entre eux le doivent au solde migratoire ou à l'effet cumulé d'un solde migratoire et d'un solde naturel négatifs. Dans ces bassins, qui représentent environ 4.4 millions d'habitants, l'excédent des départs sur les arrivées aura été de 150 000 entre 1990 et 1999.
10. Voir INSEE Première, n° 726 (juillet 2000).
11. Localisation des activités économiques et stratégies de l'État, juin 2005.

12. *Globalisation and Regional Performances: The Effect of Trade Openness*, GOV/TDPC/TI(2003)4.
13. Le degré d'ouverture international d'un pays est mesuré comme la somme de la valeur des exportations et des importations en pourcentage du PIB.
14. Cf. : Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française. P. Aubert et P. Sillard, Direction des études et synthèses économiques INSEE. On mesure dans cette étude les présomptions de délocalisation. Les délocalisations sont détectées, lorsque l'emploi diminue ou disparaît au sein d'un établissement et que concomitamment les importations du groupe détenant l'établissement augmentent pour le type de bien concerné.
15. Les technologies xDSL (principalement l'ADSL) qui utilisent la liaison téléphonique traditionnelle; le câble dont l'équipement en haut débit est naturellement privilégié dans les pays fortement équipés; la fibre optique avec un raccordement résidentiel (FTTH, Fiber To The Home) qui est privilégié par certains acteurs; les technologies radio qui ne cessent d'évoluer avec le WiFi (rayon #100 m), suivi maintenant du WiMax (rayon #20 km) et d'autres qui pourraient fortement empiéter sur la téléphonie dite de troisième génération; l'accès par satellite qui offre des débits moindres, mais pour une couverture universelle.
16. Observatoire des sciences et des techniques, *Éléments pour une analyse cartographique comparative : Les pôles de compétitivité en Europe, 2003*.
17. Sa contribution n'a cependant pas été la même dans les onze domaines de compétitivité analysés. Elle a été supérieure (17.6 %) dans les logiciels éducatifs et multimédia et inférieure dans les textiles (13.6 %). Dans les cas de la microélectronique, des télécommunications et de l'informatique optique, son apport a été inférieur à la part française moyenne (15.9 % et 15.7 % respectivement).
18. Les champs de compétences scientifiques considérés prennent en compte les biotechnologies, les sciences médicales, la chimie, la physique, les sciences pour l'ingénieur et les mathématiques et l'informatique. Pour chacun de ces champs, les compétences dans les régions sont calculées comme la part des publications scientifiques produites par la région. Pour les compétences technologiques, les domaines considérés sont : l'électronique/informatique, l'instrumentation, les matériaux et la chimie, les biotechnologies, les procédés, les transports et équipements et le BTP. La mesure des compétences dans ces domaines s'effectue à partir du % de brevets européens enregistrés par les « inventeurs ».
19. Les régions Midi-Pyrénées et Ile-de-France consacrent 3.7 % et 3.4 % de leur PIB à la R-D, alors que les dépenses correspondantes en Corse s'élèvent à moins de 0.3 %. Ces différences régionales se sont toutefois atténuées entre 1997 et 2002 (le coefficient de variation a diminué de 0.54 à 0.53) grâce aux modifications apportées à l'affectation spatiale des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche publique.
20. OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* : les moteurs de la croissance : technologie de l'information, innovation et entrepreneuriat, édition spéciale 2001.
21. Virginie Fabre (2005), *La hausse des créations d'entreprises se poursuit en 2004*, INSEE Première, n° 1002, janvier 2005.
22. OCDE, *Regards sur l'éducation, 2004*.
23. Voir Frédéric Lainé, Bernard Morel et Michel Le Marois (2004), *La qualification des métiers industriels dans les années 90 : Évolution de la qualification et dynamique de l'emploi sur le territoire*, Observatoire des Territoires, Version provisoire, décembre 2004.

## ANNEXE 1.A1

## *Expliquer les performances économiques régionales : décomposition du PIB par habitant*

Les performances économiques varient sensiblement selon les régions. Dix départements seulement enregistrent un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale, celui des 86 autres lui demeurant inférieur. Plusieurs éléments concourent à cette situation. Certains ont trait aux caractéristiques fondamentales des économies régionales, qui font que celles-ci sont plus ou moins compétitives, mais l'un d'entre eux tient à la façon dont la population régionale et le PIB sont mesurés. En commençant par ce dernier facteur, on peut avancer que les migrations alternantes ont un effet de distorsion sur le panorama global de l'inégalité spatiale. En vivant dans une région et en travaillant dans une autre, les navetteurs augmentent le nombre d'habitants de leur région de résidence (et en diminuent le PIB par habitant) tandis qu'ils accroissent le PIB (et donc le PIB par habitant) de la région où ils travaillent. Il importe donc de tenir compte de l'effet de cette forme de migration dans les comparaisons interrégionales du PIB par habitant. Néanmoins, les écarts interrégionaux de cet indicateur peuvent également être le signe de disparités régionales portant sur des aspects économiques essentiels. Les économies régionales où la productivité de la main-d'œuvre est supérieure affichent généralement des niveaux plus élevés de PIB par habitant. Cette haute productivité peut résulter d'une spécialisation dans des activités à forte valeur ajoutée ou d'une meilleure utilisation des ressources disponibles (capital physique, capital humain, etc.).

De même, les taux d'emploi reflètent l'efficacité des marchés régionaux du travail, les régions performantes se distinguant en général par des taux élevés. Enfin, et surtout, toutes choses étant égales par ailleurs, le PIB par habitant sera plus élevé dans les régions où une part plus importante de la population est active au plan économique. Les taux d'activité correspondent

non seulement aux paramètres démographiques de la population (la structure par âge par exemple), mais aussi à certains aspects du développement social (taux d'activité des femmes, etc.).

On peut analyser l'influence des facteurs susmentionnés sur le PIB par habitant en décomposant la variable en ces éléments. Le PIB par habitant (en logarithmes) d'une région peut s'exprimer comme suit :

$$\frac{GDP_i}{P_i} = \frac{GDP_i}{EW_i} + \frac{EW_i}{LFW_i} + \frac{LFW_i}{LFR_i} + \frac{LFR_i}{P_i} \quad \text{Équation 1}$$

où P, EW, LFW et LFR représentent respectivement la population, l'emploi dans la région de travail, la population active dans la région de travail et la population active dans la région de résidence. Selon l'équation 1, l'écart entre le PIB par habitant (en logarithmes) d'une région donnée et la moyenne nationale devrait être égale à :

Écart de PIB par habitant = Écart de productivité + Écart entre les taux d'emploi + Taux de migration alternante + Écart entre les taux d'activité

## *Chapitre 2*

# **Stratégies territoriales et politiques de compétitivité**

## 2.1. Introduction

L'objectif principal de la politique régionale française a été pendant longtemps de favoriser une répartition équilibrée de la production et de l'activité sur le territoire national. Les gouvernements successifs ont cherché en particulier à réduire la prépondérance excessive de la région capitale et ont porté leur effort sur le rattrapage des régions en retard de l'Ouest et du Centre et sur les inégalités de développement des zones urbaines et rurales. C'était pour l'essentiel une politique d'aménagement du territoire directive plutôt qu'incitative et privilégiant l'accompagnement spatial, les infrastructures et l'investissement public dans les régions en difficultés. Cette approche, dominante durant les « trente glorieuses », était caractérisée en outre par une concentration des décisions au niveau central, les politiques étant suivies au niveau régional de manière passive. Le développement territorial s'inscrivait alors dans le Plan national, la stratégie étant mise en œuvre par la DATAR. Selon cette perspective, la gouvernance était conçue de manière hiérarchique, les collectivités territoriales étant en quelque sorte les « agents » du niveau central, qui seul décidait des politiques à mener.

Depuis vingt ans, on assiste en France, comme dans les autres pays développés, à une recomposition des politiques régionales et d'aménagement du territoire. Les conditions socio-économiques, sont très différentes de celles du début des années 80, produisant un nouveau tableau de l'activité économique et des localisations résidentielles. De nombreuses études ont en effet souligné la nature régionale des facteurs de compétitivité et donc la nécessité d'agir à ce niveau pour stimuler la croissance et l'emploi. Dans ce contexte la politique de développement régional consiste aujourd'hui à soutenir les projets des autorités infranationales et à cibler le développement économique. Si la plupart des pays continue certes de pratiquer des politiques de redistribution des ressources pour maintenir l'offre de services publics dans les territoires, les politiques régionales cherchent de plus en plus à mieux exploiter les potentiels des régions quelles qu'elles soient et à accroître leur compétitivité. La stratégie française s'inscrit dans ce schéma.

L'évolution de la politique régionale européenne a aussi fourni un nouveau contexte aux politiques territoriales et des structures transnationales pour les activités des autorités régionales et locales. Les régions sont devenues les briques de base de l'Europe compétitive et apparaissent maintenant comme le territoire pertinent de la construction du partenariat entre les élus locaux, l'État et

l'administration communautaire. Même si l'État central continue de jouer un rôle dominant dans les régions par le biais des préfets et de ses services déconcentrés (c'est-à-dire situés en régions et non à Paris) qui mettent en œuvre localement les politiques des ministères sectoriels, des relations nouvelles se sont établies avec les niveaux infranationaux de gouvernement. Ceux-ci voient leurs champs de décisions se développer tandis que l'État central remplit de plus en plus une mission de stimulation et de coordination plutôt que de gestion hiérarchique.

### **La politique régionale traditionnelle**

Dans le cadre de la stratégie reflétée par les lois d'Orientation sur l'aménagement du territoire de 1995 et 1999<sup>1</sup>, la politique régionale a adressé et continue d'adresser des thématiques liées à la géographie du pays (densité relativement faible, étendue, dispersion des grandes zones de peuplement), à sa position (carrefour d'échanges, importance des régions frontalières, des façades maritimes) et aux défis auxquels sont confrontés son tissu économique et ses régions (progression de l'internationalisation, territoires isolés, exode rural, quartiers sensibles, restructurations industrielles). La diversité des régions et de leurs performances et la volonté publique de corriger les inégalités spatiales a suscité par ailleurs des initiatives pour favoriser l'égalité des chances entre les territoires. L'État a surtout fondé son action sur le système de péréquation budgétaire et sur le financement des infrastructures. En matière d'incitations, ses interventions ont reposé sur deux instruments : les zonages et la prime à l'aménagement du territoire (PAT). Allègements de charges sociales, incitations fiscales, aides directes constituent les éléments du dispositif qui va en s'amplifiant en fonction de l'intensité du handicap économique et social du territoire concerné, par exemple dans les zones urbaines sensibles et les territoires ruraux prioritaires. La PAT rémunère quant à elle la création d'emploi dans des territoires à développement économique faible via une prime par emploi créée. Ces instruments constituent le socle de base des politiques pour les territoires défavorisés. Ils peuvent mobiliser des fonds significatifs (par exemple dans le cadre des dispositifs de reconversion de sites industriels en difficultés)<sup>2</sup>.

Alors que cette politique de développement régional se distingue peu des politiques standard conduites dans les autres pays membres, la France présente une particularité importante : son large recours aux contrats dans les interventions impliquant différents niveaux de gouvernement ou acteurs publics de même niveau. Le mouvement de décentralisation après 1982 a en effet donné des pouvoirs nouveaux aux instances infranationales, la politique régionale devenant une compétence partagée avec l'État central. Pour rendre l'initiative publique cohérente dans ce domaine, un cadre de concertation a été défini. La forme la plus emblématique de ces contrats est celle des Contrats de plan État-région (CPER) qui peuvent d'ailleurs se décliner avec d'autres instances (agglomérations, parcs régionaux, territoires spécifiques).

Avec les progrès de la décentralisation, les régions ont accru leur poids dans les décisions prises et le champ des contrats a été étendu pour couvrir non seulement les infrastructures et la modernisation de l'industrie, mais aussi d'autres domaines de l'action publique.

Les CPER constituent par ailleurs un domaine d'articulation entre la politique nationale d'aménagement du territoire et la politique européenne des fonds structurels. L'intervention de l'Europe est subsidiaire en ce sens qu'elle agit en complément des initiatives nationales et ne peut se substituer à celles-ci. Les financements de la Commission sont effectués sur la base de plans et de demandes de concours fournis par les États membres (DOCUP). En France, la DIACT joue le rôle de relais des préfets de régions et des services de la Commission dans ce domaine (voir encadré 2.1). Comme les CPER ont été synchronisés avec les fonds structurels et comme ils suscitent des actions identiques, le partenariat peut être totalement établi pourvu que les demandes des régions répondent aux desiderata de Bruxelles : diagnostic, évaluation des forces et faiblesses, cohérence avec les objectifs européens.

À cet égard, il est logique de considérer la Commission comme un niveau de décision supranational jouant un rôle dans la gouvernance de la politique française, non seulement directement au travers des fonds structurels, mais aussi parfois en tant qu'inspirateur de la politique nationale dans des domaines variés de l'action territoriale. Ainsi, en matière rurale, la perspective proposée par la Commission de prôner dès le milieu des années 90 le développement durable comme alternative à l'agriculture dite productiviste a servi de ligne directrice à la politique rurale française. La mise en œuvre de programmes transrégionaux ou transfrontières (INTERREG) a aussi précédé les réflexions des instances centrales sur ces questions. Enfin, l'expérience des programmes communautaires a contribué à diffuser un style et des méthodes et considérablement enrichi les procédures d'évaluation nationales.

À terme et compte tenu de l'élargissement, on peut cependant s'attendre à des réductions significatives des financements européens en métropole. Des redéploiements du budget européen peuvent aussi en atténuer les effets. Il est possible qu'ils conduisent à augmenter les dépenses régionales pour la compétitivité, la recherche et l'innovation (nouvel objectif 2) et confortent le soutien à la stratégie de Lisbonne (accroissement des fonds alloués au 6<sup>e</sup> PCRD et qui devrait être plus significatif pour le 7<sup>e</sup>)<sup>3</sup>.

### **La nouvelle politique territoriale**

En germe dans la loi de 1999, et illustrée dans certains CIADT depuis et notamment celui de 2002 (voir encadré 2.2), une nouvelle politique territoriale de compétitivité s'est ajoutée aux mesures et politiques régionale existantes. L'émergence de cette politique s'explique à divers titres. Tout d'abord, la



### Encadré 2.1. **Le rôle de la DIACT (ex-DATAR<sup>1</sup>) dans la politique régionale française**

À l'échelon central, la DATAR, maintenant renommée DIACT, continue d'animer la politique régionale française depuis les années 60. Compte tenu de la redistribution des compétences entre les niveaux centraux, régionaux et départementaux, elle est amenée de plus en plus à jouer un rôle de négociateur. La Délégation a perdu ses relais locaux (Missions interministérielles spécifiques, SDR) et aussi une partie de ses leviers financiers<sup>2</sup>. Moins centraliste et dirigiste que par le passé, la DIACT s'est recentrée sur ses fonctions stratégiques.

La Délégation dispose d'une capacité d'influence qui résulte de sa vocation interministérielle. À ce titre, elle est d'ailleurs un organisme sans équivalent hors de France. Son rôle de coordinateur dans la préparation des contrats de plan et d'interface avec la Commission lui confère en outre une fonction de relais des instances nationales et supranationales. Par ailleurs, la multiplication des niveaux infranationaux : intercommunalités, agglomérations, pays, départements, régions et des instruments positionne la DIACT au centre d'un réseau complexe d'interactions institutionnelles et conforte sa place d'instance incontournable pour toutes les questions nécessitant une bonne connaissance des territoires. Le budget de la DIACT ne représente toutefois qu'une très faible partie de l'effort budgétaire français en matière d'aménagement du territoire<sup>3</sup>. Les grands ministères, par exemple le ministère de l'Équipement, le ministère de l'Agriculture ou le ministère de l'Intérieur, portent en effet la plus grande part des financements<sup>4</sup>. Initialement rattachée au Premier ministre, la DIACT a connu depuis des tutelles ministérielles diverses dont la dernière en date est la mise à disposition du ministère de l'Intérieur en 2005. Ces tutelles qui ont reflété les priorités des gouvernements successifs ont rendu son rôle complexe.

1. La DATAR a été rebaptisée en octobre 2005 : DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires).
2. Voir P. Mazet, *Aménagement du territoire*, Armand colin, Paris 2000.
3. Quelques % de l'effort financier public total en faveur de l'aménagement du territoire. Les dotations du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ne dépassent pas les 50 millions d'euros.
4. Respectivement 35 % et 21 % de l'effort de l'État pour 2005 pour les deux premiers ministères.

compétition dans les pays industrialisés se joue de plus en plus sur l'économie de la connaissance et la mise en œuvre des technologies. On considère maintenant que près de 50 % de la production industrielle est le fait de secteurs dont l'activité est basée sur le savoir. La circulation de ce savoir et son intégration dans les produits nouveaux sont souvent locales et régionales. Le dynamisme et la compétitivité des régions ne sont cependant pas fondés

**Encadré 2.2. Les thématiques des Comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) récents\***

2000 février :	Développement durable du littoral et Sécurité en mer.
Mai :	Schémas de services collectifs, Contrats de plan, Relocalisation d'emplois publics, Mesures territoriales spécifiques.
2001 juin :	Équilibre territorial, Bassins en conversion, Modernisation des services publics, Société de l'information, Espaces sensibles.
2002 décembre :	Nouvelles orientations, Valorisation du rôle des grandes villes, Pôles d'excellence, Égalité des chances des territoires.
2003 mai :	Contrats de site et Revitalisation de territoires spécifiques.
Septembre :	Monde rural (ingénierie territoriale, accès aux services publics, réduction de la fracture numérique, lignes aériennes, gestion foncière, espaces périurbains, zonage, nouvelle population, espaces montagneux).
Décembre :	Réforme des contrats de plan, Stratégies des métropoles, Infrastructures de transport, Accès à l'Internet haut débit.
2004 septembre :	Pôles de compétitivité, Accompagnement du haut débit et Nouvelle politique du littoral, Mesures territoriales.
2005 juillet :	Pôles de compétitivité, Mesures territoriales.
Octobre :	Pôles de compétitivité (validation de 55 pôles), Anticipation des mutations économiques, Partenariat public/privé, Infrastructures de transport et Mesures territoriales.
Décembre :	Pôles de compétitivité (validation de 9 pôles).

\* Appelés avant octobre 2005 Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT).

seulement sur la R-D. Il est donc crucial de combiner les actions pour favoriser les synergies recherche/connaissance/industrie dans les régions avancées mais aussi de pouvoir mobiliser les potentiels dans les autres régions pour mieux diffuser l'innovation et soutenir l'emploi et la croissance, d'autant que de nombreux rapports (Conseil d'analyse économique, 2004a et b), les indicateurs de l'OST (Observatoire des sciences et des techniques) et les tableaux de bord de l'innovation (OCDE, UE) confirment l'insuffisance des capacités d'innovation de l'économie française et l'érosion de ses positions nationales et régionales dans ce domaine (voir aussi chapitre 1).

Dans ce contexte, le gouvernement a mis en place des dispositifs pour stimuler la compétitivité des territoires. On se limitera dans ce chapitre à analyser leurs impacts et leurs perspectives. De fait l'action publique se déploie pour l'essentiel dans trois domaines :

- a) Tout d'abord, les « clusters » régionaux et locaux. Les initiatives publiques visent à susciter des projets favorisant l'agglomération et la coopération des entreprises dans des secteurs traditionnels (Systèmes productifs locaux ou SPL) et le renforcement des liens avec les capacités de recherche locales publiques ou privées et les systèmes de formation dans les domaines à plus forte valeur ajoutée et intensifs en R-D. Cette politique de grappes, de synergies locales, d'échanges de savoir constitue tout l'enjeu du programme des pôles de compétitivité lancé à l'automne 2004 (section 2). Cette vision régionale donne aussi un rôle important aux collectivités territoriales non seulement pour abonder les financements gouvernementaux mais aussi pour financer des initiatives complémentaires. Ce programme a conduit récemment à labelliser 67 pôles dotés d'un bon potentiel d'innovation dont 15 ayant un niveau international reconnu.
- b) Les espaces urbains et ruraux, catégories maintenant plus hétérogènes et dont les potentiels de compétitivité sont mieux appréciés notamment au travers des mouvements de migration. La politique de la ville cantonnée aux problèmes sociaux et aux quartiers en difficulté semble en effet opérer une mutation en s'articulant sur les contrats d'agglomération (contrats de développement signés entre des regroupement de communes et l'État) et les futures contrats métropolitains (formule similaire pour les très grandes villes (voir ci-dessous section 3). L'État et les collectivités modernisent aussi leurs outils dans les territoires ruraux et dans les régions exposées aux délocalisations et aux restructurations par exemple avec les contrats de site (contrat signé entre l'État et un territoire particulier pour promouvoir son re-développement). La gestion de la « destruction créatrice » prend dans ces territoires des formes nouvelles. En particulier l'anticipation et la préparation aux changements futurs commencent à s'y imposer comme un élément central de l'action publique (section 3).
- c) Les politiques d'infrastructures numériques. Même si des problèmes subsistent en matière de plateforme logistique ou parfois d'accessibilité et de liaisons transversales, dans la plupart des domaines d'infrastructures les retards d'équipement sont considérés comme rattrapés<sup>4</sup> et un certain équilibre assuré sur le territoire. Pour certaines technologies d'information, en revanche, la couverture nationale est loin d'être réalisée et les conditions de concurrence peuvent être améliorées. Ceci concerne notamment le haut débit, un élément de connectivité qui peut affecter le fonctionnement et la compétitivité des entreprises et qui fera l'objet de la section 4.

## 2.2. Politiques de compétitivité industrielle régionale et politiques de grappes

### **La valorisation des PME : Les systèmes productifs locaux (SPL)**

Sans disposer d'une palette aussi variée de districts industriels que l'Italie ni de leur force de frappe économique (40 % de la production manufacturière italienne et plus de 50 % des exportations), la France a développé des formes de gouvernance locale de groupes d'entreprises qui peuvent s'y apparenter (systèmes productifs locaux). Beaucoup d'entre eux ont une origine ancienne, ayant perduré en dépit de l'absence d'institutions intermédiaires pour fortifier leur environnement et du professionnalisme insuffisant des associations de managers voire des chambres de commerce locales. Souvent concentrés dans les activités low-tech les districts sont localisés à la périphérie des régions centrales et dans des zones semi-rurales (Savoie, Rhône-Alpes, Vendée, Sud Alsace, Bretagne Est)<sup>5</sup>. D'autres se sont construits dans le sillage de grandes firmes donneuses d'ordre. Les études de P. Veltz ont montré que sous l'effet de l'europanisation et de la mondialisation des grandes compagnies, les PME sous traitantes après des processus d'adaptation ont cherché à diversifier leurs productions et leurs clients et ont souvent réussi à se réorganiser dans des formes plus proches de l'intégration horizontale et du réseau que des coordinations verticales antérieures<sup>6</sup>. Dans de nombreuses villes et capitales régionales (par exemple : Rennes, Nantes, Toulouse, Strasbourg), la fourniture de biens collectifs par les collectivités et l'État, voire le secteur privé, (associations, réseaux de coopération, fourniture d'information, programmes de formation, infrastructures) a été déterminante pour la consolidation des systèmes productifs locaux régionaux.

Les avantages des SPL sont connus (productivité supérieure aux firmes isolées, capacités d'exportation plus élevées, diminution des coûts de transaction<sup>7</sup>). Cependant, les marchés échouent souvent à faire naître spontanément ces groupements locaux d'entreprises là où un potentiel existe et les gouvernements sont appelés à aider les SPL latents à se matérialiser. Les modes d'intervention des pouvoirs publics sont divers et souvent décentralisés. Ils visent à activer les grappes, à faire émerger des formes de gouvernance (réseaux, forums pour le dialogue, structures d'animation) et à encourager les investissements dans les groupements locaux de firmes.

Il reste que la priorité accordée aux PME et aux agglomérations de petites entreprises dans la politique française est relativement récente. Pendant longtemps en effet l'action publique et en particulier la politique industrielle ont été marquées par le tropisme des grandes entreprises<sup>8</sup>. On considèrerait qu'il fallait acquérir une taille suffisante pour prétendre à la compétitivité internationale et s'engager sur les marchés d'exportation. Ainsi, pendant la période dite des trente glorieuses, la stratégie industrielle inspirée par le

rééquilibrage du territoire a consisté surtout à inciter les grandes entreprises à relocaliser leur production dans les zones moins développées.

La politique est devenue plus favorable aux PME dans la phase de crise des industries traditionnelles et d'intensification de l'internationalisation des grandes entreprises qui débute dans les années 80, mais la visibilité des SPL ne progresse pas. Dans les régions de vieille industrialisation, l'État est d'abord engagé dans des politiques de défense de l'emploi et de transferts de revenus qui ne s'avèrent pas soutenables à terme et laissent progressivement la place aux efforts de diversification. Si un certain nombre d'aides sont dirigées vers les PME dans des domaines divers (formation, conseil, management, accès à la technologie, création), leur dispersion, la faiblesse des centres techniques et l'environnement peu favorable à l'entrepreneuriat en réduisent la portée. Ces politiques ne visent pas le développement des liens entre firmes. Si ce concept est plus présent dans les technopoles, celles-ci ne débouchent pas pour autant sur de réelles agglomérations d'entreprises ayant de forts potentiels de coopération. Souvent installées par l'État et les collectivités territoriales pour des questions d'image et sans analyse précise de la demande, les technopoles remportent des succès mitigés. L'impact sur les PME est très limité. Les investissements à réaliser sont onéreux et le seuil de décollage souvent éloigné dans le temps.

Pendant cette période de redéploiement de l'économie et d'ouverture progressive des frontières, le rôle des PME s'est néanmoins fortement accru (les petites et moyennes entreprises représentent à la fin des années 90, 53 % des emplois et 40 % des investissements). Même si nombre d'entre elles sont des filiales de grandes entreprises et se sont modernisées dans leur giron, plus du tiers (pour les entreprises entre 200 et 499 personnes) sont des firmes indépendantes souvent avec des marchés locaux et régionaux, occupant des niches ou jouant le rôle de sous-traitant pour des firmes plus importantes<sup>9</sup>.

### **Les initiatives récentes**

Dans ce domaine, la politique suivie par le gouvernement a consisté d'une part à reconnaître le fait SPL et d'autre part à labelliser un certain nombre de systèmes productifs locaux et à leur fournir une assistance limitée pour des activités communes. Il ne s'agissait pas de créer des systèmes productifs locaux nouveaux mais d'amplifier la coopération et d'optimiser le fonctionnement des SPL existants. Le cahier des charges des deux appels d'offre de 1998 et 1999 lancés par la DATAR indiquait des conditions de sélection précises : la présence sur les territoires concernés non seulement d'une concentration d'activités mais aussi de relations interentreprises denses, d'une ou plusieurs structures d'animation et d'opérateurs qualifiés pour stimuler les interactions entre entreprises. Les financements ont surtout concerné des dépenses collectives « légères » de gestion : animation, audit, réalisation de sites Internet, communication interne, études et diagnostics et de manière plus limitée des initiatives commerciales ou d'innovation.

L'assistance économique fournie semble avoir eu des effets économiques et territoriaux bénéfiques selon les différentes évaluations conduites<sup>10</sup>. Pour le budget de l'État leur coût a été tout à fait modeste : 3.6 m EUR (pour 96 projets retenus) même s'ils ont été souvent abondés par des cofinancements des fonds structurels et de partenaires publics et privés. Par ailleurs le processus de sélection a abouti à une bonne couverture territoriale (avec toutefois une plus grande présence relative de Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, de la Franche-Comté et de l'Auvergne, l'Ile-de-France étant notoirement sous représentée). Il a également confirmé la vigueur du phénomène SPL dans les grandes villes régionales. De nombreux systèmes productifs sont toutefois restés en dehors de l'échantillon primé. Une étude de repérage a montré qu'environ 680 couples zones d'emploi/secteurs d'activité pouvaient être considérés comme des SPL potentiels<sup>11</sup>. Enfin, les analyses effectuées ont confirmé que dans les agglomérations organisées en SPL la création d'emploi entre 1993 et 2001 avait été de 9 % contre 5.7 % dans les secteurs équivalents. Au total si la politique des SPL lancée à la fin des années 90 a eu des ambitions limitées, elle semble avoir atteint ses objectifs. Elle a notamment encouragé la mise en réseau et apporté un concours déterminant à la mobilisation locale des entreprises et des collectivités. Celles-ci ont souvent œuvré pour que ces initiatives soient intégrées dans les contrats de plan et les fonds structurels.

Se pose maintenant la question de la poursuite et du suivi de ces mesures notamment pour capitaliser sur l'élan acquis. La politique de la DATAR a surtout visé à financer et à stimuler l'amorçage des coopérations dans les systèmes productifs locaux. Même si les SPL français sont plus petits et plus dispersés territorialement que leurs homologues de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Italie, leur impact sur les performances économiques régionales pourrait être rendu plus significatif. Les aides distribuées par le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) ont notamment contribué à faire émerger des leaders locaux, à accroître la visibilité des firmes et des associations qu'elles ont constituées et à améliorer la gouvernance territoriale. Les pouvoirs publics pourraient vouloir donner de nouvelles impulsions à la politique des SPL en se focalisant sur les services et les biens collectifs qui constituent l'avantage comparatif majeur des systèmes de firmes. Comme le montrent les expériences étrangères, la boîte à outil de ces politiques est variée (diagnostic et benchmarking, création d'associations, organisation de l'offre de services, marketing de la région, etc.). Des initiatives ciblées sur les formations spécialisées, l'entrepreneuriat, l'exportation pourraient venir conforter et assurer une plus grande stabilité des liens tissés dans le cadre des appels à projet initiaux. Le gouvernement a d'ailleurs déjà réservé un budget de 4 millions d'EUR au CIADT de septembre 2004 pour de nouvelles mesures.

## **Le renforcement des liens entre les entreprises et la recherche : L'émergence des pôles de compétitivité**

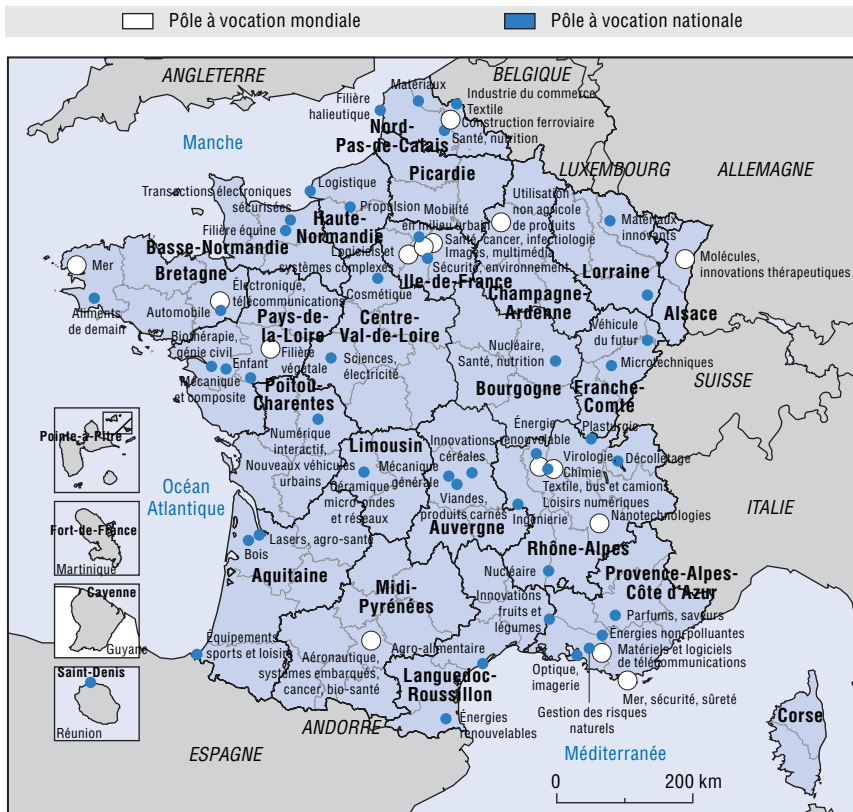
Même si une certaine continuité existe avec les grands SPL (21 ont postulé comme pôles de compétitivité), la démarche de pôle est plus ambitieuse. Elle consiste à soutenir des « clusters » souvent peu organisés associant des centres de recherche, des sources de savoirs et des capacités industrielles, de synchroniser le développement économique avec celui de la recherche et de créer les alliances nécessaires avec les entreprises sur les territoires (voir encadré 2.3).

D'une certaine manière, la stratégie des pôles de compétitivité a des antécédents et s'ajoute à des mesures existantes. Alors que les programmes de recherche publique ont souvent été utilisés comme élément de

### **Encadré 2.3. Les caractéristiques des pôles de compétitivité**

Les pôles sont constitués par l'ensemble des agents économiques : entreprises, centres de recherche et d'essais, organismes de formation initiale et continue qui contribuent par leurs activités à la création d'une offre satisfaisante sur le marché et mettent en œuvre des projets communs. L'objectif est d'atteindre sur un espace géographique variable une masse critique économique, scientifique et technique pour maintenir ou développer le dynamisme et l'attractivité des territoires. Pour identifier ces pôles, un appel à projets a été lancé et clos en février 2005. 67 pôles ont été labellisés en juillet 2005 dont 6 pôles mondiaux, 9 pôles à forte visibilité internationale et 52 pôles régionaux ou nationaux (voir carte 2.1). Pour 2005-07, l'État prévoit de dédier au lancement et à l'accompagnement des pôles de compétitivité 1.5 milliard d'EUR. Les partenaires associés aux pôles labellisés bénéficieront de trois types de mesures incitatives non exclusives : des subventions publiques, des exonérations fiscales et des allègements de charges sociales, des systèmes de financement et des garanties spécifiques. Les entreprises, situées dans une zone R-D du pôle, reconnue par décret en Conseil d'État bénéficieront d'exonérations de charges et d'allègements de cotisations patronales (50 % pour les PME, 25 % pour les autres), lorsqu'elles participent à des projets de pôle. En complément des crédits destinés à cofinancer les projets de pôles, des crédits d'animation, d'actions collectives et d'ingénierie sont prévus (pour un total de 36 millions d'EUR). Le CIADT de juillet 2005 a aussi décidé d'accompagner le développement du très haut débit dans les pôles. Il affecte 1 million d'EUR à l'appropriation par les PME des technologies numériques. Le gouvernement va par ailleurs consacrer 2 millions d'EUR au développement d'un système de veille et d'intelligence économique pour les pôles de compétitivité.

Carte 2.1. Les pôles de compétitivité



Remarque : Les implantations des pôles sont ici des approximations. Elles sont indiquées à partir de l'adresse du déposant du dossier, mais ne précisent pas le territoire effectivement couvert par le pôle.  
 Source : DATAR.

péréquation entre les régions, on avait constaté à partir de 1995 une volonté de regrouper les ressources. Ceci s'était traduit notamment par des investissements dans des génopoles (à l'instar de celui d'Évry) et cancéropoles et par une focalisation des ressources pour les nanotechnologies sur Grenoble (CNED)<sup>12</sup>. Par la suite, toutefois, les dispositifs ont tendu à s'additionner. Des Équipes de recherche technologique (ERT) ont été constituées dans les universités pour y renforcer la place de la recherche technologique développée en partenariat avec les entreprises (on compte actuellement 95 ERT). Il faut ajouter la création de 80 plateformes technologiques pour favoriser l'accès des PME à la R-D. Par ailleurs depuis 2 000, 20 Centres nationaux de recherche technologique (CNRT) ont été labellisés pour favoriser la collaboration entre les laboratoires universitaires et les centres de recherche industrielle dans des domaines d'excellence régionale comme à Toulouse. On peut citer enfin



l'établissement des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) qui financent des projets menés de concert par des PME, des grandes firmes et des laboratoires publics tout en étant ciblés sur des thématiques assez délimitées. Ces réseaux ont bénéficié de fonds substantiels (300 millions d'EUR entre 1998 et 2002)<sup>13</sup>.

Un autre défi pour les régions et leurs pôles de compétitivité est de bien exploiter le gisement d'innovation que constituent les résultats de la recherche publique et de favoriser la multidisciplinarité et donc la mixité de la R-D. En France, cet effort est rendu plus difficile du fait des cloisonnements de la recherche publique (division enseignement/recherche, grands organismes/universités, universités/grandes écoles – voir encadré 2.4). Pour l'heure, la capacité de réponse des organismes publics de recherche (OPR) et des universités aux demandes de l'industrie est limitée par le fait que les chercheurs ont un statut de fonctionnaire et par le fait qu'ils contrôlent dans une large mesure les commissions chargées de définir les projets de recherche. Beaucoup d'équipes de recherche en outre sont mixtes (universités/CNRS), ce qui rend la gouvernance des laboratoires et les relations avec l'industrie plus complexes. La faible autonomie des présidents d'université freine aussi leur capacité à mettre en place des stratégies et à s'engager dans de la R-D coopérative avec l'industrie. Enfin, la rigidité des réglementations de l'emploi gêne de plus en plus le développement des arrangements contractuels entre partenaires du public et du privé. Beaucoup d'institutions fonctionnent cependant avec des associations à but non lucratif qui peuvent recruter du personnel sur la base de contrats privés standard.

Dans ce contexte, les pôles de compétitivité ouvrent des perspectives nouvelles et tranchent sur les démarches « verticales » et sectorielles du passé. C'est tout d'abord une approche territoriale et interministérielle. Ensuite, il s'agit d'une démarche ascendante (*bottom up*). Ce qui est ciblé, ce sont les projets définis par les acteurs eux mêmes. Aucun modèle *a priori* n'est imposé quant à la forme de ces projets. Certains pôles sont focalisés sur le développement technologique (R-D), d'autres ont une dimension plus industrielle et mettent l'accent sur la productivité et la commercialisation, mais ce sont tous des partenariats actifs pour l'innovation. En ce sens, ils se distinguent des parcs scientifiques ou des technopoles. Dans ce cas, on espérait que des fertilisations croisées découleraient de la simple juxtaposition de firmes innovatrices, de centres de recherche, d'institutions d'enseignement supérieur. Ceci s'est effectivement passé dans bon nombre de cas, mais de manière relativement lente<sup>14</sup>. Il a fallu ainsi près de deux décennies et des investissements publics conséquents pour que la technopole la plus connue Sophia-Antipolis affirme son succès. Les pôles labellisés par contre sont majoritairement opérationnels, en particulier les pôles mondiaux et à visibilité internationale<sup>15</sup>. Il est intéressant de constater par ailleurs que les pôles choisis ont gardé une dimension régionale forte (voir carte 2.1). Enfin, les moyens mobilisés par le gouvernement sont substantiels : environ 400 millions d'EUR sur

#### Encadré 2.4. **Spécificités et performances du système français de recherche (SFR)**

Une première caractéristique de ce système est le rôle important joué par le secteur public dans l'organisation et l'exécution de la recherche. Le public investit plus de 1 % du PIB dans la R-D (2<sup>e</sup> rang en Europe). Sa fragmentation constitue un autre aspect majeur. On distingue en effet plusieurs catégories d'institutions publiques réalisant de la R-D :

- Les Établissements publics scientifiques et techniques de recherche (EPST) par exemple le CNRS (recherche en général), l'INRA (agronomie), l'INSERM (biologie), etc.
- Les Établissement publics à caractère industriel et commercial (EPIC) par exemple l'ANVAR, le CNES (espace) le CEA (énergie atomique), l'IFREMER (sciences de la mer), etc.
- Les universités (au nombre de 85 et dépendant du ministère de l'Éducation nationale).
- Les grandes écoles: scientifiques telles que l'ENS, l'École polytechnique, administratives telles que École nationale d'administration, commerciales comme HEC, l'ESSEC, etc.
- Des entités de recherche à but non lucratif tels que l'Institut Pasteur.

Ce système consacre d'abord une première division entre enseignement (les universités) et recherche (les grands organismes). Il explique que souvent la recherche universitaire est le parent pauvre en matière de R-D publique. Ce constat est confirmé par l'existence de la deuxième division entre universités et grandes écoles, ces dernières attirant l'élite par un mode de sélection sévère. La troisième division reflète les divergences plus traditionnelles entre les impératifs de court/moyen terme de la recherche industrielle et ceux à plus longue échéance du secteur public. Les coopérations entre recherche universitaire et firmes sont particulièrement peu développées (la recherche sous contrat avec les entreprises représente en 2002, 3,5 % de la R-D exécutée par les institutions d'enseignement supérieur, ce chiffre étant nettement inférieur au chiffre correspondant pour le Royaume-Uni (10 %) et les autres grands pays européens).

Par ailleurs, la dualité grandes écoles/universités ne facilite pas l'irrigation du secteur privé par les chercheurs. Les grandes écoles ont traditionnellement des relations étroites avec les entreprises et le secteur privé et leurs élèves y trouvent des postes de haut rang aisément. Compte tenu de leur taille, leur volume de recherche est limité mais bien orienté vers les besoins de l'industrie. La situation est inverse dans les universités où les titulaires d'un doctorat ne trouvent que plus difficilement des situations dans les entreprises et les meilleurs d'entre eux se dirigent souvent vers le secteur public.

#### Encadré 2.4. **Spécificités et performances du système français de recherche (SFR) (suite)**

Le SFR remonte pour la plupart des structures de recherche à l'après-guerre (certaines universités et écoles sont toutefois beaucoup plus anciennes). Il a connu certains changements (notamment celui du statut du chercheur avec la loi de 1982) qui ont accentué ses rigidités et le vieillissement de la population des chercheurs. En dépit de ses déséquilibres, la France réalise une performance moyenne en Europe (4<sup>e</sup> place) pour la DIRD : 2.23 % du PIB en 2002, en progression sur l'année précédente. Elle est certes encore loin de l'objectif de Lisbonne et de la performance américaine, coréenne ou japonaise. Mais elle occupe toujours des positions largement au-dessus de la moyenne européenne notamment pour l'emploi dans les services high-tech, les dépenses publiques de R-D (dont 20 % sont de nature militaire), les dépenses en matière de technologies de l'information ou le nombre de scientifiques et d'ingénieurs (mais les chercheurs sont maintenant en très faible augmentation). Même si la performance en matière de brevets est inférieure à la moyenne européenne, il faut signaler de bons résultats dans le secteur des biotechnologies et aussi dans le secteur des technologies de l'information. Les statistiques en ce domaine sont toutefois difficiles à interpréter.

trois ans en provenance du budget général, 800 millions fournis par les agences et 300 millions correspondant à des exonérations de charges sociales et d'impôts. Ces fonds pourront en outre être abondés par des financements des collectivités et par des fonds européens.

Dans le domaine de la politique des « clusters », beaucoup de pays membres ont accumulé de l'expérience et pointé des *modus operandi* intéressants (voir certains exemples dans l'encadré 2.5) – *spécialisation*. Même si l'ensemble de leurs programmes vise des objectifs similaires à celui des pôles de compétitivité et s'inspire du modèle de l'hélice triple : les interactions entre les firmes, la recherche et les différents niveaux de gouvernement, ils sont souvent spécialisés (sur les PME pour les centres d'expertise finlandais, la R-D universitaire au Japon, les parcs scientifiques au Royaume-Uni). Le nombre des « clusters » ciblés est en général plus limité même si on fait la part des effets de taille des différents pays. Par exemple le « Council of Competitiveness » aux États-Unis recommande au gouvernement fédéral de créer des « innovation hot spots » dans les cinq ans à venir mais indique un chiffre assez faible (10) même s'il le considère comme un minimum. *Coordination* – Par ailleurs, les programmes donnent une grande importance non seulement au pilotage des grappes et à leur animation, mais aussi à la coopération entre les ministères lorsque plusieurs

## Encadré 2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs

### Programmes nationaux

Le Japon a lancé deux programmes importants. Le premier programme managé par le MEXT (ministère de l'Éducation) cible les universités avec pour objectif de les faire travailler avec les industriels locaux et les organismes de financement pour commercialiser les nouvelles technologies. Le programme vise à réformer les centres de R-D et à améliorer le flux de connaissances par des mises en réseaux et l'octroi de subventions d'amorçage pour les activités conjointes. Pour chaque grappe de savoir, les activités sont managées par une organisation chef de file (en général un centre de R-D). Une équipe de coordinateurs de science et technologie et d'experts anime le « cluster » en organisant notamment des forums et des séminaires. Ils conseillent les participants en matière de priorités, de prise de brevets et d'activités de commercialisation. MEXT investira 410 millions de dollars sur 5 ans sur 18 « clusters » désignés et 5 « clusters » exploratoires.

Le second, géré par le METI vise à capitaliser sur les capacités endogènes existantes de 19 grandes régions et notamment sur leurs structures de R-D et sur leurs caractéristiques industrielles. Il a pour but d'assurer un soutien : a) aux échanges et à la coopération entre l'université, l'industrie et le gouvernement; b) au développement des technologies pour des applications locales; c) à l'établissement de structures pour fournir des formations aux entrepreneurs. Les fonctionnaires des bureaux régionaux du METI (environ 500 personnes) coopèrent avec 5 800 PME et les chercheurs de plus de 220 universités dans le cadre du programme. Sont impliqués également les autorités locales et leurs staffs et aussi celui des incubateurs locaux. Le METI consacre à ce programme 350 millions de \$US sur une période de 4 ans.

En Suède, le programme des Centres de compétence a pour objectif de renforcer les interactions université/industrie et de les structurer autour de pôles d'excellence avec une masse critique de ressources permettant d'assurer une meilleure correspondance entre les infrastructures de science et de technologie et les besoins de l'industrie. Pour s'assurer que les Centres de compétence répondent de manière adéquate à la demande de l'industrie, une partie de leur financement doit être fournie par les fonds propres des universités et les industries participant au programme doivent détacher des membres de leur personnel auprès des centres. Un aspect particulier de ce programme est que les firmes bénéficiant de l'aide des centres doivent collaborer avec d'autres firmes opérant dans les mêmes catégories de technologies. VINNOVA a créé 28 Centres de compétence avec approximativement 160 firmes participantes.

### Encadré 2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs (suite)

En *Allemagne*, la politique régionale s'inscrit dans le cadre d'un accord entre le gouvernement fédéral et les Lander appelé GA (Gemeinschaftsausgabe) ou programme conjoint pour l'amélioration des structures économiques régionales. Ce programme a pour but d'aider au financement des investissements commerciaux et publics à destination des municipalités. Depuis janvier 2005, le GA offre aussi des aides aux réseaux de coopération et à la gestion des « clusters ». Des soutiens peuvent être apportés à l'échelon régional et suprarégional pour des collaborations entre entreprises et institutions associées pour promouvoir leur coopération, développer des réseaux d'information, amplifier le transfert de technologies, incorporer du savoir externe dans les processus d'innovation, faciliter l'accès au savoir-faire d'autres entreprises, développer la compétitivité des PME. Les Lander peuvent assurer une part des dépenses jusqu'à 300 000 euros par projet (jusqu'à 500 000 s'il y a plus de 5 partenaires). Sont éligibles les dépenses pour le staff et les équipements de la superstructure du « cluster » mais pas ses dépenses courantes. Le financement public ne peut dépasser 70 % des coûts éligibles.

En *Corée*, un réseau de 37 Centres de recherche régionaux universitaires a été créé pour améliorer la coopération entre les universités et les PME dans les régions. Ils visent à améliorer la qualité de la recherche du secteur de l'enseignement supérieur et à rendre cette recherche plus accessible aux PME. Ils ont aussi pour but d'offrir aux PME des services sous la forme de conseils techniques, de projets de R-D conjoint, de séminaires de formation et de donner accès à des équipements scientifiques.

#### Programmes régionaux

L'Agence Scottish Enterprise (SE) a été une des toutes premières à étudier le potentiel des grappes et à initier une politique de soutien dès le début des années 90. L'agence a travaillé avec des « clusters » souvent plutôt matures et déterminés à développer leurs liens internes et leur coopération avec le secteur public. SE a développé un ensemble d'initiatives avec 15 grappes choisies pour leur impact significatif sur la compétitivité écossaise et pour leur sensibilité et pour la capacité de Scottish Enterprise à apporter une valeur ajoutée dans le domaine. Les secteurs couverts ne sont pas seulement ceux de la high-tech et des « clusters » urbains, mais concernent aussi des activités traditionnelles à forte dimension rurale telles que l'agroalimentaire, la forêt ou le tourisme. Au travers du Cluster Action Plan l'agence a dépensé dans ce cadre 360 millions d'EUR en 6 ans. Les mesures mises en œuvre sont très variées, incluant la création de forums, le conseil et les méthodes pour l'innovation, le soutien aux incubateurs, ou l'aide aux infrastructures essentielles pour la grappe. Ces aides sont fournies via les 12 filiales locales de SE.

### Encadré 2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs (suite)

En Catalogne, la Généralité (le gouvernement régional) dispose des compétences nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de R-D. Il agit au travers du ministère régional pour l'Éducation (DURSI), l'Agence de gestion des universités et de la recherche (AGAUR) et par le biais du Centre pour l'innovation et le développement des entreprises (CIDEM). Plusieurs initiatives ont été prises dans le domaine des « clusters » pour faciliter l'accès aux marchés, élaborer des labels et renforcer la qualité des produits. Dans les productions sévèrement concurrencées par les pays à faible coût de main-d'œuvre, la recherche de niche a été privilégiée. Dans le cadre du plan innovation, un réseau de 70 centres de soutien à l'innovation technologique (Xarxa IT network) a été constitué dans les différentes universités. Le gouvernement régional finance pour les centres labellisés des mises à disposition de juristes pour trois ans et des soutiens aux contrats de recherche signés avec les firmes\*.

\* Pour obtenir la labellisation, il est nécessaire que les centres soient dirigés par un professeur ayant l'esprit d'entreprise, qu'ils conçoivent et mettent en œuvre une stratégie commerciale fondée sur le professionnalisme et qu'ils ne concurrencent pas les entreprises privées.

d'entre eux sont impliqués. Dans le cas japonais, la coordination entre les deux programmes est assurée par des forums nationaux et par l'établissement de conseils de promotion des « clusters » régionaux. 12 d'entre eux ont été créés. *Réforme complémentaire* – Il est aussi intéressant de noter qu'au Japon en 2004 une réforme des universités publiques nationales a entériné leur séparation avec le gouvernement central (les personnels n'ayant plus le statut de fonctionnaire) et que plusieurs mesures ont été prises dans le même temps pour favoriser leur rôle dans la recherche collaborative et le développement régional. *Sélection* – En Suède et en Finlande on s'efforce de préparer le terrain et de favoriser l'orientation des recherches universitaires vers les besoins de l'industrie et des grappes en imposant des conditions de financement ou de labellisation des centres d'excellence. Les centres potentiels sont en concurrence et tous ne sont pas retenus. *Continuité des initiatives* – De manière générale, il est admis dans la plupart des pays que les programmes d'aides aux « clusters » nécessitent du temps pour faire sentir leurs effets. Ils sont appliqués sur des périodes bien souvent supérieures à 5 ans pour être efficaces. Dans le cas de la coopération entre les firmes et les universités, la constitution de centres spécialisés facilite le fléchage et permet aux firmes de trouver les bons interlocuteurs. Notons que selon certaines études la présence d'au moins une grande firme dans le « cluster » permet souvent d'améliorer la cohérence des relations avec les universités<sup>16</sup>. *Budget* – Enfin, les soutiens aux « clusters » nécessitent du personnel d'intervention (intermédiaires, facilitateurs) et donc des budgets souvent

conséquents. Les analyses coûts bénéfiques et l'évaluation des résultats sur la base de critères de marché sont des pratiques communes et nécessaires pour bien piloter ces opérations.

### ***L'articulation avec les politiques de recherche et d'innovation : un processus en cours***

Ainsi que le gouvernement l'a annoncé, il mobilisera les ministères (industrie, recherche, agriculture et défense<sup>17</sup>) sur leur budget pour financer les pôles (à hauteur de 400 millions). Ils pourront fléchir jusqu'à 30 % leurs crédits budgétaires sur les pôles. Plusieurs agences seront aussi mises à contribution pour fournir plus de la moitié des concours prévus. En plus de la Caisse de dépôts et consignations (CDC) et d'Oseo (qui résulte de la fusion de l'ANVAR et de la BDPME), il s'agit de l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) nouvellement créée et de l'Agence nationale de la recherche (ANR) (voir encadré 2.6) qui a vu le jour en février 2005. Ces agences fourniront des fonds sous forme de subventions éventuellement complétées par des financements privés et des avances remboursables (et aussi des fonds propres et aides en matière d'équipements pour la CDC).

### ***Nouvelles mesures et changements institutionnels***

La réforme de la recherche publique en cours, son orientation vers les secteurs stratégiques pour l'économie nationale et la correction de certains dysfonctionnements du système de financement devraient assainir l'environnement des pôles de compétitivité et se répercuter favorablement sur leur fonctionnement. Dans ce domaine, la Cour des comptes notait dans son rapport 2003 l'instabilité des subventions à la R-D publique<sup>18</sup>. Elle s'inquiétait en outre de l'évolution des financements incitatifs, ceux qui visent justement à orienter les laboratoires vers les priorités thématiques définies par le ministère et donc à favoriser la réactivité de ces institutions<sup>19</sup>. Ces critiques relayées par des débats intensifs pendant toute l'année 2004 avec la communauté des chercheurs sur le budget de la recherche, la création de postes et le rôle de la recherche fondamentale ont ouvert la voie à une nouvelle loi sur la programmation de la recherche (LPR). Celle-ci actuellement en chantier pourrait accorder des soutiens pour la création pôles de la recherche et de l'enseignement supérieur (PRES) et des exonérations fiscales et aussi faciliter l'implication des collectivités territoriales dans le domaine de la recherche. Selon les indications émergeant du débat en cours, les collectivités pourraient avoir la possibilité de signer des conventions avec les PRES notamment pour financer des équipements, doter le pôle de chaires régionales de recherche et offrir des contrats régionaux de thèse aux doctorants. Une convention de pôle signée avec la puissance publique précisera les objectifs de cette nouvelle structure, ses moyens et les modes d'évaluation des résultats. Un label parc de

**Encadré 2.6. La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence pour l'innovation industrielle (AII)**

- a) L'ANR. Cette agence de moyens opérationnelle depuis février 2005 devrait rationaliser le financement des programmes de R-D (par exemple les RRIT), permettre une meilleure concentration sur les priorités nationales et assurer le soutien des équipes de recherche les plus créatives. Des comités scientifiques comprenant au moins  $\frac{1}{3}$  de chercheurs étrangers seront établis pour sélectionner les projets. L'agence ne financera pas des institutions mais des projets avec des crédits alloués sous forme de package (pour des dépenses de fonctionnement, de personnel ou d'investissement). L'agence se veut une structure légère sans aucun laboratoire et à démarche innovante. Une enveloppe de 200 millions d'EUR sera disponible pour stimuler la créativité des chercheurs et financer les projets les plus prometteurs en dehors des thématiques classiques. Il est prévu que l'ANR puisse financer des programmes dans le cadre des pôles de compétitivité.
- b) L'AII. Créée en août 2005, l'Agence pour l'innovation industrielle a pour mission de susciter et de soutenir des programmes mobilisateurs d'innovation industrielle (PMII). Sont ainsi concernés des projets de recherche et développement de 3 à 5 ans, d'un montant supérieur à 50 millions d'EUR dont l'objectif est de mettre sur le marché mondial de nouveaux produits à un horizon de 5 à 15 ans. Ces PMII sont pilotés par un industriel ou un consortium et associent des entreprises, des grands groupes, des PME et des organismes de recherche publique. L'AII est dotée de 2 milliards d'EUR pour les deux premières années. Les partenariats avec d'autres pays européens seront systématiquement recherchés de manière à atteindre une taille critique de niveau mondial.

recherche pourrait enfin être instauré recouvrant des incubateurs, des pépinières d'entreprises et des laboratoires de R-D privés. Placés préférentiellement au voisinage des PRES, ils pourraient venir renforcer certains pôles de compétitivité à dominante technologique.

Jusqu'à présent, l'absence d'une réforme des universités, les difficultés de financement des Institutions d'enseignement supérieur et l'exode des cerveaux ont affaibli la contribution des centres d'enseignement supérieur à la recherche en coopération et limité leur présence dans les pôles. Certains préconisent des changements dans le fonctionnement et la tutelle des universités (cf. rapport Blanc). Les universités pour l'heure n'ont ni la taille ni la visibilité des universités étrangères performantes et elles ne sont pas assez corrélées aux systèmes institutionnels et industriels locaux. Seules les meilleures d'entre elles (par exemple les 8 à 15 premiers établissements à dominante



scientifique ou médicale) commencent à mettre en place un pilotage stratégique notamment dans le cadre de contrats quadriennaux avec l'État. Les latitudes présentes d'expérimentation pourraient cependant fournir de nouvelles opportunités (coopération entre universités, regroupements territoriaux ou thématiques, sensibilisation des universitaires au monde de l'entreprise). Certaines universités technologiques font parti de consortia européens (par exemple l'Université de Compiègne) et se sont spécialisées dans l'essaimage et la culture d'innovation, mais elles sont peu nombreuses. À la suite d'un appel à projets du ministre délégué à la Recherche, des « maisons de l'entrepreneuriat », espaces interétablissements d'enseignement supérieur, dédiés à la connaissance de l'entreprise et à l'aide à la création d'activités ont été mises en place. Les projets retenus sont situés dans les régions suivantes : Auvergne, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Par ailleurs la loi de 1999 (loi Allègre) a approfondi le dispositif en encourageant la constitution de services industriels et commerciaux (SAIC) dans les centres de recherche publique et les universités. La mise en place de structures d'intermédiation peut certainement faciliter la mise à disposition des services de recherche des Institutions d'enseignement supérieur ou des organismes publics de R-D. Comme le montrent les exemples étrangers de telles structures sont souvent à même de vaincre les réticences du monde industriel souvent mal informé sur la recherche universitaire et de l'aider à définir sa propre demande en matière de services de R-D. Les progrès accomplis dans ce domaine exigent cependant des politiques d'envergures mêlant incitations et cadre approprié.

La faiblesse de la demande de recherche des entreprises est aussi la traduction de l'engagement insuffisant du secteur privé dans les dépenses de R-D. D'après le rapport Beffa, l'industrie française est trop spécialisée sur des secteurs à faible niveau technologique, eux-mêmes fortement concurrencés sur le marché international. Le rapport considère que les crédits d'impôts ne suffisent plus et qu'ils peuvent entraîner certaine forme de saupoudrage et propose le lancement d'un certain nombre de grands programmes gérés par une nouvelle agence de l'innovation industrielle suivant une procédure top down. Cette proposition a été retenue par le gouvernement et l'agence créée (voir encadré 2.7) mais son organisation n'est pas encore totalement finalisée. Cette approche par la demande devrait donner un rôle important aux grandes entreprises. Beaucoup des thématiques de l'agence recourent celles des pôles (biotechnologies, nanotechnologies, énergie), mais son implication dans l'allocation des fonds pour les pôles et son positionnement par rapport à eux sont encore à définir.

### ***Pôles de compétitivité : la dimension régionale***

Même si le gouvernement a pour objectif d'encourager les dynamiques qui pourraient se développer autour de nombreux pôles régionaux, il considère en

### Encadré 2.7. **Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France**

Le système *Ile-de-France* de type multispécialisation est pratiquement dominant sur tous les secteurs mais parfois en recul notamment sur les brevets. Près de 62 000 chercheurs travaillent en *Ile-de-France* occupant notamment 42.5 % des effectifs de la recherche privée. Même si les effectifs publics ont diminué en valeur relative, le volet enseignement supérieur et recherche des contrats de plan représente près de 25 % de l'effort général dans ce domaine et l'un des postes les plus importants du CPER (20.3 % des crédits contractualisés de l'État dans cette région). Cette spécialisation marquée en R-D est accompagnée par une forte concentration de PME industrielles, notamment dans le secteur high tech. Ces entreprises souhaitent bénéficier de la proximité des centres de recherche publique et des grandes entreprises en particulier pour l'électronique, les télécommunications et les ordinateurs. Ces secteurs ont beaucoup profité de la politique de grands programmes high-tech de l'État central. La région est souvent considérée comme le centre d'innovation de la France.

Parmi les activités leader dans la région capitale, on compte le secteur automobile, les équipements de communication, la pharmacie, les instruments de précision et les services informatiques. Même si ces secteurs innovants sont souvent dominés par des grandes entreprises, plusieurs « clusters » de petites ou très petites entreprises sont particulièrement compétitifs, notamment le district industriel de l'habillement (Le Sentier) qui combine haute couture et prêt-à-porter et celui des jeux vidéo qui a d'ailleurs été labellisé comme pôle de compétitivité de la région. La région connaît des développements particulièrement intéressants. Une vaste restructuration est en cours et comme l'on montré des travaux récents\*, la productivité augmente fortement et la part de l'*Ile-de-France* dans le PIB français est stable. La production industrielle reflue de la région surtout dans les secteurs traditionnels. Dans le même temps, les politiques de relocalisation des chercheurs et des centres de recherche ont favorisé l'émergence de pôles concurrents. Mais elles ont aussi affaibli la région surtout si on considère que ce sont notamment des équipes jeunes qui sont parties en province. Le Conseil régional a d'ailleurs fortement augmenté ses dépenses pour la recherche en se concentrant sur les équipements et les projets structurants. Si la restructuration du complexe militaro-industriel, important en *Ile-de-France* a conduit à des réorganisations, la concentration de PME, de grandes firmes et de centres de recherche est impressionnante notamment dans le cadre de la cité scientifique *Ile-de-France* Sud. Elle ne s'est pas traduite pour l'heure par un renforcement des performances en matière de brevets et de production scientifique (cf. chapitre 1).

### Encadré 2.7. Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France (suite)

Le système grenoblois plus concentré et peut être plus efficient fondé sur de bonnes relations grands organismes/industrie et aussi université/industrie soutenues par des aides régionales. Le système grenoblois trouve son origine dans la présence tant de centres nationaux de recherche (CNRS, CEA/LETI) que de laboratoires privés de R-D comme ceux de Pechiney, France Télécom, Bull, et Air Liquide. Grenoble a aussi attiré un grand nombre de compagnies étrangères qui ont installé des capacités de recherche sur place comme ST Microelectronics (maintenant allié avec Philips et Motorola), Sun Microsystems, Arjo Wiggins et Xerox. Cette situation combinée au nombre important d'étudiants étrangers travaillant dans les universités et écoles de Grenoble ont conféré au système régional d'innovation de la région une forte dimension internationale. Celle-ci est encore renforcée par la présence de plusieurs organisations internationales de la recherche gérant sur place de grands équipements (par exemple l'Institut Laue/Langevin). Plus que tout autre région en France, Grenoble est caractérisé par un excellent environnement de recherche, une vision économique et technique partagée par les différents partenaires et un capital social élevé très favorable à la coopération entre les individus. La coordination systémique est forte, facilitée par la présence de nombreuses associations d'entreprises, de forums et de clubs industriels. Ce modèle a toutes les caractéristiques de plusieurs régions européennes innovatrices comme Stuttgart, Cambridge ou Eindhoven/Leuven.

Le système toulousain à base plus étroite surtout porté par l'aérospatial et les NTIC. On pourrait intégrer dans cette catégorie les situations de Marseille et Nice Sophia-Antipolis sur la microélectronique et le logiciel. Il s'agit de fait de régions où le potentiel scientifique s'est en quelque sorte développé plus rapidement que l'activité industrielle. Décentralisé au travers d'une politique de délocalisation dans les années 60, le pôle spatial toulousain a pris forme en 20 ans. L'installation de deux grandes firmes aéronautiques a aidé à la concentration de nombreux sous-traitants dans la région. Le CNES et l'Aérospatial ont structuré les relations avec les sous-traitants et encouragé les ingénieurs locaux à créer des firmes et à financer la recherche à l'université. Le développement d'un système local à Toulouse a coïncidé avec le développement de la ville qui a gagné 120 000 personnes de 1990 à 1999. Une série d'organisations de collaboration locale et régionale ont été créées spécifiquement pour préparer de nouveaux projets et conforter la relation avec les acteurs et notamment entre l'université, les écoles d'ingénieurs et l'industrie. La région Midi-Pyrénées, grâce au pôle toulousain, investit fortement en R-D, dans une proportion similaire à celle de l'Île-de-France (3.7 %). La région est la deuxième région française pour l'aéronautique. La capacité d'innovation est fortement concentrée dans la métropole qui représente près de la moitié du PIB de la

**Encadré 2.7. Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France (suite)**

région. Les autorités régionales mettent l'accent sur la création d'entreprises notamment pour réduire la fracture territoriale entre la métropole et le reste de la région affectée par les restructurations des industries traditionnelles et la stagnation démographique.

\* Davezies 1998, Beckouche 1999.

même temps qu'il est nécessaire de concentrer suffisamment de fonds sur quelques systèmes régionaux d'innovations majeurs qui apparaissent comme les moteurs de la compétitivité<sup>20</sup>. En France, seul un petit nombre de régions ont une base économique et une spécialisation fondée sur les secteurs de la connaissance qui peut leur permettre de développer des systèmes régionaux d'innovation performants et diversifiés : Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur (voir encadré 2.7). Les six pôles mondiaux français appartiennent d'ailleurs à ces régions qui représentent par ailleurs près de 54 % du PIB français.

Dans le cadre de ces systèmes régionaux d'innovation, les collectivités peuvent jouer utilement un rôle de coordinateur et de soutien des pôles notamment pour favoriser le croisement des technologies. L'implication des collectivités et des régions s'accroît d'ailleurs dans les systèmes régionaux leaders (le volet recherche des contrats de plan dépasse les 15 %) et des agences de l'innovation commencent à voir le jour (cf. Aquitaine, Midi-Pyrénées, etc.). Le rôle des collectivités pourrait être aussi important pour les pôles nationaux et régionaux, car les capacités d'abondement des régions seront décisives, compte tenu du nombre de pôles et des priorités accordées aux 15 pôles à visibilité internationale. Jusqu'à présent, les régions ont été inégales dans la stimulation et la promotion de l'innovation et ont peu investi dans la R-D (elles financent seulement 1.4 % de la recherche publique). Dans certaines d'entre elles, les agences de développement ont assuré le portage de dossier de candidature de pôle particulièrement complexe. Dans d'autres, certaines collectivités ont été particulièrement engagées notamment les départements. Certaines de ses régions ont l'intention de mettre en place des schémas d'innovation (exemple Rhône-Alpes). Les services déconcentrés ont aussi établi des stratégies en matière de recherche et d'enseignement dans le cadre des PASER.

Maintenant que les pôles sont sélectionnés, les collectivités peuvent exercer des fonctions d'animation et fournir des services pour les entreprises du pôle. Compte tenu de la mobilité de ces entreprises, le renforcement des

relations dans le pôle dépendra pour une part de la capacité des agglomérations et des régions de fournir ou d'assurer la maintenance d'équipements ou de biens collectifs utiles aux entreprises : centres d'enseignement et services de formation adaptés à leurs besoins, parcs industriels, pépinières, forum pour le dialogue entre les participants du pôle, etc. La qualité de la politique locale devient un élément de la compétitivité du pôle de même que la convergence des différentes collectivités et de l'État sur les actions à entreprendre.

### **En résumé**

Les pôles de compétitivité présentent de nombreux atouts : initiatives régionales, portage industriel, interaction avec la recherche et l'enseignement, taille significative. Ils sont de nature à enclencher des dynamiques favorables. Ils constituent par ailleurs une étude de marché en vraie grandeur qui donne des informations très précieuses aux entreprises sur les capacités disponibles en matière de recherche, de réseau et de potentiel d'innovation. À terme, de nouveaux participants pourraient se joindre aux « fondateurs » et entretenir le cercle vertueux de la croissance.

Les pôles semblent être à même de lever certaines barrières et de propager un nouvel esprit coopératif. L'appartenance des PME et notamment des PME innovantes à un pôle labellisé peut faciliter leur accès aux marchés de capitaux à risque. Par ailleurs, dans beaucoup de pôles, les grandes entreprises sont souvent positionnées en intégrateur en bout de chaîne et donc comme consommateur des produits intermédiaires fournis par les start-ups, ce qui a pour effet de stabiliser les PME très innovatrices et de conforter l'impact des incitations gouvernementales.

La collaboration avec les institutions d'enseignement supérieur semble plus difficile tant qu'une véritable culture d'innovation n'aura pas pénétré ces institutions et que des changements n'auront pas été introduits pour favoriser leur autonomie. Les pôles de compétitivité constituent des expérimentations. On peut espérer que la réussite des régions à fort capital social agira comme un facteur de changement dans les autres.

Le rôle de catalyseur des agences étatiques comme l'ANVAR et des collectivités reste essentiel même si les industriels constituent le moteur des pôles notamment pour soutenir les jeunes pousses et les PME. Comme le montre l'expérience des conseils de direction des « clusters », les petites firmes ont souvent des difficultés à se faire entendre dans les instances de direction des « clusters ».

Les relations extérieures du pôle pourraient être tout aussi importantes que les liens internes. Les firmes et notamment les groupes entretiennent souvent des partenariats de R-D avec des entreprises hors de la région et même du pays comme l'a montré une étude récente sur 1 600 sociétés : (ministère

de l'Éducation nationale). Pour optimiser les innovations, accélérer leur introduction sur le marché et leurs fréquences, les pôles seront d'autant plus efficaces qu'ils pourront aussi valoriser les liens extérieurs de leurs membres.

### 2.3. Politiques pour les territoires urbains et ruraux et pour les régions en restructuration

#### **Les politiques de compétitivité urbaine**

Les changements dans la politique de la ville peuvent être considérés comme la traduction urbaine du changement de modèle de la politique régionale illustré plus haut. Les objectifs de la politique de la ville de la France ont été jusque dans les années 70 essentiellement quantitatifs. Ils visaient à permettre la construction du plus grand nombre possible de logements. Cette approche a dans une certaine mesure conduit à des problèmes de ségrégation spatiale qu'il a été nécessaire de traiter dans les années 80 au travers d'actions ciblées. Celles-ci ont porté sur certains quartiers par le biais de nouvelles infrastructures et de mesures sociales et environnementales (réhabilitation de grands ensembles, développement social des quartiers)<sup>21</sup>.

L'enjeu de la politique de la ville est désormais de dépasser la politique de réparation des quartiers en difficulté et de mettre en œuvre dans le cadre de projets globaux de territoire, un véritable développement social et urbain de ces quartiers dits défavorisés où vit cinq millions de personnes<sup>22</sup>. Cette politique s'est notamment traduite par la création des zones franches urbaines en 1996, mais aussi par la priorité accordée récemment au développement économique. Plus largement, c'est l'ensemble de la politique urbaine française qui a évolué vers une approche davantage axée sur la compétitivité des zones urbaines, depuis la fin des années 90 notamment pour tenir compte de leurs poids économique croissant.

Les outils de la planification spatiale sont aussi de plus en plus utilisés dans cette optique de compétitivité. La France connaît depuis 2-3 ans une relance sans précédent des démarches de planification. La loi SRU du 13 décembre 2000 a renouvelé les outils de cette planification pour les mettre au service de projets de développement de territoire. Ainsi, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) remplacent les anciens schémas directeurs et s'appliquent à l'ensemble d'un bassin de vie (voir annexe 2.A1 à ce chapitre).

L'État affirme également ses priorités à travers les Directives territoriales d'aménagement (DTA). Cinq d'entre elles concernent des bassins de vie de type métropolitain où il s'agit de mieux accompagner le développement urbain et économique (Alpes du Nord, métropole lyonnaise, aire métropolitaine marseillaise, Alpes maritimes, bassin minier lorrain). Les politiques d'aménagement constituent un second levier d'action. L'État applique en partenariat avec les collectivités toute une série d'instruments (notamment les

établissements publics fonciers et les Établissements publics d'aménagement) destinés à renforcer certains territoires de rang européen ou à permettre le re-développement des espaces ayant connu des mutations économiques rapides (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais).

Le nouvel accent mis sur la compétitivité des zones urbaines est encore plus visible à travers les nouvelles procédures, telles que les contrats d'agglomération et les projets métropolitains. Les contrats entre les villes, agglomérations, métropoles et l'État permettent une meilleure prise en compte de la pluri-annualité et une définition plus précise des objectifs à poursuivre. Ils sont la base même de la gouvernance de la politique urbaine de la France. Cependant, leur articulation et l'ajout régulier de nouvelles strates contribuent à rendre cette politique peu lisible et à diluer les responsabilités. L'approche du soutien à la compétitivité économique demeure encore trop cloisonnée et fragmentée, notamment parce que les contrats ne s'appliquent pas encore véritablement à l'échelle des zones économiques fonctionnelles, ce qui limite donc leur impact. Les futurs contrats métropolitains (signés à partir de 2007) constituent cependant un pas important dans le sens de la reconnaissance de la région économique fonctionnelle.

### ***Les contrats de ville***

Les contrats de ville (qui reflètent l'engagement d'une ou plusieurs collectivités territoriales et de l'État de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel destiné à traiter les quartiers les plus défavorisés à l'échelle de l'agglomération ou de la commune) ont été introduits lors du Plan de relance pour la ville en 1993, dans le but de promouvoir une stratégie globale, et non plus sectorielle. Les contrats de ville s'inscrivent avant tout dans l'optique du développement social urbain. Plus de 1 300 quartiers et six millions d'habitants bénéficient aujourd'hui des actions menées dans le cadre de ces contrats, au nombre de 247.

Leur dimension économique est relativement faible, mais elle a pris une part plus importante avec l'incitation pour les contrats de ville à s'étendre à un territoire intercommunal. C'est à partir des contrats de ville que s'est progressivement affirmée la nécessité de concentrer des efforts particuliers sur la forme urbaine et la transformation profonde et durable du cadre de vie des habitants. Ainsi sont nés dès 1990 les premiers grands projets urbains (GPU) au nombre de 14 fin 1999. Face aux limites des GPU – trop souvent mis en œuvre selon la Délégation interministérielle à la ville (DIV) comme des grandes opérations d'urbanisme, occultant les enjeux sociaux et économiques, la décision a été prise de les relayer à partir de 2 000 par 110 grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain, plus nombreux et plus ambitieux et totalement intégrés dans les contrats de ville. Ils visent notamment à conduire des actions de revitalisation et de revalorisation sociale, afin de redonner une

valeur économique à ces territoires. Ils comprennent ainsi des programmes liés à l'implantation de services publics et collectifs, au désenclavement des quartiers et à leur intégration à l'agglomération (amélioration de la desserte en transports, meilleure répartition des fonctions d'agglomération) et à la revitalisation économique (soutien au tissu existant, aide à la création d'activités par les habitants).

### **Les zones franches urbaines (ZFU)**

Le Pacte de relance pour la ville de 1996 (1996-98), déployé au travers d'un programme de discrimination positive en faveur de certaines zones urbaines en difficulté, constitue un effort plus significatif pour promouvoir un traitement économique de leurs handicaps. Il crée notamment le dispositif des zones franches urbaines (ZFU). La délimitation des 44 ZFU (0.8 million d'habitants en 1999) ainsi déterminées est opérée par décret en Conseil d'État, « en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques ». Le principe des ZFU est de proposer des allègements de taxes et de charges sociales aux entreprises qui s'installent dans ces zones et recrutent au moins 20 % du personnel résidant dans les ZFU (ou dans d'autres zones urbaines sensibles (ZUS)<sup>23</sup> de la même agglomération).

Plusieurs rapports : le rapport au Parlement du ministre délégué à la Ville de juillet 2001; le rapport de la Cour des comptes de 2002 sur la politique de la ville et le rapport d'information de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat de juillet 2002 font un diagnostic positif de cette politique, qu'il s'agisse de création d'entreprises et d'emplois ou de réalisation d'investissements. Ils soulignent également les difficultés techniques à mesurer avec précision l'impact spécifique et le rapport coût efficacité des mesures d'exonération fiscales et sociales qui y sont attachées.

Le Sénat, dans son rapport de 2002 fait état des résultats suivants :

- En 2002, le nombre d'entreprises créées ou transférées a dépassé 12 000 dans les ZFU (contre 2000 en 1996). Le nombre d'emplois nouveaux par rapport à 1996 dépasse 46 000, dont deux tiers de créations, alors que l'objectif était d'en créer 10 000. Le nombre d'emplois exonérés dans les ZFU pour des entreprises de moins de 50 salariés se situe entre 60 000 et 65 000 unités. Les neuf dixièmes des emplois exonérés relèvent de contrats de travail à durée indéterminée.
- La clause d'embauche de personnel résidant dans les ZFU (fixée à un minimum de 20 % des emplois à partir de l'embauche d'un troisième salarié exonéré) a été bien respectée puisque le taux d'emploi local varie entre 25 et 30 %.



- Le montant total estimé des investissements publics et privés réalisés dans les ZFU, qui ont eu un effet multiplicateur sur l'activité économique locale, dépasse 22 milliards de francs en cinq ans.

Selon la DIV, l'effet ZFU est très net dans la mesure où le parc d'établissements dans les ZFU a cru de près de 40 % entre 1999 et 2002, soit six fois plus que dans les unités urbaines ayant une zone urbaine sensible. La croissance très forte des établissements de services aux entreprises (et en particulier de conseil et d'assistance dont le nombre double entre 1999 et 2002 passant de 1 800 à plus de 3 700) caractérise le plus nettement les ZFU. Les établissements de construction, de commerce de gros, d'activités immobilières ont également progressé (DIV, rapport 2004). Les effectifs salariés des établissements implantés en ZFU sont selon l'ACOSS de 81 300 au 31 décembre 2003 soit une progression de 4 % par rapport à fin 2001.

Cependant, il faut noter que les entreprises nouvellement implantées dans les ZFU se concentrent le plus souvent sur leur pourtour, en raison du manque de « foncier » disponible au cœur des quartiers. C'est donc à la périphérie des quartiers que le développement économique est le plus marqué, et l'impact des ZFU au cœur des quartiers est limité.

Le bilan globalement favorable de la première génération de ZFU a conduit le gouvernement en 2003 à prolonger de 5 ans le dispositif actuel des 44 zones franches et à l'étendre. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 un régime d'exonérations fiscales et sociales s'applique dans les 41 nouvelles zones franches urbaines créées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Y sont octroyées des exonérations fiscales sur 5 ans aux petites entreprises de moins de 50 salariés qui s'implantent dans les quartiers ZUS à condition qu'elles réservent un tiers des emplois créés aux habitants des quartiers difficiles de l'agglomération<sup>24</sup>.

Par rapport aux résultats obtenus, le Sénat estime que le coût de cette politique apparaît raisonnable, si l'on compare le montant des exonérations aux transformations qu'elles ont induites dans les quartiers<sup>25</sup>. Cependant, ce constat n'est pas unanimement partagé, et le coût des mesures liées aux ZFU est régulièrement critiqué. Selon une étude du cabinet Ernst and Young, réalisée en juin 2000 sur la base des informations communiquées par les comités d'orientation et de surveillance pour l'Association des villes zones franches urbaines, le coût moyen des exonérations fiscales et sociales relatives à un emploi en ZFU (que celui-ci soit créé, transféré ou préexistant) est compris entre 33 753 francs (5 158 EUR) et 44 832 francs (6 838 EUR). Cependant, la capacité des ZFU à créer de l'emploi de long terme est régulièrement questionnée.

Jusqu'à présent, la politique de la ville n'a pas réduit sensiblement les écarts de développement et les inégalités entre les quartiers « ZUS » et le reste du territoire. Entre les deux recensements nationaux de la population (1994 et 1999),

le taux de chômage des ZUS a progressé de 18.9 % à 25.4 % (contre 12.8 % et 10.8 % en moyenne nationale); 43.6 % des demandeurs d'emploi issus de ces territoires n'ont aucun diplôme.

Les experts de la DIV préconisent de travailler en priorité désormais sur l'image des quartiers en difficulté et de leur relation avec le reste de la ville. Ils recommandent également de favoriser la collaboration avec le secteur privé dans ce domaine. Ils considèrent aussi que le maintien de services publics de proximité est un élément crucial de la vie de ces quartiers et de leur attractivité. On constate cependant que les zones semi-urbaines franciliennes et de manière générale les périphéries des autres grandes agglomérations sont défavorisées par rapport au reste de la France. Il y a près de deux fois moins de maisons de services publics dans ces territoires.

### ***Politique urbaine, développement économique et contrats d'agglomération***

Avec les communautés d'agglomération prévaut une vision plus intégrée et plus globale des villes<sup>26</sup>. Ces communautés ont été créées pour faire mieux coïncider les aires de développement économique urbain avec les périmètres administratifs. Créées dans le sillage de la loi de 1999 sur la coopération intercommunale et de la LOADDT, elles peuvent faire l'objet de contrats d'agglomération signés entre l'État et les collectivités et s'inscrivent alors dans le « volet territorial » des Contrats de plan État-région, déclinaison infrarégionale des CPER dans des territoires de projet (voir chapitre 3). Sur 169 agglomérations (communautés d'agglomérations et communautés urbaines) éligibles à la contractualisation, 94 d'entre elles étaient contractualisées au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Le projet d'agglomération établi par les collectivités de l'agglomération apparaît quant à lui comme le support de ce contrat. Il vise non seulement au renforcement des solidarités entre les différentes parties de la ville, à une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et au développement de la qualité de vie dans la ville, mais aussi à la mise en œuvre d'une stratégie organisée autour des priorités de développement.

Dans ce domaine, les très grandes aires urbaines sont plutôt généralistes : lorsqu'elles offrent de nombreux emplois supérieurs, elles disposent également d'une diversité dans leurs secteurs économiques. La diversification de la base économique des villes est la meilleure garantie face aux risques de restructuration brutale qui affectent périodiquement certains secteurs économiques (Jacquier, 2001). Les phénomènes de spécialisation concernent essentiellement les aires urbaines de taille plus réduite. La plupart des agglomérations recherchent un positionnement exemplaire sur un ou plusieurs secteurs d'activité en créant ou en développant des pôles d'excellence, c'est-à-dire une concentration d'entreprises sur un territoire

partageant une même filière, un même métier, ou un même produit et liées à des fonctions supérieures d'enseignement, de recherche et d'innovation. Une forme de spécialisation s'exprime à travers les profils des technopoles de Montpellier, Rennes, Grenoble, qui fondent une partie de leurs emplois métropolitains supérieurs sur l'association recherche publique/privée dans les secteurs de l'informatique et des télécoms. C'est parmi les aires urbaines moyennes du Nord et de l'Est que l'on retrouve les dominantes industrielles fortes (DATAR, 2004). Le tableau 2.1 donne une indication des pôles d'excellence identifiés dans certaines villes françaises.

Tableau 2.1. **Pôles d'excellence et filières identifiés dans les projets d'agglomération**

Agglomération	Pôles d'excellence et filières identifiés dans les projets d'agglomération
Arras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle transport – logistique et NTIC, création d'un pôle agroalimentaire</li> <li>• Filière touristique, culturel et de loisirs</li> </ul>
Belfort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle d'excellence transport et d'énergie</li> </ul>
Bordeaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle véhicule électrique</li> <li>• Pôle de la vigne et du vin</li> </ul>
Brest	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle maritime et océanographique</li> <li>• Filières TIC et électronique, IAA</li> </ul>
Dijon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle d'art contemporain</li> <li>• Filières logistique et tourisme</li> </ul>
Dunkerque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle environnement industriel et énergie</li> </ul>
Le Havre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle logistique et portuaire</li> </ul>
Lille	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle NTIC et numérique</li> <li>• Filières textile, agroalimentaire, tourisme...</li> </ul>
Lyon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle environnement et développement durable</li> <li>• Cancéropôle</li> <li>• Filière mode et création</li> <li>• « Cluster » jeu vidéo</li> </ul>
Rennes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôle d'excellence sport</li> </ul>
Nancy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Filières informatiques et télécommunications, éco-industries, instrumentation médicale et biomatériaux</li> </ul>
Tarbes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Filières électrique et électronique de puissance, aéronautique</li> </ul>

Source : ETD, L'approche économique des projets de territoire, décembre 2003.

L'emploi et l'insertion sont relativement peu abordés dans les contrats d'agglomération. Ceci est sans doute lié à la multiplicité des acteurs et périmètres d'action ou à la légitimité de l'agglomération dans ce domaine.

Peu de contrats d'agglomération comprennent un diagnostic de la situation économique précis et complet. Une enquête menée par ETD en 2003 déplore particulièrement la pauvreté et le faible nombre d'indicateurs utilisés, le recours à des statistiques sur la courte durée, l'absence de comparaison et le nombre limité d'analyses portant sur le tissu économique local existant

(filières, savoir-faire et potentialités pour le développement endogène). Ces aspects sont souvent occultés par une focalisation sur des atouts hâtivement additionnés en matière de développement exogène (attractivité *a priori*, infrastructures, zones d'activité et équipement en réseaux haut débit). Dans quelques cas seulement, un diagnostic complet est joint au projet, ou une véritable synthèse, comprenant un exposé des grands enjeux économiques permettant d'éclairer les options stratégiques retenues. Trop souvent, les objectifs des contrats d'agglomération sont donc flous et imprécis, ce qui risque de compromettre le suivi rigoureux des crédits investis et l'évaluation *ex post* des contrats.

### **Le soutien à la compétitivité des métropoles**

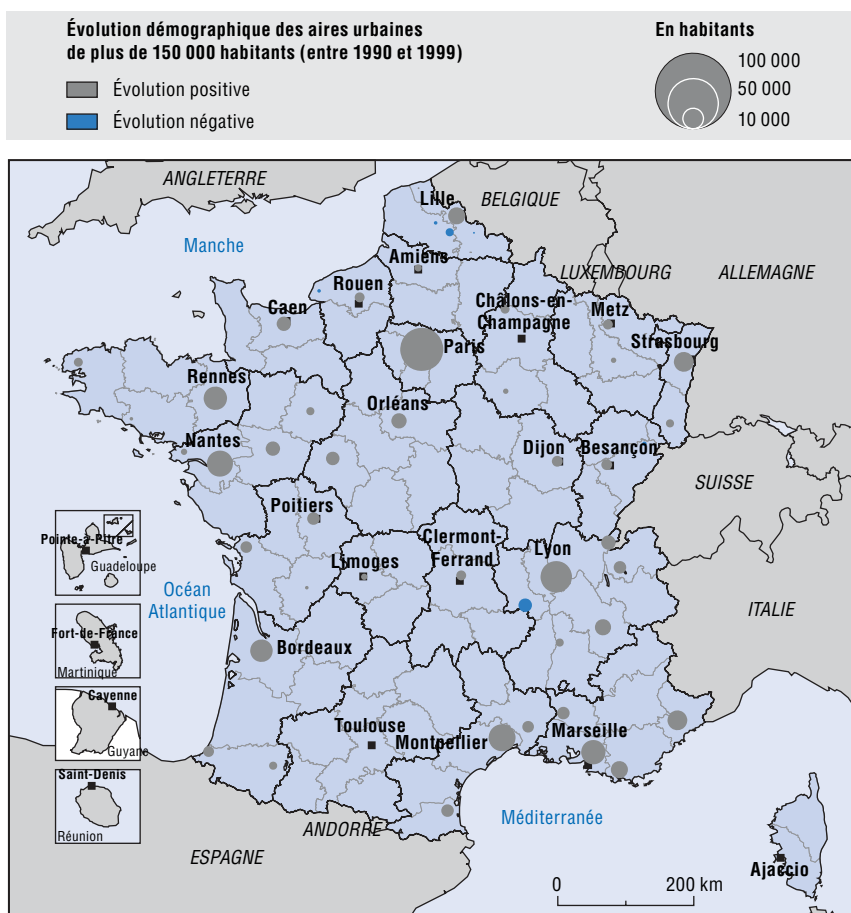
La formule des contrats d'agglomération présente des limites dans la mesure où les communes de la région fonctionnelle ne sont pas toujours toutes intégrées dans les structures intercommunales des agglomérations. Le gouvernement français, par le biais de la DIACT, a donc décidé de s'engager depuis 2003<sup>27</sup> dans une politique de soutien actif aux grandes métropoles<sup>28</sup>, qui prennent davantage en compte le périmètre des régions économiques fonctionnelles que les contrats d'agglomération. Les métropoles sont définies par la DIACT comme des espaces comptant 500 000 habitants au minimum, qui comprennent au moins une aire urbaine de plus de 200 000 habitants environ et impliquent plusieurs villes moyennes (voir carte 2.2 et tableau adjoint). L'idée clef est de soutenir la coopération entre agglomérations d'une même métropole afin d'accompagner les espaces métropolitains dynamiques, de les conforter dans leur « rôle d'entraînement des économies régionales » et de les aider à se hisser au niveau de la compétition mondiale des villes.

En 1999, les quinze grandes aires urbaines ayant le plus fort taux d'emploi métropolitain supérieur sont les mêmes qu'en 1990 et dans le même ordre pour les six premières : Paris, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Rennes, Nantes, Bordeaux, Marseille-Aix-en-Provence, Nice, Annecy, Lille, Orléans et Nancy. Elles concentrent aujourd'hui 38 % de la population, 42 % de l'emploi et surtout, comme en 1990, 68 % de l'emploi métropolitain supérieur de France métropolitaine. Si l'on excepte le cas très particulier de Paris, leur croissance démographique et en emplois est, en moyenne sur neuf ans, plus forte que celle des autres aires urbaines en valeur absolue comme en valeur relative.

La politique initiée en décembre 2003 vise à agir sur les accélérateurs de rayonnement des métropoles, en particulier :

- le rayonnement économique : nouveaux quartiers d'affaires, libération des terrains de l'État, prospection à l'étranger, plateformes logistiques d'intérêt européen, etc.;

Carte 2.2. Évolution du nombre d'habitants



Source : INSEE, Recensements de la population. DATAR, Observatoire des Territoires, 25/09/2001.

### Nombre d'habitants des 20 aires urbaines les plus peuplées, en 1999

Paris	11 174 743	Douai-Lens	552 682
Lyon	1 648 216	Rennes	521 188
Marseille-Aix-en-Provence	1 516 340	Rouen	518 316
Lille	1 143 125	Grenoble	514 559
Toulouse	964 797	Montpellier	459 916
Nice	933 080	Metz	429 588
Bordeaux	925 253	Nancy	410 508
Nantes	711 120	Clermont-Ferrand	409 558
Strasbourg	612 104	Valenciennes	399 677
Toulon	564 823		

Source : INSEE-RGP.

- la localisation d'emplois publics : programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation de chaque ministère, annonces de relocalisations;
- l'accessibilité : meilleure accessibilité terrestre des aéroports, aide aux liaisons aériennes intra et extra-européennes.

On ne connaît pas l'ordre de grandeur des budgets qui seront consacrés aux contrats métropolitains attendus en 2006. Ces contrats semblent devoir couvrir un large domaine : attractivité, emplois publics, accessibilité, ingénierie urbaine, enseignement et recherche et culture et courent le risque d'une dilution des fonds. Comme les métropoles n'ont pas en général la taille critique (hors Paris) un premier pas est de favoriser des regroupements. Deux appels d'offre pour la coopération métropolitaine ont déjà sélectionné quinze ensembles de villes, mais les fonds disponibles sont modestes. Les pôles de compétitivité localisés pour la plupart dans des zones métropolitaines donneront sans doute une impulsion, mais le succès de cette politique pourrait surtout dépendre des leaderships locaux et des fonds qu'ils pourront investir dans les contrats.

Le soutien aux principales aires urbaines n'en demeure pas moins un principe pleinement assumé, puisqu'elles sont considérées comme de véritables « dynamos » au sein du système économique national, constat que le gouvernement britannique vient aussi de dresser pour son propre territoire (DATAR, 2005). Hors le Royaume-Uni, plusieurs pays de l'OCDE, comme la Finlande, les Pays-Bas et la Suisse partagent cette orientation (voir encadré 2.8) et tentent de changer leur angle d'approche en se basant sur les zones économiques fonctionnelles. Parmi les initiatives prises, on peut citer l'aide aux zones d'activités, les investissements publics dans les transports et les incitations à la coopération métropolitaine. Les formes de ces coopérations métropolitaines peuvent être multiples, selon le niveau d'ambition et le souhait plus ou moins fort d'intégration. La souplesse et la progressivité sont souvent choisies, pour ne pas brusquer les pratiques et les équilibres politiques.

À l'inverse, certains pays axent leur politique urbaine sur un développement régional équilibré et pratiquent des politiques de redistribution à partir des métropoles. En Suède, le gouvernement central est réticent à la création d'une région métropolitaine réunissant un tiers de la population suédoise et 40 % du PIB. La politique urbaine de la Suède (intitulée « Metropolitan initiative ») ne traite en fait que des quartiers en difficultés sociales et porte sur 24 quartiers dans le cadre de « contrats » (Local development agreements). L'accent est mis sur l'échelle du quartier et sur la problématique sociale. Elle diffère donc largement d'une politique métropolitaine, qui chercherait à promouvoir l'attractivité internationale et le dynamisme économique, et qui viserait la constitution d'un projet à l'échelle fonctionnelle d'une métropole. En Corée, le gouvernement central privilégie comme en Suède une politique de développement régional

## Encadré 2.8. Deux exemples de politique urbaine de compétitivité

### a) La Northern Way Strategy au Royaume-Uni

La Grande-Bretagne souhaite diminuer l'écart de compétitivité entre le Sud de l'Angleterre et les régions du Nord en s'appuyant sur le rôle stratégique des villes (Manchester, Leeds, Merseyside, Central Lancashire, Sheffield, Hull, the Humber, Tyne and Wear et la Tees Valley). 100 millions de livres ont été prévues dans le programme de la Northern Way Strategy afin de soutenir la compétitivité économique de ces villes et de développer la coopération entre elles. Il s'agit notamment de renforcer les connections entre les grandes zones urbaines afin de créer des « villes région », véritables moteurs pour le Nord.

*The Northern Way* est une stratégie de croissance pour accroître la prospérité du Nord et réduire le décalage de productivité estimé à 29 milliards de livres sterling avec le reste du pays. Elle reconnaît le rôle clé joué par les grandes villes dans la compétitivité régionale notamment du fait de la dimension urbaine de l'économie du savoir et de l'importance de sa contribution à la croissance nationale. Le rapport souligne aussi l'importance des investissements publics et d'une multigouvernance efficace pour réaliser un développement interrégional satisfaisant et obtenir un bon effet de levier à partir des fonds privés.

Le rapport insiste sur trois points. Tout d'abord, un saut conceptuel est nécessaire pour mieux comprendre les liens entre la croissance des villes et celle de la région environnante. Ensuite, il est important d'améliorer la cohérence entre l'aménagement du territoire et les politiques de compétitivité. Enfin, de nouveaux progrès sont nécessaires pour instaurer une gouvernance équilibrée des différentes parties du Nord de l'Angleterre.

### b) La Finlande

En janvier 2005 le gouvernement finlandais s'est lancé dans la préparation d'une série de politiques en faveur des principales aires urbaines, qui concernent neuf villes en Finlande (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta Imatra et Vaasa). Les objectifs principaux de cette politique sont de soutenir la visibilité et la compétitivité de ces villes, en accroissant leur spécialisation individuelle pour une meilleure division du travail dans le pays. L'idée est que le développement des zones urbaines peut bénéficier à la région dans son ensemble. Ces politiques visent également à assurer une meilleure coordination des programmes existants, en intégrant l'ensemble des facettes du développement urbain (infrastructures, logement, politique sociale, innovation, politique économique). Ces mesures sont ambitieuses et exigent une coordination appropriée au niveau du gouvernement central.

Source : ODPM, 2004 et *Examen territorial de la Finlande*, 2005.

équilibré. Plusieurs initiatives ont été prises afin de limiter l'expansion de Séoul. Une loi de 1982 restreint notamment la construction de nouvelles usines et de nouveaux bureaux ainsi que la création de nouvelles universités dans la région capitale (Capital Region Readjustment Planning Act, 1982). La politique visant à limiter l'extension de Séoul est perçue comme un élément de la politique de compétitivité pour la région, dans la mesure où elle contribue à améliorer sur le long terme la qualité de vie, préalable indispensable à l'attractivité de la région, et peut ainsi permettre un développement économique plus ciblé et sélectif.

### **Revitalisation des régions rurales**

#### **Des politiques plus offensives et plus différenciées**

Les tendances décrites dans le chapitre 1 (regain démographique, accentuation de la périurbanisation) ont modifié l'approche de la politique rurale. D'une façon générale, les signaux positifs en provenance de nombreuses régions rurales incitent à adopter des postures moins « défensives » – c'est-à-dire, concentrées sur le fait de limiter le déclin – et à se focaliser plus sur les nouvelles perspectives qui se présentent. Par ailleurs, ils incitent aussi à moduler la politique en fonction du type de région rurale concerné, de ses problèmes et de son potentiel, plutôt que de présumer le déclin dans la plupart, si non dans toutes les régions rurales.

Alors que dans le passé on demandait surtout à l'espace rural de satisfaire les besoins alimentaires de la population, de nouveaux usages s'ouvrent aujourd'hui, à destination de toute la population. La fonction résidentielle, qui connaît un développement spectaculaire, repose principalement sur la périurbanisation et l'étalement urbain. La fonction productive quant à elle se confirme et se diversifie autour d'une part de l'agriculture qui malgré son recul maintient son emprise sur le territoire, et, d'autre part du non agricole qui progresse avec l'installation d'entreprises, surtout dans le périurbain en raison d'un mouvement de déconcentration industrielle. À côté de la fonction de production se développent enfin des fonctions de consommation (à des fins résidentielles ou récréatives) et de nature. L'espace rural devient multifonctionnel et les territoires ruraux multiples. Dans le rapport de la DATAR, *Quelle France rurale pour 2020?*, on distingue en particulier les « campagnes des villes » où il convient de préserver les espaces naturels et agricoles face à l'expansion des zones urbaines, les « campagnes les plus fragiles » en déclin démographique et qui requièrent un effort de solidarité et les « nouvelles campagnes » où les dynamiques émergentes doivent être accompagnées.

Le rapport de la DATAR souligne en particulier la nécessité d'un renouvellement et d'un renforcement des divers programmes « d'action affirmative » en faveur des régions les plus reculées. Plus de 7.6 millions de Français vivent dans des « bassins de vie » en déclin (classement de l'INSEE,



2003). Étant donné que les fonds disponibles pour les régions désavantagées ont peu de chance d'être augmentés dans le futur, la priorité devrait être accordée à une meilleure utilisation de la grande variété d'instruments déjà en place. Beaucoup de régions les plus désavantagées recoupent trois ou quatre zones superposées [tels que ZRR, Objectif 1 et 5b, zones agricoles défavorisées, Prime d'aménagement du territoire (PAT)]. Elles appartiennent aussi aux zones prioritaires des Contrats de plan État-région (CPER). Dans le passé, ces instruments sont restés très compartimentés.

Pour les régions où un potentiel de croissance se fait jour, le rapport de la DATAR soutient que l'accent devrait être mis sur l'attraction de nouvelles populations et sur l'enracinement local des nouveaux arrivés. Ceux-ci représentent un potentiel significatif puisque parmi les 1.8 million de nouveaux résidents ayant quitté un pôle urbain pour la campagne entre 1990 et 1999, plus de 800 000 sont des actifs qui représentent 14 % de la population active en milieu rural, mais 21 % des professions intermédiaires et 30 % des cadres. Ces nouveaux arrivés créent une demande de services nouveaux et améliorés et l'existence de ces services attire plus de nouveaux arrivés. Ils contribuent au développement local et peuvent stimuler l'entrepreneuriat. (Au Royaume-Uni, où on constate des tendances démographiques similaires dans les zones rurales, des études ont montré leur attractivité pour les créateurs d'entreprises.)

Cette stratégie s'intègre aussi dans une vision plus large, d'une nouvelle occupation de l'espace dont le moteur est une dynamique résidentielle plutôt que industrielle. Dans cette vision, le choix du lieu de résidence se fait indépendamment des lieux d'emplois ou du moins de manière beaucoup moins étroite que dans le passé. Selon un rapport du Plan sur la localisation des activités économiques (CGP, 2005), si les choix résidentiels peuvent se détacher au moins partiellement des contraintes d'accès au lieu de travail, ceci pourrait susciter à la fois une augmentation des emplois de service au court terme, et, dans le moyen terme attirer des entreprises dans certains domaines d'activité. Cette hypothèse prévoit un essor plus rapide des zones où la qualité de vie est supérieure (climat doux, environnement de qualité, aires urbaines de petit taille, zones rurales paisibles, etc.). Cette tendance vers le développement d'une économie résidentielle a déjà été évoquée pour expliquer la bonne performance en terme de revenu des zones du Sud et de l'Ouest de la France. Il reste que, pour importantes que soient ces dynamiques résidentielles, elles restent assez nettement dépendantes de mécanismes de transfert de revenus et des mobilités.

La question est alors d'identifier et surtout d'anticiper les besoins des populations rurales. En réalité, les besoins varient selon le type de région. Améliorer l'accès aux infrastructures de transport reste un problème majeur pour bon nombre de territoires ruraux, où le phénomène d'enclavement reste notoire et pénalisant, même si un certain nombre de prolongements d'autoroute sont en cours. Les questions d'accessibilité sont encore plus prégnantes dans les

territoires où la mobilité est faible à cause de l'âge ou de la modicité des revenus. S'observent corrélativement des phénomènes de déprise de l'habitat dans les secteurs les plus reculés, et de reconcentration des populations dans les cœurs agglomérés offrant au moins les services de base. Ce phénomène s'accompagne souvent d'un taux d'occupation des logements très faible. La couverture TIC reste aussi inégale, pour des raisons traitées autre part dans ce rapport. Enfin la qualité environnementale et les questions de l'utilisation des terrains peuvent être particulièrement importantes dans les territoires où existe une forte industrie touristique. La diversité des questions spécifiques aux régions suggère une approche plus flexible dans l'élaboration des politiques : celles-ci devraient se concentrer sur la fourniture d'outils aux autorités locales leur permettant d'offrir des services spécifiques et les aménagements que les nouvelles populations recherchent.

La palette de la politique rurale est particulièrement variée en France. Pendant des décennies l'État a mis en place un grand nombre d'outils en faveur du développement des zones rurales. Selon un rapport du Plan (CGP, 2003), pas moins de 59 dispositifs opérationnels concernent directement le développement rural, avec une dépense moyenne annuelle estimée à 2.3 milliards d'EUR (soit 177 EUR par habitant). De manière générale, ces outils ont « profité surtout au rural agricole vieilli et peu dense et au rural intermédiaire mais beaucoup moins aux espaces périurbains et au rural ouvrier ».

Au niveau européen, le développement rural est devenu le second pilier de la PAC avec l'Agenda 2000. L'application du Règlement de développement rural (CE n° 1257/99) en France s'est fait selon un Plan national de développement rural (PNDR). Sa finalité est clairement orientée vers le développement rural durable. Outre des mesures classiques, telles que les indemnités compensatoires pour les zones défavorisées ou le soutien à l'installation de jeunes agriculteurs, le PNDR contient trois innovations majeures : l'intégration de mesures forestières, l'importance donnée à l'agro-environnement et la création du Contrat territorial d'exploitation (CTE)<sup>29</sup>, destiné à encourager la multifonctionnalité de l'agriculture.

Comme l'ensemble des politiques nationales, la politique française de développement rural s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable (SNDD). Elle en épouse les objectifs : concilier le développement économique, la justice sociale et la protection de la santé et de l'environnement via la solidarité des générations et des territoires. Elle s'appuie sur son moyen d'action privilégié : la participation, élément clef du développement durable puisqu'elle en garantit l'acceptabilité et la pérennité.

### La nouvelle loi rurale

Dans ce contexte, le CIADT du 3 septembre 2003 a défini les principales thématiques de la politique rurale, dans la ligne des grandes orientations identifiées par la DATAR, entre autres :

- amplifier le développement de l'habitat locatif, en favorisant la mise en place d'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) dans les zones rurales les plus défavorisées, et soutenir le marché du locatif privé, à caractère social ou non, par différents dispositifs fiscaux (exonération de taxes fiscales, abattements d'impôts);
- favoriser le développement des services, en créant les conditions pour qu'une offre mutualisée de services au public puisse se généraliser (développement des maisons de service public, développement des partenariats publics privés);
- soutenir le développement des infrastructures de télécommunications (haut débit, téléphonie mobile).

Plusieurs mesures ont été adoptées suite à ce CIADT dans le cadre d'un dispositif plus large baptisé le « bouquet rural » comprenant des dispositions incluses dans des textes divers notamment la loi sur l'initiative économique et le projet de loi organique sur les finances locales.

Le CIADT a aussi conduit à l'adoption d'une nouvelle loi sur la revitalisation rurale, promulguée par le président de la République le 23 février 2005. Cette loi s'appuie sur une réalité nouvelle : le monde rural ne se confond plus avec le monde agricole, même si celui-ci joue un rôle irremplaçable au cœur des territoires. Elle a aussi été présentée comme une « boîte à outils » pour les acteurs ruraux, et pour les différents types de campagne. Le but principal était de consolider les systèmes existants en renforçant certaines mesures incitatives (pour la construction et la rénovation de logements, la création d'entreprises, l'attraction des professions libérales (surtout des médecins et vétérinaires, etc.) et d'améliorer le cadre institutionnel afin de mieux coordonner les dispositifs en place<sup>30</sup>.

Le texte adopté, après un parcours de plus d'un an (3 700 amendements discutés) a été le fruit d'une discussion parlementaire très intense. Il compte 240 articles alors que le projet initial en comportait 76<sup>31</sup>. Au départ, les mesures ont été définies sur la base des principes évoqués par le CIADT. Elles ont concerné le renforcement des incitations dans les domaines du bâtiment, du logement, et de la création d'entreprises. Dans la suite des débats, un grand nombre d'autres sujets, comme la chasse, la publicité sur le vin, le prix de vente des fruits et légumes, ont été ajoutés. L'enrichissement du texte tout au long des discussions traduit l'importance de l'enjeu de cette loi et la diversité des problématiques de la ruralité. Elle montre la place de choix que la politique rurale continue d'occuper dans le paysage français.

Pour ajuster les mesures et promouvoir la coordination, la loi prévoit la révision des zones de revitalisation rurales (ZRR), établies il y a plus de dix ans<sup>32</sup>. Le nouveau zonage des ZRR cherche à prendre en compte l'évolution du monde rural de ces dernières années, et notamment les deux aspects suivants :

- La coopération intercommunale. Au moment du déploiement des ZRR, cette coopération était peu développée. Le gouvernement considère maintenant que les EPCI (Établissement public de coopération intercommunale – voir chapitre 3) sont le niveau approprié pour la mise en place des mesures de développement local et les communes sont tenues d'y participer pour bénéficier des avantages offerts par le statut ZRR.
- L'intégration du développement des petites villes. La gestion des mesures liées au zonage ZRR par les EPCI permet de mieux intégrer les petits centres urbains dans les dispositifs visant le développement rural. Selon des rapports de la DATAR et du Plan, ces petites villes « structurent » les économies des zones rurales, mais jusque là elles n'ont pas été bien ciblées par la politique de développement rural. Dans certains cas, la désignation des ZRR dans des zones non urbaines avoisinant ces petites villes a provoqué des « migrations » pour profiter d'avantages fiscaux. Avec l'intégration des aires urbaines dans le zonage du ZRR, ces villes pourraient devenir progressivement des lieux de concentration de l'activité économique et des services publics.

Le renouvellement des ZRR est également censé permettre une meilleure coordination des mesures propres au développement rural avec d'autres programmes liés à d'autres cadres institutionnels, notamment l'intercommunalité et les mécanismes contractualisés (surtout les pays). Par exemple, l'accent est mis sur l'aide aux villes rurales de petite et moyenne dimension (de 4 000 à 35 000 habitants) via des programmes spécifiques finançant les projets coordonnés par la CDC et la DIACT (appel à proposition du début de 2005) et la prorogation des mesures d'incitation visant à promouvoir les entreprises rurales dans les ZRR. Les petites villes doivent aussi chercher à intégrer les petits centres dans des stratégies de développement plus vastes telles que celles élaborées dans le cadre des programmes de pays<sup>33</sup>.

### ***L'action gouvernementale pour les services publics en milieu rural***

Comme cela a été mentionné plus haut, les enjeux des territoires ruraux ne se limitent plus au maintien des populations en place mais s'ouvrent de plus en plus à la nécessité d'agir pour l'attractivité et la compétitivité territoriale. Ainsi, certaines collectivités territoriales font état d'une concurrence territoriale aigue pour attirer de nouveaux résidents. Cette concurrence s'organise notamment autour de la disponibilité de certains services publics (ou considérés comme tels), de la qualité des infrastructures et des équipements de transport (on acceptera un certain nombre de concessions à la vie urbaine, si ces

### Encadré 2.9. **Évolution du marché des terrains ruraux**

L'accroissement très important de la demande non agricole de ces terrains appelle des réponses en matière de politique de logement. Les territoires ruraux sont en effet marqués par un important déficit de logements locatifs couplé à un très important renchérissement de la valeur de ces terrains, notamment dans des zones considérées jusqu'à présent comme excentrées (données de la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). Ainsi, le prix moyen des transactions rurales a augmenté de 95 % en 7 ans mais de beaucoup plus encore dans certaines régions (telles que nord-est de la France, certaines régions alpines, les causses et Cévennes gardoises, le bocage angevin et le centre Bretagne). En Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), cette augmentation s'élève parfois à plus de 150 %. En fait trois grandes zones sont concernées : Bretagne et Normandie puis Poitou-Charentes, Aquitaine, Limousin et Midi-Pyrénées, enfin le grand quart sud-est. L'âge moyen des acquéreurs se situe autour de 44 ans. Ils sont à 86 % français (la majorité des achats se situant à l'intérieur des départements (ce qui dans ce cas signifie surtout un choix de localisation de la résidence principale plus excentré par rapport au lieu de travail) contre 99 % en 1999. La grande majorité des acquéreurs étrangers sont européens, et en particulier britanniques et irlandais. Certaines régions connaissent aussi des demandes groupées très concentrées (comme la région du Morvan qui attire de nombreux néerlandais). Les zones très rurales sont aujourd'hui plus touchées qu'auparavant, attestant de nouveaux arbitrages des acheteurs entre prix des biens et trajets à parcourir. En réponse, l'État développe des politiques d'incitation à la mise en location des logements existants, ce qui peut favoriser la dynamique économique du territoire.

équipements désenclavent le territoire choisi), de la disponibilité de logements locatifs et à l'achat qui devient cruciale même dans certaines zones excentrées (voir encadré 2.9 sur l'évolution du marché des terrains ruraux) et de l'existence de structures médicales accessibles (sur ce dernier sujet, la concurrence territoriale entre collectivités se porte sur les moyens d'attirer des professionnels de la santé en fonction des conditions de travail). Il ne paraît pas concevable en effet d'attirer des résidents à haut niveau de qualification ou de revenus, et encore moins des entreprises et leurs salariés, sans leur assurer un accès suffisant et de qualité à un ensemble de services « de base » (santé, éducation, sécurité, culture, etc.), auxquels ils contribueront d'ailleurs par la suite en payant leurs impôts locaux.

Les réponses proposées par l'État à ces questions sont organisées autour des éléments suivants contribuant à établir une nouvelle politique rurale et répondant à « l'indispensable modernisation des réseaux territoriaux des

administrations publiques et de celles des entreprises dotées de réseaux de services au public »<sup>34</sup>.

- a) Une politique d'expérimentations : À la suite d'un accord national passé entre l'État, l'AMF (Association des maires de France) et 15 grands opérateurs de services publics (excepté l'enseignement dont la logique est propre), il a été décidé de tester des expériences visant à étudier les nouvelles formes d'organisation des services publics dans le cadre de concertation locales. Le préfet s'est trouvé disposer d'une grande marge de manœuvre pour conduire ces expériences aux dispositifs très souples à mettre en œuvre de manière immédiate. Le « cahier des charges » de ces expériences a consisté à cibler les services au public fragile et en difficulté et donc en particulier au sein des territoires ruraux; à veiller à ce que la structure financière du projet puisse en garantir la viabilité; à placer les usagers au cœur des dispositifs, en consacrant notamment un temps de concertation et de pédagogie important; à améliorer les services rendus via le recours aux nouvelles technologies et enfin à favoriser les partenariats locaux (entre services déconcentrés et collectivités territoriales, entre les différents organismes en charge d'une mission de service public, etc.) (voir encadré 2.10).
- b) La Conférence nationale des services publics en milieu rural a été installée en février 2005 par le Premier ministre. Elle est composée majoritairement d'élus, présidée par un maire et compte des représentants des milieux socioprofessionnels, et des grandes entreprises de services au public ainsi que les ministères principalement concernés. Cette conférence devra proposer au gouvernement des solutions innovantes, permettant de maintenir un service suffisant et performant, sans entraver le nécessaire effort de modernisation. Elle doit émettre des propositions pour une mise en œuvre au début de 2006. Elle est organisée en quatre groupes de travail réunis par la DIACT<sup>35</sup>. Un écueil important est celui du financement de ces opérations et donc des négociations à mener avec les grands opérateurs sur la compensation qu'ils recevront pour répondre aux contraintes de service public. La question d'un fonds disponible afin que la solidarité nationale puisse se manifester sous la forme de dotations de péréquation est évoquée par certains élus.
- c) La loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 contient un article important, article 106 de la loi, qui fixe un nouveau dispositif afin de garantir « l'égal accès au service public »<sup>36</sup>. Les objectifs concernant le niveau de service attendu par l'utilisateur seront arrêtés par le gouvernement et un dialogue local (avec les élus et associations d'élus) sur ces objectifs sera organisé par le préfet. La concertation locale relance des « commissions départementales des services publics » (appelées commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics) sous l'égide des préfets, auxquels un rôle central d'organisateur et d'arbitre

### Encadré 2.10. **Exemples d'expérimentation et résultats : Les maisons des services publics (polyvalentes), les services itinérants, l'utilisation de l'administration électronique**

Ainsi, en Charente, quatre points d'accueil polyvalents ont été implantés sur une base partenariale. Ces structures assurent des permanences d'accueil dans des zones rurales isolées. Le partenariat lie les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics. Certains organismes mettent en commun des personnels formés pour fournir des informations sur les services des différents opérateurs associés [Caisse d'allocations familiales (CAF), Caisses primaires d'assurances maladie (CPAM), etc.]. Toujours en Charente, des réorganisations des urgences médicales, mises en place en partenariat étroit avec les professionnels médicaux, font leurs preuves. En Savoie, du fait des difficultés à circuler en zone de montagne, des services de transport en commun à la carte ont été mis en place. Le syndicat mixte du parc naturel régional doit aussi mettre en place un accès haut débit avec un portail de services en ligne dans un point d'accueil fédérant la structure intercommunale, le Conseil général et les services déconcentrés de l'État en matière d'emploi. En matière de résultats, ces expériences ont permis de lister des propositions reprises dans le projet de loi sur le développement des territoires ruraux : organisation de la concertation locale, polyvalence des personnels des maisons de services publics, élargissement des possibilités de cumul d'un emploi public et d'un emploi privé dans les petites communes rurales ou encore des modalités d'intervention des collectivités territoriales pour favoriser le maintien et l'installation des professionnels de santé. Il semble que les maisons de services publics, quand il y a trop de partenaires, ont du mal à trouver leur équilibre financier. En revanche les structures plus souples des points d'accueil, souvent abrités par les mairies, semblent satisfaisantes. Si l'essentiel des expérimentations ont été portées par les départements, c'est à l'échelle des bassins de vie ou des bassins d'emplois qu'elles semblent les plus efficaces et gagneraient donc à reposer sur les intercommunalités. Du fait de son succès, l'expérience est élargie à de nouveaux départements fin 2004.

doit être conféré. Ces derniers acquièrent la faculté de surseoir à l'application d'un projet de réorganisation qu'ils estimeraient contraire aux objectifs reconnus localement, jusqu'à la décision du ministre responsable.

- d) Pendant ce temps d'étude et de négociation un moratoire a été instauré pour répondre au mécontentement des élus ruraux. Ainsi, pendant cette période, il sera renoncé à toute réorganisation entraînant une suppression ou une réduction significative du service au public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés. Ceci s'applique aux projets de fermetures d'école et de collège.

### **Évolution de certains services publics en milieu rural**

1. *La Poste.* Celle-ci connaît des évolutions majeures. Il s'agit de réformer les services postaux vers l'ouverture à la concurrence européenne qui deviendra totale en 2009<sup>37</sup>. Localement, la Poste est à la fois l'entreprise publique du courrier et une banque pour un nombre croissant de services. Premier service public de proximité, elle s'est engagée à réorganiser son réseau en maintenant 17 000 points de contact. Faute de rentabilité plus d'un tiers des 14 000 bureaux postaux pourraient être transférés à des mairies<sup>38</sup> ou à des commerçants<sup>39</sup>. Aujourd'hui, 62 % des points de contact du réseau sont situés dans des communes de moins de 2 000 habitants qui représentent moins de 26 % de la population, tandis que les 40 % des Français vivant en zones urbaines ne bénéficient que de 13 % des bureaux de poste. Tandis que la présence postale territoriale est au cœur des débats, il y a donc une forte volonté de rationalisation de la part de la direction de l'entreprise publique. Les règles fixées dans la loi ne pourront pas autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de 5 km des plus proches accès au réseau (soit, en principe, un trajet automobile maximum de 20 mn). À cette règle d'accessibilité s'ajoute la constitution d'un fonds national de péréquation territoriale (abondée par l'abattement de taxes professionnelles dont bénéficie la Poste, soit 150 millions d'EUR devant faciliter son rôle dans l'aménagement du territoire) et la légalisation de la Commission départementale de présence postale composée d'élus, de représentants de l'État,... (et qui devra travailler en relation avec la Commission départementale des services publics évoquée plus haut). Une des stratégies envisagée par la Poste consiste à passer des accords avec d'autres entreprises en charge d'une mission de service public afin de réduire les coûts de la présence en zone rurale (en vendant par exemple des billets SNCF dans les communes où il n'existe pas de gares).
2. *Les services de transport ferroviaire.* La fermeture de certaines lignes ferroviaires secondaires ou interrégionales soulève un débat récurrent en France. Confronté à un déficit structurel, l'opérateur (la SNCF) souhaite abandonner certaines lignes transversales (trains Corail) considérées comme fortement déficitaires si les autorités publiques n'assurent pas le financement des coûts non couverts par la demande. Dans le sillage du processus de décentralisation, la gestion des trains express régionaux (TER) avaient été confiée aux régions après une expérience pilote dans 6 régions. Si, dans une certaine mesure, ce transfert de compétence a été une réussite marquée par une croissance significative de la demande dans de nombreuses régions notamment en Alsace et dans les Pays-de-la-Loire, il reste que les investissements des régions pour moderniser les services et en assurer la gestion ont été lourds. Le gouvernement central considère que le problème des lignes secondaires relève du débat avec les collectivités. L'idée



d'égalité des citoyens devant les services publics est invoquée par certains. L'opérateur est mis de plus en plus en condition de concurrence avec d'autres moyens de transport et l'ouverture à la concurrence sur son propre réseau est à l'ordre du jour.

3. *École primaire*. La carte scolaire et la répartition des enseignants du premier degré en particulier dans le monde rural sont aussi un domaine où se posent des questions d'équité et de concertation. Cette carte est élaborée à chaque rentrée par un groupe de travail en utilisant des critères de démographie scolaire, des critères sociaux et territoriaux. À chaque niveau (national, académique et départemental), une instance de concertation apprécie les conséquences stratégiques de la carte. La répartition des enseignants s'effectue de manière similaire en intégrant aussi des indicateurs de taux d'encadrement global et un indicateur des problèmes liés aux structures scolaires. Ce système lourd ne fait pas l'unanimité. L'administration réfléchit à des systèmes plus flexibles impliquant beaucoup plus les élus et tenant compte de la diversité des départements et des régions.

## **Les initiatives des pouvoirs publics dans les régions en restructuration**

### **Introduction**

Au cours des 25 dernières années, la part de l'industrie dans l'économie nationale s'est maintenue et les pertes substantielles d'emplois industriels ont été plus que compensées par les créations d'emplois de services. Le rapport de la DATAR [*La France : puissance industrielle (2003)*] souligne néanmoins que la concentration géographique de la base productive de l'économie nationale s'est accentuée. Ce processus de polarisation a eu des conséquences très importantes pour un grand nombre de régions françaises et notamment de zones rurales en termes de restructuration économique. Aujourd'hui, le gouvernement considère que l'évolution des économies nationale et mondiale fait de ces mutations au niveau régional un processus permanent. Par le passé, la restructuration industrielle concernait un secteur en déclin particulier, comme la construction navale ou la sidérurgie. L'objectif ultime de la politique actuelle est « d'accompagner » les territoires face aux mutations économiques permanentes, et de prévoir la localisation et l'impact économique des prochaines difficultés. Le terme « accompagnement », bien qu'assez vague, recouvre donc les mesures qui favorisent cet ajustement (social et économique). Cette section présente l'évolution de la politique d'accompagnement des restructurations dans les bassins industriels.

Plus la politique d'accompagnement s'éloigne du modèle de la restructuration régionale à grande échelle des années 60-80 pour s'orienter sur des interventions plus localisées, plus l'on voit qu'il est difficile de séparer les restructurations industrielles d'autres initiatives destinées à améliorer la

performance économique et le fonctionnement social des régions, notamment en matière de politique rurale et de certains aspects de la politique urbaine<sup>40</sup>. L'importance de l'accompagnement des territoires est visible aussi par rapport à la politique de compétitivité. Le gouvernement est confronté au dilemme essentiel consistant à éviter de créer un dualisme entre les régions « compétitives », notamment celles qui hébergent des pôles de compétitivité, et les autres. La politique de pôles de compétitivité est explicitement présentée par les autorités comme une stratégie comportant l'accompagnement des territoires comme élément complémentaire.

### *Politiques d'accompagnement*

L'un des messages les plus clairs du rapport mentionné plus haut réside dans l'accent qu'il place sur « l'évolution industrielle » plutôt que sur la désindustrialisation. Auparavant, les problèmes de restructuration étaient surtout associés aux bouleversements que connaissaient les industries lourdes, notamment l'acier, la construction navale et les industries extractives, et les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre comme le textile. La Lorraine à elle seule a perdu plus de 160 000 emplois dans ces branches d'activités au cours des trente dernières années. Ces réductions massives de personnel étaient le symptôme d'une formidable mutation, stimulée à la fois par les progrès technologiques et par l'intensification de la concurrence des producteurs des pays à faibles salaires, mais elles n'ont touché qu'un nombre relativement restreint de secteurs. La politique adoptée face à cette situation est connue sous le nom de politique des pôles de conversion. Elle faisait une large place aux interventions de grande envergure des pouvoirs publics, notamment l'acquisition et la réhabilitation de sites industriels et l'aménagement de nouveaux espaces d'activités dans la région, accompagnées d'incitations aux nouveaux investisseurs et aux jeunes entreprises innovantes, d'aides à la préretraite et de programmes de reconversion professionnelle. Dans de nombreux cas, les entreprises concernées appartenaient en partie ou en totalité à l'État, ce qui facilitait l'instauration de ces programmes intégraux qu'étaient les pôles de conversion.

Le fait qu'un certain nombre de régions atteintes aient trouvé un nouveau souffle indique que ces projets de conversion ont souvent eu des retombées favorables. La « réindustrialisation » de la Lorraine a été évoquée dans un rapport récent du Sénat : un marché du travail qualifié, la disponibilité de terrains, une situation géographique favorable et des infrastructures de bonne qualité ont fait que, malgré les pertes d'emplois dans l'industrie lourde, la région n'a pas connu de désindustrialisation mais s'est spécialisée dans de nouveaux domaines (équipements, automobile). Le taux d'emploi industriel, bien qu'inférieur de 4 % à ce qu'il était avant la restructuration de l'industrie lourde, est encore supérieur de 4 % à la moyenne nationale, et le taux de

chômage est proche de la moyenne nationale. Outre une économie plus diversifiée, de nouvelles structures d'emploi sont également apparues, comme l'emploi transfrontalier avec le Luxembourg. Le fait que la région ait attiré de nouvelles entreprises sur des sites associés à des restructurations de grande envergure (Allied Signals à Longwy, Clarion à Pompey, ThyssenKrupp dans l'usine abandonnée par Daewoo à Fameck par exemple) montre également que la politique des pôles de conversion est parvenue dans une certaine mesure à redonner une « crédibilité » à ces régions en tant que sites industriels.

La phase « industrie lourde, entreprise publique » de la transformation de l'industrie manufacturière est maintenant close. Le rapport du Sénat souligne que le nouveau contexte industriel est substantiellement différent et, à bien des égards, prête moins le flanc à l'influence des politiques publiques. Des observateurs tels que le European Restructuring Monitor<sup>41</sup> recensent encore un grand nombre de restructurations en France, qui se classait à cet égard en deuxième position derrière le Royaume-Uni en 2004 (voir le tableau 2.2). Ces restructurations sont cependant de nature sensiblement distinctes de celles d'il y a dix ou quinze ans. Elles concernent ainsi des sites de production plus nombreux, mais de plus petite taille, et touchent des secteurs économiques très divers. Souvent, il s'agit de restructurations internes plutôt que de fermetures ou

Tableau 2.2. **Restructurations dans les pays de l'UE  
(pertes d'emploi et créations d'emplois) 2004**

	Nombre de restructurations	% de restructurations	Nombre de pertes d'emploi envisagées	En % des pertes d'emploi dans l'UE	Nombre de créations d'emplois envisagées	En % de la création d'emplois dans l'UE
Royaume-Uni	180	21.15	115 431	23.97	25 758	31.69
France	143	16.8	83 695	17.38	22 177	27.28
Allemagne	93	10.93	75 299	15.63	2 850	3.51
Pologne	80	9.4	65 141	13.52	15 303	18.83
Pays-Bas	62	7.29	19 394	4.03	110	0.14
République slovaque	44	5.17	4 697	0.98	9 916	12.2
Belgique	43	5.05	59 023	12.25	150	0.18
Suède	41	4.82	8 699	1.81	400	0.49
Espagne	37	4.35	15 483	3.21	2 000	2.46
Irlande	24	2.82	4 912	1.02	1 430	1.76
Portugal	24	2.82	7 086	1.47	0	0
Italie	23	2.7	10 725	2.23	0	0
Finlande	20	2.35	4 411	0.92	0	0
Autriche	19	2.23	3 287	0.68	1 190	1.46
Danemark	16	1.88	3 124	0.65	0	0
Luxembourg	1	0.12	1 000	0.21	0	0
République tchèque	1	0.12	250	0.05	0	0

Source : European Restructuring Monitor.

Tableau 2.3. **Les retombées de différentes formes de restructuration sur l'emploi**

Restructuration interne	81.3
Faillite/fermeture	9.4
Expansion des opérations	0
Relocalisation	3.7
Fusion acquisition	4.1
Externalisation	1.6
Autres	0.1

Source : European Restructuring Monitor.

de relocalisations d'entreprises à proprement parler avec un impact différent sur l'emploi (voir tableau 2.3). Le plus important peut-être est qu'elles portent moins sur des entreprises étroitement liées à l'État et davantage sur des entreprises privées, souvent sous contrôle étranger. De ce fait, le gouvernement a beaucoup moins de possibilités d'exercer une influence, et d'apporter une aide compte tenu de l'obligation de rendre compte et des règles régissant les aides d'État.

La répartition géographique des restructurations s'est également élargie. En règle générale, les localités les plus touchées sont celles qui affichent les plus fortes concentrations d'emplois dans des secteurs particuliers. Ce sont les entreprises ou les groupes d'entreprises plus isolés dans des secteurs ébranlés par de fortes pressions concurrentielles qui paraissent très vulnérables. Un rapport de la DATAR a classé les différents bassins d'emploi en France en fonction de onze indicateurs qui évaluent leur situation actuelle (4 indicateurs), leur vulnérabilité/menace (3 indicateurs), et leur potentiel (3 indicateurs). Il ressort de cette évaluation que 206 bassins sur 348 connaissent une situation satisfaisante, 73 appellent un certain suivi, des problèmes risquant de surgir à moyen terme, et 69 font face à des problèmes immédiats de restructuration. Parmi ces deux dernières catégories, quatre grandes catégories de bassins ont été identifiées, dont chacune présente une problématique particulière :

- les bassins d'emploi étroits, isolés au plan géographique;
- les bassins de taille intermédiaire, où l'emploi industriel occupe une place importante;
- les bassins des villes de taille moyenne;
- les bassins des agglomérations.

Le débat sur la manière dont les pouvoirs publics devraient réagir aux mutations industrielles a par ailleurs été fortement influencé par deux problèmes connexes. Le premier est le débat public sur le problème des délocalisations; le second est le problème de l'application du cadre juridique global aux restructurations, problème sur lequel les délocalisations et autres formes de restructuration ont attiré l'attention.

### ***La gestion des délocalisations et des restructurations d'entreprises***

Les difficultés à obtenir des données fiables ont empêché de discuter en toute clarté de ce problème. Les statistiques sont difficiles à rassembler parce que les déplacements d'installations de production font dans la plupart des cas intervenir deux aspects : la conquête de nouveaux marchés (ce qui peut être assimilé à une relocalisation ou simplement à de l'IDE), et la desserte de marchés existants (ce qui se rapproche davantage de la définition de la délocalisation)<sup>42</sup>. Selon une estimation récente, quelque 10 % de l'investissement d'origine française à destination de l'étranger peuvent être classés dans la catégorie des délocalisations (soit 300 millions EUR environ entre 1998 et 2002). Pour ce qui est des pertes d'emplois, plusieurs études concluent sur des estimations faibles, voire dans l'industrie inférieures à 1 % de l'emploi total<sup>43</sup>. Qui plus est, il apparaît clairement que la délocalisation de certains segments de la chaîne de production d'une entreprise peut avoir une incidence fortement positive sur ses résultats généraux et, partant, sur la stabilité des emplois préservés, dans son pays d'origine et ailleurs<sup>44</sup>. Par exemple, d'après la Direction des relations économiques extérieures (DREE), les dix secteurs industriels qui ont investi le plus à l'étranger entre 1997 et 2000 (délocalisations et investissements direct combinés) ont créé plus de 100 000 emplois nouveaux pendant la même période.

Quoi qu'il en soit, même si les retombées économiques réelles de la délocalisation des entreprises sont limitées, voire négligeables, au niveau national, les délocalisations ont souvent un impact considérable sur la région concernée. Le gouvernement est donc fortement incité à prendre des mesures pour empêcher les délocalisations et pour limiter leur effet négatif sur les économies régionales.

L'obligation faite à l'employeur d'apporter une assistance au reclassement du travailleur licencié et à la revitalisation du territoire que l'opération de restructuration impacte, distingue la France des autres pays de l'Union européenne. Elle indique un processus de responsabilité partagée, dans le cadre duquel coopèrent l'entreprise à l'origine de l'opération de restructuration et les acteurs publics confrontés aux effets de cette opération. Les procédures internes de consultation et de concertation quant à elles, prévues par la loi et les conventions collectives, permettent aux parties prenantes d'échanger sur les conditions les plus favorables au déroulement de l'action en cours, mais également de poser les bases ou de fortifier une gestion mieux anticipée des mutations économiques et de l'adaptabilité nécessaire des salariés. Les processus de concertation et de négociation ont récemment été renforcés par la possibilité de conclure des accords de méthode (loi du 18 janvier 2005).

L'autre particularité du système français est la priorité relativement faible donnée aux indemnisations. Dans la plupart des autres pays de l'UE, les montants des versements sont en général supérieurs. En France, ce sont la loi et les Conventions collectives applicables qui déterminent la hauteur des indemnités à verser aux salariés licenciés pour raison économique. Le processus de reclassement est long et partiellement efficace. Ainsi un rapport de l'INSEE (1992) indique un taux global de réussite de 50 % en 12 mois, 15 % des personnes concernées trouvant un emploi stable dans l'année suivant un licenciement. Outre les difficultés générales que peut connaître un marché régional de l'emploi (diversité économique faible, taux de chômage important...), d'autres facteurs aggravants peuvent accompagner les nouveaux licenciements économiques : volume des effectifs concernés, faible capacité d'accueil des entreprises sous-traitantes elles-mêmes impactées par la restructuration engagée, qualifications et compétences des salariés rendues « obsolètes » par la proposition insuffisante durant leur carrière professionnelle d'actions de mise à niveau et de formation, processus de reconnaissance de l'expérience acquise en entreprise insatisfaisant, etc.

Une mission gouvernementale qui s'est récemment penchée sur la question des mutations économiques relevait que les efforts déployés pour gérer les restructurations industrielles sont inefficaces malgré les sommes considérables engagées (tant pour procéder à la restructuration industrielle que pour attirer de nouvelles industries). La mission concluait qu'un mécanisme efficace pour assurer le suivi des restructurations économiques devait comporter trois grands éléments (l'accent étant clairement placé sur le premier) :

- un dispositif d'anticipation au niveau des bassins d'emplois et/ou des secteurs;
- la gestion de restructurations particulières;
- la revitalisation des bassins d'emplois concernés.

Les Comités interministériels de l'aménagement et du développement du territoire de décembre 2002 et mai 2003 ont souligné que l'anticipation et la prévention devaient être les pierres angulaires d'une politique destinée à gérer les mutations économiques. Ces fonctions ont été confiées à la Mission interministérielle sur les mutations économiques créée en 2003 (MIME). Son rôle consiste tout d'abord à étudier les évolutions économiques et à prévoir en quoi elles toucheront les différents secteurs et régions. À l'échelon central, les ministères de l'Emploi et de l'Industrie ont été chargés de lui fournir des informations sur l'évolution des secteurs et des industries en phase de restructuration profonde. Au niveau régional, la création de plusieurs « observatoires » régionaux est prévue – le premier a été établi dans les Pays-de-la-Loire en 2003. La deuxième fonction importante de la MIME consiste à faciliter la coordination entre les différents ministères et les

collectivités régionales et locales dans les cas où une intervention est nécessaire, surtout dans ceux où la restructuration d'une industrie ou la fermeture d'une grande entreprise a toutes les chances d'avoir des répercussions majeures et profondes à l'échelon régional ou local. En général, de telles situations autorisent le gouvernement central à invoquer sa « mission de solidarité nationale »; ce qui permet à différents ministères de proposer leur assistance. Le rôle de la MIME est de coordonner l'offre du gouvernement central avec celles des intervenants régionaux ou locaux.

Pour mettre en application sa politique d'accompagnement, le gouvernement met en œuvre des plans d'action dans les bassins durement touchés par les mutations économiques. Ces plans font l'objet de contrats (dits contrats territoriaux) avec les collectivités concernées des bassins d'emploi particulièrement atteints par une restructuration, elle-même généralement associée à une entreprise particulière. Ils sont instruits au niveau national par la DIACT et, pour les sites qui concernent GIAT-Industries, en association avec la Délégation interministérielle pour les restructurations de défense (DIRD). Il est intéressant de noter que le nom du programme ne fait aucunement référence à un quelconque objectif final (conversion ou restructuration par exemple). Neufs contrats de ce type ont été lancés à l'issue du CIADT de mai 2003, dans le but explicite de créer de 7 000 à 8 000 nouveaux emplois. Ils étaient associés à la fermeture de quelques grosses entreprises, notamment Metaleurop (Pas-de-Calais), Daewoo (Longwy, Meurthe-et-Moselle), ACT Manufacturing (Maine-et-Loire), Matra Automobile (Loir-et-Cher) et GIAT Industries (cinq sites). Deux autres contrats ont également été élaborés en faveur des départements des Vosges et de l'Aube victimes du déclin plus général de l'industrie textile. Depuis lors, plusieurs contrats, conventions et plans d'action similaires, ont été signés pour d'autres régions vulnérables, que ce soit en relation avec la restructuration d'une entreprise donnée, comme dans le cas de Péchiney dans le pays de Foix (Haute Ariège), ou dans le cadre d'une restructuration plus générale (bassin d'emploi de Roubaix-Tourcoing-Vallée de Lys, Sud-Ardèche, Tarn-Sud par exemple).

Le montant de ces contrats et plans d'action varient en fonction de l'ampleur de l'opération – de 17 millions d'EUR à Longwy, site de l'usine de production de Daewoo, jusqu'à 70 millions d'EUR pour le plan global de restructuration des Vosges. Le coût par emploi est estimé autour de 40 000-50 000 EUR. Dans tous les cas, le financement de ces contrats est partenarial : une partie, généralement 25 % environ, est constituée de nouveaux crédits alloués par le gouvernement central; une portion similaire étant financée par l'UE; le reste provient des contrats de plan, des collectivités et d'autres partenaires (CCI par exemple). Ainsi, une part substantielle des financements n'est pas de l'argent frais, mais résulte d'une réorientation des crédits à l'intérieur de la région.

Pour améliorer la cohérence entre les travaux de veille et d'anticipation des mutations économiques coordonnées par la MIME et les plans de redynamisation instruits par la DIACT, il a été décidé en 2005 de regrouper l'ensemble de ces fonctions au sein de la DIACT, tout en renforçant le rôle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, dans la veille et l'anticipation des difficultés par filières.

#### 2.4. Politiques vis-à-vis du haut débit<sup>45</sup>

L'aménagement du territoire a pendant longtemps été compris comme l'équipement du territoire avec comme objectif principal sinon unique la fourniture des services essentiels : eau, énergie, transports. Ceci a été réalisé par l'État ou les collectivités territoriales (départements et communes) dans le cadre du service public dont les règles et l'économie ont été fixées par la jurisprudence du Conseil d'État qui a privilégié l'égal accès des citoyens au service public au détriment de la rentabilité immédiate. Les dernières opérations d'adduction d'eau et d'électrification rurale ont été achevées vers le milieu des années soixante-dix, ainsi qu'un grand programme de modernisation des télécommunications. Par la suite, le programme autoroutier a été la priorité des pouvoirs publics soucieux de rattraper le retard français en ce domaine.

À partir des années quatre-vingt-dix, la crise des finances publiques a conduit les gouvernements successifs à partager la charge de la réalisation et du coût de fonctionnement des équipements publics avec les collectivités territoriales et le secteur privé, ce qui s'est traduit par une vague de dénationalisations des entreprises publiques et par l'accélération des transferts de charges et de compétences aux régions désormais plus à même de lever l'impôt de façon autonome.

C'est dans ce contexte que l'avènement des nouvelles technologies de la communication a conduit les autorités françaises à privilégier le choix de la libre concurrence à partir de 1996 (sous la pression de la Commission, il est vrai). Cette politique, qui concerne en particulier la couverture nationale pour les téléphones mobiles et l'accès à l'Internet à haut débit, nécessite la mise en place d'une double fonction : l'une, de régulation, qui vise le maintien d'un niveau de concurrence satisfaisant et est conduite par un organisme indépendant, « l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste » (ARCEP, ex-ART, Autorité de Régulation des Télécommunications); l'autre, territoriale, dont l'objectif est de réduire les « fractures numériques » entre zones dont la couverture est rentable et les autres, est assurée par les collectivités territoriales avec l'appui de la DIACT, sur la base de la loi de septembre 2004 (l'article L1425-1 du code des collectivités territoriales qui les autorise à devenir opérateurs de télécommunications).



Le haut débit est un enjeu crucial pour les territoires et leurs différents segments d'utilisateurs : les entreprises (multinationales, PME, TPE), les institutions publiques locales (hôpitaux, collèges, services administratifs) et le grand public. Les technologies haut débit doivent donc être perçues comme des « outils de développement local » (Ullman, 2005) créant de nouvelles dynamiques économiques et sociales. La conviction semble aujourd'hui de plus en plus répandue parmi les collectivités territoriales que les TIC et en particulier le haut débit participent à l'attractivité et à la compétitivité de leurs territoires. L'absence d'accès à ces technologies constituerait un handicap certain pour les pôles de compétitivité qui n'en seraient pas pourvus, compte tenu de la croissance rapide des échanges de données et d'informations dans les réseaux de donneurs d'ordre, sous traitants, et centres de recherche dans les secteurs de l'économie du savoir et les domaines commerciaux et financiers.

Or, comme le rappelait la Caisse des dépôts et consignations en juin 2004<sup>46</sup> : « Sept années après l'ouverture à la concurrence, les collectivités constatent que leur territoire n'est toujours pas en situation de choix face à une offre de services, ou ne dispose pas d'une offre de services haut débit à un prix compétitif. » Les opérateurs de télécommunications appréhendent les territoires comme des bassins de clientèle et n'ont pas nécessairement de démarche d'aménagement du territoire. Les conditions économiques, qui sont les leurs, les conduisent à se concentrer sur les zones rentables.

Selon l'opinion d'un nombre croissant d'autorités locales, seul le déploiement d'infrastructures neutres, ouvertes et « mutualisables » permettrait que se développe une vraie concurrence. Ce constat est similaire à celui d'autres pays membres de l'OCDE (États-Unis, Canada, Italie, Suède, etc.). En France, les régions et les autres collectivités territoriales réclament de plus en plus une véritable « équité compétitive » entre les territoires, c'est-à-dire la mise en place de conditions numériques de base (qualité, prix et variété) permettant au haut débit de jouer son rôle de multiplicateur de développement sur l'ensemble du territoire (Association des régions de France, 2005).

### **État des lieux**

À première vue, la France a rattrapé pour une bonne part son retard dans l'aménagement haut débit du territoire avec 7.9 millions d'abonnés (juin 2005) et un taux de pénétration de 16 % des foyers (voir chapitre 1). Même en matière de prix, où la concurrence tarifaire est particulièrement vive, la France arrive au second rang européen pour le prix moyen des offres pour une connexion de 512 Kbits/seconde (28 EUR), derrière l'Estonie, ce qui est nettement moins cher qu'en Allemagne (42 EUR) ou au Royaume-Uni (40 EUR). On peut noter que, pour l'heure, ces conditions de marché sont aussi plus intéressantes que celles que l'on propose aux consommateurs américains tant dans le domaine du prix que de celui du débit<sup>47</sup>. C'est dans les offres Triple Play (accès Internet, téléphonie

sur IP et télévision) que la France se distingue avec les tarifs les plus bas des grands pays industrialisés (voir également chapitre 1). Ce contexte tarifaire est l'une des raisons de la forte croissance du haut débit.

Le succès du dégroupage est l'un des principaux leviers de développement du haut débit (voir annexe 2.A2 à ce chapitre). Avec une hausse de 28 % au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2005, le dégroupage maintient une forte croissance, qui continue pourtant d'être tirée par le dégroupage partiel. Le développement du dégroupage total reste modeste, avec 13 % des nouveaux accès livrés au cours de cette période, soit un peu moins de 20 000 nouvelles lignes par mois<sup>48</sup>. Grâce au dégroupage, la concurrence est à l'œuvre dans les zones urbaines denses mais tarde à s'exercer dans les zones rurales<sup>49</sup>. À mi-2004, 19 300 communes avaient totalement ou partiellement accès potentiellement à des connexions permanentes à Internet pour un total de 83 % de la population. Il reste cependant de larges zones peu denses qui ne bénéficient pas encore du haut débit, tout particulièrement les communes rurales et les quartiers éloignés des répartiteurs téléphoniques (voir carte 2.3).

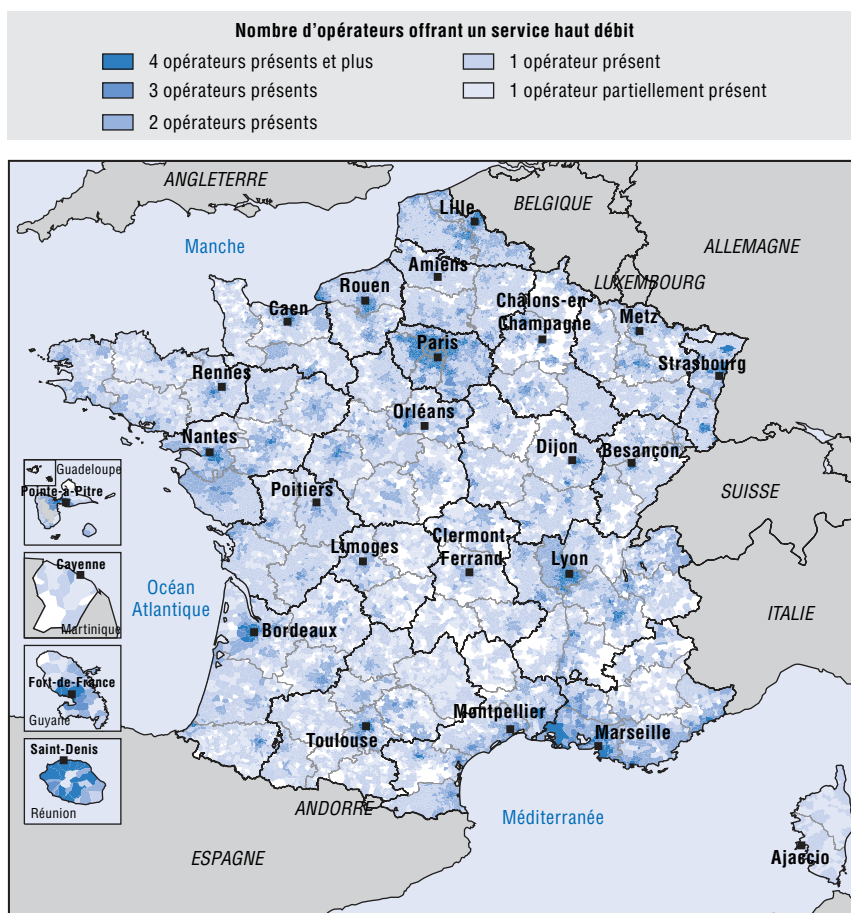
Ces résultats proviennent pour une très large part de l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence et d'une régulation volontaire. L'apparition de nouveaux entrants s'est traduite par une triple concurrence sur les offres, les services et les prix, contraignant l'opérateur historique (France Télécom) à proposer de nouvelles offres et à baisser ses tarifs. Le Conseil de la Concurrence a apporté, de son côté, une contribution décisive, en tranchant les différends qui opposent les nouveaux entrants et l'opérateur historique, notamment en matière de mise en œuvre du dégroupage. Ces résultats peuvent aussi être mis à l'actif d'une politique publique originale qui sera examinée plus bas.

Le haut débit peut constituer aujourd'hui, un service d'intérêt économique général, aux yeux de l'Union européenne. Or, l'accès et l'usage du haut débit ne sont pas universellement répartis et la fracture numérique est le concept qui désigne : « l'écart entre les individus, les foyers, les entreprises, les espaces géographiques et les différences socio-économiques concernant leurs opportunités d'accès aux technologies de l'information et de la Communication (TIC) et de l'usage d'Internet pour l'ensemble de leurs activités. La fracture numérique reflète ainsi les profondes divergences entre et à l'intérieur des pays » (OCDE, 2001, p. 5). Aujourd'hui, en France, les disparités entre les territoires ne se limitent donc pas au simple accès au haut débit. Elles reflètent essentiellement une fracture numérique de type concurrentiel.

### **Les politiques nationales de promotion du haut débit**

Ces politiques ont vu le jour, à la fin des années 90 : elles résultent moins d'une démarche stratégique préétablie visant un objectif central que d'un

Carte 2.3. Le déploiement du haut débit



Source : ORTEL (TACTIS/ITATE). DIACT, Observatoire des Territoires, 28 février 2006.

processus progressif et itératif. Le CIADT du 14 septembre 2004 fait état d'une politique ambitieuse visant à l'horizon 2007 à relier toutes les communes aux réseaux à haut débit et atteindre 10 millions d'abonnés ainsi qu'à développer une offre très haut débit (> 100 Mb/s) dans les zones d'activités et certaines agglomérations (en confiant à la DIACT des missions liées à cette ambition). Cette politique trouve ses origines dans le désengagement de l'État dans les infrastructures de télécommunication inscrit dans la loi de 1996 qui a ouvert le marché français à la concurrence, à l'instar de ce qui s'est passé dans bon nombre de pays à cette même période.

### **Politiques nationales en matière de promotion de l'offre**

Si la couverture numérique vise l'égalité d'accès des territoires au haut débit, l'aménagement numérique vise l'égalité d'accès des opérateurs aux territoires. Axée sur la compétitivité des territoires, cette stratégie va au-delà de la couverture numérique en introduisant une logique de concurrence. La compétitivité d'un territoire dépend, en effet, de la diversité des offres et des tarifs disponibles. Grâce à la concurrence, les PME peuvent obtenir des tarifs plus avantageux pour leurs demandes haut débit. Quant aux particuliers, ils peuvent avoir accès à l'ensemble des offres alliant téléphonie, télévision et Internet à haut débit. Les politiques suivies vont dans ce sens, en incitant les opérateurs à investir dans les zones où il n'y a aucun accès, et en poursuivant l'objectif de renforcement de la concurrence dans les zones où il y en a déjà un.

La loi du 21 juin 2004, loi sur la Confiance en l'économie numérique (LCEN), reconnaît explicitement la compétence des collectivités territoriales en matière de télécommunications : elle autorise désormais leur intervention<sup>50</sup> pour autant qu'il s'agisse de développer des infrastructures favorisant le développement de la concurrence.

Dans ce contexte, le gouvernement s'est résolu à encourager les processus de création de nouvelles infrastructures, en incitant les collectivités à créer des infrastructures ouvertes avec l'appui méthodologique et financier de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et en mobilisant un fonds de soutien au déploiement du haut débit doté de crédits européens. Sur le plan méthodologique, la CDC a préconisé un cadre contractuel formel qui est celui de la Délégation de services publics (DSP)<sup>51</sup>. Dans ce schéma, un consortium est retenu à l'issue d'un appel d'offres en vue de construire et d'exploiter (mode concessif) ou simplement d'exploiter (mode affermage) un réseau d'infrastructures sur le territoire. C'est le mode de la concession qui est le plus fréquemment retenu dans les projets soutenus par la CDC. Le public et le privé se partagent l'investissement (typiquement 50/50) et le consortium se voit mandaté pour une durée qui peut être de 15 ans ou 20 ans. Il est reproché à ces mécanismes une certaine lourdeur tant dans leur mise en œuvre que dans leur fonctionnement dans un secteur caractérisé par beaucoup de dynamisme et de réactivité aux conditions d'évolution du marché. Ils sont pourtant moteurs dans les processus d'aménagement du territoire en infrastructure : les départements sont aujourd'hui les plus portés à mettre en œuvre des démarches de type DSP, notamment parce qu'ils sont les premiers interlocuteurs des communes. Les régions ayant peu de départements (Alsace, Limousin) se sont révélées les plus actives et performantes pour développer des projets cohérents sur l'ensemble de leur territoire.

Les réseaux de collecte semblent concentrer les manques affectant les réseaux où le haut débit n'est pas concurrencé. En effet, alors que l'accès des

opérateurs concurrents à la boucle locale peut se faire via le dégroupage (qui se diffuse progressivement sur le territoire); et que par ailleurs les opérateurs concurrents ont souvent déployé des réseaux de transport longue distance (où le marché est d'ailleurs très concurrentiel); l'opérateur historique demeure dominant sur l'entre-deux : les réseaux de collecte. La Caisse des dépôts comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) soutiennent donc les collectivités territoriales dans leur entreprise d'offrir ce type de réseaux de collecte à des opérateurs en concurrence. La DIACT mène également des actions dans une logique de soutien aux expérimentations, notamment via des appels d'offres visant la mise en place de technologies haut débit alternatives (WiFi + satellite + CPL<sup>52</sup>).

À ces instances nationales doit être ajouté le niveau supranational puisque l'Union européenne, notamment depuis le sommet de Lisbonne, a placé la société de l'information comme l'un des thèmes prioritaires de la DG Régio. À deux reprises, la Commission européenne a examiné le dispositif français (cas des Hautes-Pyrénées et du Limousin) et validé la possibilité d'un soutien par les fonds structurels FEDER. Depuis le CIADT du 14 septembre 2004, l'État a mobilisé 100 millions d'EUR de crédits européens pour des infrastructures de collecte de ce type. Par ailleurs, la question des « technologies numériques » peut aussi être un aspect des contrats Leader +, Urban II ou Interreg, ou des programmes Ten Telecom, e-Content, Safer... Elle est également l'objet même du Programme régional actions innovatrices (PRAI) qui vise à aider les régions les moins développées à augmenter leur niveau technologique mais aussi à promouvoir la cohésion régionale et la compétitivité via une approche intégrée des enjeux économiques, environnementaux, culturels et sociaux.

### **Les stratégies des collectivités territoriales**

Porté par la DIACT et la Caisse des dépôts et consignations, avec le soutien de l'ARCEP, l'aménagement numérique du territoire repose, pour un large part, sur l'implication des collectivités territoriales. Au départ, la plupart d'entre elles ne souhaitent pas s'impliquer dans les télécommunications : elles attendaient de l'opérateur historique (avec qui elles avaient noué des relations étroites au fil du temps) qu'il procède aux investissements requis. Progressivement, un certain nombre de collectivités se sont investies de plus en plus fortement dans cette nouvelle mission d'aménageur du territoire et de soutien à la dynamique économique et sociale locale en créant le chaînon manquant entre la boucle locale et les artères régionales, et afin de proposer aux opérateurs une offre de gros aujourd'hui inexistante ou mal adaptée. D'une façon plus générale, diverses stratégies ont été adoptées par les collectivités :

- la signature de marchés de services en groupement de commandes pour satisfaire aux besoins des collectivités et du secteur public (exemple : Bretagne);

- le déploiement d'infrastructures de collecte à haut débit (exemples : Limousin, Pyrénées-Atlantique);
- la signature de conventions avec les opérateurs (type « départements innovants ») pour développer les usages en laissant aux opérateurs le soin de développer les accès;
- le développement de réseaux d'accès, notamment à partir des technologies alternatives expérimentées avec l'aide de la DIACT, ou en complément des réseaux des opérateurs (exemples : Seine-et-Marne, Alpes-Maritimes);
- le développement de services à haut débit pour les particuliers ou à très haut débit pour les entreprises.

La situation continue à évoluer avec l'attribution en cours des fréquences destinées à la couverture du territoire en technologie WIMAX, qui pour la première fois pourront être attribuées aux collectivités territoriales, ou avec l'étude engagée par le ministère chargé de l'Industrie sur la couverture du territoire en très haut débit, par exemple avec la fibre optique jusqu'au bâtiment.

Pour les opérateurs concurrents de l'opérateur historique, l'existence d'une infrastructure publique représente une importante économie d'investissement, sachant que le coût des réseaux physiques constitue, et de loin, la part la plus importante du budget (génie civil, pose des fourreaux, etc.). Le jeu peut ainsi s'avérer à somme positive car pour les responsables publics territoriaux différents arguments plaident en faveur de l'intervention (Ullman, 2005) :

- le haut débit constitue un avantage comparatif (ou une condition indispensable) capable de maintenir et d'attirer les entreprises, de former et d'éduquer les individus, ou encore d'optimiser l'efficacité des services publics;
- le coût de développement du haut débit est relativement faible au regard des dépenses liées à la construction d'un rond point, d'un tronçon routier, ou d'une rénovation de lycée. Il s'agit donc d'un choix de politique locale de hiérarchisation des priorités;
- enfin le haut débit n'est pas monosectoriel : il concerne tous les domaines d'action publique : éducation, formation, santé, économie, social, emploi, administration publique, etc.

Il est tentant pour des collectivités de vouloir fédérer la commande publique afin d'y trouver un levier qui va amener un ou plusieurs opérateurs à investir sur un territoire. Ce type de démarche reste cependant difficile dans sa mise en œuvre effective. Il se heurte en effet à une logique qui, dans le cadre d'un marché public de service, amènera l'opérateur historique à remporter ce type de marchés. Il est en effet mieux placé que tout autre pour, par exemple, interconnecter tous les sites publics. Non seulement il remporte ce type de marchés, mais il trouve dans la ressource publique un moyen de renforcer ses infrastructures et sa position compétitive (voir l'encadré 2.11 sur

### Encadré 2.11. Le cas de la Bretagne

La Bretagne a été la première région française à se préoccuper du développement des réseaux haut débit à cette échelle territoriale. Le secteur de la recherche où les télécommunications jouent un grand rôle a été déterminant dans cette réflexion. Le schéma retenu a consisté à mettre en place un modèle de fédération de la demande des services publics et de la recherche afin de peser sur le choix d'investissement d'un opérateur en faveur d'une couverture en haut débit de la région.

Un appel d'offre européen a été lancé et c'est l'opérateur historique, disposant lui-même de centres de recherche important dans la région (Rennes et Lannion) qui a remporté ce marché (48 millions d'EUR dont un peu plus de 30 pour la région sur 6 ans). Un syndicat, Mégalis, a été constitué rassemblant les collectivités territoriales bretonnes (la région, les quatre départements et 25 villes) auquel s'est ajouté le syndicat interhospitalier breton.

Mégalis est devenu une structure jouant un double rôle : 1) l'intermédiaire contractuel entre les collectivités et France Télécom; 2) le catalyseur des besoins et des usages publics avec des actions significatives menées dans le secteur de la Santé. En contrepartie du contrat avec Mégalis, France Télécom s'engageait à développer les infrastructures optiques dans la région. Le schéma supposait que le déploiement des infrastructures et des services haut débit bénéficierait indirectement, de par leur disponibilité, aux entreprises.

Les centres de recherche, les universités, les services publics..., tous se sont raccordés au réseau Mégalis, lequel tout en étant un réseau au sens service, apparaissait comme un véritable acquis régional s'identifiant à un véritable réseau physique. En contrepartie de leur adhésion au syndicat et de leur participation au montage financier, les partenaires disposaient de tarifs préférentiels qui étaient à l'époque environ inférieurs de moitié à l'offre du marché.

Ce réseau était indispensable pour les centres de recherche, ce secteur représentant près de 4 % de la recherche nationale, ce qui est significatif si on considère que la région Ile-de-France en représente 40 %. La participation des structures bretonnes de recherche à des projets internationaux s'est accrue ces dernières années. Les effectifs du principal centre de recherche dans le secteur des nouvelles technologies ont ainsi augmenté de 30 % au cours de 4 dernières années. Cette évolution n'est naturellement pas due qu'aux réseaux haut débit, mais elle aurait largement été freinée sans leur disponibilité et les équipes de recherches se seraient installées ailleurs.

Si la stratégie de la région au travers de Mégalis a répondu à l'attente du secteur public et du secteur de la recherche, elle n'a pas réellement trouvé un écho du côté des entreprises. Les bénéfices indirects de la promotion du

### Encadré 2.11. **Le cas de la Bretagne** (suite)

haut débit n'ont pas réellement joué. Étant l'opérateur du réseau Mégalis, il ne pouvait être possible de demander à France Télécom d'être l'initiateur du développement des offres concurrentes. Aujourd'hui, à l'heure où le contrat entre Mégalis et l'opérateur historique approche de son terme, une dynamique positive semble en marche. De nouveaux acteurs ont déployés des infrastructures, limitées cependant aux grands axes – et France Télécom se montre très dynamique dans sa volonté de couverture des communes en ADSL.

Est-ce suffisant ou faut-il que la région ou les autres collectivités engagent une nouvelle politique volontariste? C'est toute la question qui est aujourd'hui posée et à laquelle entend répondre prochainement la région.

la Bretagne). Dans l'autre cas, l'investissement dans des infrastructures paraît risqué pour différentes raisons: coût de l'investissement, commercialisation délicate dans les zones peu denses, conséquence d'une implication dans un secteur très évolutif.

#### **Un choix complexe**

Les collectivités sont partagées entre prudence et volontarisme. Elle se sentent légitimes mais pas trop et veulent favoriser la couverture du territoire et la diversité de l'offre sans s'aventurer sur un terrain qui n'est pas le leur. Il leur faut trouver pour cela les moyens d'attirer des opérateurs qui seront, quoi qu'il arrive, ceux qui développeront les services. Comment, dès lors, amener ces derniers à investir alors que les conditions de marché ne leur semblent pas idéales? Les principaux opérateurs semblent favoriser les investissements jugés plus rentables sur les lignes dégroupées (voir le cas de l'opérateur Free sur les lignes en dégroupage total). Mais cela ne peut satisfaire les attentes des zones encore non dégroupées. Pour déployer ses offres ADSL dégroupées, un opérateur aura donc besoin d'une infrastructure qui lui permette de mettre en place un modèle économique viable.

Attirer les opérateurs concurrents consiste donc à leur assurer la disponibilité d'infrastructures. D'un côté les collectivités veulent voir se déployer des infrastructures et des services et sont de plus en plus prêtes à investir tout en pondérant les risques. De l'autre côté les acteurs privés veulent commercialiser leurs services en recherchant une rentabilité indispensable à leur développement. Les partenariats public privés (PPP) apparaissent comme la solution la plus adaptée à cette double problématique : investissements partagés, risques partagés, augmentation de la couverture, croissance des services locaux... Si les avantages paraissent clairs, le mode opératoire de ces partenariats



apparaît encore sujet à débat. Face à ces choix, il est clair qu'existe aujourd'hui une préférence politique, manifeste dans les documents de l'ARCEP ou ceux de la Caisse des dépôts et consignations, pour un soutien aux investissements des collectivités territoriales dans les réseaux de collecte. Ce choix des collectivités territoriales a par ailleurs stimulé la réaction de l'opérateur historique qui s'est engagé fin 2004 dans un plan ambitieux de déploiement. Cette réponse a pu inciter certaines collectivités à renoncer à leur propre projet de développement public de nouvelles infrastructures ou à leur choix de technologies alternatives (voir pour le cas du Wifi : Fautero, Fernandez et Puel, 2005).

En novembre 2004, la Commission européenne a approuvé le financement public de projets haut débit dans le département des Pyrénées-Atlantique, en Écosse et dans les Midlands. Dans le cas du projet des Pyrénées-Atlantique (voir encadré 2.12) la Commission a décidé que, dans certaines conditions, le cofinancement public d'une infrastructure ouverte de haut débit constituait la compensation d'une obligation de service d'intérêt économique général et non une aide. Dans le cas des deux projets du Royaume-Uni, la Commission a déclaré compatibles deux aides concernant la fourniture de services de haut débit, considérant que les subventions étaient nécessaires au déploiement de ces services dans des zones rurales et isolées qui en étaient privées. Cette attitude semble donc valider à la fois l'idée que le haut débit est un service local essentiel mais aussi que l'interventionnisme public en la matière, notamment celui des autorités locales et régionales, est légitime. Cela laisse cependant ouvert une grande variété d'arrangements institutionnels possibles pour la mise en place et l'usage d'un tel service.

### **Le rôle des régions**

Les régions s'étaient surtout intéressées jusqu'à présent à la question du développement des réseaux de recherche à haut débit. Les régions possèdent toutes au moins une plaque métropolitaine et/ou régionale de collecte reliée à RENATER<sup>53</sup> interconnectant les établissements scolaires et de recherche, voire même d'autres institutions publiques locales (mairies, hôpitaux, etc.)<sup>54</sup>. Dès 2003, le gouvernement a mis l'accent sur la nécessité de coordonner les actions et a mis en avant la nécessaire implication de la région. C'est ce à quoi s'emploient les collectivités régionales aujourd'hui. Les unes interviennent sur des marchés de services et le cas échéant en soutien financier des projets engagés par les collectivités (Bretagne, Franche-Comté, Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes). Certaines souhaitent rester actives à partir des réseaux de recherche (Basse et Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Centre). D'autres s'engagent dans des projets d'infrastructures au travers de partenariats de type DSP (Alsace, Corse, Limousin, Poitou-Charentes). Il y a enfin celles qui mènent principalement des actions ciblées dans la perspective première de la cohérence régionale

### Encadré 2.12. Le cas des Pyrénées-Atlantique

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantique a engagé un vaste projet de couverture du département par une infrastructure haut débit. Cet exemple illustre l'engagement plus prononcé des collectivités en faveur des infrastructures.

La Communauté d'agglomération de Pau avait montré l'exemple dès 2001. Un plan était défini à cette date avec l'objectif ambitieux de fournir aux habitants des connexions à 100 Mbps pour environ 30 EUR. Un appel d'offre a été lancé en ce sens et un réseau haut débit a été déployé dans le cadre d'un partenariat public-privé. L'initiative de Pau a fait grand bruit et a agi comme un déclic au niveau de différentes collectivités en France.

Ce fût le cas pour le Conseil général des Pyrénées-Atlantique dont le siège est à Pau. La ville principale étant couverte par une infrastructure propre, l'institution départementale s'est inquiétée de voir l'ensemble du territoire bénéficier de services haut débit. Or, le territoire se caractérise par de grandes étendues rurales et montagneuses. Très vite, il a été constaté que les opérateurs ne pourraient seuls, déployer de nouveaux services sur le département à l'exception des grandes agglomérations et de la bande littorale.

Les études ont conclu à l'intérêt de mettre en place une infrastructure ouverte, utilisable par tous les opérateurs du marché et les clients locaux dans des conditions financières favorables au développement des services. Un groupement a été retenu dans le cadre d'une « Délégation de service public (DSP) » conformément aux nouvelles dispositions de la loi française permettant une intervention mesurée des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications. Le montage prévoit un d'investissement de 62 millions d'EUR entre 2004 et 2006, dont 68 % à la charge des acteurs publics (département, région, Europe).

Le département a cherché à établir des liens étroits avec la Commission européenne dans le montage de son dossier. Il a ainsi intégré dans sa réflexion, les lignes directrices édictées par la Commission européenne et a rencontré à plusieurs reprises les différentes directions de la Commission : DG Régio, DG Concurrence, DG Market, DG INFSO. Ce faisant, le département s'est conformé au respect des critères fondamentaux que sont : 1) un cadre stratégique régional; 2) un ciblage géographique; 3) une neutralité technologique; 4) un accès ouvert; 5) une propriété publique.

C'est ainsi que le projet des Pyrénées-Atlantique a pu bénéficier d'un label de la Commission européenne. Il est cité en exemple et bénéficie d'une image qui lui permet de gagner en légitimité auprès de l'ensemble des acteurs publics et privés. Ce label préfigure le mode de partenariat public-privé que la Commission entend promouvoir dans le cadre des Services économiques d'intérêt général auquel il est fait explicitement référence.

### Encadré 2.13. La région Alsace

La démarche prioritaire de l'Alsace est orientée vers le monde économique : le haut débit est clairement envisagé comme un moteur du développement local (et de soutien à l'identité alsacienne). Les trois dimensions de cette stratégie sont : a) le déploiement des infrastructures et la recherche d'une cohérence de l'accès sur le territoire régional; b) la formation des acteurs économiques (entreprises) et la recherche d'une synergie entreprises/recherche appuyée par le haut débit; et c) la création d'une identité dynamique et novatrice fondée sur un programme (pôle images) visant à fédérer l'ensemble des activités et des acteurs liés aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel, dans le but de développer un pôle de compétences, offreurs et utilisateurs, sur ce thème.

En matière d'infrastructure, le Conseil régional d'Alsace a adopté en 2003 un projet d'infrastructure reliant trente villes de la région (grandes, moyennes et petites) en cherchant le plus possible à tirer partie des réseaux existants notamment câblés. Les deux départements (Haut-Rhin et Bas-Rhin) compris dans la région Alsace se sont étroitement associés à cette démarche. Plus que de chercher à établir une péréquation de l'accès sur tout le territoire, le Conseil régional a donc, au moins dans un premier temps, favorisé l'axe compétitivité économique. On peut remarquer que l'Alsace est la troisième région de France la plus urbanisée et la plus couverte par les nouvelles technologies après l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais. Le Bas-Rhin est le second département le plus câblé. L'espace rural abrite un réseau dense de petites villes attractives et dynamiques d'un point de vue démographique. La fracture numérique « classique » opposant les territoires urbains et ruraux y est donc moins marquée qu'ailleurs.

Source : Tiré de Ullman, 2004.

(Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais). Les régions ont ainsi un rôle important à jouer mais qui peut varier selon les caractéristiques régionales. Certaines ont occupé sur le territoire régional une place de leader (exemples Alsace – voir encadré 2.13, Limousin), d'autres ont mené une stratégie de soutien aux projets locaux (exemple Picardie) ou certaines encore « d'observateur coordinateur » (exemple Midi-Pyrénées). Par ailleurs ces stratégies doivent pouvoir s'inscrire dans les documents de programmation (Contrats de plan État-région et DOCUP pour les aides européennes).

Mais ce schéma est loin d'être figé. À la suite des élections régionales de 2004, certaines régions entendent redéfinir leurs stratégies. Le haut débit constitue leur priorité première à ce jour dans le secteur des nouvelles technologies<sup>55</sup>. Pour l'Association des régions Françaises, il s'agit désormais « de faire du haut débit une matière première durablement disponible et bon marché pour leurs habitants, leurs entreprises et leurs services publics<sup>56</sup> » (ARF, 2005).

Les régions, qui par la voix de leur association (ARF) adhèrent à l'idée que seule la concurrence peut produire dans les territoires des conditions d'accès efficaces au haut débit, souhaiteraient que la politique évolue selon (au moins) deux orientations majeures :

- d'une part elles demandent à ce que soit abondé le Fonds de soutien au déploiement du haut débit, qui avait été créé par le CIADT de décembre 2003, mais qui ne semble pas depuis avoir disposé de financement;
- d'autre part elles souhaitent voir reconnue leur mission de cohérence des différents réseaux et projets de développement du haut débit s'inscrivant sur leur territoire.

### Notes

1. La Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999 (LOADDT) reprend les acquis de la loi de 1995 et introduit des modifications. En particulier la loi instaure une vision à long terme en établissant des schémas de services collectifs de long terme dans 8 domaines (enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transport de voyageurs et de marchandises, énergie et espaces naturels et ruraux). Elle met par ailleurs l'accent sur les objectifs suivants : Mobilisation des territoires pour le développement, Compensation des handicaps des zones rurales et urbaines, Mise en relation des territoires ruraux et des agglomérations au travers des pays (une nouvelle structure territoriale), Développement des métropoles à vocation internationale, Accroissement de la concertation entre les acteurs à l'échelle nationale et Prise en compte accrue de la dimension européenne.
2. Les CIADT de 2002 et de 2003 ont consacré respectivement 280 et 120 millions d'euros pour accompagner les mutations économiques dans des bassins d'emplois soumis à des restructurations sévères ou affectés par des faiblesses structurelles.
3. Programme communautaire pour la recherche et le développement (PCRD) : 6<sup>e</sup> PCRD = 2002-06, 7<sup>e</sup> PCRD = 2007-11.
4. Dans de nombreux domaines densité du réseau routier, longueurs des autoroutes, téléphonie portable, ou réseau ferroviaire, la France se classe maintenant au-dessus de la moyenne européenne ou dans un bon rang. Il reste certes des investissements à réaliser en matière de promotion des corridors, de projets durables en assurant un report modal sur le rail et la voie d'eau et de désenclavement.
5. Par exemple la chaussure à Cholet, la lunetterie à Oyonnax, le décolletage dans la vallée de l'Arve ou la coutellerie à Thiers.
6. Voir Veltz 2000.
7. Ils peuvent aussi mieux gérer leurs capacités de production en redistribuant les commandes adressées aux firmes dont l'offre est saturée. Ces systèmes sont à même de capturer les économies d'agglomération analysées par A. Marshall et ses successeurs, de mobiliser leur dimension locale et régionale et d'adopter des comportements collectifs par exemple pour la conquête des marchés. Comme l'ont montré une étude de la Banque d'Italie et des analyses du METI et de l'Agence des PME japonaise, les districts génèrent des richesses supplémentaires pour les économies locales et régionales auxquelles ils appartiennent.

8. Cette politique avait été facilitée par les relations étroites qu'entretenaient en France les grandes entreprises publiques et privées et l'administration centrale et par le fait que les dirigeants appartiennent aux mêmes écoles et corps d'origine. À cette période, il était donc aisé pour les hauts fonctionnaires en charge de la politique régionale de peser sur les décisions d'investissements d'extension et de localisation des (grandes) entreprises. Ce processus a donné lieu à des investissements significatifs notamment dans les secteurs de moyennes et moyennes-hautes technologies (automobile, électronique, télécommunications, aéronautique, défense) par exemple en Bretagne, Midi-Pyrénées, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, etc. Du fait des processus de privatisation, de la concurrence accrue entre régions pour accueillir les investissements dans le cadre européen et au-delà et des limites imposées aux aides gouvernementales dans le contexte des négociations internationales, les politiques régionales ne sont plus à même maintenant d'influencer de manière déterminante les stratégies de localisation des (grandes) firmes dans les régions moins dynamiques ou en difficultés.
9. Voir Aniello et le Gales 2001.
10. Voir notamment l'étude Reverdy.
11. Le repérage des agglomérations spécialisées d'établissements a été opéré sur la base de 4 critères : le nombre d'établissement – 5 au moins dans la même activité, l'emploi salarié – au moins 100 dans la même activité, la densité d'établissement au km<sup>2</sup> – le double au moins de la moyenne nationale et la spécialisation – supérieure à la moyenne française. Voir P. Pommier, la politique française des systèmes productifs locaux. Copenhague, juin 2003.
12. Le modèle des génoles (c'est-à-dire la mise en place de pôles de compétitivité dans le domaine des biotechnologies) s'est avéré difficile à transférer.
13. Toutes ces mesures viennent se juxtaposer à un dispositif antérieur et opérationnel, composé de plus de 200 Centres de recherche, d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) et de réseaux de développement technologique (RDT).
14. Il y a une cinquantaine de technopoles en France. On considère qu'environ la moitié d'entre elles sont vraiment performantes.
15. Dès lors les périodes envisagées pour obtenir des résultats peuvent être relativement courtes. Nombre de pôles mondiaux existaient avant le lancement de l'appel à projets de la DATAR. Ainsi, Minalogic à Grenoble s'est construit il y a près de 20 ans, à partir d'Écoles d'ingénieurs (INPG) et de l'Université Joseph Fourier dont beaucoup d'entreprises sont issues. Les synergies Recherche-Industrie-Formation ont constitué de véritables pôles de compétitivité sur un territoire bien délimité. Ce territoire est devenu très attractif et des entreprises étrangères (Philips, Motorola...) sont venues conforter le pôle existant.
16. Selon une étude de deux économistes américains Agrawal et Cockburn sur 268 aires métropolitaines aux États-Unis, la présence d'une grande entreprise (le locataire principal) a un effet positif sur la qualité des relations entre Université et R-D industrielle.
17. Le ministère de la Défense participe à la politique des pôles de compétitivité, qui constituent des lieux privilégiés pour les programmes de recherche duale qu'il soutient. Parmi les projets retenus, 7 concernent des activités en rapport avec la défense, notamment dans le cadre de sa politique industrielle et de recherche et technologie. Aéronautique-espace, énergie, images et réseaux, systèmes complexes, matériaux composites, microtechniques et biotechnologies sont les domaines concernés.

18. Si la Cour soulignait les progrès des démarches de contractualisation entre le ministère et les EPST, elle remarquait notamment que si les actions concertées ont beaucoup augmenté (de 35 M d'euros en 1995 à 400 millions en 2003), les fonds qui financent ces actions, le Fonds de la recherche technique (FRT) et le Fonds national de la science (FNS), avaient poursuivi des objectifs changeants. Bien que réorienté en 1999 vers le financement des entreprises innovantes, le FRT par exemple continue d'apparaître comme une source majeure des budgets des laboratoires universitaires et des EPST et de leurs financements récurrents plutôt qu'un élément de mixité de la R-D. Par ailleurs le rapport notait que ces actions incitatives font l'objet d'évaluations *ad hoc* par le ministère chargé de la Recherche. Cependant, en l'absence d'un cadre pour ces évaluations, leur portée reste limitée et il n'est pas possible d'avoir une vision d'ensemble des programmes.
19. Ces crédits se distinguent des crédits récurrents qui financent les « coûts fixes ». Ils sont alloués dans le cadre d'appels à projets pour mettre en place des équipes de recherche, promouvoir le travail interdisciplinaire ou le soutien aux jeunes chercheurs.
20. Les systèmes régionaux d'innovation sont des concentrations de firmes indépendantes sur des espaces géographiques délimités, marquées par des échanges de savoir non seulement entre firmes et institutions mais aussi entre secteurs différents, voire entre « clusters » différents. Les « clusters » peuvent aussi développer des liens avec des producteurs de connaissances hors du système régional d'innovation (Asheim 2004).
21. Dans le cadre des Contrats de plan État-région 1984-88, près de 150 villes se sont engagées aux côtés de l'État pour remédier à la dégradation physique, économique et sociale de 148 sites urbains, à travers des conventions de Développement social des quartiers (DSQ).
22. Source : [www.ville.gouv.fr/infos/ville/index.html](http://www.ville.gouv.fr/infos/ville/index.html).
23. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.
24. À la différence de ce qui a pu être observé en 1997 pour les anciennes zones franches urbaines, on note pour l'immédiat peu de transferts d'entreprises et de transferts d'emplois dans les 41 nouvelles zones franches urbaines. Les estimations de créations, pour l'essentiel des créations nettes d'emplois, sont pour les six premiers mois comprises dans une fourchette de 800 à 1 200 emplois environ (DIV, rapport 2004). Cependant, il convient de noter que pour les ZFU créées en 1997, les rythmes les plus élevés de créations nettes d'emplois ont été atteints souvent trois ans après l'ouverture de la zone franche urbaine (DIV, 2004).
25. Les exonérations de cotisations sociales sont de plus de 221 millions d'euros (1 450 millions de francs) pour les dix premiers mois de 2001, contre 242 millions d'euros (1 588 millions de francs) en 2000. Les exonérations fiscales se situent à environ 141.78 millions d'euros (930 millions de francs) pour 2002.
26. Plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour de plusieurs communautés centre de plus de 15 000 habitants peuvent former une agglomération. Le périmètre doit être de toutes façons validé par le préfet.
27. Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003.

28. Selon Marcel Roncayolo, une métropole est « une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion » (Marcel Roncayolo, DATAR, 2004).
29. CTE : dispositif contractuel au niveau des exploitations agricoles intégrant un volet environnemental et un volet économique et social.
30. Dans le cadre de la nouvelle législation, les locaux en relation avec le tourisme et les ateliers artisanaux peuvent maintenant être traités de la même façon que les locaux industriels (éligibilité aux réductions d'impôt sur les coûts de la construction, exemptions d'impôt d'une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans et, avec l'accord des autorités locales exemption des impôts locaux). Il existe par ailleurs plusieurs leviers, essentiellement fiscaux, qui visent à promouvoir la rénovation immobilière (OPAH), priorité étant notamment donnée à la construction ou à la rénovation d'immeubles destinés au marché locatif (loi Robien). On estime que ces dispositifs sont sous-utilisés dans les régions rurales et que cela freine l'activité économique.
31. En commission mixte paritaire (CMP).
32. Plusieurs aides spéciales aux régions rurales ont, depuis 1995, été axées sur les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) et les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ces zones spéciales, qui couvrent près d'un tiers du territoire national et recensent 4.5 millions d'habitants, ont été créées en considération des programmes de financement de l'objectif 5b des Fonds structurels européens pour la période 1994-99.
33. La complexité institutionnelle et programmatique apparaît clairement dans l'appel à proposition où il est souligné que les projets proposés devraient cibler une zone couverte par la ZRR, qui devrait également être un pôle prioritaire du CPER, nettement intégré au dispositif des Pays, etc.
34. Circulaire du Premier ministre – 3 mars 2005 lettre aux préfets.
35. Groupe 1 : Concertation locale. Groupe 2 : Définition des besoins et de l'offre de service. Groupe 3 : Connaître et diffuser les actions innovantes. Groupe 4 : Financement et mutualisation.
36. Loi n° 2005 – 157 du 23 février 2005.
37. Loi n° 2005 – 516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.
38. Les agences postales communales sont négociées avec l'AMF. Celles qui seront créées offriront 95 % des services d'un bureau de poste en termes de courrier, de colis ou de services financiers. Au terme des nouvelles conventions, la commune reçoit une indemnité compensatrice pour un engagement d'ouverture de l'agence de 60 h par mois. Cette indemnité est majorée si la zone est considérée comme sensible où si elle est abritée par une structure intercommunale.
39. De même début juin 2005, La Poste a signé un protocole d'accord avec les commerçants et les artisans (buralistes mais aussi épicerie, merceries, restaurants, boulangeries, etc.) concernant notamment le réseau « indirect » des points poste (ou relais poste) qui comprend 574 commerces, contre rémunération mensuelle (majorée selon les zones et intégrant en outre une commission sur certaines ventes). Dès lors l'amplitude horaire est beaucoup plus grande puisqu'il s'agit généralement des heures d'ouverture du commerçant.
40. Par exemple, les régions rurales affichent des taux d'emploi élevés dans l'industrie (plus du double des taux enregistrés conjointement dans l'agriculture et l'agro-industrie, et atteignant 40 % dans certaines régions). La France rurale comporte

également un nombre assez substantiel de petits bassins d'emploi à caractère fortement industriel.

41. Le Restructuring Monitor (ERM) est le service d'information de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Elles fondent ses analyses sur un réseau de correspondants nationaux dans les pays européens. Ceux ci rassemblent des informations sur les restructurations en utilisant la presse spécialisée.
42. La définition de la délocalisation met généralement en avant le transfert à l'étranger de l'activité d'une entreprise, dont la production est ensuite importée. En tant que telle, cette procédure offre essentiellement un moyen de réduire les coûts en s'installant sur un lieu de production où le coût des facteurs est inférieur à ceux du site de production antérieur. Quand une opération est établie dans un autre pays afin d'exploiter de nouveaux marchés, le terme de relocalisation ou, simplement, celui d'IDE, est plus approprié. Les secteurs les plus susceptibles d'être atteints sont les industries bien développées à fort coefficient de main-d'œuvre (textile, cuirs, électronique grand public, etc.) et les pays bénéficiaires sont essentiellement ceux de l'Afrique du Nord, d'Europe centrale et orientale, l'Inde et la Chine. Il existe également des cas de délocalisation d'activités de services, comme les centres d'appel francophones au Maghreb.
43. Ces chiffres dépendent de la période de temps considérée et de la méthode choisie. Certaines études de la Direction des relations économiques extérieures ou du Sénat donnent des estimations un peu supérieures mais ne dépassant pas quelques %.
44. Le rapport du Sénat souligne ce point.
45. La notion de « haut débit » fait référence à une innovation technologique au statut évolutif (au rythme des innovations marquant le secteur en matière de débits, de rapidité et de qualité) permettant des connexions rapides et permanentes à Internet.
46. Dans le rapport d'étape produit par le Département équipement numérique des territoires.
47. La concurrence entre les compagnies de téléphone et de câbles aux États-Unis ne semble pas avoir été suffisante jusqu'à présent pour faire progresser nettement l'offre de service DSL (Digital Subscriber Line) rapide à des prix intéressants. Voir *High Speed? Not in US*, Jesse Drucker, *The Wall Street Journal Europe*, novembre 2005.
48. Au 1<sup>er</sup> avril 2005, 904 répartiteurs équipés ont été livrés aux opérateurs de dégroupage par France Télécom, dont 890 en métropole et 14 dans les DOM, pour qu'ils puissent y installer leurs équipements nécessaires au dégroupage.
49. Pour un exposé des enjeux de l'Internet en zone rurale voir OCDE, 2001, *Les Technologies de l'information et de la communication et le développement rural*.
50. Pourtant effective – généralement au travers de structures tierces contrôlées par les acteurs publics locaux – dans la quasi-totalité des pays européens, nord-américains ou asiatiques.
51. Le régime des DSP encadre de façon précise la manière dont les collectivités peuvent confier à une entreprise privée, un service qui relève de leur compétence : eau, déchets, transports publics. En l'absence de structure de type « Utilities » ce régime offre un cadre clair permettant de confier la gestion de services structurants au secteur privé.
52. Courants porteurs où les transmissions électroniques sont supportées par les réseaux électriques.



53. RENATER = Réseau National de Télécommunications pour la Technologie, l'Enseignement et la Recherche.
54. Le financement des réseaux universitaires liés à RENATER est un axe récurrent des contrats de plan dans les différentes régions. D'autres projets de haut débit s'inscrivent dans différents programmes : « massif » pour la région Pyrénées, programme européen « actions innovatrices » pour l'Alsace, etc.
55. « Benchmark » réalisé par ITEMS International pour la région Pays-de-la-Loire.
56. Assemblée générale de l'ARF du 9 mars 2005.

## ANNEXE 2.A1

*Les schémas de cohérence territoriale*Tableau 2.A1.1. **Évolution du nombre de schémas de 2003 à 2005**

Nombre de schémas	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	108	161	177
Schéma en révision	37	39	42
Schéma approuvé	121	114	112

Tableau 2.A1.2. **Évolution du nombre de communes dans un schéma de 2003 à 2005**

Nombre de communes	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	4 113	6 911	7 628
SCOT en révision	1 740	2 006	2 231
Schéma approuvé	3 919	3 870	3 692

Tableau 2.A1.3. **Évolution de la population dans un schéma de 2003 à 2005**

Population	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	9 385 582	16 154 643	17 815 176
Schéma en révision	5 947 885	6 272 616	6 733 683
Schéma approuvé	12 870 016	12 346 709	12 052 466

Tableau 2.A1.4. **Évolution de la superficie couverte par un schéma de 2003 à 2005**

Superficie couverte en km <sup>2</sup>	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	67 555	107 404	116 523
Schéma en révision	23 258	26 418	28 860
Schéma approuvé	46 739	45 728	44 764

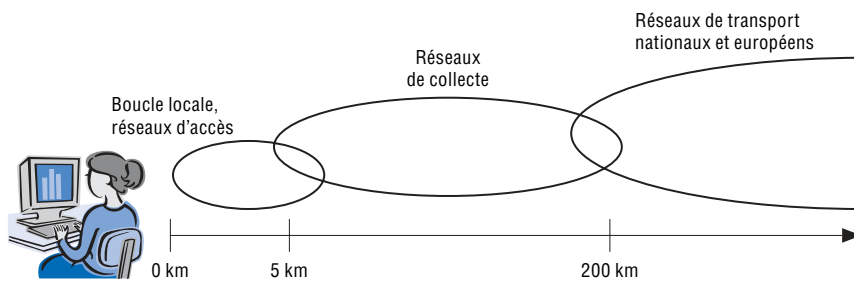
## ANNEXE 2.A2

## *Le dégroupage de la boucle locale et l'articulation des réseaux (sources ART et ARF)*

La *boucle locale* est le nom donné à la partie d'un réseau de télécommunications située entre la prise téléphonique de l'abonné final et le central local, donc au plus près de l'abonné. Le support physique à ces raccordements d'abonnés est dans le cas général une paire de cuivre torsadée. Le réseau local existant en France est la propriété de France Télécom. Il n'est pas possible économiquement, pour un nouvel opérateur, de le répliquer intégralement. Pourtant, y avoir un accès direct est d'une importance stratégique pour un opérateur de télécommunications nouvel entrant : il lui permet de gérer de bout en bout le réseau qui le relie à ses clients, et de construire des offres différenciées. Ainsi, il a été décidé au niveau européen que l'opérateur historique devrait fournir à ses concurrents un accès direct à sa boucle locale : c'est le dégroupage de la boucle locale.

Le dégroupage se décline en deux possibilités :

- Le dégroupage « total » ou accès totalement dégroupé à la boucle locale, consiste en la mise à disposition de l'intégralité des bandes de fréquence de la paire de cuivre. L'utilisateur final n'est alors plus relié au réseau de France Télécom, mais à celui de l'opérateur nouvel entrant.
- Le dégroupage « partiel » ou accès partiellement dégroupé à la boucle locale, consiste en la mise à disposition de l'opérateur tiers de la bande de fréquence « haute » de la paire de cuivre, sur laquelle il peut alors construire, par exemple, un service ADSL. La bande de fréquence basse (celle utilisée traditionnellement pour le téléphone) reste gérée par France Télécom, qui continue de fournir le service téléphonique à son abonné, sans aucun changement induit par le dégroupage sur ce service.



## *Chapitre 3*

### **Une gouvernance pluriniveaux orientée vers la coopération**

### 3.1. Introduction

L'évolution de la politique régionale française vers le renforcement de la mission de développement de la compétitivité des territoires tout en maintenant la cohésion nationale, pose des défis majeurs en matière de gouvernance. Les décideurs publics impliqués dans les politiques de développement des territoires disposent-ils de prérogatives, de moyens financiers et d'encadrement cohérents et efficaces? Peuvent-ils en particulier soutenir les dynamiques urbaines qui sont manifestes non seulement en Ile-de-France mais aujourd'hui dans différents territoires en province? Peuvent-ils en outre permettre aux territoires ruraux disposant d'atouts de construire des projets de développement compétitifs? Ces questions s'adressent à des acteurs publics ayant connu, depuis le début des années 80, des évolutions très importantes en matière de décentralisation et de relations entre les niveaux de gouvernement.

Afin de mieux comprendre les particularités de ce système et d'analyser ses avantages et difficultés spécifiques, ce chapitre est tout d'abord consacré à la présentation des changements induits par les différentes vagues de décentralisation, en termes institutionnels et financiers. La question des relations verticales entre les acteurs est ensuite examinée au travers d'un dispositif renommé mais qui semble en voie d'être réformé : celui des Contrats de plan État-région. Enfin, les instruments mis en place pour faire face à la fragmentation institutionnelle du territoire, et plus particulièrement aux conséquences du nombre très élevé de communes, sont analysés dans une troisième section.

### 3.2. Les principaux axes de la décentralisation

#### **Les niveaux d'administration et l'évolution de leurs compétences**

Au début des années 80, la pratique politique était encore essentiellement guidée par une approche centralisée. La prise de conscience de cette situation a poussé les réformes de 1982. La décentralisation réalisée visait alors essentiellement à rapprocher le système d'administration publique du citoyen et à renforcer la démocratie locale, tout en cherchant à rationaliser l'administration. Ainsi, les compétences ont été transférées par l'État central par « blocs » en cherchant à donner au niveau adéquat la responsabilité de blocs de compétences homogènes. De plus, dès 1986, les conseils régionaux ont été élus au suffrage universel direct. Il convient aussi de mentionner les chambres

régionales des comptes créées en 1982. Il en existe une par région et elles sont habilitées à contrôler toutes les collectivités territoriales relevant de leur ressort géographique. Elles attestent de l'évolution de l'encadrement de l'autonomie locale, le contrôle *a posteriori* se substituant au contrôle *a priori* d'une tutelle.

Même si ce premier « acte » de la décentralisation ne semble pas avoir atteint tous ses objectifs, il a cependant profondément modifié le système politico administratif français et fourni un élan nouveau aux collectivités territoriales. En pratique cependant, le transfert de compétences s'est révélé imparfait, aucune d'entre elles ne pouvant être qualifiée d'exclusive, mis à part les grandes fonctions de l'État (justice, monnaie, etc.). De plus, ces évolutions n'ont pas remis en cause les structures existantes de gouvernance locale. Il semble en effet qu'une position de compromis l'ait emporté entre d'une part une tendance forte au maintien des structures traditionnelles de gouvernance, l'État central, le département et la commune, et d'autre part la volonté d'un nouveau modèle où la région verrait son rôle très renforcé (au détriment des départements) et où le nombre de communes serait drastiquement réduit (*via* le recours à des intercommunalités très structurantes).

Cette première étape a été récemment suivie de ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte II » de la décentralisation *via* de nouvelles lois en 2003 et 2004<sup>1</sup>. Celles-ci ont à la fois renforcé le processus de transfert de compétences, (auprès des départements, des régions, et très marginalement des communes<sup>2</sup>) et correspondu à une réforme constitutionnelle. La région est en effet aujourd'hui inscrite dans la constitution. De plus, l'autonomie financière des collectivités territoriales, déjà manifeste du fait qu'elles bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement, semble aujourd'hui renforcée. Il faut en effet préciser que leurs recettes fiscales et autres ressources propres doivent représenter « une part déterminante de l'ensemble des ressources ». Enfin, tout transfert de compétences de l'État doit être accompagné de l'attribution de ressources équivalentes (de même pour toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses). Les blocs de compétences sont à présent assignés de la manière suivante (selon une mise en œuvre étalée entre 2005 et 2008) :

- développement économique et formation professionnelle sont essentiellement attribués aux régions ainsi que l'aménagement du territoire;
- grands équipements structurants (ports, aéroports) aux départements ou aux régions selon les cas;
- voirie aux départements;
- action sociale, solidarité, personnes âgées et santé, essentiellement aux départements;
- éducation et culture sont partagées entre les différents niveaux.

Les acteurs économiques locaux sont aussi associés à ces dispositifs. D'une part, les chambres de commerce et d'industrie peuvent être consultées pour l'élaboration de projets stratégiques. D'autre part, les régions sont accompagnées des CESR (Conseil économique et social régional) remplissant une mission consultative et représentant les entreprises, les organisations syndicales, associations et personnalités concourant au développement de la région.

En fait, la plupart des compétences, sauf la formation professionnelle, sont partagées, parfois de façon très claire, parfois moins (voir annexe 3.A1, compétences des régions et des départements). Le cas de l'éducation illustre une articulation très précise des compétences : l'État conserve la responsabilité de la pédagogie, du recrutement, de la gestion et de la rémunération des personnels enseignants et des universités, tandis que les collectivités territoriales assument les responsabilités d'investissement et de fonctionnement des écoles primaires, pour les communes, des collèges pour les départements, des lycées pour les régions (avec transfert des personnels techniques dans les deux derniers cas). Cependant, l'articulation n'est pas aussi claire pour d'autres compétences partagées, et même si une responsabilité de coordination est affirmée, comme c'est le cas pour la région en matière de développement économique, elle peut se heurter à la liberté donnée à chaque niveau d'intervenir (voir annexe 3.A2 sur les actions menées en 2002 par les différents types de collectivité territoriale en matière de développement économique). Cette situation est la conséquence du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Par rapport aux expériences de décentralisation menées récemment en Italie et en Espagne, les réformes françaises n'ont pas traduit dans les institutions une quelconque primauté donnée à la région (Jégouzo, 2005). En Italie, par exemple, les compétences régionales ont été largement étendues entre 1995 et 2002<sup>3</sup>. La loi constitutionnelle de 2001 consacre le principe de subsidiarité qui régit désormais le partage de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, l'État ne conservant plus que les compétences strictement énumérées par la loi. Le partage des compétences semble donc plus tranché que ce n'est le cas en France. De même, si l'on retient le critère du financement des activités, en Espagne par exemple, les transferts de compétences aux régions se sont traduits par une augmentation très sensible de leurs budgets, les communautés autonomes (équivalent des régions) passant de 56 milliards d'EUR en 2001 à 88 milliards d'EUR en 2002 (soit une augmentation de plus de 50 %, Dexia 2004). À titre indicatif, les recettes courantes des collectivités territoriales françaises devraient quant à elles progresser de 137.5 milliards d'EUR courants en 2003 à 156.5 milliards d'EUR en 2005 (soit une augmentation de 13 % durant une période significative de transferts de compétences, Dexia 2005).



## **Le maintien du rôle important de l'État**

Aux niveaux régional et départemental, les services de l'État coexistent avec l'échelon correspondant des collectivités territoriales élues. Au niveau communal, le maire est à la fois organe exécutif de la commune et agent de l'État en ce qui concerne certaines attributions (état civil, organisation des opérations électorales...). L'État est présent localement non seulement *via* les préfets de région et de département mais aussi *via* les services territoriaux déconcentrés des différents ministères, placés sous l'autorité des préfets, qui forment un réseau très développé de services administratifs présents aux niveaux régional, interdépartemental, et infra départemental selon le cas. L'autorité des préfets est circonscrite aux services déconcentrés des administrations civiles de l'État et hors les fonctions de l'Éducation, l'administration de la justice et le recouvrement de l'impôt.

Cette structure est à comparer aux cas d'autres pays unitaires de tradition centralisatrice plutôt qu'aux pays fédéraux ou quasi fédéraux (voir encadré 3.1). On trouve ainsi des équivalents des préfetures au Royaume-Uni, au Japon, en Suède,... mais elles ne remplissent pas comme c'est le cas en France un rôle de « double représentation », celui de l'État central à côté des collectivités élues. En effet, les préfets japonais ont des pouvoirs conséquents (bien que ne coordonnant pas forcément tous les ministères), mais la structure régionale n'existe pas; les gouverneurs (préfets) suédois ont des pouvoirs très contrôlés par les municipalités et de plus le niveau régional élu y est encore doté de pouvoirs restreints; enfin la représentation de l'État central au niveau régional en Angleterre, les différents ministères étant représentés dans les « Government Offices » régionaux, ne fait pas miroir à une structure régionale élue (et d'ailleurs présente de nombreuses limites de coordination entre les ministères, charge plutôt confiée au *Office of the Deputy Prime Minister*, au niveau central, qu'à des gouverneurs/préfets en région).

Les préfets sont nommés par le président de la République et représentent l'État dans les départements et les régions<sup>4</sup>. Les préfets de région occupent un rôle crucial (voir tableau 3.1). En effet, les lois récentes de décentralisation, tout en allouant reconnaissance constitutionnelle et compétences accrues aux Conseils régionaux élus, ont cherché à améliorer l'efficacité de l'appareil administratif de l'État, déconcentré dans les régions. Les services des différents ministères déconcentrés en région sont donc à présent regroupés en huit pôles, le préfet de région étant responsable de la coordination des politiques mises en œuvre dans ces différents pôles (Éducation et formation, gestion publique et développement économique, équipement-transports-logement, santé publique et cohésion sociale, économie agricole et monde rural, environnement et développement durable, développement de l'emploi et insertion professionnelle, culture). Au resserrement des équipes placées sous son autorité s'ajoute une

### Encadré 3.1. **Éléments relatifs à la décentralisation au Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni se caractérise par une action publique centralisée mais n'obéissant pas à une volonté d'uniformisation. En effet, non seulement les institutions diffèrent selon les régions, mais le nombre même de niveaux d'administration n'est pas le même selon que l'on se situe en zone urbaine ou rurale.

Ainsi, les « nations » réunies sous la responsabilité du gouvernement de Westminster ont des structures régionales élues : Écosse, pays de Galles (sans pouvoir législatif) et Irlande du Nord (processus de décentralisation actuellement suspendu). Ce niveau de gouvernement n'est pas élu dans les autres régions de l'Angleterre. L'aspiration à plus de démocratie locale ne semble en effet pas y être manifeste : un référendum récent concernant la possibilité d'élire les représentants régionaux pour la région de Newcastle (North East) a ainsi conduit à un résultat massivement négatif.

À cette variété de situations régionales s'ajoute la variété des situations locales. En effet, les processus de rapprochement des communes ont conduit à ce que ne persiste qu'un niveau décisionnel pour les zones urbaines, dont le Conseil est « l'Unitary Authority ». Les zones rurales présentent quant à elles à la fois des « County councils » en amont et des « districts councils », plus nombreux, en aval. Enfin, certaines paroisses, aux pouvoirs réduits, continuent d'exister en différents lieux.

Des chevauchements de compétences sont manifestes entre ces différents niveaux et la présence de l'État central est forte au point d'évoquer une tendance à la « préfectoralisation » (via les « Government Offices »), qui serait essentiellement motivée par la faiblesse de l'initiative locale. De fait, les Government Offices ont à proposer un « Regional Emphasis Document » adressé au Trésor et consistant en un plan d'actions prioritaires pour la région. Ils sont néanmoins essentiellement chargés de la mise en œuvre des politiques centrales et chaque ensemble de dépenses est contrôlé par chaque ministère de tutelle différent. La question de la diminution du rôle de l'État central dans l'offre des services publics locaux semble plutôt tourner autour du recours à des opérateurs privés qu'à des unités publiques décentralisées. Cette tendance préside aussi à la question de la définition des stratégies régionales. En effet, les Regional Development Agencies (RDA) sont des conseils représentatifs des entreprises sur le territoire et de membres de différentes commissions publiques. Ces différents représentants sont désignés par le gouvernement central. Leur mission consiste à élaborer un document, le « Regional Economic Strategy » (RES) très orienté vers les questions de développement économique et de soutien à la compétitivité (il revient au ministère de l'Industrie (Department of Trade and Industry) de

### Encadré 3.1. **Éléments relatifs à la décentralisation au Royaume-Uni** (suite)

financer ces structures). Différents organismes sont là pour contrôler l'action de cette structure et des autres « QUANGOS » (Quasi Autonomous non Governmental Organisation), actifs dans différents services au public, dont les membres, souvent liés au secteur privé, sont néanmoins nommés par l'État et en particulier les Government Offices qui jouent en la matière un rôle de tutelle.

Le processus de régionalisation semble donc plutôt le fruit de démarches itératives plus que d'un plan coordonné. Le système est caractérisé à la fois par un degré élevé de centralisation et par l'intervention fragmentée de nombreux acteurs. L'absence d'un niveau régional élu contribue à cette complexité, la gouvernance des régions s'appuyant ainsi sur une grande variété d'organisations allant des agences gouvernementales (nommées), aux « quangos » (aussi nommées) en recourant à un ensemble très large d'arrangements entre les autorités locales, régionales et les acteurs privés.

nouvelle volonté de l'État de confier au préfet de région un rôle d'animation et de coordination des autres préfets de département sans que cette fonction ne s'accompagne de l'affirmation d'un principe hiérarchique entre préfets qui n'existe pas dans le droit français. Les missions des préfets ne se limitent pas à coordonner la mise en œuvre des politiques décidées par l'État au niveau central. Ils sont également chargés de la définition des stratégies de l'État en région (voir plus bas). La nouvelle étape de la décentralisation semble donc avoir, parallèlement, renforcé le rôle des préfets de région, dans la perspective d'une déconcentration accrue.

Le processus de décentralisation est conduit en vue de rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique : à tout transfert de compétence doit donc correspondre un transfert des personnels nécessaires à l'accomplissement des tâches transférées. Les nouvelles compétences allouées aux collectivités territoriales sont accompagnées par des transferts de personnels des services de l'État. Ceux-ci seront-ils d'une amplitude suffisante? D'importants transferts sont en cours : les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des établissements publics locaux d'enseignement, auprès des régions et des départements, et les personnels techniques des directions départementales de l'équipement (services déconcentrés du ministère de l'Équipement) auprès des départements viennent confirmer la nouvelle répartition des compétences en la matière (voir encadré 3.2). Ceci n'a pas conduit à la suppression de certaines délégations (services déconcentrés de l'État).

**Tableau 3.1. Déconcentration et décentralisation : présentation résumée des services déconcentrés des administrations civiles de l'État et des collectivités territoriales**

	Services déconcentrés des administrations civiles de l'État	Collectivités territoriales
Régions (26)	Préfet de région Secrétaire général à l'action pour les affaires régionales Services déconcentrés  (Directions régionales de l'équipement, du logement, de l'agriculture, de l'éducation, etc.)	Président du Conseil régional Direction générale des services  Directions (éducation, développement économique, communication, etc.) Conseil économique et social (représentants des entreprises, des syndicats, des associations et personnalités qualifiées)
Départements (100)	Préfet de département Secrétaire général de la préfecture Sous-préfets d'arrondissement Services déconcentrés (Directions départementale : équipement, logement, etc.)	Président du Conseil général Directeur général des services  Directions (routes, communication, environnement, aide sociale, agriculture, culture et tourisme, éducation, etc.)
Municipalités (36 560)	Maires	

Déconcentration : L'État transfère certaines de ses compétences exercées à l'échelon central par les administrations centrales (mise en œuvre de politiques publiques, décisions administratives) vers l'échelon local, préfectures de région, préfectures de département, services déconcentrés.

Décentralisation : L'État transfère l'exercice de certaines de ses compétences aux collectivités territoriales élues (régions, départements, communes).

Ce tableau de l'évolution du rôle joué par l'État central en région doit être complété par la présentation de la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), service interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre chargé de la coordination de la politique régionale (voir encadré 3.3). Cependant les réformes actuelles semblent atténuer la fonction de coordination de la DIACT. En effet, l'examen des propositions stratégiques des préfets concernant leurs régions est à présent mené dans le cadre d'un Comité national coprésidé par le ministère chargé de la réforme de l'État (ministère délégué au budget) et par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Le secrétariat général du gouvernement est chargé d'organiser des réunions interministérielles visant à ce que les différents ministères s'accordent sur la stratégie de l'État dans chaque région.

### **Les réponses à la fragmentation territoriale**

La France est caractérisée par un nombre très élevé de communes (plus de 36 000, représentant 40 % des communes de l'Europe à 25) et celles-ci ont un nombre moyen d'habitants qui est le plus petit de l'Europe à 25 avec la

### Encadré 3.2. **Évolution de l'emploi dans la fonction publique territoriale (auprès des collectivités territoriales)**

Selon le rapport de l'Observatoire de l'emploi public, la fonction publique territoriale employait 1.02 million de personnes en 1980 et un peu plus de 1.4 million d'agents en 2001, soit une augmentation de 38 % sur la période. À titre de comparaison, la fonction publique de l'État (2.49 millions d'agents en 2001) a connu sur la période une progression de 23 %. Cette tendance est amenée à se renforcer compte tenu des créations d'emploi mises en place par les collectivités territoriales dans le cadre des transferts de nouvelles compétences, et donc essentiellement les régions et les départements. La note de conjoncture de novembre 2004 du Centre National de la Fonction Publique territoriale (CNFPT) indique une augmentation des effectifs de 2 à 3 % en 2004, toutes collectivités territoriales confondues.

Il est en outre important de constater que si la catégorie de fonctionnaires la plus représentée dans la fonction publique de l'État est la catégorie A (postes d'encadrement, à plus de 49 % en 2001), c'est la catégorie C (postes d'exécutants) qui l'emporte largement dans la fonction publique territoriale (près de 78 % des agents selon le rapport de l'Observatoire de l'emploi public).

Par ailleurs, il existe des difficultés de passage entre les fonctions publiques nationale et territoriale.

Ces raisons semblent pousser les régions et les départements à recruter leurs cadres en grande partie par voie externe et donc par création d'emplois.

Source : Dexia, février 2005.

République tchèque (1 600). Or, si les premières lois de décentralisation en 1982 concernaient les questions des compétences, des moyens et des contrôles des collectivités territoriales, elles n'abordaient pas celles du redécoupage des collectivités territoriales. Pourtant la petite taille des communes présente des inconvénients importants en matière d'efficacité (en particulier l'étroitesse de l'assiette fiscale et des ressources financières insuffisantes pour l'exercice des compétences). C'est la coopération intercommunale qui a été retenue comme le moyen le plus efficace d'assurer l'évolution progressive des institutions territoriales françaises, via une série de lois promulguées au cours des années 90 (et en particulier la loi du 12 juillet 1999). Certaines structures intercommunales existaient de longue date mais les autorités françaises ont cherché à faire évoluer de manière profonde la carte et les modalités du rapprochement entre municipalités. Cette politique a connu de grands succès en termes de diffusion des structures intercommunales sur le territoire et aujourd'hui l'organisation administrative locale est en pleine évolution sous l'effet de la réforme de l'intercommunalité (voir ci-dessous).

### Encadré 3.3. **Organisation et action de la DIACT (ex-DATAR)**

La DIACT assure le secrétariat et la préparation des documents à soumettre au Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT), présidé par le Premier ministre. Ce Comité fixe les orientations de la politique d'aménagement du territoire et décide des mesures à prendre.

La DIACT est aussi le partenaire privilégié des régions. Ces partenariats récemment étendus au niveau européen seront renforcés par le processus de décentralisation en cours en France. Ils concernent :

- La préparation, l'exécution et le suivi des Contrats de plan État-région (CPER), une procédure qui lie l'État et les régions sur des priorités stratégiques. Pour chaque contrat, un plan d'action est mis en place et les engagements financiers respectifs sont fixés. Pour la quatrième génération de contrats (2000-06) les dépenses de l'État central s'élèveront à 18.3 milliards d'EUR. Un montant équivalent sera consenti par les Autorités régionales.
- L'interface avec l'Europe : la DIACT intervient en tant que structure de coordination entre la Commission européenne, l'administration française (aux échelons centraux et régionaux), les autorités locales et les autres instances concernées par la politique régionale européenne. Plus de 16 milliards d'EUR sont alloués à la France pour la période 2000-06 dans ce cadre.
- La mise en œuvre des politiques de promotion du développement territorial. À côté du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui est utilisé pour financer des mesures aux objectifs larges, la DIACT appuie son action par un mécanisme d'aide spécifique destiné à soutenir le développement des entreprises : la Prime à l'aménagement du territoire (PAT). Elle est aussi engagée dans la promotion des grappes et notamment des pôles de compétitivité.
- La DIACT est en outre chargée d'une mission d'observation, d'études et de prospective dans les domaines de sa compétence.

#### **Organisation de la DIACT**

La DIACT est constituée de cinq équipes compétentes dans un domaine spécifique : a) le développement régional; b) le développement local (même si la politique de la ville est confiée à la Délégation Interministérielle de la Ville, qui fait partie du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) et la politique rurale); c) le développement économique et l'attractivité; d) les politiques territoriales de l'État et le développement durable; et e) les affaires européennes et les relations internationales, auxquels s'ajoutent des pôles d'observation et de prospective, et un secrétariat général.

### Encadré 3.3. **Organisation et action de la DIACT (ex-DATAR) (suite)**

La DIACT est assistée de Commissaires pour l'industrialisation et le développement dans certaines zones et de Commissaires de massifs dans les régions de montagnes. Elle a contribué à la création de l'*Agence française pour les investissements internationaux* et de ses bureaux à l'étranger (New York, Boston, Chicago, Los Angeles...) pour identifier des investisseurs potentiels. Elle exerce la tutelle de l'agence conjointement avec le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

#### **Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire**

L'instrument financier pour mettre en œuvre les décisions prises par le CIACT est le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Ce fonds finance les projets visant à stimuler l'emploi, l'attractivité des territoires et soutient la promotion du patrimoine naturel et culturel. Le FNADT apporte aussi son aide financière aux projets qui utilisent les technologies de l'information et de la communication. Il est composé de trois unités qui s'occupent :

- de la mise en œuvre des décisions du CIACT;
- du financement des contrats de plan et des actions interrégionales;
- de l'aide à l'établissement des services publics et aux actions entreprises par les acteurs locaux dans le cadre de la coopération intermunicipale.

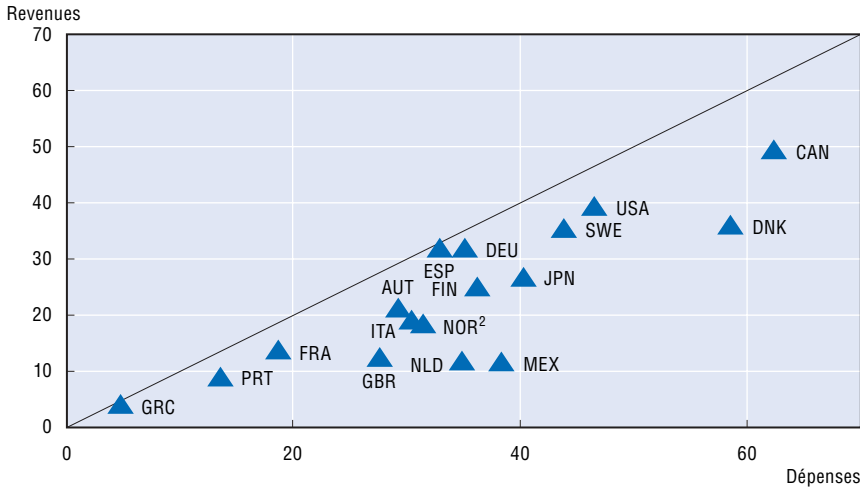
### **Finances des collectivités territoriales et relations budgétaires avec l'État**

La décentralisation, en rapprochant la décision publique des citoyens, vise à améliorer l'efficacité des dépenses publiques tout en augmentant le degré de liberté des collectivités territoriales. Or, cette marge de manœuvre n'est pas uniquement le résultat d'un système institutionnel relatif aux mandats, à l'attribution des compétences, et aux modes de relations entre les niveaux de gouvernement. Elle procède aussi en grande partie de la situation financière des collectivités territoriales et des relations budgétaires et fiscales qu'elles entretiennent avec l'État central. Quelle est à ce titre la situation des collectivités territoriales françaises?

En 2003, les collectivités territoriales françaises étaient responsables de 20 % des dépenses publiques nationales (près de 10 % du PIB) tandis qu'elles étaient à l'origine de 15 % des revenus (voir graphique 3.1). Financièrement, leur poids, et ce malgré une vingtaine d'années de décentralisation, demeurait mineur par rapport au rôle incarné par leurs équivalents dans la plupart des autres pays de l'OCDE (certains pays dont l'autonomie de dépense des niveaux

**Graphique 3.1. Part des collectivités territoriales dans les revenus et les dépenses publics dans leur ensemble**

Pour cent , 2003<sup>1</sup>



Note : Les revenus sont composés de taxes directes et indirectes et des redevances dont bénéficient les gouvernements locaux et régionaux. Leurs dépenses sont mesurées en pourcentage des dépenses générales des pouvoirs publics. Les transferts sont intégrés en valeur nette.

1. Ou dernière année disponible : 2000 pour le Japon; 2002 pour le Danemark et le Mexique.
2. Métropole seulement; les données ne prennent pas en compte les revenus tirés de la production pétrolière.

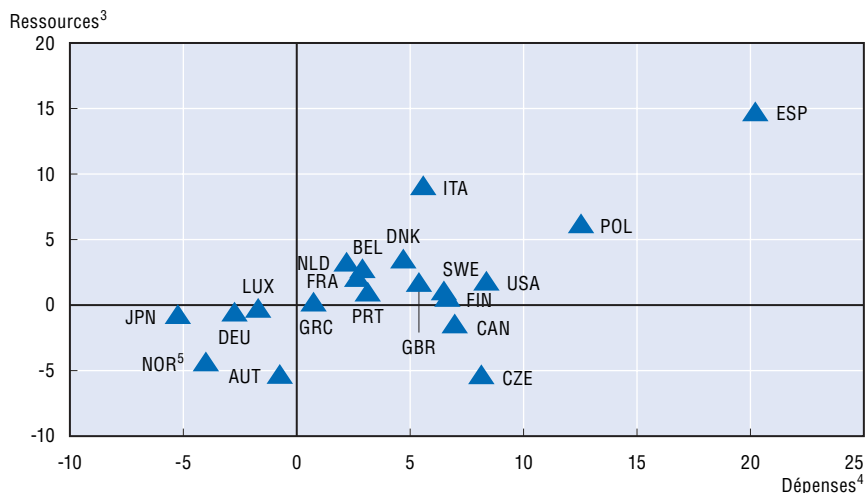
Source : OCDE, *Comptes nationaux*; Statistics Norway; Statistics Canada; US Bureau of Economic Analysis.

infranationaux est plus grande ayant en charge des secteurs importants tels que santé, allocation chômage, etc., tandis que souvent la plus grande autonomie en matière de ressources est liée à l'existence d'un impôt local sur le revenu). Cependant, dans tous les pays représentés, les transferts depuis le niveau central l'emportent en matière de recettes sur les ressources locales ou leurs sont équivalentes comme au Canada. Ces chiffres sont néanmoins à nuancer en ce qui concerne la France du fait de la deuxième vague de décentralisation qui a entraîné une plus grande appropriation des dépenses.

Les évolutions liées à la décentralisation peuvent être estimées par les changements des parts des collectivités territoriales dans le total des revenus et des dépenses publiques (voir graphique 3.2). Les données n'étant disponibles que jusqu'en 2003, cette évolution est caractérisée par un très faible changement en ce qui concerne la France tandis que pour deux pays proches ayant à ces dates entamé des changements radicaux, l'Espagne et l'Italie l'autonomie fiscale en termes de ressources a nettement évolué mais c'est surtout la part des niveaux de gouvernement infra nationaux espagnols qui fait un bond de plus de 20 % s'agissant des budgets alloués à leurs dépenses.



Graphique 3.2. **Décentralisation dans les pays de l'OCDE – évolution exprimée en points de pourcentage, 1985<sup>1</sup>-2003<sup>2</sup>**



Note : La décentralisation est évaluée en termes de changements dans la part occupée par les autorités infranationales dans les ressources et les dépenses publiques totales.

1. Ou année disponible la plus ancienne : 1987 pour le Royaume-Uni, 1989 pour le Canada, 1990 pour le Japon, le Luxembourg, et les Pays-Bas, 1991 pour l'Allemagne, 1993 pour la Suède, 1994 pour la Finlande, 1995 pour l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la Grèce, la Pologne, le Portugal et l'Espagne.
2. Ou année disponible la plus récente : 2000 pour le Japon et 2002 pour le Danemark.
3. À l'exclusion des transferts reçus des autres niveaux de gouvernement.
4. À l'exclusion des transferts payés aux autres niveaux de gouvernement.
5. La part des ressources infranationales est exprimée en pourcentage des ressources publiques du territoire continental.

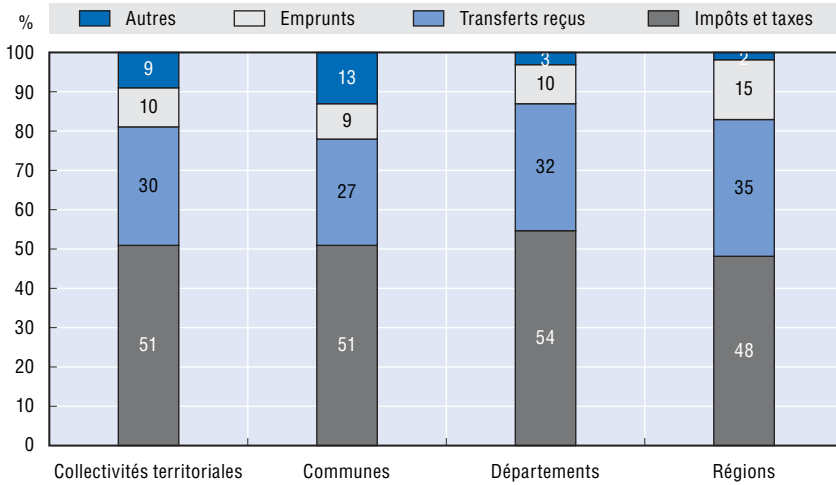
Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE; Statistics Norway; Statistics Canada; US Bureau of Economic Analysis.

### **Ressources propres, dotations et réforme de la péréquation**

Les ressources des collectivités territoriales se composent de recettes fiscales, de concours financiers de l'État, de transferts de l'Union européenne et des autres collectivités et enfin de recettes tarifaires et patrimoniales. Cette liste est complétée par le produit des emprunts pour le financement des investissements. En 2002, dernière année pour laquelle les comptes des collectivités territoriales *stricto sensu* (communes, départements et régions) sont connus de façon définitive, le volume budgétaire atteignait 137 milliards d'EUR (voir tableau 3.2).

Les quatre taxes directes locales sont la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti et la taxe professionnelle. Chaque commune, groupement, département et région vote son propre taux sur les bases locales d'imposition de ces quatre impôts (CNFPT, 2002). La taxe professionnelle est la plus importante de ces ressources, soit près de la moitié

Tableau 3.2. **Recettes des collectivités territoriales, 2002**



Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, 2005.

de leur ensemble<sup>5</sup>. En fait, les produits de ces quatre taxes sont très différents : moins d'un milliard d'EUR pour la taxe sur le foncier non bâti et plus de 23 milliards en 2004 pour la taxe professionnelle (ministère de l'Intérieur, DGCL, 2005). Parmi les ressources fiscales des collectivités territoriales, les impôts se répartissent entre niveaux de gouvernement tels que la taxe d'habitation (communes, intercommunalités, départements), les taxes foncières bâti et non bâti (communes, intercommunalités, départements et régions) et la taxe professionnelle (communes, intercommunalités, départements et régions).

Les décideurs des taux sont donc multiples (le plus souvent chaque niveau ajoutant un taux additionnel à l'impôt commun), auxquels s'ajoute l'État qui encadre les dispositifs. Il existe en effet des plafonds (par exemple pour les deux taxes foncières et la taxe d'habitation des communes, pas plus de 2.5 fois la moyenne nationale constatée en 2004) et un principe particulier, celui de la « liaison des taux » destiné à encadrer les hausses de taux; ces règles sont nombreuses et techniques. Une solution à cette complexité du système fiscal local pourrait résider dans la « spécialisation fiscale » qui vise à attribuer pour chaque impôt les pouvoirs d'abattement et le vote des taux à un seul niveau de gouvernement (en supprimant quand cela est possible les interventions de l'État). Certaines réformes récentes vont dans ce sens : en supprimant les régions des dispositifs de la taxe d'habitation et en supprimant les communes associées aux intercommunalités ayant opté pour la taxe professionnelle unique des bénéficiaires de cet impôt. Cependant, rigidifier des couples « un impôt local, un niveau de gouvernement local » présente le risque de ne plus dépendre que d'une seule ressource fiscale. Cette orientation mérite donc d'être

analysée finement. Si l'on compare ce choix à celui de pays proches de la France (système initial unitaire; structure à trois niveaux de gouvernements locaux; vagues fortes de décentralisation) on constate qu'en Espagne les impôts sont spécialisés (sauf exception) tandis qu'ils sont partagés en Italie (notamment les taxes additionnelles à l'impôt sur le revenu).

Les taxes locales ont connu des aménagements incessants depuis la fin des années soixante afin essentiellement d'être moins orientées vers les salaires. Les révisions opérées ont privilégié les allègements sélectifs de cotisations (exonération de la base salaires de la taxe professionnelle, plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu,...) compensés par l'État (plutôt qu'une réforme de fond, voir Guengant, 2005). En 2004, l'État finance ainsi la moitié de la taxe professionnelle et environ le tiers de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'État finance en effet ces compensations à taux figé (correspondant à l'année de l'exercice budgétaire ou au dégrèvement); c'est une position constante de la direction du budget : les compensations d'exonérations de fiscalité locale se font à taux figé. Seule la taxe foncière sur les propriétés bâties demeure un impôt local acquitté presque en totalité par les contribuables locaux. Ces compensations grèvent pourtant le budget de l'État et les règles de compensation et d'indexation des recettes des collectivités territoriales ne paraissent plus adaptées à la recherche actuelle de productivité et d'économie dans la dépense publique.

Ce constat ne devrait plus rendre possible le recours aux mêmes méthodes compensatoires, comme l'atteste d'ailleurs la réforme constitutionnelle de 2003. Ainsi, dans la préparation actuelle du budget 2006, le choix est fait du transfert d'une part des ressources fiscales de l'État plutôt que d'une dotation budgétaire pour la prise en charge de nouvelles compétences. La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les régions et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules terrestres à moteur pour les départements (soit en tout 547 millions d'EUR en 2005 et 1.2 milliard d'EUR en 2006) sont ainsi attribuées. La discussion est en cours pour permettre aux collectivités de moduler les taux de ces impôts, au moins en ce qui concerne la TIPP. Il semble donc qu'une inflexion freine dorénavant la tendance à transférer aux collectivités territoriales des ressources budgétaires en optant plutôt à présent pour un transfert d'impôt. En Espagne, la part représentée par les transferts de fiscalité au sein des recettes locales a progressé avec l'octroi de recettes fiscales transférées aux communautés autonomes depuis 2002 et aux grandes villes en 2004. En contrepartie, les dotations globales aux communautés autonomes ont diminué et celles des grandes villes ont été supprimées. C'est partiellement ce choix qui semble l'emporter en France même si la Constitution exige que les transferts ou les créations de charges soient compensés intégralement par l'État (notamment par l'affectation de ressources budgétaires).

Cependant, un autre objectif économique est assigné aux dotations de l'État, celui de la péréquation. En 2005, l'estimation de la loi de finances portait à plus de 62 milliards d'EUR les concours financiers aux collectivités territoriales dont 39.2 en dotations et subventions de fonctionnement (essentiellement la dotation globale de fonctionnement, DGF, pour 37.9 milliards), 6.4 milliards de dotations et subventions d'équipement, 4 milliards de financement des transferts de compétences et 12.5 milliards de compensations d'exonérations et de dégrèvements. La DGF peut être décomposée en deux parts majeures : une part forfaitaire pour le financement des services publics locaux (calculée en fonction d'un montant par habitant tenant compte de facteurs démographiques et d'un faible montant à l'hectare tenant compte de la superficie des communes) et pour compenser certaines recettes fiscales; et une part « péréquation » intégrant à la fois la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

La très grande majorité des transferts du gouvernement central aux collectivités territoriales sont des transferts non affectés, ce qui laisse une grande liberté d'action aux décideurs locaux en ce qui concerne leur dépense. Cependant, cette liberté est contrainte par les responsabilités constitutionnelles en matière d'offre de services publics locaux (voir plus bas dans l'analyse des dépenses des collectivités). Parmi ces dotations, la plus importante est la DGF, dotation globale de fonctionnement. Cette dotation a fait récemment l'objet de réformes consistant à « globaliser » la dotation en y intégrant diverses dotations et compensations autrefois distinguées. Cette tendance, conforme à une volonté de simplification, engendre néanmoins une perte de lisibilité des objectifs du transfert (entre financement, compensation et péréquation) et sanctuarise en quelque sorte la déconnexion entre prélèvement fiscal local et ressources locales (puisque ce transfert inclut une part de compensation des allègements fiscaux locaux, compensation à laquelle est assignée un objectif de péréquation).

Une évaluation récente de l'effet « péréquateur » des dispositifs de péréquation, commandée par le Commissariat général du plan a permis de constater que la part forfaitaire de la DGF a, de par les volumes engagés, plus d'effet péréquateur global que les dispositifs spécifiques à cet égard, même si ceux-ci sont plus efficaces (Guengant, Gilbert, 2004) (voir encadré 3.4). Dans l'ensemble, le système péréquateur a des effets positifs et croissants mais maintient de grandes disparités d'impacts selon les communes tandis que les différentiels entre départements et *a fortiori* entre régions sont plus étroits. Une leçon importante de cette étude mérite d'être soulignée : la très vive progression du taux de correction des inégalités entre régions provient pour l'essentiel de la suppression d'impôts et donc à la fois de la réduction des inégalités et des fortes croissances des dotations compensatrices. Ainsi, plutôt que de témoigner de la réussite des dispositifs péréquateurs, c'est plutôt

### Encadré 3.4. Évaluation et évolution du système français de péréquation

Il existe de grandes disparités en termes de potentiel fiscal et de charges entre les différentes collectivités territoriales de même nature, et particulièrement entre les communes\*. Ainsi, les 1 % des communes les mieux dotées ont une richesse fiscale 44 fois plus élevée par habitant que les 1 % les moins bien dotées. Il s'agit donc de corriger les différences de pouvoir d'achat des collectivités territoriales en matière de services publics locaux. Trois principes caractérisent le dispositif de péréquation en France : l'égalité recherchée est celle de pouvoir d'achat donc de richesse fiscale corrigée des charges; la péréquation n'ambitionne pas d'instaurer une égalité complète mais de progresser vers plus d'égalité à l'aide des concours nationaux; enfin, le financement de la péréquation s'appuie sur le recyclage des compensations financières versées par l'État en contrepartie d'impôts supprimés ou réduits ou de dépenses liées aux transferts de compétences. Cet édifice peu lisible est particulièrement difficile à évaluer. Une étude récente ayant eu un fort impact a pu néanmoins montrer que le taux de correction global après versement des dotations atteignait 40 % des écarts de richesse. Celui-ci est certes dû pour 1/3 aux dispositifs explicitement péréquateurs, mais aussi et surtout (pour 2/3) aux autres dotations dont l'effet redistributif n'est pas l'objectif premier : compensations d'impôts disparus ou de charges transférées.

Le loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre la péréquation comme une exigence constitutionnelle. La DGF, dotation globale de fonctionnement, qui constitue le pivot des relations financières entre État et les collectivités territoriales a ainsi été doublée à la suite de la réforme engagée par la loi de finances en 2004 atteignant désormais 36.7 milliards d'euros après l'intégration en son sein de dotations et de compensations fiscales qui en étaient séparées. Les montants financiers consacrés à la péréquation n'ont pas cessé de croître au sein des concours financiers de l'État, ainsi la place de la péréquation au sein de la DGF (qui occupait moins de 7 % en 1993 contre 16 % en 2003), notamment au travers des dotations de solidarité urbaine (qui a triplé depuis 1995) et rurale (qui a plus que doublé). À la « globalisation » de la DGF (qui signifie l'intégration des transferts auparavant séparés) et l'augmentation de son volume a aussi été associé le recours à des dispositifs innovants. Il s'est agi tout d'abord de compléter les formes verticales de péréquation par des formes horizontales depuis 1991 (des collectivités territoriales les plus favorisées vers les moins favorisées) : entre départements, puis par le fonds de solidarité entre les communes de la région Ile-de-France (FSRIF). On peut considérer que le développement de l'intercommunalité à TPU (taxe professionnelle unique) contribue à cette accentuation de la péréquation en lissant les taux et recettes de la TP au niveau de l'ensemble des communes partenaires. De plus, au sein

#### Encadré 3.4. **Évaluation et évolution du système français de péréquation** (suite)

de la dotation d'intercommunalité la fraction de péréquation représente 85 % du volume, répartie selon des critères de richesse des EPCI. Tout cela n'est cependant pas considéré comme suffisant. Une importante réforme en cours est celle qui concerne pour la loi de finances 2005 le passage de la notion de « potentiel fiscal » à celle de « potentiel financier ». Il s'agit en fait d'intégrer à la base de calcul des ressources des différentes communes ou des différents départements avant péréquation le montant perçu des dotations pérennes et prévisibles et faire en fait comme si ces dotations (dont une large partie trouve son origine dans la compensation d'anciennes ressources fiscales locales) étaient engendrées localement. Ce changement est présenté comme le moyen de mieux tenir compte des disparités de richesse entre communes puisqu'il modifie les critères d'éligibilité à la part péréquatrice des dotations.

\* Potentiel fiscal : produit des 4 taxes directes par habitant qu'obtiendrait la collectivité si elle votait les taux moyens nationaux à la place de ses propres taux.  
 Indice de charge : indicateur du coût pour l'utilisateur de la fourniture de services publics locaux. Il est évalué indirectement via différents critères, démographiques, sociaux, économiques et géographiques censés exercer une influence sur les dépenses des collectivités et contribuer ainsi à la formation des inégalités.

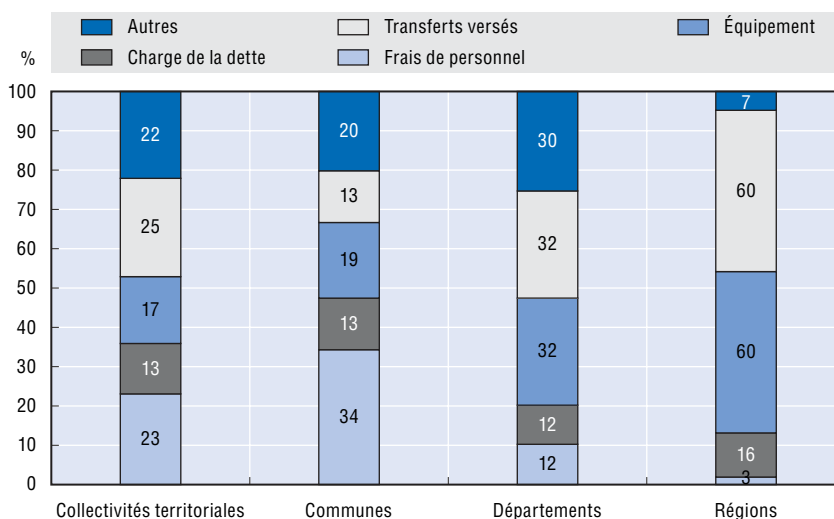
Source : Gilbert et Guengant, 2004 et Philot, 2005.

l'amputation de l'autonomie fiscale des régions qui semble favoriser la convergence de leurs ressources.

#### **Dépenses des collectivités territoriales**

Si la structure des ressources est en fait assez semblable selon les différents types de collectivités, la structure des dépenses en revanche varie considérablement (voir tableau 3.3). Les départements assument de plus en plus de missions d'aide sociale. Cette dernière représente 15 % de leurs dépenses en 2002, part qui devrait atteindre 45 % en 2004 avec la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI, 10 %) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA, 7 %). Viennent ensuite la voirie (14 %), les services économiques (10 %) et les collèges (8 %). Les régions financent les lycées (22 % de leurs dépenses en 2002), la formation professionnelle (15 %), le transport ferroviaire de voyageurs (14 %), les transports et les télécommunications (12 %) et l'action économique (6 %). Il est par ailleurs manifeste que les régions transfèrent à leur tour une part importante de leur budget aux collectivités territoriales de niveau inférieur, et que leurs dépenses en personnel étaient encore en 2002 très modiques.

Parmi les dépenses des collectivités territoriales, on peut dégager deux grands types: les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. En effet, les collectivités territoriales sont tenues d'inscrire à leur budget les dépenses

Tableau 3.3. **Dépenses des collectivités territoriales, 2002**

Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, 2005.

auxquelles la loi les oblige (ceci pouvant être contraint par le préfet). Les dépenses s'imposant aux collectivités occupent un large champ et leur évolution procède de décisions sur lesquelles elles n'ont aucune prise (hausse des frais de personnels dus aux accords salariaux dans la fonction publique, mise aux normes d'environnement et de sécurité, etc.). Ces charges limitent d'autant la marge de manœuvre des acteurs publics locaux pour les dépenses laissées à leur libre choix. Il convient cependant de noter que selon l'INSEE, les collectivités territoriales étaient responsables en 2002 de 71 % des investissements publics civils.

### 3.3. Coordination entre niveaux de gouvernement

Autonomie institutionnelle, multiplicité des acteurs, dépendance financière, compétences partagées avec d'autres acteurs publics : autant d'éléments qui concourent à faire de la coordination entre niveaux de gouvernement une question clé de la politique régionale. Pour répondre à cette nécessité, les autorités françaises ont à la fois développé les contrats d'action publique et promu des modalités plus partenariales de définition des stratégies en matière de politique régionale.

#### **Les contrats d'action publique**

La France a mis en place depuis plus de 20 ans des « contrats d'action publique », instruments de contractualisation des politiques publiques,

expérimentés et développés pour favoriser des coopérations et des décloisonnements entre acteurs multiples, centraux et locaux, privés et publics, dès le premier acte de la décentralisation commencé en 1980 (Gaudin, 2005). Les raisons initiales ayant poussé à ce recours à la contractualisation sont multiples et notamment d'une part le développement de nouveaux domaines d'action extérieurs aux secteurs classiques des politiques publiques (environnement par exemple), et d'autre part la transversalité croissante de nombreux dossiers (par exemple la situation charnière entre interventions sociales et urbaines des politiques de la ville, de l'action économique et des politiques culturelles pour le développement local, etc.). Cela appelait alors de nouvelles formes de coordination et de partenariat qui ont pris en particulier la forme des contrats d'action publique. La mise en œuvre de l'architecture initiale des blocs de compétences s'est ainsi souvent fondée sur des politiques contractuelles telles que les Contrats de plan État-région afin de décentraliser la planification économique, de régionaliser le financement des grands équipements publics ou encore de promouvoir la négociation comme nouvel outil de l'action publique.

« La contractualisation des politiques publiques est donc apparue comme une manière de "recoudre" les morceaux d'une action publique découpés et distribués par la décentralisation dans les années 80; ou plus précisément d'articuler entre eux des secteurs de politiques et des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'État, tout en évitant de recourir à nouveau à la centralisation et aux rapports classiques de tutelle » (Gaudin, *op. cit.*, p. 217). Déjà, dans les années 70, des contrats de ville moyenne avaient été expérimentés, signés entre l'État et les communes urbaines, qui visaient à la rénovation des centres-villes. On a signé aussi durant cette période les premières chartes de développement de pays, et des contrats d'amélioration de l'habitat. L'objectif d'ensemble de ces démarches était de responsabiliser les collectivités territoriales, en les engageant dans des projets codéfinis et des financements contractualisés avec l'État.

La notion de « contrat » fait elle-même débat. Mobilisés progressivement d'abord par l'État puis par des collectivités territoriales et par l'Union européenne, employés dans des secteurs très variés des politiques publiques, réunissant parfois des acteurs publics et privés, parfois seulement des acteurs publics, visant tantôt des décloisonnements administratifs, tantôt des cofinancements élargis, tantôt des délégations de compétences, les contrats d'action publique apparaissent par conséquent comme des procédures à multiples facettes. Le caractère englobant du terme « contrat » est sans doute lui-même abusif. En définitive il ne fait que renvoyer à une forme procédurale minimum, souvent floue dans sa mise en œuvre. Ce qui, *in fine*, fait la spécificité de ce type de procédure est qu'elle autorise la mise en forme (souvent plus politique que juridique) d'engagements partenariaux; une mise en forme qui



d'un point de vue juridique se situe à mi-chemin entre l'institution classique (établissement public de coopération, groupement d'intérêt public par exemple) et le contrat de droit privé.

### **L'élaboration des stratégies en matière de politique régionale**

L'élaboration des projets d'actions stratégiques de l'État en région par l'ensemble des acteurs concernés (et notamment par les ministères impliqués) reposent sur les principes suivants : il s'agit à la fois de refléter les points de vue des nombreuses parties prenantes, de procéder par négociation (plutôt que par recherche de consensus ou par décision hiérarchique) et de garantir le pouvoir décisionnel de l'État au niveau central. Il existe deux documents de stratégie à l'échelon régional, qui représentent deux points de vue différents.

- **Le document de stratégie du préfet de région** : À l'issue de débats approfondis organisés par le préfet de région, des programmes à moyen terme sont engagés au niveau régional. Participent à l'élaboration du document de stratégie les chefs des services déconcentrés et les préfets de départements. Des avis extérieurs (collectivités, universités, cabinets, Conseil économique et social régional,...) sont généralement sollicités dans l'établissement du diagnostic des forces et des faiblesses du territoire. Le préfet présente, sous sa responsabilité, un exercice de réflexion stratégique et de priorisation des actions territoriales à mener dans un texte qui s'intitule, depuis 2004, *Projet d'action stratégique de l'État en région (PASER)* et qui est établi pour trois ans. La stratégie régionale de l'État, élaborée par le préfet, doit être acceptée par les ministres, qui souhaitent vérifier que la stratégie proposée tient compte de leurs priorités. Un « Comité national de suivi des PASER », coprésidé par le ministère en charge de la réforme de l'État et le ministère de l'Intérieur aujourd'hui également chargé de l'aménagement du territoire, est ainsi le cadre où les administrations centrales définissent, en collaboration avec le préfet de région, la stratégie de l'État dans chaque région. Cet outil, qui a un statut de quasi-contrat engageant les administrations centrales, est donc particulièrement utile pour préparer de futures contractualisations avec les collectivités territoriales ou plus simplement pour développer des partenariats. Enfin, dotés d'objectifs et d'indicateurs de performance, le PASER est également un outil de conduite et d'évaluation des principales politiques territoriales de l'État (dans l'esprit de la nouvelle loi de finance, la LOLF)<sup>6</sup>.
- **Le document de stratégie du Conseil régional** : En parallèle, le Conseil régional établit son propre document d'orientation à moyen terme, le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRADT). Il est assisté dans l'élaboration de celui-ci par le Conseil économique et social, au sein duquel sont représentés les entreprises, les syndicats et des universitaires. Ce dossier comprend un document d'analyse prospective et une charte

régionale, assortis de documents cartographiques. Cet ensemble peut donc constituer une référence pour les autres collectivités territoriales et pour les organismes publics.

- Par ailleurs, en vertu de la loi du 13 août 2004, relative aux responsabilités et libertés locales, à titre expérimental et pour cinq ans (jusqu'au 31 décembre 2009), les régions peuvent établir un **Schéma régional de développement économique (SRDE)** en se concertant avec d'autres collectivités territoriales, des structures intercommunales et les acteurs économiques locaux notamment des chambres consulaires (commerce et industrie). Selon la loi, quand un SRDE expérimental est adopté par la région, celle-ci est compétente, par délégation de l'État, pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises. Une convention est passée entre l'État, la région et le cas échéant d'autres collectivités territoriales où sont définis les objectifs de cette expérimentation ainsi que les moyens financiers mis en œuvre par chacune des parties<sup>7</sup>.

Les deux documents de stratégie régionale arrêtés par le préfet de région et le Conseil régional sont une étape fondamentale qui permet, en dépit de leurs différences (établi pour 3 ans pour l'un, à moyen terme pour l'autre) de définir les principaux domaines d'intérêt commun. Ils forment l'assise nécessaire, base de négociation à l'établissement de contrats de plan entre l'État et les régions. Qui plus est, les financements européens ne peuvent être intégrés à ces contrats que si les documents stratégiques sont présentés (voir section suivante sur les Contrats de plan État-région). La planification française repose donc aujourd'hui quasi exclusivement sur le niveau régional, tant du fait des responsabilités des Conseils régionaux élus que du rôle confié aux préfets de région. Ces deux acteurs sont les négociateurs des contrats de plan entre l'État et la région. En 20 ans la planification française a donc évolué du « tout central » au « tout régional ».

### ***Vers une réforme des Contrats de plan État-région (CPER)***

#### ***Historique et nature du dispositif actuel***

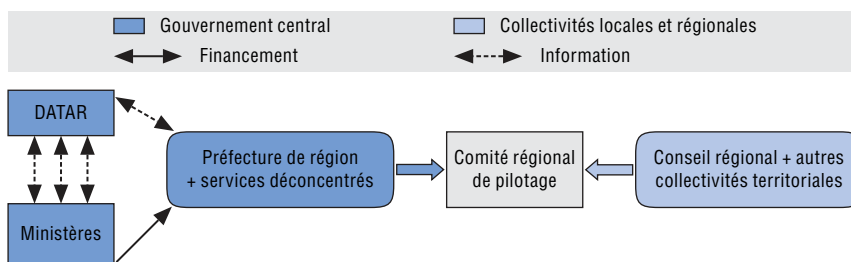
Le CPER est devenu l'instrument stratégique de la politique de développement régional à partir de 1984, soit moins de deux ans après sa création par la loi du 29 juillet 1982 « portant réforme de la planification ». Ces contrats ont été conclus avec toutes les régions depuis 1984 sur des périodes allant de 5 à 7 ans pour l'actuel contrat (2000-06). Il s'agit de documents détaillés qui présentent un ensemble des programmes et des mesures qui seront exécutés au cours d'une période donnée. Le gouvernement central et la région financent conjointement les projets ainsi définis; les contrats les plus récents prévoient parfois des contributions d'autres collectivités territoriales et des fonds structurels européens. Ils comportent un appendice financier qui établit le montant précis de l'engagement financier de chaque partie pour la

période concernée. Les CPER ne font pas forcément intervenir des transferts budgétaires entre le gouvernement central et les collectivités territoriales; en revanche, ils mettent généralement l'accent sur les responsabilités et les engagements de chaque partie, tout en donnant une description détaillée des finalités de chaque mesure.

Si les premiers contrats étaient essentiellement consacrés à des projets d'infrastructure et à la modernisation de l'industrie, ceux des trois générations suivantes ont abordé une gamme plus large de questions, avec notamment des aides en faveur de l'innovation régionale et du développement économique et des incitations à la mise en place de démarches territorialisées. À partir des années 90, le budget alloué aux contrats a enregistré une augmentation spectaculaire de plus de 45 % lors de chaque nouvelle génération de contrats. Ainsi, le montant des CPER 2000-06 est triple de celui qui leur avait été alloué sur 1984-89 (voir annexe 3.A3). Le gouvernement central s'est par ailleurs efforcé de donner aux régions les plus défavorisées la possibilité de rivaliser sur un pied d'égalité en leur octroyant une part plus importante des ressources au travers des contrats (dans lesquels il voyait un instrument de péréquation), en fonction de leur taux de chômage, de leurs perspectives d'emploi et d'indicateurs de capacité budgétaire. L'idée consistait à promouvoir le développement local en utilisant le contrat en complément d'autres programmes plus classiques, fondés sur des dotations redistributives.

La mise en œuvre des contrats de plan requiert la participation de différents agents : les autorités centrales, régionales et locales, leurs représentants et certains organes chargés de l'intermédiation :

Graphique 3.3. **Élaboration des contrats de plan**



Le contrat de plan est l'aboutissement d'un long processus fondé sur l'engagement réciproque de deux groupes d'intervenants : 1) les autorités locales et régionales élues, et les « agents du développement » dans la région (entreprises, associations, etc.) sous la coordination des autorités régionales; et 2) le préfet de région, qui joue le rôle d'un « agent d'intermédiation » et d'interlocuteur des administrations centrales au niveau régional. Ces deux

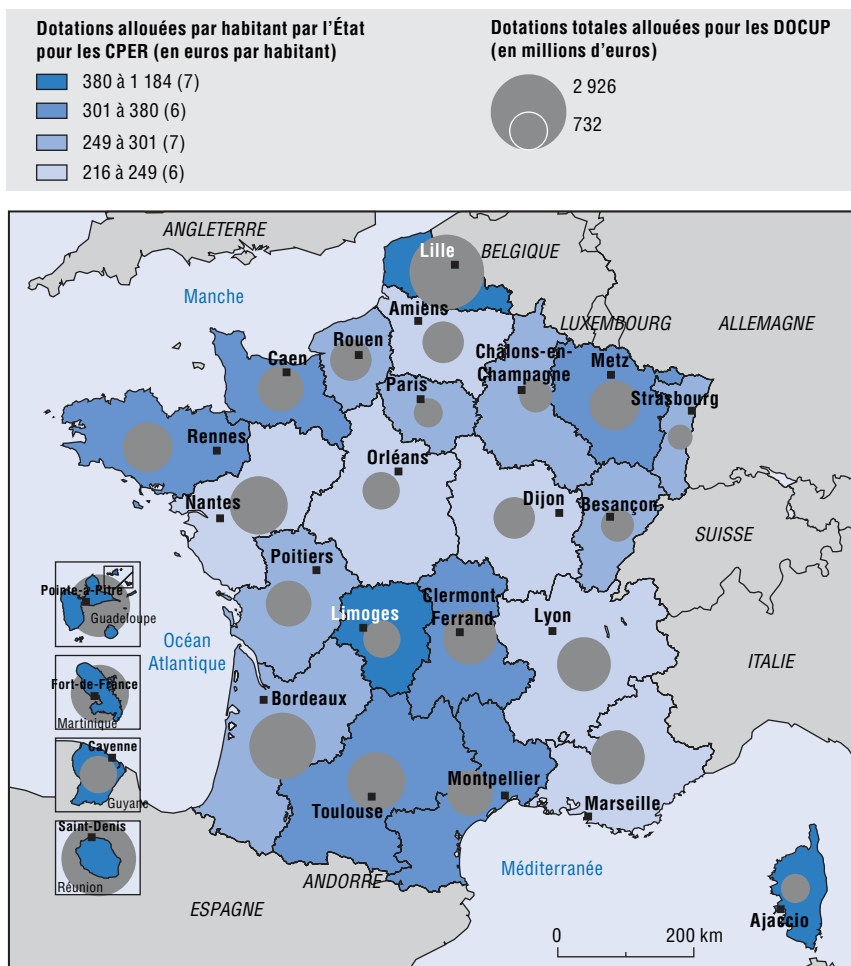
groupes assurent ensemble la mise en œuvre et le suivi des contrats de plan au sein d'un comité régional de pilotage. La mise en œuvre des engagements de l'État est assurée, en son sein, par le Comité de l'administration en région (CAR), chargé de la programmation des investissements de l'État dans cette circonscription. Les projets de contrats, négociés au niveau régional, sont coordonnés par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) qui assure l'interface entre les ministères et les préfets de régions et prépare les arbitrages du Premier ministre, préalables à l'approbation des contrats. Il importe de noter que dans le cadre des contrats actuellement en vigueur, quand il s'agit du développement territorial, ce sont les structures intercommunales qui élaborent les projets transversaux de territoires, ces projets faisant l'objet d'une approbation au niveau régional.

En pratique pour le contrat actuel, un travail a été mené au plan régional de la part notamment des préfetures de régions pour établir en 1998-99 un projet en amont, sous la forme d'un « plan d'action synthétique ». Ce projet visait essentiellement à faire ressortir les priorités issues de réflexions stratégiques préalablement conduites par les préfets de région et les Conseils régionaux. Au niveau national, une première décision est alors prise : l'allocation à chaque préfet de région d'une première enveloppe correspondant aux priorités du gouvernement qui sera complétée ultérieurement d'une seconde enveloppe pour tenir compte de priorités régionales. Sur la base de ce premier mandat du niveau central, la négociation se poursuit entre préfeture de région et Conseil régional (accompagnés selon les régions des départements, des municipalités importantes,...). Le résultat de ces négociations « remonte » à l'État central qui établit alors le montant de la deuxième enveloppe. L'État central peut donc en principe « bloquer » certains programmes mais, sauf sur les gros projets qui sont généralement identifiés dès le stade de la négociation, n'intervient que rarement sur les projets précis inclus dans ces programmes. Ceux-ci résultent de la sélection régionale des projets qui fait l'objet le plus souvent d'une compétition intense. Cette rivalité est en quelque sorte une garantie qu'au niveau local les fonds obtenus de haute lutte seront effectivement engagés. Cependant les choses ne sont pas figées dans le marbre et si des types ou des listes de projets (dépassant parfois les engagements possibles) figurent à chaque ligne budgétaire c'est pour pouvoir laisser les partenaires s'entendre au fil de l'eau.

#### **État des lieux**

Le contrat en vigueur (2000-06) consolide la tendance à la hausse et la variété des budgets. Aujourd'hui, le budget est plus élevé et la participation régionale dépasse légèrement celle du gouvernement central. L'investissement public effectué dans le cadre des contrats représente de l'ordre de 15 % du budget d'investissement civil du gouvernement central et de 30 % des budgets

Carte 3.1. CPER et DOCUP



Source : DATAR.

d'investissement des Conseils régionaux. Le concours de l'État varie de 39 % (Ile-de-France) à plus de 63 % (Limousin), ce qui s'explique par les efforts qu'il déploie pour permettre aux régions moins riches et moins compétitives de combler leur retard (voir carte 3.1). Les ministères qui contribuent le plus aux programmes régionaux dans le cadre des contrats sont le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (40 %), suivi du ministère de l'Éducation (17 %) et du ministère de l'Agriculture (9 %) (voir annexe 3.A4). Cela dit, près d'une vingtaine de ministères participent aujourd'hui aux Contrats de plan État-région. L'évolution vers des contrats couvrant de plus en plus de domaines et de moyens financiers est aussi le résultat des demandes des

régions qui cherchaient à favoriser la construction de certaines infrastructures (routes, immobilier universitaire, etc.) et la mise en œuvre de politiques diverses concourant au développement régional. Contribuer financièrement à ces tâches, a ainsi permis aux régions d'accélérer la réalisation d'opérations et d'avoir leur mot à dire dans les décisions qui auparavant les écartaient.

Les contrats de plan en vigueur, dont la durée a été fixée à sept ans pour s'aligner sur celle des programmes européens et améliorer ainsi leur articulation, sont structurés de façon variable selon les régions mais s'inscrivent dans les trois grandes priorités transversales définies par le gouvernement : développement de l'emploi, développement durable et réduction des inégalités sociales et territoriales. Priorité est également donnée aux « fonctions immatérielles » (éducation, recherche et développement, diffusion des TIC, etc.) ainsi qu'aux infrastructures autres que routières (la part des infrastructures ferroviaires est notamment sensiblement augmentée). Ces contrats État-région comportent un volet régional constitué d'actions intéressant l'ensemble du territoire régional ainsi qu'un volet territorial destiné au financement d'actions de territoires infrarégionaux, définis dans le cadre de contrats de pays ou d'agglomération. Au moins 25 % du budget des contrats régionaux doivent en principe être consacrés à ce volet territorial (voir section suivante). Les contrats de plan comportent également un volet interrégional pour les projets et programmes pouvant intéresser plusieurs régions (comme par exemple, les contrats de massifs montagneux) qui mobilise 830 millions d'EUR de l'État, en complément des 17.5 milliards d'EUR destinés aux contrats régionaux.

La répartition des fonds contractualisés selon les domaines manifeste du caractère différencié de l'outil. Les CPER sont principalement les instruments du soutien ou, selon les points de vue, du transfert aux collectivités territoriales de la charge des grands investissements que l'État ne pourrait plus porter tenu des difficultés budgétaires. Ainsi, l'État central contractualise la presque totalité de ses opérations en matière de transport routier tandis que la ligne budgétaire consacrée à l'emploi par exemple en Rhône-Alpes ne représente que 1 % de ce que la préfecture dépense en la matière dans cette région.

#### ***Financement des CPER et articulation avec les fonds structurels européens***

Les crédits alloués aux CPER sont des crédits de « droit commun », il n'existe pas de fonds réservés ou de crédits supplémentaires. Toutefois, il peut s'agir de créer des lignes propres et pas seulement de flécher une part des budgets existants. Par exemple, le fléchage a conduit la région Rhône-Alpes dans le cadre du dernier CPER et pour un budget de 1.4 milliard d'EUR à orienter ces fonds essentiellement autour de trois objectifs : infrastructures de transport et de communication, politiques de la ville et enseignement supérieur (et dans ce domaine essentiellement pour développer des infrastructures immobilières).

Cette absence de marge de budget allouable depuis le niveau central ne permet pas d'inclure le soutien au volet territorial dans des enveloppes ministérielles. Les « pays » sont de ce fait principalement soutenus par les fonds (fongible) dont dispose la DIACT (FNADT). De même, un problème se pose : quand une ligne budgétaire d'un ministère est fortement contractualisée (comme c'était jusqu'à présent le cas pour les routes), il n'y a plus de marge de manœuvre depuis le niveau central : un choc conjoncturel réduisant le budget affectera quasi directement le CPER et donc les actions concernées.

Le montant alloué aux CPER par l'État et les régions est passé de 10.7 milliards d'EUR (CPER 1984-88) à 33.6 milliards d'EUR (CPER 2000-06). Globalement, ce montant est aujourd'hui partagé de manière égale entre l'État et les régions. Ce montant global est complété d'un minimum de 5.8 milliards d'EUR payés par les autres collectivités territoriales (chiffre issu des quelques CPER précisant la part attendue des autres collectivités : départements, communes, intercommunalités). L'État consacre 2.4 milliards d'EUR en moyenne par an au dernier contrat de plan contre 4.8 milliards d'EUR par an à la DGF des régions (dotation de base) et surtout 56 milliards d'EUR pour l'ensemble des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Le faible volume financier des contrats de plan en comparaison des dépenses de l'État vers les collectivités territoriales doit cependant être nuancé. Comme cela a été noté en matière d'investissement, la part représentée par les contrats de plan constitue en effet près de 15 % du budget d'investissement civil de l'État, et pour certains postes budgétaires, est quasi totalement dédiée aux contrats de plan. En matière de péréquation, la volonté de l'État d'utiliser les CPER comme instrument de réduction des disparités est visible à l'examen de la distribution des enveloppes selon les régions (voir annexe 3.A5). Ce sujet mérite cependant d'être discuté (voir plus bas).

Les cofinancements apportés par l'État *via* les contrats de plan sont des incitations au développement de projets partenariaux en particulier avec d'autres acteurs publics locaux. La contribution est donnée aux projets jugés stratégiques à ce titre. Mais à cette incitation *ex ante* ne correspond aucune incitation *ex post*. En effet, il n'y a pas de sanctions au cours de l'exécution des contrats en cas de retard, pas plus que de bonus si la mise en œuvre est particulièrement efficace. Le gouvernement central est lui-même défaillant en matière de paiement de ses engagements. C'est en effet l'opinion de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale qui s'appuie sur le fait que l'État n'aurait au 30 décembre 2004 délégué que moins de 55 % des crédits au lieu des plus de 70 % qui auraient dû être engagés à cette date, attestant donc d'une année et demie de retard.

Cette absence de dispositif de contrôle est très différente des mesures accompagnant les fonds structurels européens : une procédure de « dégageant d'office » permet à la Commission de récupérer des crédits engagés par la Commission lorsqu'ils n'ont pas été dépensés sur l'action

programmée par l'État-membre dans les deux années qui suivent leur engagement. Si le fonds est vraiment mal utilisé, des institutions de contrôle pourront être saisies (inspections de la Commission, Cour européenne des audits). Enfin, le dispositif de réserve de performance de l'Union européenne consiste à retenir 4 % de l'enveloppe initiale afin de récompenser les projets qui répondent effectivement aux objectifs prédéfinis. L'impact essentiel de ce dispositif est celui de l'apprentissage à une culture du monitoring et de l'évaluation des instances locales partenaires. Ce dispositif a séduit les autorités italiennes qui, pour leur complément de contribution aux projets cofinancés par l'Union européenne, ajoutent une réserve supplémentaire. 6 %-10 % du montant de l'enveloppe initiale des projets soutenus par la Commission européenne en Italie sont donc gardés en réserve et seulement alloués si la performance attendue à mi parcours est satisfaisante (selon des indicateurs identifiés au départ mais qui peuvent différer entre Rome et Bruxelles). Même si ces mécanismes présentent certains défauts (en particulier la difficulté à identifier des critères de performance neutres), ils peuvent constituer des pistes pertinentes en matière d'outils incitatifs.

Le lien avec les fonds européens n'est pas vain. En effet, les périodes des CPER ont été mises en conformité avec celles de la politique régionale européenne. Ceci a permis des préparations simultanées des deux dispositifs et donc *a priori* des stratégies convergentes. Cependant, les deux outils se sont ensuite développés séparément dans la mesure où les opérations éligibles ne sont pas nécessairement les mêmes. Il y a très peu de cofinancement FEDER-CPER (et peu de contreparties nationales aux financements européens figurent dans les CPER). Il convient de rappeler à ce titre que les infrastructures de transport ne sont pas éligibles à l'objectif 2. Ainsi, on estime que seul 1/6<sup>e</sup> des financements est concerné par des objectifs communs aux programmes européens et aux CPER (comparaison objectif 2/CPER France métropolitaine). Une réforme importante est en cours pour les prochains programmes européens qui risque d'avoir un effet sur les futurs CPER. La Commission attend des différents États membres la préparation d'un cadre de référence stratégique national, qui soulignera le lien entre les priorités communautaires et les priorités nationales et régionales. Ce document pourrait servir de support commun aux deux dispositifs.

### Évaluation

Il n'existe pas d'évaluation d'ensemble globale de la procédure des contrats de plan : on sait lister des budgets, des objectifs, évaluer en tant que de besoin tel ou tel élément de politique publique contractualisée, région par région, mais la question de la performance du dispositif contractuel lui-même ne connaît pas de réponse (chiffrée). La conduite des évaluations a été délibérément attribuée à l'échelon régional selon une procédure fixée par le



gouvernement, l'échelon central se limitant à un rôle de coordination, de formation, d'animation et de financement des évaluations régionales. C'est donc à l'échelon régional que les sujets d'évaluations sont décidés de manière partenariale entre l'État et chaque région.

Parallèlement, les données financières de suivi de la réalisation des contrats de plan font l'objet d'une consolidation nationale par la DIACT mais elles s'inscrivent dans une démarche déclarative et n'apportent *in fine*, comme information comparable, que le degré des seules dépenses engagées par l'État par rapport à celles prévues. Le paradoxe tient à ce que, en fait, de très nombreuses évaluations existent mais elles revêtent un caractère ponctuel en s'intéressant à des segments de politique publique qui varient selon les régions. Il existe ainsi des équipes d'évaluation dans les cabinets opérationnels des préfetures de région et dans les Conseils régionaux. La synthèse demeure quasi impossible sauf éventuellement quand différents projets mis en place dans les différentes régions visent un même objectif.

La DATAR s'est vue attribuer au 1<sup>er</sup> janvier 2005 la mission d'évaluation des CPER à la place du Commissariat général du Plan (autre institution sous tutelle du Premier ministre chargée de la prospective, récemment dissoute). Cette institution doit donc à présent animer et coordonner l'ensemble des évaluations régionales (DOCUP européens et CPER) des politiques territoriales. Or depuis 2000, le corpus des évaluations régionales représente quelques 300 études (50 évaluations de DOCUP *ex ante* et à mi-parcours, 230 évaluations régionales relatives aux CPER sur différents volets) qui se caractérisent par la diversité des thèmes traités et des méthodes suivies. L'objectif de la DIACT consiste à tirer un bilan de l'ensemble de ces évaluations et de celles ayant trait aux DOCUP ainsi qu'à d'autres fonds destinés à la politique régionale. Il s'agit aussi de formaliser quel pourrait être le volet évaluation à intégrer aux prochaines CPER. Les procédures relatives à l'évaluation des DOCUP, très balisées dans le temps et sur le contenu, ont donné lieu à la mise en place de véritables dispositifs de formation/action à l'évaluation, auprès des autorités de gestion régionales, de la part de la DIACT. Dans ce dispositif l'évaluation *ex ante* conditionne l'obtention de l'accord européen; l'évaluation intermédiaire celle de la réserve de performance et les éventuelles révisions à mi-parcours; et l'évaluation finale est souvent considérée comme un outil important pour déterminer la stratégie à mettre en place dans les prochains contrats européens. La mission d'accompagnement de la DIACT s'est aussi largement investie dans cet objectif d'évaluation finale, en considérant les procédures d'évaluation comme des outils de montée en compétences des acteurs locaux. Les évaluations communautaires ont ainsi joué un rôle moteur dans l'avènement d'une culture plus approfondie de l'évaluation. Ce qu'il est particulièrement nécessaire d'insérer dans les prochains dispositifs des CPER (voir aussi encadré 3.5).

### Encadré 3.5. **Avantages et inconvénients des pratiques contractuelles entre niveaux de gouvernement**

Du point de vue de la gouvernance pluriniveaux, les dispositifs contractuels présentent les avantages suivants :

- Établir un lien entre les politiques régionales et locales et les priorités nationales. À ce titre, les accords contractuels sont des mesures qui vont de pair avec une plus grande décentralisation, en conservant une cohérence dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.
- Aider à renforcer les capacités locales. Dans les dispositifs contractuels, le niveau « infra » de gouvernement n'est pas considéré uniquement comme le bénéficiaire du mandat attribué. Au contraire, il est jugé responsable du fait de sa participation à l'élaboration des politiques et au processus d'apprentissage. C'est pourquoi ces dispositifs requièrent un degré élevé d'engagement, de connaissance et de compétence de la part des représentants locaux.
- Bien que de manière moins explicite, assurer une fonction de légitimité. Puisque le mode de gestion autoritaire ne correspond plus aux attentes démocratiques, les dispositifs contractuels offrent aux gouvernements la possibilité de soumettre à l'accord d'autres autorités les mesures que celles-ci devront respecter, la négociation renouvelant la légitimité de leur autorité. Cet effet de légitimation touche à la fois le niveau central et le niveau régional.
- Aider à prendre en main la fragmentation institutionnelle. Les dispositifs contractuels sont censés être de bons outils pour améliorer la coordination entre différents ministères intervenant au niveau local. À ce titre, ils sont plus développés dans les systèmes plus fragmentés (France, Italie, Espagne) où ils deviennent souvent un instrument à fonctions multiples, que dans des systèmes plus intégrés (Allemagne, Pays-Bas) où ils se concentrent souvent sur des objectifs spécifiques et ont une portée plus limitée.
- Stabiliser les relations. Dans la mesure où le contrat définit des engagements à long terme il permet à chaque partie d'anticiper les décisions de ses contreparties avec une plus grande certitude. Même s'il n'offre aucune garantie, il limite les comportements opportunistes et le risque politique. Étant donné que la plupart des dispositifs contractuels comportent des engagements financiers pluriannuels, ils aident à surmonter les inconvénients du cadre budgétaire annuel.
- Les contrats permettent de partager la charge de projets importants ou de programmes complexes, et rendent possible la réalisation de certaines opérations qui n'auraient pas pu être exécutées par un seul niveau de gouvernement.

### Encadré 3.5. **Avantages et inconvénients des pratiques contractuelles entre niveaux de gouvernement (suite)**

- Le contrat est une procédure qui implique un engagement de la part des partenaires. Partager la charge c'est aussi partager les risques. C'est vrai non seulement pour les risques financiers mais aussi pour les risques politiques en cas de difficultés : toutes les parties engagées conjointement ne pourront exprimer de critiques sur la politique suivie. Les dispositifs contractuels fonctionnent par conséquent comme une sorte de réassurance. Cet effet est cependant limité dans le cas des contrats de mise en œuvre dans la mesure où le décideur demeure le gouvernement central.

Toutefois, les contrats présentent de nombreux inconvénients :

- Leur coût en termes de négociation et d'exécution (coûts de transaction), est élevé et ils risquent d'être fondés sur une information imparfaite. Pour limiter les risques « de hasard moral » que ce type de relations comporte, l'élaboration des contrats exige de longues périodes de consultation, préparation et négociation. En France, la phase de préparation « en amont » des Contrats de plan État-région actuellement en vigueur a duré deux ans (de 1998 à 2000 pour des contrats d'une durée de 7 ans allant de 2000 à 2006). En Italie, les procédures contractuelles impliquent une sélection rigoureuse des projets pour garantir leur financement.
- Les pays utilisateurs révèlent une tendance à la prolifération (France, Italie, Espagne). Ainsi en France, la dernière génération de contrats fait intervenir : 170 catégories d'actions, 200 chapitres budgétaires et près de 20 ministères.
- Les ministères compétents dans les différents pays sont peu enclins à renoncer à leurs prérogatives.
- Les mécanismes négociés sont censés offrir un degré de flexibilité plus élevé que la répartition hiérarchique des obligations, mais ils risquent de s'avérer peu réactifs au changement du fait de l'engagement ferme des parties dans des programmes fixés à long terme.
- Un autre problème concerne la question de savoir si les transferts alloués par le niveau supérieur de gouvernement devraient financer la formation de capital et/ou des dépenses de fonctionnement. Le soutien à la formation de capital sans financement des dépenses de fonctionnement qui y sont liées néglige la relation dynamique existant entre les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement. Les régions bénéficiaires ne sont pas nécessairement en mesure de supporter les dépenses de fonctionnement après avoir investi dans le capital fixe, ou bien elles risquent de négliger l'entretien pour obtenir davantage de transferts d'équipement à l'avenir. De plus, de nombreux programmes de développement visent des infrastructures non matérielles sans toutefois être considérés, d'un point de

### Encadré 3.5. **Avantages et inconvénients des pratiques contractuelles entre niveaux de gouvernement (suite)**

vue technique et financier, comme relevant du capital et de ce fait, ils ne reçoivent pas de transferts. En pareil cas, en favorisant les subventions d'équipement, on néglige la formation d'infrastructures immatérielles comme le renforcement des capacités ou la mise en place de systèmes régionaux fondés sur le savoir.

Source : Tiré de *Building Competitive Regions*, OCDE 2005.

En effet jusqu'à présent l'évaluation des CPER a donné lieu à des travaux foisonnants en réponse à des questionnements régionaux variés. Or, les études régionales conduites, pour intéressantes qu'elles soient du point de vue régional, présentent une portée limitée à l'échelon central du fait de l'hétérogénéité des problématiques et des méthodologies. Forte de l'expérience des évaluations de programmes régionaux européens, la DIACT organise à présent auprès des correspondants en charge des évaluations de contrats de plan (cabinets des préfetures de région et Conseils régionaux) une animation centrée sur la mutualisation des expériences d'évaluation et la coordination des prochains cahiers des charges. Ainsi, par exemple, un travail est engagé sur l'évaluation de l'ensemble des actions menées en faveur de l'innovation au sein des différents CPER. Un bilan prospectif des évaluations réalisées depuis 2002 a été diffusé à l'automne 2005. Mais si les moyens humains ont été renforcés aux niveaux des préfetures et des régions pour structurer ces pratiques d'évaluation, il semble qu'au niveau central leur disposition soit limitée.

### Questions ouvertes

Les CPER rencontrent un certain nombre de problèmes relatifs :

- à l'engagement du niveau central : un contrat « librement » signé dans son principe n'apporte pas la garantie d'un financement, comme l'attestent les problèmes de respect des engagements de la part du niveau central;
- au risque de saupoudrage des crédits : dès 1998, la Cour des comptes soulignait fortement le caractère flou de bien des objectifs des CPER ainsi que la présence trop fréquente de catalogues d'actions hétéroclites;
- aux difficultés d'ordre incitatif : En cas de non-exécution, on ne trouvera quasiment aucun cas où l'une des parties dépose plainte auprès d'un tribunal administratif; le requérant est, sauf dans un cas, toujours un tiers. Il est vrai que ni le gouvernement central ni la région n'ont intérêt à s'en remettre aux tribunaux pour trancher un litige, ne serait-ce qu'en raison de

la durée de la procédure. Fondamentalement, ils sont obligés de coopérer de par leurs compétences légales. Ils n'ont donc rien à gagner à obtenir réparation par décision judiciaire dans une affaire, au détriment des relations qu'ils entretiennent;

- à la lisibilité des programmes et de leur mise en œuvre : le caractère évolutif des actions réelles par rapport aux engagements initiaux, souvent conçus pour satisfaire d'abord les effets d'annonce, risque de provoquer une impression d'inconstance. La complexité juridique et financière des politiques contractuelles s'accroît, ce qui nourrit un sentiment d'opacité dans les décisions et dans leurs conséquences;
- à l'absence de véritables évaluations : sans une mise en commun de la connaissance relative aux meilleures pratiques, celles-ci ne pourront pas être identifiées et diffusées sur d'autres territoires. En outre, les évaluations souhaitables qui pourraient répondre à des préoccupations d'intérêt national et non plus seulement régional, verront difficilement le jour dans ces conditions.

Une question mérite une attention spécifique. Il s'agit de l'adéquation d'une volonté de péréquation avec un dispositif tel que le contrat de plan : comment les contrats peuvent-ils jouer un rôle de péréquation? En effet, d'une part ils sont négociés (ce qui est contraire à toute neutralité des compensations offertes par le gouvernement central) et d'autre part ils touchent aux structures productives mêmes (aux conditions de base) alors qu'en principe la péréquation ne se conçoit que comme une compensation des différences existant dans les résultats mais pas dans les moyens.

### **Une réforme prochaine**

Lourdeur des dispositifs, manque de lisibilité, complexité, saupoudrage des crédits, non-respect des engagements..., les critiques adressées aux contrats de plan sont nombreuses. Les autorités françaises sont conscientes de ces problèmes et ont fait procéder en 2004 à une large consultation auprès de différentes instances représentatives : Assemblée nationale et Sénat, Conseil économique et social et grandes associations d'élus. Leurs contributions ont fait l'objet d'un rapport de synthèse en mars 2005 qui dégage les principales propositions suivantes :

- l'élaboration des contrats de plan doit être précédée par un cadrage national préalable;
- le contenu des contrats de plan doit être plus sélectif et ne retenir que quelques thèmes, à la fois nationaux et régionaux;
- les engagements pris par les différents partenaires doivent être mieux respectés;

- la région demeure un partenaire privilégié mais ne saurait être un partenaire exclusif;
- la durée d'exécution des contrats de plan doit être suffisamment longue, de 5 à 7 ans;
- le maintien d'un « volet territorial » du contrat de plan est souhaité même s'il ne doit concerner que les territoires les plus fragiles et uniquement sur des thématiques retenues au titre du contrat de plan;
- enfin, la gestion et l'évaluation des contrats de plan doivent être améliorées.

Moyennant ces améliorations, le consensus est très large en faveur du maintien des contrats de plan perçus comme une démarche essentielle de mise en cohérence des projets des acteurs publics et d'accompagnement de la décentralisation. La décision relative à leur réforme devrait être prise lors d'un prochain CIACT (début 2006).

#### **3.4. Rapprocher les communes et développer une logique de projet territorial pour répondre à la fragmentation institutionnelle**

Deux logiques d'action publique dans les territoires peuvent être distinguées : une logique de rapprochement du service public des usagers citoyens, qui mobilise les notions d'équité et d'efficacité de la production de services à l'échelle adéquate, etc. ; et une logique de développement régional qui mobilise cette fois les notions de stratégie, de participation et de compétitivité (et implique une certaine différenciation des politiques et des résultats selon les territoires). En France, les différents dispositifs, tant ceux de la décentralisation évoqués dans la première section, que ceux soutenant le rapprochement entre communes qui font l'objet de la présente section, fournissent des réponses institutionnelles distinctes à chacune de ces attentes.

L'objectif technique, celui de permettre aux communes de petite taille d'assurer à leurs citoyens un meilleur accès aux services publics (qu'elles ne pouvaient assumer seules) a été retenu lors de la mise en place des premières formules de la coopération intercommunale. À partir de 1992, l'intercommunalité a changé de perspective en s'introduisant dans le débat politique et économique comme la meilleure solution d'organisation territoriale. Les communautés de communes et les communautés de villes ont été ainsi créées pour répondre à des objectifs clairement définis « de développement économique et d'aménagement du territoire ». Dans ces intercommunalités, dites *de gestion*, les communes délèguent un certain nombre de compétences qu'elles ne sont plus habilitées à gérer par la suite. Elles sont également incitées à mutualiser leurs ressources (taxe professionnelle unique) afin de garantir à l'établissement intercommunal un financement conséquent et durable lui permettant de gérer efficacement les compétences qui lui sont dévolues.

L'*intercommunalité de projet* procède d'une logique différente. Si les communes se réunissent, là aussi, au sein d'une structure intercommunale (*pays, agglomération*), l'objectif n'est pas de gérer les affaires communales mais d'assurer l'élaboration d'un projet de territoire commun à l'ensemble de ses composantes en y associant tous les acteurs locaux, avec l'objectif de mieux appréhender les réalités économiques et sociales. Ce projet est ensuite converti en actions, souvent dans le cadre du volet territorial des Contrats de plan État-région. Cependant, l'articulation de ces intercommunalités « de projet » avec celles dites « de gestion » reste à parfaire pour assurer l'efficacité et la cohérence de ce nouvel « échelon » d'aménagement du territoire infrarégional.

## **L'intercommunalité de gestion**

### **Rappel historique**

Par le nombre de ses communes, plus de 36 000, la France occupe une situation originale. Ce contraste tient à ce qu'à la différence de la France, les autres États membres ont mené à bien des politiques de fusion de communes. L'ex-Allemagne de l'Ouest a ainsi réduit le nombre de ses communes de 240 386 à 8 501 (sur une période courant de 1965 à 1975), le Royaume-Uni de 1 549 districts à 454 municipalités (réforme opérée en 1972), la Belgique de 2 359 à 589 (en deux temps, 1970 et 1977, processus qui en région Wallonne va encore être approfondi prochainement), la Suède de 2 500 à 279 (en 1952 puis 1973). L'Italie ne compte, pour sa part, que 8 104 communes, l'Espagne 8 089, la Grèce 133 et le Portugal 308. Le Japon a mis en place une politique dynamique de fusion de municipalités passant de 10 000 en 1945 à 3 472 en 1961. Le Danemark met en place actuellement une politique de renforcement des fusions, visant 100 communes en 2007. Toutefois, l'exception française est surtout sensible en milieu rural, les autres pays connaissant souvent un morcellement communal équivalent à celui de la France dans les aires urbaines.

L'intercommunalité répond depuis très longtemps à un besoin nécessaire et évident de travail en commun, de création de services, d'équipements et d'infrastructures. Son impérieuse nécessité est à la fois reliée au grand nombre de communes à faible population en milieu rural et à l'émergence de la notion d'agglomération en milieu urbain. En effet, sur le territoire métropolitain (hors départements d'outre-mer) et environ 32 000 communes comptent moins de 2 000 habitants (soit 89 % du nombre de communes pour un peu plus du quart de la population), environ 25 000 communes comptent moins de 700 habitants (soit 71 % pour seulement 13.5 % de la population). En ce qui concerne le milieu urbain, à l'inverse, seulement 103 communes ont plus de 50 000 habitants, 36 communes plus de 100 000, 5 communes plus de 300 000 (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice) et seules Paris (2 147 857 habitants) et Marseille (807 071 habitants) en ont plus de 800 000 (Bernard-Gélabert, 2003). Le problème

ne se situe en fait pas tant dans le nombre de communes que dans leur taille et plus précisément dans leur capacité à mener à bien les tâches qui leur échoient.

L'intercommunalité est très ancienne en France. Elle a au départ cherché à résorber les inconvénients liés à l'émiettement communal par des associations chargés de remplir des fonctions techniques avec la création des « syndicats intercommunaux à vocation unique » en 1890. D'unique la vocation des syndicats a pu devenir multiple en 1959. Ces deux types de syndicats, SIVU et SIVOM, existent toujours. Ce n'est qu'en 1966 qu'est créée la *communauté urbaine*, structure destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations. La communauté urbaine constitue une forme très intégrée de coopération puisqu'une douzaine de compétences doivent lui être transférées. Quatre communautés urbaines ont ainsi été créées d'office, ce qui constitue une exception, dans de grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Strasbourg et Marseille).

L'intercommunalité en France est historiquement marquée par : le rapprochement volontaire des communes (et donc l'absence quasi totale de politiques de fusion) et par la distinction des exigences en termes de compétences à partager selon les types de territoire (urbain et rural). Ainsi, en 1992 apparaissent les communautés de ville, première structure intercommunale à fiscalité propre, *via* une part additionnelle aux impôts prélevés par les différentes communes partenaires. Cette même année ont aussi été instituées les communautés de communes, orientées vers les territoires ruraux. La loi du 12 juillet 1999 vise en quelque sorte une systématisation du recours aux structures à fiscalité propre. Celles-ci recouvrent 3 types : les communautés de communes (groupements de petites communes propres au monde rural), les communautés d'agglomération (qui doivent regrouper au moins 50 000 habitants, autour d'une commune d'au moins 15 000 habitants, sont obligatoirement soumises au régime de la taxe professionnelle unique et remplacent les communautés de ville) et enfin les communautés urbaines (dont le seuil nécessaire à la création est de 500 000 habitants et qui viennent s'ajouter aux communautés urbaines existantes).

En matière d'attribution de compétences :

- Les communautés urbaines disposent de six blocs de compétences transférés par les communes : développement et aménagement économique, social et culturel; aménagement de l'espace et de l'habitat, politique de la ville et gestion des services d'intérêt collectif et de protection/mise en valeur de l'environnement.
- Les communautés d'agglomération, exercent de manière obligatoire quatre blocs de compétences relatives au développement économique, à l'aménagement de l'espace, à l'équilibre social et l'habitat et à la politique de la ville. Trois autres blocs de compétences sont à choisir (voir annexe 3.A6).



- Les communautés de communes n'obéissent pas à des règles aussi strictes d'allocation des compétences.

La loi de 1992 a également institué dans chaque département des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI). La CDCI est composée de 60 % d'élus municipaux, 20 % de représentants des EPCI, 15 % d'élus du Conseil général et 5 % d'élus du Conseil régional. La CDCI peut formuler des propositions pour renforcer l'intercommunalité, et le préfet doit la consulter lorsqu'il prend l'initiative de créer un EPCI. Les CDCI, dont le rôle essentiel était celui de définir les meilleurs périmètres aux structures intercommunales, ont aujourd'hui un rôle moins important, du fait de la très grande couverture du territoire français par les dispositifs intercommunaux. Ces commissions n'ont cependant pas disparu et certaines dispositions de la dernière loi sur la décentralisation pourraient contribuer à les réactiver.

### ***Administration et transferts de compétences***

Un groupe de communes constitue un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à distinguer des collectivités que sont la commune, le département et la région. En effet, un groupement de communes, quel que soit son degré d'intégration institutionnelle et fiscale, ne se substituera pas aux communes dont il tire son existence. Les principes fondamentaux qui différencient les EPCI des collectivités sont : le principe de spécialité (à la différence des communes qui possèdent une vocation générale, les groupements ont des compétences limitatives, spécialisées et, au départ, exclusives), la représentation indirecte (les EPCI sont administrés par des délégués issus des Conseils municipaux des communes membres) et l'intervention obligatoire de l'État pour leur création (si la création des EPCI ressort, dans la quasi-totalité des cas, de la volonté des communes, l'Établissement n'obtient son existence juridique que lorsque le préfet signe son arrêté de création).

Le transfert de compétences s'établit traditionnellement de l'aval (communes) vers l'amont (structure intercommunale) et va croissant avec le type de commune. La formule proposée en 1999 était fondée sur le caractère exclusif de la prise en charge des compétences entre communes membres et structure intercommunale. La loi de 2004, deuxième acte de la décentralisation, en a assoupli les principes initiaux. Dorénavant au sein d'une compétence, la notion « d'intérêt communautaire » doit préciser ce qui ressort de la communauté et ce qui demeure de la responsabilité des communes. De plus l'allocation des compétences peut à présent aller de l'intercommunalité à certaines communes qui deviennent ainsi spécialisées dans certains services. Enfin, la loi a prévu à titre temporaire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005, la possibilité de retrait de certaines communes des intercommunalités auxquelles elles appartenaient (de fait, seuls 4 retraits ont été autorisés par les préfets sur les 16 demandés).

Tableau 3.4. **Les établissements intercommunaux en France au 1<sup>er</sup> janvier 2005**

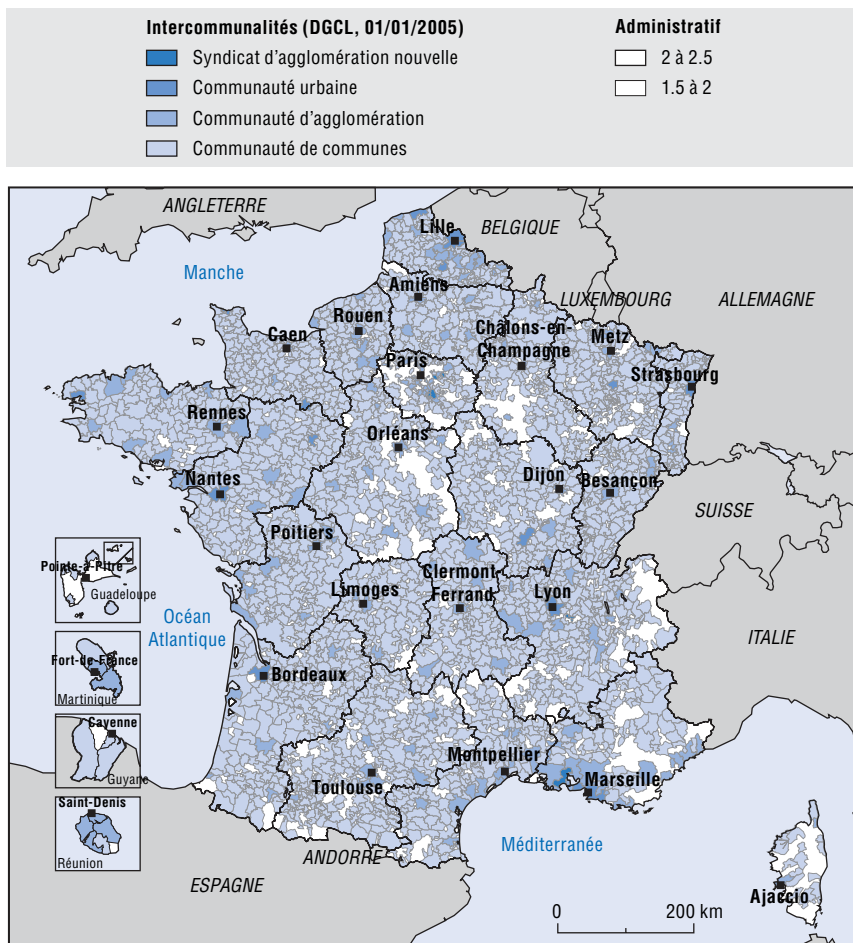
	Nombre d'EPCI	Nombre de communes	Population
Communautés de communes	2 343	29 172	25 297 156
Communautés d'agglomération	162	2 750	20 391 934
Communautés urbaines	14	355	6 210 939
Syndicats d'agglomération nouvelle	6	34	352 573
<b>Totaux</b>	<b>2 525</b>	<b>32 311</b>	<b>52 252 602</b>

Au premier janvier 2005, 2 525 EPCI regroupent 32 311 communes (88 % des communes françaises) soit 52 millions d'habitants (84 %) (voir tableau 3.4 et carte 3.2). Certaines régions connaissent des dynamiques intercommunales particulièrement vives (Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Limousin, Basse et Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire, et Poitou-Charentes (voir annexe 3.A7). Dès 2000, après le changement de loi en 1999, le nombre de groupements a explosé (voir annexe 3.A8). L'impact de la politique incitative menée par le niveau central est donc très net même si le développement des EPCI, tout en favorisant la diminution des SIVOM (de 2472 en 1992 à 1500 en 2005) et des SIVU (de 14 885 en 1999 à 13 500 en 2005), n'a pas annulé, loin de là, le recours aux syndicats.

### **Ressources et incitations financières du gouvernement central**

Les ressources fiscales des EPCI sont constituées soit des contributions budgétaires des communes (pour les syndicats) soit d'une fiscalité propre (pour les EPCI). Cette fiscalité est soit additionnelle (constituée d'une part supplémentaire sur les taxes locales), soit unique en attribuant la taxe professionnelle, impôt local le plus important, aux seules intercommunalités, qui en fixent le taux et perçoivent l'impôt, et plus aux communes membres. Ce régime de la taxe professionnelle unique sur le périmètre communautaire, est le régime dominant des intercommunalités en zone urbaine<sup>8</sup>. La loi de 1999 prévoit enfin un délai de 10 ans pour que les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre harmonisent leurs taux de taxe professionnelle. Une compensation est attribuée à chaque commune membre, à la hauteur du produit de taxe professionnelle qu'elle percevait, ce montant étant arrêté la première année et ne pouvant être modifié par la suite. En 2003, ces reversements ont représenté près de la moitié du produit fiscal des groupements. La TPU est donc parfois considérée comme un mécanisme de péréquation au niveau local.

Afin d'inciter les communes à se rapprocher, il a été décidé en 1999 que l'État attribuerait aux EPCI une majoration de la dotation de base, la dotation globale de fonctionnement, qualifiée de dotation d'intercommunalité. La dotation servie aux communes acceptant le principe de la taxe professionnelle

Carte 3.2. EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2005

Source : Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales.

unique répondait en fait à deux objectifs de l'État central : celui de développer l'intercommunalité mais aussi celui d'harmoniser les taux de taxes professionnelles afin d'éliminer une concurrence jugée stérile entre les acteurs publics locaux pour attirer les entreprises. Les incitations au rapprochement entre communes peuvent suivre d'autres chemins que celui d'une contribution additionnelle de l'État central. Ainsi, au Japon, c'est précisément la voie inverse qui l'emporte : par la dévolution de nouvelles compétences sans transfert budgétaire correspondant qui incite les municipalités à se regrouper pour pouvoir les assumer (voir OCDE, 2005, *Examen territorial du Japon*). Dans ce cas,

elles bénéficient néanmoins d'un traitement financier de faveur de la part du gouvernement central.

#### **Résultats**

L'efficacité quantitative des mesures incitatives de la loi de 1999 est incontestable. Cette loi a même produit un résultat très rare en France : la suppression de certains niveaux de décision obsolètes au moment de l'introduction de nouveaux dispositifs (ainsi des communautés de ville et des districts avec la création des communautés d'agglomération). Cependant (voir rapport du Conseil économique et social, 2005), on a abouti à une grande hétérogénéité dans les moyens et dans les projets que les communes ont confiés au niveau intercommunal, allant d'une « coquille vide » à une communauté très intégrée.

En matière de domaine d'intervention dominant, il semble que l'intercommunalité porte l'essentiel de la dépense publique environnementale (au sens des postes de dépenses: eau, déchets et environnement urbain). Cette orientation atteste de la recherche d'efficacité par l'échelle. Ceci est d'autant plus remarquable que mis à part pour les communautés urbaines, cette compétence n'est légalement pas obligatoire. En fait nécessité fait loi : les externalités négatives des pollution, le coût des équipements à réaliser pour leur résorption (stations d'épuration, usine de traitement de déchets qui du fait des nouvelles normes auraient vu leur coût doubler en 10 ans) impliquent une recherche de mise à l'échelle de l'offre de ces services par regroupement des acteurs.

Une structure intercommunale a vocation à réaliser les investissements importants et à gérer les grands équipements. Auparavant, chaque commune créait ses propres zones d'activité industrielle et artisanale, ses ensembles de bureaux ou ses centres commerciaux, en concurrence avec les communes voisines pour se disputer la taxe professionnelle. En jouant de cette compétition, les entreprises cherchaient et obtenaient des exonérations temporaires. De même au niveau culturel, il n'existait aucune concertation lorsqu'une commune créait ou entretenait un équipement ou un conservatoire. L'avènement de l'intercommunalité a renforcé l'impact des actions menées par les groupements. Cependant en France comme ailleurs (évaluations en Suisse, en Finlande, etc., voir OCDE 2005) les économies de coûts issues du rapprochement des municipalités n'ont pu être prouvées. Ceci est lié à la difficulté de réduire les effectifs en personnel ainsi qu'aux coûts initiaux qu'engendrent l'intercommunalité en ce qu'elle permet aux communes partenaires de réaliser des investissements collectifs qui n'auraient pas été envisageables auparavant. L'évaluation des performances de l'intercommunalité se heurtent donc au fait qu'en se rapprochant les municipalités ne font plus les mêmes choses, ce qui d'ailleurs induit souvent une grande satisfaction en matière de qualité des services publics rendus.

Cependant, un rapport récent de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale de l'Assemblée nationale (2005, Rapport Mariton), tout en rappelant que la croissance des dépenses intercommunales peut être à la fois due à l'amélioration du service comme à un empilement inefficace de structures, a mis en évidence les difficultés suivantes : les charges transférées aux intercommunalités ne se traduisent pas par une diminution des dépenses des communes; la gestion à deux niveaux (communal et intercommunal) suscite souvent l'apparition de doublons et donc de coûts administratifs; le développement de l'intercommunalité s'est souvent traduit par la création de nouveaux postes et donc, malgré les transferts de personnels, les coûts en termes de masse salariale sont majorés; en se développant, les structures intercommunales ont eu tendance à provoquer une majoration des impôts locaux, et d'une manière générale, le paysage de l'intercommunalité demeure d'une rare complexité. Dans un rapport récent la Cour des comptes a d'ailleurs souligné le caractère inachevé de l'intercommunalité en France (Cour des comptes, 2005).

### **Des questions ouvertes**

*Transparence et représentation démocratique* : Les arguments en faveur de l'instauration d'une élection directe des membres du Conseil intercommunal reviennent régulièrement. Puisque certains EPCI peuvent désormais lever l'impôt, il apparaît naturel que ses dirigeants aient à rendre des comptes aux citoyens. En outre, si le pouvoir politique demeure à l'hôtel de ville, le levier financier se trouve dorénavant dans les communautés. À titre d'exemple, le budget de la ville de Lille se montait en 2000 à un peu moins de 300 millions d'EUR, contre 1.3 milliard pour la communauté urbaine de Lille (CUDL). Cependant, selon plusieurs enquêtes d'opinions relatives à la perception des collectivités territoriales par les citoyens, une large majorité de français se révèle attachée à la commune, symbole de proximité avec l'élu. L'attachement des citoyens à leur commune est d'ailleurs un phénomène qui n'est pas spécifiquement français comme l'attestent différents cas européens (Rotterdam, municipalités finlandaises, etc., voir OCDE 2005, *op. cit.*).

Le processus de désignation des représentants des communes au Conseil de la communauté présente par ailleurs des défauts. Il conduit (compte tenu des effets de seuil, une commune membre ne pouvant détenir plus de la moitié des sièges) à une sous-représentation des communes les plus peuplées, et singulièrement de la ville centre, au profit des communes périphériques moins peuplées. Au sein du Conseil, il est cependant éclairant d'analyser l'origine des présidents d'intercommunalités. Ainsi, le profil du président de communautés d'agglomération et communautés urbaines est celui d'un homme, le plus souvent maire de la ville centre (57 %) ou au moins élu de la ville centre (76.5 %), qui exerce également des mandats ou des fonctions

nationales mais qui préside une assemblée intercommunale où sa commune est sous représentée. En effet, dans ces communautés, les villes centres n'occupent en moyenne que 31 % des sièges au Conseil communautaire alors qu'elles représentent 49 % de la population regroupée. En fait, les représentations sont nettement inférieures à 50 % même pour les villes centres dont la population dépasse largement les 50 % (Heumel, 2005). Ainsi, les accords fondateurs des intercommunalités ont été le plus souvent un échange entre élus en vertu duquel la ville centre sacrifiait son poids démographique contre l'assurance de la présidence.

*Volonté de coopération ou négociation politique?* Deux reproches sont régulièrement adressés aux groupements de communes : de la part des communes riches qui ne souhaitent pas partager leur richesse (il ne s'agit pas forcément des communes centres mais souvent de certaines communes périphériques ayant eu l'opportunité d'installer sur leur territoire les grands centres commerciaux, contributeurs à la taxe professionnelle) et de la part des communes périphériques relativement à leur perte de pouvoir. Or, si les recettes de fonctionnement des communautés d'agglomération sont issues à 77 % de la taxe professionnelle, plus des deux tiers de cet impôt sont reversés par la suite aux communes pour que ces dernières continuent d'assurer le financement de leurs dépenses courantes. Ce reversement s'effectue via l'attribution de compensation (pour 57 % de la taxe professionnelle) et de la dotation de solidarité, dispositif de péréquation interne versé par l'intercommunalité aux communes membres au *pro rata* de leur richesse. L'interaction financière entre les communes et la structure de coopération intercommunale joue donc encore largement en faveur des communes plutôt que du projet intercommunal de développement de territoire.

*Le retard de la région capitale :* En région parisienne, l'intercommunalité est beaucoup plus faible qu'ailleurs. Seul le département « plus rural » de la Seine-et-Marne connaît des taux importants d'intercommunalité. 46 % des 1 281 municipalités d'Ile-de-France ont plus de 2 000 habitants contre 15 % pour l'ensemble du territoire national. Les particularités du tissu socio-économique et institutionnel de cette région laissent peu de place à l'intercommunalité classique. En fait, la région Ile-de-France connaît de fortes disparités économiques et sociales qui constituent un véritable frein pour le développement de l'intercommunalité (Conseil économique et social, 2005). La spécialisation des territoires franciliens est grande : certains polarisant les investissements et les activités à haute valeur ajoutée, tandis que d'autres sites concentrent les difficultés sociales et économiques.

## **L'intercommunalité de projet et la contractualisation des territoires**

### **Les pays**

Afin d'offrir une réponse à la recherche de projets de développement des territoires conçus à l'échelle d'une zone significative d'un point de vue économique et social, les « pays » ont été proposés par la DATAR depuis la fin des années 70. C'est surtout leur reconnaissance par les Lois de 1995 et 1999 qui a dynamisé le recours à ces groupements. Ni échelon administratif ni collectivité territoriale, le pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement, notamment en matière de développement économique et de services de proximité.

Un pays peut se constituer à l'initiative des communes ou groupements de communes qui doivent, pour le composer, adopter une charte de pays. Celle-ci prend en compte les dynamiques locales déjà organisées et supporte des projets de développement, visant notamment à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Un Conseil de développement durable composé de représentants des milieux économiques, sociaux culturels et associatifs doit être créé et associé à l'élaboration de la charte de pays. La charte est constituée de trois types d'éléments : diagnostic, axes stratégiques, documents cartographiques. Elle doit offrir une représentation spatiale et prospective du territoire et proposer des options et des priorités. Même si le pays n'est effectivement pas une collectivité territoriale, cette structure hybride contribue à l'approfondissement de l'intercommunalité et les frontières des pays doivent d'ailleurs respecter les périmètres des intercommunalités en constituant des sortes « d'interintercommunalités ». Ces orientations rapprochent le pays de la notion de microrégion développée dans certains pays membres, notamment en République tchèque et au Mexique (OCDE, 2005) pour répondre à différents besoins : mise en synergie des différents acteurs publics et privés locaux, élaboration de stratégies de développement à une échelle territoriale pertinente et amélioration de l'offre de services publics.

La dernière enquête nationale réalisée par Entreprises, territoires et développement recensait au 1<sup>er</sup> mai 2005 343 démarches de pays en France (278 pays reconnus et 65 pays en projet), contre 158 au 1<sup>er</sup> septembre 2004. Ce taux de croissance record s'explique par l'échéance pour la signature des contrats de territoire en application du volet territorial des Contrats de plan État-région, initialement fixée au 31 décembre 2004 (et reportée au 30 juin 2005) (voir plus bas). Ainsi, il existe 237 contrats de pays signés dans 20 régions. Parmi ces pays figurent 15 pays interrégionaux. L'annexe 3.A9 atteste de la grande variété des pratiques régionales en matière de pays (voir le cas de la Bretagne dans l'encadré 3.6). On peut distinguer en fait trois types

### Encadré 3.6. La Bretagne : « le pays des pays »...

La coopération intercommunale, le partenariat collectivités/société civile, les pratiques participatives... bénéficient d'un enracinement plus ancien dans l'histoire, la sociologie et les mentalités de certaines régions ou microrégions. Dans l'ouest de la France, les traditions mutualistes, les réseaux coopératifs agricoles, la densité associative, la forte interconnaissance des acteurs locaux ont constitué un terreau favorable au développement de la politique des territoires de projet (DATAR, 2002). Aujourd'hui, la totalité de la population bretonne est membre d'un « pays » (il en existe 21 sur l'ensemble de la région, ayant tous contractualisé dans le cadre du volet territorial des contrats de plan, voir plus bas), cas unique parmi les régions françaises (même si le Limousin s'en rapproche avec 99 %). Cette région se caractérise aussi par une bonne propension à développer des contrats mixtes (pays et agglomération) voire même à définir des « conventions d'articulation » entre contrat urbain (d'agglomération) et contrat rural (les pays). La Bretagne en tire une image dynamique du point de vue institutionnel, « terre de coopération » ayant su saisir les opportunités de gouvernance offertes pour soutenir son développement. Comment expliquer cette spécificité? (voir CESR de Bretagne, février 2005). Il semble que l'adhésion à des formes institutionnelles de coopération recouvre en fait une réalité ancienne en Bretagne. Ainsi, dès les années 50, un groupement de différents acteurs publics et privés, le CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons) avait pour objectif de mobiliser les acteurs de la région autour de projets visant à développer la Bretagne et défendre ses intérêts auprès des autorités nationales. Ardent défenseur du fait régional, le CELIB a très rapidement cherché aussi à identifier des moyens de développement endogène de la région. C'est donc sur des coopérations souvent existantes que se sont greffées les propositions institutionnelles de regroupement divers. Ainsi, les démarches de « Pays » sont souvent perçues en Bretagne comme la reconnaissance officielle de partenariats déjà en place. À cette culture de la coopération doivent être ajoutés deux éléments expliquant le dynamisme des territoires de projets en Bretagne : l'absence de très petites communes d'une part et l'existence de politiques régionales de soutien à l'intercommunalité. La région est en effet très impliquée pour veiller à la cohérence des projets entre eux.

de pays : ceux qui correspondent à des territoires historiques de coopération (comme c'est le cas en Bretagne), ceux qui sont initiés par les acteurs économiques locaux aux fins de rechercher une structure de portage de projets, et enfin ceux qui sont en quelque sorte portés par l'action politique des collectivités territoriales (non seulement des communes membres mais aussi des départements et des régions) afin de susciter la *participation* de la



variété des acteurs locaux dans des projets de long terme (voir par exemple encadré 3.7 sur le cas du pays Nivernais Morvan).

### ***Les parcs naturels régionaux (PNR)***

Ils ont été créés par le décret du 1<sup>er</sup> mars 1967, pour répondre à des enjeux de revitalisation rurale. Un parc s'organise autour d'un projet de développement basé sur la préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines (traditions populaires, savoir-faire techniques). Ce projet est concrétisé par une charte qui fixe les objectifs à atteindre, les orientations des actions et les mesures à mettre en œuvre. Les limites d'un parc sont négociées entre tous les partenaires et son territoire correspond à celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc. En 2005, il y a 44 PNR qui couvrent plus de 7 millions d'hectares (12 % du territoire), 3 690 communes et plus de 3 millions d'habitants. La forêt couvre 37 % de la superficie totale et la surface agricole utile près de 40 %. Certains de ces parcs ont longtemps joué en pratique le rôle de structures intercommunales, au sens de la concertation entre les communes situées sur ou en bordure du périmètre. Ils peuvent être partenaires de l'État et/ou de la région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan.

### ***La contractualisation territoriale : contrats de pays et contrats d'agglomération***

Le projet de pays peut donner lieu à un contrat avec l'État et la région (et parfois le département). La circulaire du 18 décembre 2002 relative à ce volet territorial des Contrats de plan État-région, stipule que ce volet territorial, destiné aux pays, agglomérations, parcs naturels régionaux, réseaux de ville et contrats de villes « a vocation à représenter un montant indicatif de 25 % des crédits de l'État affectés aux CPER », ce qui, rapporté à un engagement de l'État de 17 607 milliards d'EUR sur 2000-06, représente un montant de l'ordre de 4.4 milliards d'EUR. Il est néanmoins difficile d'évaluer pour l'instant la façon dont cette instruction s'est traduite concrètement car ni les contrats de plan, ni la plupart des contrats territoriaux ne distinguent explicitement les crédits contractualisés dédiés à ces politiques. Ce volet territorial concerne essentiellement les pays et les agglomérations. Le contrat constitue donc tant pour les pays que pour les agglomérations une source de financement. En outre, dans les régions éligibles aux programmes européens, les « fonds structurels » peuvent venir abonder les stratégies territoriales développées par les pays (objectif 1, programme Leader+) (DATAR, 2002). Mais, en ce qui concerne les pays, le contrat implique plus spécifiquement une sorte de validation institutionnelle puisque le pays, en devenant « partenaire » de l'État, est légitimé. Le contrat permet l'affichage d'une vision stratégique pour

### Encadré 3.7. **Variété des actions et dynamisme d'un pays rural : le pays Nivernais Morvan**

Le pays Nivernais Morvan regroupe 8 communautés de communes (22 communes) ayant adopté une charte de pays et signé avec l'État, la région Bourgogne et le Conseil général de la Nièvre (niveau départemental) un contrat de pays en janvier 2003. Ce pays illustre le dynamisme qu'une telle structure peut insuffler à un territoire. Plutôt qu'un catalogue d'actions, l'ensemble des projets s'inscrivent dans un programme d'ensemble de développement qui vise à aider le territoire à évoluer dans le contexte d'une inversion démographique récente : après avoir perdu comme de nombreux territoires ruraux peu à peu sa population, ce « pays » accueille aujourd'hui de nouveaux arrivants. Il s'agit de familles de cadres, télétravailleurs, professions libérales, nouveaux porteurs de projets touristiques et de diversification agricole et notamment population étrangère (surtout néerlandaise). Pour que cette tendance soit pérenne, les conditions de vie et de développement sur place doivent pouvoir être améliorées. Il s'agit donc non seulement de s'organiser pour maintenir des services au public accessibles mais aussi de favoriser les dynamiques de créations d'entreprises et d'emploi ainsi que l'apprentissage collectif. Les actions entreprises portent ainsi à la fois sur des objectifs de compétitivité du territoire et sur le soutien à l'offre de services publics locaux (notamment en favorisant la réalisation de points d'accueil mutualisant ces services ainsi que leur connexion via les TIC aux services départementaux). On peut citer 7 grands axes d'intervention :

- développement économique, emploi et logement;
- développement du tourisme;
- développement d'une agriculture diversifiée et appropriée aux ressources du territoire;
- soutien à une politique de santé de proximité;
- soutien aux activités d'éducation et de loisirs pour la jeunesse;
- développement d'une politique culturelle;
- soutien à l'accès et à l'apprentissage aux technologies de l'information et de la communication.

Le « pays » se présente à la fois comme une structure de stimulation, d'évaluation des projets candidats, d'intermédiation vis-à-vis de sources partenariales de financement, et de communication. Il s'agit d'une structure extrêmement légère ne mobilisant que très peu de salariés et de petits budgets. Dans ce contexte, seuls les partenariats sont envisageables pour développer les projets. Pour chacun d'eux des solutions spécifiques doivent pouvoir être trouvées initiant une recherche systématique d'arrangements financiers, de mobilisation de compétences, etc. Le mode de fonctionnement

### Encadré 3.7. **Variété des actions et dynamisme d'un pays rural : le pays Nivernais Morvan** (suite)

de ces structures légères remet donc souvent en cause les pratiques des institutions établies (Conseils intermunicipaux, Conseils généraux, Conseils régionaux et préfetures). L'équipe « pays » bénéficie cependant d'un fort soutien de la population comme des élus (notamment du département et de la région) et des services déconcentrés de l'État. Dans ce dispositif les intercommunalités jouent un rôle clé du fait de leur possibilité d'être organisées, de disposer d'une ingénierie, de pouvoir aussi agir comme un levier financier. Par ailleurs des liens étroits sont développées avec le Parc régional du Morvan, qui pendant longtemps a joué le rôle de la seule « intercommunalité de la région » (couvrant plusieurs territoires communaux et départementaux) mais se spécialisant aujourd'hui dans les questions environnementales, culturelles et de labellisation du territoire.

Une des lourdeurs du dispositif est l'étape de sa création. En effet, pendant plus d'un an des centaines d'acteurs locaux se sont réunis en ateliers thématiques afin de proposer une charte commune et surtout un périmètre du pays validé par tous. Des mois supplémentaires ont ensuite été nécessaires pour négocier les soutiens de chaque « fiche action » par des commissions quadripartites : municipalités, département, région et État (via les services déconcentrés placés auprès du secrétariat général de la préfecture). Ce temps nécessaire de négociation, propre à toutes les démarches coopératives, ne semble pas la limite principale du dispositif. Le pays nivernais Morvan, comme de très nombreux « pays », souffre surtout de l'incertitude budgétaire, accentuée par l'incertitude relative à la réforme des Contrats de Plan État-région, et de la difficulté des montages financiers (les pays bénéficiant rarement d'une enveloppe fongible, les projets sont donc soumis à la gestion directe et parcellaire de contributeurs : services déconcentrés, préfecture, Conseil général, Conseil régional,...). À ces métiers d'ingénierie financière et technique doivent être ajoutées d'autres compétences indispensables, essentiellement d'animation et de formation, Le pays agissant comme un catalyseur de ressources, la perception des communes partenaires est souvent celle d'une possible source budgétaire supplémentaire (ainsi dans le pays Nivernais-Morvan 99 % du budget provient de subventions extérieures et seulement 1 % des communes partenaires). Les membres des différents conseils (d'intercommunalités, de Parc, de pays, etc.) se trouvent ainsi souvent être les mêmes élus.

le territoire et constitue le moyen de traduire en termes opérationnels la mise en œuvre de la Charte du pays.

Cette gouvernance souple, ces sources de financement partagées conduisent souvent à faire du pays un dispositif de « course aux subventions ». En pratique, il semble que l'essentiel des subventions proviennent du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT, sorte de « budget DIACT ») qui en principe permet d'exercer un effet levier sur des projets innovants ou transversaux ainsi que sur la consolidation du dispositif de gestion du projet de territoire (animation, ingénierie). Les régions disposent de types de fonds équivalents. Ces financements sont requis essentiellement pour construire et mettre à disposition des pays des compétences importantes en matière de recherche de synergie et de développement du capital social : celles de chargés de mission territorial, de chefs de projets et d'animateurs (voir encadré 3.7).

Qu'est-ce qu'apporte le *contrat d'agglomération* à la structure intercommunale existante? Au-delà des sources complémentaires de financement, encore une fois le contrat agit comme un vecteur de légitimité de l'échelon intercommunal dans la gouvernance des projets territoriaux, non seulement vis-à-vis des niveaux supérieurs (État, région, département) mais aussi vis-à-vis des communes implantées sur le territoire (Fouchier, 2003). De plus, le conseil de développement implique la participation active des représentants des secteurs économiques, culturels, sociaux et associatifs dans l'accompagnement des élus pour définir et participer aux projets de développement pertinents. L'encadré 3.8 illustre par exemple les actions principales entreprises en matière de développement économique dans les contrats d'agglomération.

#### ***Périmètres des pays et liens « urbain rural »***

L'objectif est de faire des pays un cadre pour le développement global au sein d'un territoire pertinent mais qui ne se décrète pas (Brochereux, 2004). L'articulation entre territoire géographique, économique, culturel et administratif est souvent délicate. Les concepteurs des pays définissaient celui-ci comme une aire de solidarité entre les villes et les campagnes. Dans leur ensemble, les territoires de projet sont moins urbains que ne l'est la France métropolitaine puisque 39 % seulement de la population des pays vit dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, proportion qui n'est toutefois pas négligeable. De nombreuses voix se sont élevées pour regretter le cloisonnement des dispositifs de contractualisation, avec des pays qui seraient réservés au rural, et des agglomérations à l'urbain. L'annexe 3.A10 illustre le fait que la présence des pays dans les aires urbaines n'est pas négligeable et que ces démarches ne se réservent pas uniquement aux espaces ruraux. Ainsi, comme tout autre EPCI, l'agglomération peut s'inscrire dans la charte et le contrat de pays. Ces documents peuvent en outre être

### Encadré 3.8. Les actions de développement économique dans les contrats d'agglomération (ETD, 2003)

- *Implantation d'entreprises* (réalisation et aménagement de zones d'activités, immobilier d'entreprise, hôtels d'entreprises, foncier à vocation économique, etc.). Ce type de mesures orientées surtout vers le développement exogène sont les plus récurrentes.
- *Enseignement supérieur, recherche, formation et emploi*. Ce champ d'action est représenté dans la plupart des contrats avec des moyens inégaux mais importants. Bordeaux et Rennes en ont fait un axe prioritaire en affectant près du quart du montant total au soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la culture scientifique. Nancy, Belfort, le Creusot-Montceau, Dijon y consacrent une part élevée de leur volet économique.
- *Appui à la diversification du tissu économique local* (politique de filières et de pôles d'excellence, soutien à la création d'entreprises, pépinières, incubateurs...). Ces actions, plus orientées vers le développement endogène, mobilisent des moyens élevés dans quelques contrats seulement. C'est le cas notamment de Lyon où les trois secteurs de la mode, des jeux vidéo et de l'environnement, ainsi que le Cancéropôle concentrent près de la moitié des financements du contrat total.
- *Infrastructures de transport et les réseaux numériques*. Les investissements importants dans les transports, qu'il s'agisse de marchandises ou de voyageurs, sont concentrés dans quelques contrats. C'est le cas en particulier de Bordeaux et de Rennes qui font du renforcement de leur accessibilité une priorité pour leur développement économique.

Source : ETD, *L'approche économique des projets de territoire*, décembre 2003.

associés au SCOT (Schéma de cohérence territoriale) qui est un outil d'organisation spatiale élaboré par les élus révisable au moins tous les 10 ans<sup>9</sup>.

Projets politiques d'aménagement et de développement visant à donner une vision stratégique à une intercommunalité renforcée, la charte de pays et le SCOT peuvent avoir des finalités qui se rejoignent. Quelquefois même, leurs périmètres se recoupent exactement, et les problématiques qu'ils abordent convergent sur de nombreux sujets (accueil de population, agriculture périurbaine, prise en compte des paysages...). La charte de pays a pour but d'aboutir à une contractualisation avec d'autres partenaires, permettant le financement d'opérations de développement. Le SCOT permet quant à lui d'organiser la planification spatiale d'un territoire, d'encadrer les documents d'urbanisme communaux et de cimenter les politiques sectorielles (Programme local de l'habitat, Plan de déplacements urbains, Schéma de développement commercial). Le SCOT et la charte de pays s'avèrent donc

souvent complémentaires. Lorsque les territoires se superposent largement, le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT se nourrit du projet de territoire déjà réalisé, en l'adaptant et en l'actualisant, et réciproquement. Fin 2004, 124 SCOT chevauchaient tout ou partie de 126 pays; 18 d'entre eux coïncidaient parfaitement avec un périmètre de pays. Parallèlement, 40 % des pays étaient concernés par un SCOT.

Dans le cas où l'agglomération a déjà contractualisé avec l'État et où elle souhaite adhérer à un pays, les problèmes d'articulation se règlent au cas par cas. Un concept nouveau a été forgé par la pratique pour « réconcilier » l'agglomération et sa périphérie, celui de « pays urbain ». Dans un « pays urbain », agglomération et pays restent solidaires et la charte de pays est élaborée en même temps que le projet d'agglomération. L'avenir est peut-être à la constitution d'un territoire unique pour les milieux ruraux et urbains, dépassant pays et agglomérations. Par exemple, les contrats de Brest, de Morlaix et de Rennes, plus récents, ont étroitement combiné les échelles de l'agglomération et du pays, avec des contrats « emboîtés ». Il s'agit d'une démarche fortement appuyée par la région Bretagne et relayée par l'État, dans une convention d'application du volet territorial du contrat de Plan. Le concept de « pays urbain » soulève cependant la question des contenus respectifs de la charte de pays et du projet d'agglomération.

### ***La question de la coopération***

L'intérêt des pays consiste essentiellement à supporter des démarches partenariales entre les acteurs locaux, publics et privés, visant un objectif partagé. Il permet ainsi de mobiliser les compétences et les crédits de partenaires variés, et donc de dépasser les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales qui, seules, n'auraient pas eu les moyens d'assumer leurs projets. Cependant ces démarches coopératives sont longues et coûteuses en transactions (OCDE, 2005). Ainsi, la lourdeur des procédures est une difficulté qui revient fréquemment dans le discours des acteurs locaux tant l'élaboration d'une charte de pays est un processus complexe. Dans son large souci d'association, qui a d'évidentes vertus démocratiques, la durée moyenne d'élaboration d'une charte est de l'ordre de 2 années. De fait, même si la pluralité des interlocuteurs peut être un gage de démocratie et de transparence et permet le partage d'une vision du territoire, le rôle du Conseil de développement a été modeste dans les premiers contrats signés (DATAR, 2004), tant les démarches de négociation et d'apprentissage mutuel nécessitent de longues périodes de discussion.

### ***Intercommunalités de gestion et de projet : quelles relations?***

Le pays paraît être le territoire *ad hoc* d'organisation et de gestion de l'espace puisqu'il se trouve à la jonction de nombreuses options gouvernementales et

d'attentes des acteurs locaux. On constate de fait qu'au sein des territoires faiblement intercommunalisés, la dynamique du pays provoque très souvent la constitution d'EPCI (Brochereux, 2004). Il est également acquis que les pays peuvent transcender les limites départementales et régionales et ainsi correspondre véritablement aux bassins d'emplois engendrés par les activités économiques et les axes de communication. Ceci est beaucoup moins vrai pour les périmètres administratifs qui, s'ils paraissent intangibles, ont été définis il y a parfois deux siècles. Le pays a donc vocation à constituer un lieu de réflexion stratégique et coopérative sur l'organisation des services, en raison de sa vision plus proche des réalités locales. Le maillage du territoire hexagonal en un nombre croissant de pays se heurte cependant à la collectivité historique de la nation française, le département. De plus, le fait que les collectivités territoriales françaises soient de plus en plus dépendantes des transferts du gouvernement central rend difficile pour le ministère de l'Intérieur qui distribue ces ressources la reconnaissance de ces territoires hybrides, non légitimés par les périmètres dessinés depuis l'amont mais par la seule initiative des acteurs locaux.

### **La reconnaissance et le soutien aux métropoles par le contrat**

En prolongement des questions précédentes, l'émergence du projet métropolitain marque deux nouvelles orientations de la politique urbaine de la France : i) un recentrage sur l'échelle des métropoles, qui sont laissées pour compte par l'acte II de la décentralisation; et ii) un soutien affirmé à la compétitivité économique des pôles urbains en forte croissance (voir encadré 3.9). Il s'agit d'aller bien au-delà des objectifs et du périmètre de la politique de la ville et de stimuler le développement économique des métropoles, approche déjà amorcée par les contrats d'agglomération. À la base, l'approche du gouvernement prévoit l'émergence des formes de coopération horizontale qui ressemblent à des projets intercommunaux mais à une échelle plus étendue.

L'approche métropolitaine a déjà porté ses fruits en donnant un coup d'accélérateur à la coopération métropolitaine (voir carte 3.3). Ainsi, les villes du sillon lorrain ont-elles édifié un projet important, contribuant à atténuer certaines rivalités entre Metz et Nancy. L'accélération de la coopération est également très visible pour la métropole Marseille Aix, et également pour les villes de la Côte d'Azur.

Des questions importantes restent en suspens, notamment celle de l'articulation entre les différentes générations de contrats, et plus particulièrement entre les Contrats de plan État-région, leur volet territorial et les contrats métropolitains. Le caractère englobant ou non des CPER n'a pas encore été tranché. L'articulation avec les contrats d'agglomération pose également problème : en effet, ces contrats disposent d'un volet « soutien au développement des métropoles », appelé à disparaître au départ au profit des

### Encadré 3.9. Les projets métropolitains : première étape vers la prochaine génération de contrats

La création des contrats métropolitains doit se dérouler en trois phases : i) un appel à projets de l'État visant à soutenir une ingénierie au service d'une coopération métropolitaine plus affirmée; ii) un projet métropolitain, préparée par les collectivités (2005-06); iii) la mise en place d'un contrat métropolitain, à partir de 2007, sur des actions très structurantes.

Un jury présidé par le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, et composé des directeurs d'administration centrale des ministères concernés et d'experts a procédé à la sélection des projets métropolitains, en janvier et juin 2005. Quinze métropoles ont été sélectionnées afin de bénéficier du concours financier de l'État pour élaborer un projet métropolitain :

- le Sillon lorrain (agglomérations de Nancy, Metz, Épinal et Thionville);
- la métropole normande (agglomérations de Caen, Rouen et Le Havre);
- la métropole Loire-Bretagne (agglomérations de Nantes, Rennes, Saint-Nazaire, Angers et Brest);
- la métropole associant Marseille et Aix-en-Provence;
- la métropole Côte d'Azur (agglomérations de Nice, Antibes, Menton, Grasse et Cannes);
- l'agglomération transfrontalière franco-allemande, formée par Strasbourg et l'Ortenaukreis réunis par un projet de district européen;
- l'aire métropolitaine toulousaine;
- l'aire métropolitaine de Lille;
- la conférence des villes-centres et agglomérations de Rhône-Alpes;
- la région urbaine lyonnaise et le Sillon alpin;
- la métropole franco-valdo-genevoise;
- le réseau Clermont Auvergne Métropole;
- Sarrebrück – Moselle Est;
- la région métropolitaine Côte d'Opale – Flandre occidentale belge;
- le réseau métropolitain Rhin-Rhône.

Six métropoles lauréates sur quinze présentent la particularité de constituer des territoires transfrontaliers (Aire métropolitaine de Lille, région métropolitaine Côte d'Opale-Flandre occidentale, Sarrebrück-Moselle Est, Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Réseau métropolitain Rhin-Rhône, Métropole franco-genevoise) et deux d'entre elles sont invitées à intégrer cette dimension dans le projet métropolitain en cours d'élaboration (le Sillon lorrain avec le Luxembourg, la Côte d'Azur avec l'Italie et Monaco).

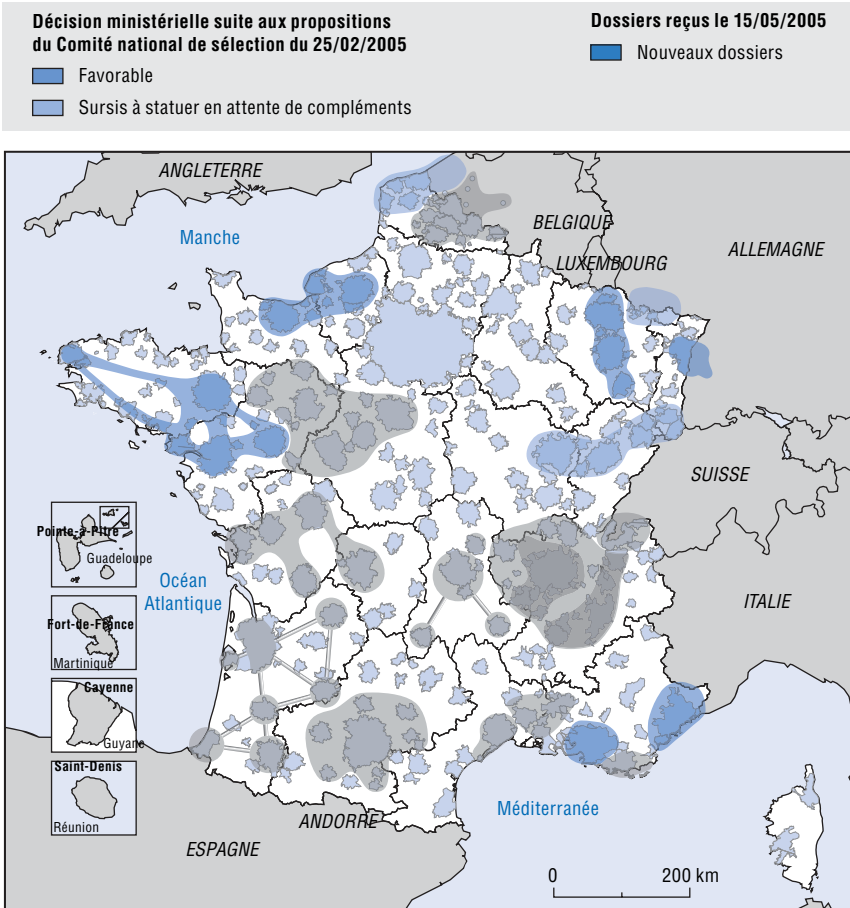


**Encadré 3.9. Les projets métropolitains : première étape vers la prochaine génération de contrats (suite)**

La DIACT et les préfets de région accompagneront les métropoles retenues dans la phase d'élaboration du projet métropolitain, en mobilisant le concours financier et les services de l'État. Les quinze métropoles retenues bénéficieront d'un budget global de 3.5 millions d'euros sur 2005 et 2006. La période 2005-06 sera principalement dédiée à l'élaboration des projets métropolitains. Les services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité des préfets de région y concourent. La DIACT prévoit de mettre en place un dispositif national d'accompagnement en partenariat avec les ministères, les associations d'élus et les organismes techniques nationaux concernés, afin de permettre aux métropoles lauréates des échanges réguliers de bonnes pratiques pendant la phase d'élaboration des projets.

contrats métropolitains, mais là encore rien n'a été officiellement tranché. L'ajout d'une nouvelle strate de contrats impose d'être très vigilant par rapport au chevauchement des contrats et à la lisibilité de la politique urbaine menée en France, dont la complexité a déjà été maintes fois critiquée, notamment par la Cour des comptes dans son rapport sur la politique de la ville de 2002. Ces réticences institutionnelles ne doivent cependant pas diminuer l'intérêt de la reconnaissance des métropoles en tant qu'acteurs clés de la compétitivité des territoires.

Carte 3.3. **Résultats de l'appel à coopération métropolitaine :  
carte des métropoles lauréates (juin 2005)**



Source : DATAR.

### Notes

1. C'est-à-dire la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.
2. Les communes bénéficient d'une compétence générale dans leur ressort territorial en sus de leurs compétences propres relatives essentiellement aux services de proximité (aides à la personne, voies communales, police, environnement (gestion des déchets, traitement de l'eau, etc.).
3. Gestion du système de soins, agriculture, aménagement du territoire, environnement, voirie, formation professionnelle développement économique et transports ferroviaires régionaux.
4. Voir décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

5. Cette taxe a fait récemment l'objet d'intenses discussions relativement à sa faible équité et à son impact sur la localisation des entreprises. Aucune décision n'a à ce jour émergé des débats.
6. Les PASSED, équivalents au niveau départemental des PASER doivent être conformes aux PASER et ne font pas l'objet d'un examen par les administrations centrales.
7. Voir la loi du 13 août 2004 et l'annexe 2 de la circulaire du 25 mars 2005.
8. Depuis la loi de 1999, tous les EPCI à TPU peuvent opter pour la perception d'une fiscalité ménage complémentaire. Cette fiscalité, qualifiée de « fiscalité mixte », consiste pour le groupement à percevoir, en plus de la taxe professionnelle, une fiscalité portant sur la taxe d'habitation et sur les taxes foncières. Cependant ce choix demeure pour l'instant très rare.
9. Les SCOT ont été introduits par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

## ANNEXE 3.A1

# Les compétences des régions et des départements

### Les compétences des régions

Développement économique	Rôle de « coordinateur » en matière d'action économique Pleine responsabilité de la formation professionnelle Enregistrement des contrats d'apprentissage Gestion des stages d'accès à l'entreprise et des stages individuels et collectives de formation à l'emploi Coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation Coordination des politiques de tourisme et aides à ce secteur
Voirie, grands équipements	Création, aménagement et entretien des ports de pêche Élaboration d'un schéma des infrastructures et des transports Responsabilité des transports scolaires en Ile-de-France Gestion des programmes communautaires (à titre expérimental)
Action sociale, solidarité et logement	Participation aux financements d'équipements sanitaires Responsabilité des formations sociales et paramédicales Définition d'un programme régional de santé
Éducation et culture	Patrimoine immobilier des lycées Personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées Propriété de monuments historiques, inventaire du patrimoine

## Les compétences des départements

Développement économique	Possibilité de verser seuls ou conjointement des aides aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat
Voirie, grands équipements	Création, aménagement, gestion et entretien des aéroports (à leur demande) Création, aménagement, entretien et gestion des ports de pêche Création d'exploitation des transports non urbains Propriété et gestion de 20 000 km de routes nationales ; utilisation du péage pour le financement et la construction des routes express situées dans leur domaine
Action sociale, solidarité, logement	Aide à la construction de logements sociaux (zone rurale) Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées Fonds de solidarité pour le logement (FSL) Schéma départemental d'action sociale et médicosociale Coordination des aides aux personnes en grande difficulté Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) Aide sociale et médicosociale aux personnes âgées, définition du schéma gérontologique, qui prévoit les moyens humains et matériels accrus pour la prise en charge des personnes âgées Responsabilité des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) Mesures d'assistance éducative (en expérimentation) Gestion d'ensemble du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA) instauré début 2004
Éducation, culture	Patrimoine immobilier des collèges Personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges Définition de la sectorisation des collèges Médecine scolaire Propriété de monuments historiques (à leur demande) Gestion des crédits de travaux et de restauration des monuments historiques Schéma départemental d'enseignement artistique

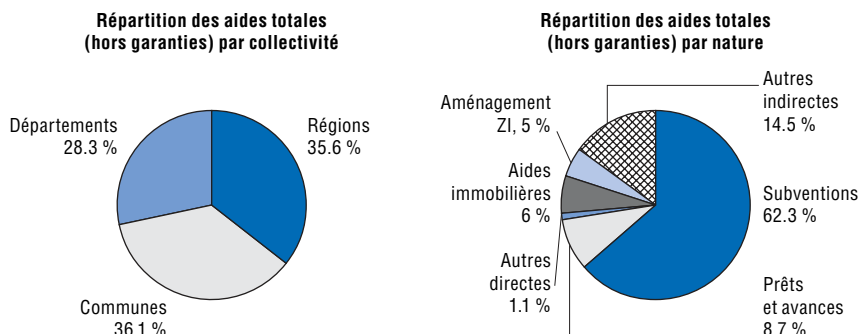
## ANNEXE 3.A2

### *Le cas particulier du développement économique*

	Régions	Départements	Communes et groupements
Développement économique	<p>Rôle de coordination en matière d'action économique</p> <p>Pleine responsabilité de la formation professionnelle des adultes, notamment des crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)</p> <p>Enregistrement des contrats d'apprentissage et de la déclaration préalable à l'embauche d'un salarié en contrat d'apprentissage</p> <p>Gestion, par délégation de l'État, des stages d'accès à l'entreprise (SAE) et des stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE)</p> <p>Coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation</p> <p>Coordination des politiques de tourisme</p> <p>Agrément, classement des équipements et organismes de tourisme</p>	<p>Possibilité de verser seuls ou conjointement des aides aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat</p>	<p>Possibilité de verser seuls ou conjointement des aides aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat</p> <p>Possibilité de créer des offices de tourisme sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux</p>

Source : Fonrojet, S. (2004), « Territoires et nouvelles compétences, L'Organisation territoriale : quelle répartition des compétences? », *Cahiers français*, n° 318, p. 27.

Graphique 3.A2.1. **Nature des subventions aux entreprises en 2002**  
(source : ministère de l'Intérieur, DGCL)



Nature des subventions aux entreprises : aides aux PME, entreprises de formation, certaines sociétés agricoles. Ces aides s'inscrivent dans le cadre de la règle des « minimis » de la Communauté européenne : « des aides n'excédant pas un plafond de 100 000 € sur une période de trois ans n'affectent pas les échanges entre États membres et /ou ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence. » Elles concernent sans doute aussi le « programme de compétitivité » permettant d'octroyer des aides aux entreprises, admises par le code général des collectivités territoriales. Il s'agit en particulier de soutenir les investissements des PME dans l'outil de production jusqu'à 25 % maximum et d'accompagner des actions d'innovation et d'investissement immatériel jusqu'à 50 % maximum. Enfin, certaines actions régionales de soutien au développement régional des TIC peuvent entrer dans ce cadre.

## ANNEXE 3.A3

*Engagements de l'État  
et des Conseils régionaux au fil  
des générations de CPER (en millions d'EUR)*

Région	CPER 1984-88		CPER 1989-93		CPER 1994-99		CPER 2000-06	
	État	Conseil régional	État	Conseil régional	État	Conseil régional	État	Conseil régional
Alsace	170.29	109.61	257.44	317.89	343.57	228.95	453 840	426 055
Aquitaine	325.94	203.21	328.02	233.02	464.6	389.28	722 760	719 161
Auvergne	149.4	81.41	206.72	106.87	374.26	164.04	407 038	268 798
Bourgogne	144.06	97.57	236.31	152.89	315.48	238.63	376 167	331 861
Bretagne	297.12	149.1	554.58	285.63	792.64	458.49	907 071	653 189
Centre	128.06	88.42	240.64	166.49	365.68	274.41	548 968	500 338
Champagne- Ardenne	90.71	69.36	203.21	200.01	274.35	203.63	367 249	377 747
Corse	129.58	54.88	76.53	49.55	105.95	88.48	248 644	231 036
Franche-Comté	139.8	86.59	207	197.62	276.01	181.48	335 693	285 851
Ile-de-France	1 103.43	1 305.27	1 299.17	1747.1	1 701.24	3 545.23	2 994 860	4 667 532
Languedoc- Roussillon	316.03	129.58	397.39	215.75	562.57	352.95	691 356	618 970
Limousin	109.92	48.17	172.16	98.27	234.98	133.5	327 612	187 924
Lorraine	466.19	159.92	496.21	290.89	669.05	527.92	816 882	681 462
Midi-Pyrénées	246.21	126.08	511.47	286.76	643.24	440.15	854 171	813 811
Nord-Pas-de- Calais	681.75	375.33	1 011.16	650.93	1 260.94	767.5	1 532 112	1 043 635
Basse- Normandie	118.76	74.24	252.23	197.92	338.96	323.68	539 517	764 049
Haute-Normandie	77.6	79.73	221.65	202.19	346.88	378.36	497 136	524 882
Pays-de-la-Loire	214.19	150.16	304.27	214.05	454.01	321.7	694 274	623 082
Picardie	297.12	156.26	325.02	260.2	380.12	364.66	459 176	482 344
Poitou-Charentes	160.07	86.44	248.37	314.52	385.62	268.74	488 751	430 589
Provence-Alpes- Côte d'Azur	630.68	406.12	435.97	354.63	664.6	486.31	1 115 317	1 070 467



Région	CPER 1984-88		CPER 1989-93		CPER 1994-99		CPER 2000-06	
	État	Conseil régional	État	Conseil régional	État	Conseil régional	État	Conseil régional
Rhône-Alpes	386.15	231.11	580.39	394.95	785.1	705.4	1 271 577	1 243 222
Bassin parisien	–				50.77			
<b>Total</b>	<b>6 383.06</b>	<b>4 268.57</b>	<b>8 626.89</b>	<b>6 938.13</b>	<b>11 790.62</b>	<b>10 843.47</b>	<b>16 650 171</b>	<b>16 946 005</b>
<b>Total État + région</b>	<b>10 651.63</b>		<b>15 565.02</b>		<b>22 634.09</b>		<b>33 596 176</b>	

Source : DATAR.

## ANNEXE 3.A4

## Évolution de la participation des différents ministères aux Contrats de plan (en millions d'EUR)

	CPER 1994-99 (hors TOM)		CPER 2000-06		Évolution des enveloppes entre 1994-99 et 2000-06 (%)
	Montant	Part relative sur l'ensemble des ministères (%)	Montant	Part relative sur l'ensemble des ministères (%)	
Agriculture et pêche	1 140.78	8.92	1 474.26	8.42	+29.23
Affaires étrangères et coopération	10.41	0.08	19.89	0.11	+91.07
Culture	223.31	1.75	387.07	2.21	+73.33
Défense – Anciens combattants	1.34	0.01	80.49	0.46	+5 900.00
Éducation nationale	2 136.12	16.70	3 013.76	17.21	+41.09
<i>dont :</i>					
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>	1 979.94	15.48	2 770.53	15.82	+39.93
<i>Enseignement scolaire</i>	156.17	1.22	243.23	1.39	+55.75
Emploi – Formation professionnelle	605.56	4.73	822.16	4.70	+33.77
Ville	533.83	4.17	1 237.28	7.07	+131.77
Santé et social	368.56	2.88	428.06	2.44	+16.15
Environnement	198.49	1.55	489.80	2.80	+146.76
Équipement	5 880.84	45.97	7 145.51	40.81	+21.50
<i>dont :</i>					
<i>Routes</i>	4 161.42	32.53	4 184.34	23.90	+0.55
<i>Autres modes et divers</i>	825.76	6.46	2 501.14	14.28	+202.89
<i>Logement et urbanisme</i>	850.75	6.65	343.56	1.96	-59.62
<i>Tourisme</i>	42.91	0.34	116.47	0.67	+171.40
FNADT : aménagement du territoire	716.21	5.60	1 117.45	6.38	+56.02

	CPER 1994-99 (hors TOM)		CPER 2000-06		Évolution des enveloppes entre 1994-99 et 2000-06 (%)
	Montant	Part relative sur l'ensemble des ministères (%)	Montant	Part relative sur l'ensemble des ministères (%)	
Économie, finances et industries	725.38	5.67	913.78	5.22	+25.97
<i>dont :</i>					
<i>Industrie</i>	648.91	5.07	759.81	4.34	+17.09
<i>Commerce extérieur</i>	36.22	0.28	63.60	0.36	+75.59
<i>PME, commerce artisanat</i>	40.25	0.31	90.22	0.52	+124.17
Jeunesse et sports	23.33	0.18	123.64	0.71	+429.89
Justice	0.53		48.56	0.28	+9 131.88
Outre-mer	154.20	1.21	208.25	1.19	+35.05
Divers, dont charges communes, etc.	73.16	0.57	0.18	0.001	-99.75
<b>Total</b>	<b>12 792.04</b>		<b>17 510.00</b>		<b>+36.88</b>

Les montants en EUR portés dans le présent document n'ont pas de valeur contractuelle. La conversion a été faite à partir des chiffres officiels en francs au taux de 1 euro = 6.55957 francs.

Source : DATAR.

## ANNEXE 3.A5

*Contrats de plan État-région 2000-06 :  
Part relative des signataires, hors TOM,  
hors programmes interrégionaux  
et grands programmes (en milliers d'EUR)*

	État		Conseil régional		Total
	Montant	Part relative (%)	Montant	Part relative (%)	
Alsace	453 840.724	51.58	426 055.366	48.42	879 896.091
Aquitaine	722 760.791	50.12	719 161.469	49.88	1 441 922.260
Auvergne	407 038.876	60.23	268 798.107	39.77	675 836.983
Bourgogne	376 167.950	53.13	331 861.235	46.87	708 029.185
Bretagne	907 071.653	58.14	653 189.157	41.86	1 560 260.810
Centre	548 968.911	52.32	500 337.675	47.68	1 049 306.586
Champagne-Ardenne	367 249.683	49.30	377 747.474	50.70	744 997.157
Corse	248 644.347	51.84	231 036.486	48.16	479 680.833
Franche-Comté	335 692.736	54.01	285 851.054	45.99	621 543.790
Ile-de-France <sup>1</sup>	2 994 860.944	39.09	4 667 531.561	60.91	7 662 392.504
Languedoc-Roussillon	691 356.293	52.76	618 970.451	47.24	1 310 326.744
Limousin	327 612.938	63.55	187 923.904	36.45	515 536.842
Lorraine	816 882.814	54.52	681 462.352	45.48	1 498 345.166
Midi-Pyrénées	854 171.844	51.21	813 810.966	48.79	1 667 982.810
Nord-Pas-de-Calais	1 532 112.623	59.48	1 043 635.482	40.52	2 575 748.105
Basse-Normandie	539 517.072	41.39	764 049.473	58.61	1 303 566.545
Haute-Normandie	497 136.245	48.64	524 881.966	51.36	1 022 018.212
Pays-de-la-Loire	694 274.167	52.70	623 082.255	47.30	1 317 356.423
Picardie	459 176.440	48.77	482 343.660	51.23	941 520.100
Poitou-Charentes	488 751.549	53.16	430 589.200	46.84	919 340.749
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 115 317.010	51.03	1 070 466.509	48.97	2 185 783.519
Rhône-Alpes	1 271 577.253	50.56	1 243 221.736	49.44	2 514 798.988
Total métropole	16 650 182.863	49.56	16 946 007.539	50.44	33 596 90.401

	État		Conseil régional		Total
	Montant	Part relative (%)	Montant	Part relative (%)	
Guadeloupe	195 744.538	47.71	214 495.767	52.29	410 240.305
Guyane	186 140.250	60.69	120 587.173	39.31	306 727.423
Martinique	170 590.450	41.26	242 858.145	58.74	413 448.595
Réunion	307 337.219	57.25	229 470.834	42.75	536 808.053
Total DOM	859 812.457	51.57	807 411.919	48.43	1 667 224.376
<b>Total général</b>	<b>17 509 995.320</b>	<b>49.65</b>	<b>17 753 419.457</b>	<b>50.35</b>	<b>35 263 14.777</b>

Les montants en EUR portés dans le présent document n'ont pas valeur contractuelle. La conversion a été faite à partir des chiffres officiels en francs au taux de 1 euro = 6.55957 francs).

1. État : Dont 686 020 d'ex-FARIF (Fonds d'aménagement régional de l'Île-de-France).

Source : DATAR.

## ANNEXE 3.A6

# *Les compétences des groupements de communes à fiscalité propre*

### **A. Les communautés de communes**

L'exercice de la plupart des compétences obligatoires et optionnelles transférées au sein de chaque bloc est subordonné à la reconnaissance de l'intérêt communautaire; celui-ci est fixé à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes (article 5214-16 IV du CGCT). Il convient ainsi de définir :

1. le groupe de compétences;
2. les compétences à l'intérieur de ces groupes;
3. les actions menées, soumises à la définition de l'intérêt communautaire.

	Blocs de compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	Article 5214-16 I du CGCT : 1) Aménagement de l'espace. 2) Actions de développement économique d'intérêt communautaire.	I. Une compétence à choisir parmi les 4 blocs de compétences suivants (article 5214-16 II CGCT) ; 1) Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux. 2) Politique du logement d'intérêt communautaire et du cadre de vie. 3) Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire. 4) Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire. II. Choix des compétences optionnelles (article 5214-16 III) : Ce choix est effectué par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté.	Compétences facultatives. Par la décision institutive ou lors d'une modification statutaire ultérieure à la majorité qualifiée (article L. 5211-17).

Note : Lorsqu'un transfert de compétences répondant aux conditions fixées par la loi a été régulièrement approuvé par le Conseil communautaire et par la majorité qualifiée des Conseils municipaux, le préfet, qui dans ce cas, est tenu de prononcer le transfert de compétences, peut prendre un arrêté dans ce sens avant même l'expiration du délai de trois mois dont les Conseils municipaux disposent pour se prononcer.

Lorsqu'il est fait application de l'article L. 5211-17 du CGCT, le préfet a compétence liée et n'est pas tenu par le délai de trois mois pour prendre un arrêté (CE, Commune de Laveyron, 3 mai 2002).

	Blocs de compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
Communautés de communes levant la TPU	Article 5214-16 I. 2° du CGCT : 1) Aménagement de l'espace. 2) Actions de développement économique d'intérêt communautaire dont l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire (préciser lesquelles).	Idem.	Idem.

## B. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines

Lorsque l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération et des compétences obligatoires des communautés urbaines est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du Conseil de la communauté.

	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
Communautés d'agglomération	<p>Article 5216-5 I du CGCT :</p> <p><b>1) En matière de développement économique :</b></p> <p>a) création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire;</p> <p>b) actions de développement économique d'intérêt communautaire.</p> <p><b>2) En matière d'aménagement de l'espace communautaire :</b></p> <p>SCOT et schéma de secteur; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire; organisation des transports urbains.</p> <p><b>3) En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :</b></p> <p>a) programme local de l'habitat;</p> <p>b) politique du logement d'intérêt communautaire;</p> <p>c) actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire;</p> <p>d) action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées;</p> <p>e) réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat;</p> <p>f) amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.</p> <p><b>4) En matière de politique de la ville dans la communauté :</b></p> <p>a) dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire;</p> <p>b) dispositifs locaux d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.</p>	<p>Article L5216-5 II du CGCT :</p> <p><b>I. La communauté doit exercer au moins 3 compétences parmi les 5 suivantes :</b></p> <p>1) Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire;</p> <p>2) Assainissement;</p> <p>3) Eau;</p> <p>4) Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'aire, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et des déchets assimilés ou partie de cette compétence;</p> <p>5) Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.</p> <p>Article L5216-5 II du CGCT :</p> <p><b>II. Choix de ces compétences optionnelles :</b></p> <p>Ce choix est arrêté par décision des Conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.</p>



**Compétences obligatoires (la communauté urbaine ne dispose pas de compétences optionnelles)**

Communautés urbaines	<p>Article L5215-20 I du CGCT :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : <ol style="list-style-type: none"> <li>a) zones d'activité industrielle, commerciale tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire;</li> <li>b) actions de développement économique;</li> <li>c) équipements, établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire;</li> <li>d) lycées et collèges.</li> </ol> </li> <li>2) Aménagement de l'espace communautaire : <ol style="list-style-type: none"> <li>a) SCOT et schéma de secteur; PLU; ZAC d'intérêt communautaire; constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire;</li> <li>b) organisation des transports urbains; création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire; signalisation; parcs de stationnement;</li> <li>c) programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement.</li> </ol> </li> <li>3) Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : <ol style="list-style-type: none"> <li>a) programme local de l'habitat;</li> <li>b) politique du logement d'intérêt communautaire; aides financières au logement d'intérêt communautaire; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêts communautaire;</li> <li>c) programmes d'amélioration de l'habitat, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt communautaire.</li> </ol> </li> <li>4) Politique de la ville dans la communauté : <ol style="list-style-type: none"> <li>a) dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale;</li> <li>b) dispositifs de prévention de la délinquance.</li> </ol> </li> <li>5) Gestion des services d'intérêt collectif : <ol style="list-style-type: none"> <li>a) assainissement et eau;</li> <li>b) création et extension des cimetières créés, crématoriums;</li> <li>c) abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national;</li> <li>d) services d'incendie et de secours.</li> </ol> </li> <li>6) Protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : <ol style="list-style-type: none"> <li>a) élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés;</li> <li>b) lutte contre la pollution de l'air;</li> <li>c) lutte contre les nuisances sonores.</li> </ol> </li> </ol>
----------------------	---

Outre ces compétences obligatoires et optionnelles, des compétences facultatives peuvent être transférées aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines par la décision institutive ou lors d'une modification ultérieure des statuts.

De plus, le CGCT prévoit la possibilité pour ces communautés d'exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale, à condition qu'une convention soit conclue avec le département.

## ANNEXE 3.A7

## *Répartition du nombre de groupements à fiscalité propre par région*

	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2005	
	Population regroupée	En % de la population de chaque région
Alsace	1 693 695	95.6
Aquitaine	2 828 244	93.3
Auvergne	1 308 822	96.1
Bourgogne	1 501 589	89.8
Bretagne	2 980 747	97.4
Centre	2 162 146	85.6
Champagne-Ardenne	1 204 621	86.6
Corse	188 584	69.7
Franche-Comté	1 125 316	96.8
Ile-de-France	4 869 915	43.7
Languedoc-Roussillon	2 266 029	94.8
Limousin	722 332	97.2
Lorraine	2 175 478	91.2
Midi-Pyrénées	2 431 188	90.3
Nord-Pas-de-Calais	4 020 684	98.7
Basse-Normandie	1 440 935	97.5
Haute-Normandie	1 810 072	99.1
Pays-de-la-Loire	3 309 532	98.3
Picardie	1 828 154	95.6
Poitou-Charentes	1 700 110	98.5
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 109 119	89.0
Rhône-Alpes	5 233 878	89.7
Régions d'outre-mer	1 341 412	78.7
<b>Total</b>	<b>52 252 602</b>	<b>84.1</b>

La population correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant.

Source : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Direction générale des collectivités locales.

## ANNEXE 3.A8

## Évolution des EPCI à fiscalité propre du 01/01/1999 au 01/01/2005

	1999	2004	2005
<b>Communautés urbaines</b>			
Nombre de groupements	12	14	14
Nombre de communes	309	355	355
Population regroupée			
<i>dont</i> : TPU	4 638 381	6 209 160	6 210 939
Nombre de groupements	–	11	11
Nombre de communes	–	322	322
Population regroupée	–	5 870 605	5 872 185
<b>Communautés d'agglomération</b>			
Nombre de groupements	–	155	162
Nombre de communes	–	2 632	2 750
Population regroupée	–	19 712 134	20 391 934
<b>Communautés de communes</b>			
Nombre de groupements	1 347	2 286	2 343
Nombre de communes	15 200	28 403	29 172
Population regroupée			
<i>dont</i> : TPU	18 049 741	24 479 442	25 297 156
Nombre de groupements	93	856	922
Nombre de communes	863	10 374	11 281
Population regroupée	2 784 341	11 824 215	12 816 340
<b>Syndicats d'agglomération nouvelle</b>			
Nombre de groupements	9	6	6
Nombre de communes	51	34	34
Population regroupée	715 025	346 460	352 573

## ANNEXE 3.A9

*Les pays par région en 2005*

	Population concernée par un pays reconnu ou en projet (%)
Ile-de-France	0.2
Corse	7
Provence-Alpes-Côte d'Azur <sup>1</sup>	15
Rhône-Alpes	21
Martinique	28
Picardie	28
Nord-Pas-de-Calais	34
Lorraine <sup>1</sup>	42
Haute-Normandie <sup>1</sup>	51
Bourgogne <sup>1</sup>	53
Pays-de-la-Loire <sup>1</sup>	53
Poitou-Charentes	58
Languedoc-Roussillon <sup>1</sup>	60
Midi-Pyrénées <sup>1</sup>	63
Centre <sup>1</sup>	70
Alsace <sup>1</sup>	71
Auvergne <sup>1</sup>	73
Aquitaine <sup>1</sup>	74
Champagne-Ardenne <sup>1</sup>	74
Franche-Comté <sup>1</sup>	83
Basse-Normandie <sup>1</sup>	93
Limousin <sup>1</sup>	99
Bretagne <sup>1</sup>	100

1. Région concernée par un (ou plusieurs) pays interrégional.

Source : ETD (Entreprise territoire et développement).

## ANNEXE 3.A10

*Pays et aires urbaines en 2005*

	Part de la population des aires urbaines vivant dans un pays (%)	Part de la population des aires urbaines vivant dans une agglomération hors pays (%)	Part de la population des aires urbaines hors pays et hors agglomération (%)
Alsace	60	35	4
Aquitaine	63	36	1
Auvergne	79	16	5
Basse-Normandie	95	0	5
Bourgogne	38	39	23
Bretagne	100	0	0
Centre	55	40	5
Champagne-Ardenne	64	29	6
Corse	0	73	27
Franche-Comté	74	23	3
Haute-Normandie	42	49	10
Ile-de-France	0	28	72
Languedoc-Roussillon	52	38	9
Limousin	100	0	0
Lorraine	30	43	27
Midi-Pyrénées	48	43	10
Nord-Pas-de-Calais	26	66	8
Pays-de-la-Loire	50	40	10
Picardie	23	30	47
Poitou-Charentes	34	57	9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8	76	16
Rhône-Alpes	15	53	33
National <sup>1</sup>	32	40	28

1. France métropolitaine.

Source : ETD (Entreprises territoires et développement).



## Bibliographie

- ARF (2005), *Les Régions engagées pour le développement des réseaux et des services à haut débit*, Assemblée générale de l'association des régions de France, 9 mars.
- Assemblée nationale (2004), *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au Premier ministre, C. Blanc.
- Assemblée nationale (2005), *Rapport de la Commission d'enquête sur la fiscalité locale*, Paris.
- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP ex-ART (2005), *Étude internationale sur l'intervention publique dans le secteur des télécommunications*, [www.arcep.fr](http://www.arcep.fr), avril.
- Beffa, Jean-Louis (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au président de la République, 15 janvier.
- Bernard-Gélabert, Marie-Christine (2003), « Quel avenir pour l'intercommunalité? », *Revue française de finances publiques*, n° 81, mars, Paris.
- Bernard-Gélabert, Marie-Christine (2003), *L'intercommunalité*, 4<sup>e</sup> édition, LGDJ, Paris.
- Bonnard, Maryvonne (éd.) CNEPT (2002), *Les collectivités locales en France*, Notices de La Documentation française, 2<sup>e</sup> édition, Paris.
- Boutet, Annabelle, Fouchier, Vincent et Galmiche, Colette (2003), *La contractualisation territoriale – Capitalisation bibliographique*, DATAR et Centre de documentation de l'urbanisme, septembre, Paris.
- Brocherieux, Jean-Michel (2004), *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire – Établissement public de coopération intercommunale, contrat d'agglomération, contrat de pays, schémas de cohérence territoriale*, Avis du Conseil économique et social de Bourgogne, 6 avril, Dijon, France.
- Caisse des Dépôts (2002), *Le haut débit et les collectivités locales*, collection Les cahiers pratiques du développement numérique des territoires, n° 1, La Documentation française, Paris.
- Commissariat général au plan (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation sur les fonds structurels européens et les politiques régionales*, sous la direction de Patrice Magnier, Denis Besnainou rapporteur, La Documentation française, Paris.
- Commissariat général au plan (2003), *Rapport d'évaluation, Les politiques de développement rural*, juin 2003.
- Commissariat général au plan (2005), *Localisation des activités économiques et stratégies de l'État*, Pr El Mouhoub Mouhoud, Groupe Perroux, juin 2005.
- Commission européenne, DGV (2005), « Études de cas sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations d'entreprises ».

- Conseil d'analyse économique (2004a), *Désindustrialisation – Délocalisation*, L. Fontagné, Jean-Hervé Lorenzi, novembre.
- Conseil d'analyse économique (2004b), *Éducation et croissance*, P. Aghion et E. Cohen, janvier.
- Conseil économique et social (2005), *Communes, intercommunalités, quels devenir?*, Rapport présenté par P.J. Rozet, Avis et rapports du CES, République française, Paris.
- Council of Competitiveness (2004), *Innovate America. National Innovation Initiative Report*, Washington, décembre.
- Cour des comptes (2002), *Rapport public particulier, La politique de la ville*, Paris, 340 p.
- Cour des comptes (2005), *L'intercommunalité en France*, Rapport au président de la République, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr), novembre.
- DATAR (2003), *Quelle France rurale pour 2020?*
- DATAR (2003), *La France, puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires*.
- DATAR (2004), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et orientations*, CIADT du 18 décembre 2003, Supplément à la lettre de la DATAR de février 2004 (n° 179).
- DATAR et Fédération nationale des agences d'urbanisme (2004), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises*, L'offre métropolitaine française, octobre.
- DATAR (2004), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises, L'état des savoirs sur les forces et faiblesses des métropoles françaises en Europe*, Paris, mai.
- DATAR et ETD (2004), *Quels projets pour les très grandes villes?*, Ateliers du projet territorial, Marseille, 28 juin.
- Delcamp, Alain et Loughlin, John (éd.) (2002), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, in Notes et études documentaires de La Documentation française, n° 5162-63, novembre, Paris.
- Délégation interministérielle à la ville (2004), *Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Rapport 2004, Paris, novembre.
- Dexia (2004), *Local Finance in the twenty five countries of the European Union*, Éditions Dexia, Paris.
- Dexia – Crédit local (2005), *Finances locales en France*, Note de conjoncture, [www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr), février, Paris.
- Les Échos (2004), « Délocalisations : le grand défi », dossier spécial, juin.
- Entreprises territoires et développement (ETD) (2003), *L'approche économique des projets de territoire*, Paris, décembre.
- ETD (2005), *État des lieux des agglomérations au 1<sup>er</sup> janvier 2005*.
- European Restructuring Monitor, [www.emcc.eurofound.eu.int/erm](http://www.emcc.eurofound.eu.int/erm).
- Fautrero, Valérie, Fernandez, Valérie et Puel Gilles (2005) « Les technologies alternatives à l'usage : à propos d'une expérimentation satellite – Wifi », *Conférence TIC et dynamiques spatiales*, 7-8 avril, Cordes-sur-Ciel, France.
- Fonrojet, S. (2004), « Territoires et nouvelles compétences – L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences? », *Cahiers français*, n° 318, p. 27.



- Fouchier, Vincent (2003), *Analyse critique des contrats d'agglomération signés au 31 juillet 2003*, DATAR, Paris.
- Fouchier, Vincent et DATAR (2005), *Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises. Un regard sur la notion de « taille critique »*, *Analyses et débats*, mai 2005, n° 1.
- Gaudin, Jean-Pierre (2004), « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », in Marcou, Gérard et Hellmut Wollman (éd.), *Réforme de la décentralisation, réforme de l'État-régions et villes en Europe*, CNRS Éditions, Paris.
- Gravier, Jean-François (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan.
- Guengant, Alain (éd.) (2002), « Dossier décentralisation, finances et fiscalité : trancher le nœud gordien », in *Pouvoirs Locaux – les cahiers de la décentralisation*, n° 54, septembre.
- Guengant, Alain (2005), « Quel avenir pour la fiscalité locale? », in *Pouvoirs locaux – les cahiers de la décentralisation*, n° 64, mars.
- Guengant, Alain et Gilbert, Guy (2004), *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, rapport pour le Commissariat Général du Plan.
- Guengant, Alain et Gilbert, Guy (2004), « Évaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions », in *Territoires 2020 – Revue d'études et de prospective*, n° 10, 2<sup>e</sup> trimestre, DATAR, La Documentation française, Paris.
- Heumel, Pierre (2005), « Profils des présidents d'agglomération », in *Intercommunalités*, n° 88, mars.
- INSEE (2004), « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », *INSEE Premières*, n° 954, avril 2004.
- Jegouzo, Yves (2005), « 1941-2005 : 65 ans de régionalisme administratif », in *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 246, juin.
- Kamal-Chaoui, Lamia (2004), *Governance for economic competitiveness, the case of OECD metropolitan regions*, OCDE.
- Loughlin, John (2006 à paraître), *Subnational government: the French experience*, Palgrave, Londres.
- Marcou, Gérard et Hellmut Wollman (2004), *Réforme de la décentralisation, réforme de l'État-régions et villes en Europe*, CNRS Éditions, Paris.
- MIME/ministère des Affaires sociales (2002), *Rapport au Premier ministre (par J.P. Aubert), « Mutations industrielles »*.
- Ministère de l'Emploi (2002), « Les conditions du licenciement collectif pour motif économique : comparaison entre 7 pays d'Europe ».
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales (2005), *Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique renouvelé, Bilan au 1<sup>er</sup> janvier 2005*, Direction générale des collectivités locales, [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr), Paris.
- Mission exploratoire sur l'accompagnement des mutations économiques (2003), *Rapport de synthèse (rapporteur M. Claude Viet)*.
- Moulin, Olivier, Pinson Gaëlle et Chapelet Marie (2002), *Les Contrats de plan État-région*, DATAR, La Documentation française, Paris.
- OCDE (2001), *Understanding the Digital Divide*, Publications de l'OCDE, Paris.

- OCDE (2005a), *Promouvoir la compétitivité des régions : Stratégie et gouvernance*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Examen territorial du Japon*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Examen territorial de la Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Panorama des régions de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Parkinson, Micheal (et al.) (2003), *Competitive European cities: where do the core cities stand?*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, octobre.
- Philot, David (2005), « La réforme des critères de répartition des dotations de l'État », in *Pouvoirs Locaux – les cahiers de la décentralisation*, n° 64, mars.
- Portier, Nicolas (2002), *Les pays*, Collection territoires en mouvement, DATAR, La Documentation française, Paris.
- Portier, Nicolas (2004), « Pays et agglomérations : les modes de l'articulation », in Ph. Tronquoy (éd.) 2004, *op. cit.*
- Rannou, Hervé (2003), « Les modèles économiques du haut débit », in Livre blanc, *Hauts débits*, Éditions LGDJ, Paris.
- SENAT (2004), *Rapport d'information, rapporteurs MM. Gaudin et Grignon, Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen.*
- Tronquoy, Philippe (éd.) (2004), *Décentralisation, État et territoires*, Cahiers français, n° 318, janvier-février.
- Ullman, Charlotte (2004) « Géographie des réseaux et politiques locales: l'action des collectivités locales pour réduire la fracture numérique » communication à la conférence TIC et Inégalités : les fractures numériques, Paris, Carré des Sciences, 18-19 novembre.
- Ullman, Charlotte (2005) « Enjeux et perspectives du haut débit en région », [www.localtis.fr](http://www.localtis.fr), mars.

## Liste des acronymes

<b>ADSL</b>	Asymmetric Digital Subscriber Line
<b>AII</b>	Agence pour l'innovation industrielle
<b>AMF</b>	Association des maires de France
<b>ANR</b>	Agence nationale de la recherche
<b>ANVAR</b>	Agence nationale de valorisation de la recherche
<b>ARCEP</b>	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
<b>ARF</b>	Association des régions de France
<b>CAR</b>	Comité de l'administration en région
<b>CCI</b>	Chambre de commerce et d'industrie
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CDCI</b>	Comité interdépartemental de coopération intercommunale
<b>CEA</b>	Commissariat à l'énergie atomique
<b>CESR</b>	Conseil économique et social régional
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CGP</b>	Commissariat général du Plan
<b>CIACT</b>	Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
<b>CNES</b>	Centre national d'études spatiales
<b>CNFPT</b>	Centre national de la fonction publique territoriale
<b>CNRS</b>	Centre national de la recherche scientifique
<b>CNRT</b>	Centre national de recherche technologique
<b>CPER</b>	Contrat de plan État-région
<b>CRITT</b>	Centre régional pour l'innovation et le transfert de technologies
<b>CTE</b>	Contrat territorial d'exploitation
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur)
<b>DGF</b>	Dotation globale de fonctionnement
<b>DIACT</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
<b>DIV</b>	Délégation interministérielle à la ville
<b>DNP</b>	Dotation nationale de péréquation
<b>DOCUP</b>	Document unique de programmation
<b>DREE</b>	Direction des relations économiques extérieures

<b>DSP</b>	Délégation de service public
<b>DSR</b>	Dotation de solidarité rurale
<b>DSU</b>	Dotation de solidarité urbaine
<b>DTA</b>	Directive territoriale d'aménagement
<b>ENA</b>	École nationale d'administration
<b>ENS</b>	École normale supérieure
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC</b>	Établissement public à caractère industriel et commercial
<b>EPST</b>	Établissement public scientifique et technique
<b>ERT</b>	Équipe de recherche technologique
<b>ERM</b>	European Restructuring Monitor
<b>FNADT</b>	Fonds national d'aménagement et de développement des territoires
<b>GPU</b>	Grand programme urbain
<b>IFREMER</b>	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
<b>INRA</b>	Institut national de la recherche agronomique
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>INSERM</b>	Institut national de la santé et de la recherche médicale
<b>LETI</b>	Laboratoire d'électronique de technologies de l'information
<b>LOADDT</b>	Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable des territoires
<b>LOLF</b>	Loi organique relative aux lois de finance
<b>LPR</b>	Loi de programmation de la recherche
<b>NTIC</b>	Nouvelles technologies de l'information et des communications
<b>OPAH</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
<b>OPR</b>	Organisme public de recherche
<b>OST</b>	Observatoire des sciences et des techniques
<b>PASED</b>	Projet d'action stratégique de l'État dans les départements
<b>PASER</b>	Projet d'action stratégique de l'État en régions
<b>PAT</b>	Prime à l'aménagement du territoire
<b>PCRD</b>	Programme communautaire de recherche et développement
<b>PNDR</b>	Plan national de développement rural
<b>PNR</b>	Parc naturel régional
<b>PRAI</b>	Programme régional d'actions innovatrices
<b>PRES</b>	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
<b>RDT</b>	Réseau de développement technologique
<b>RENATER</b>	Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche
<b>RRIT</b>	Réseau de recherche et d'innovation technologique
<b>SAIC</b>	Service d'activités industrielles et commerciales
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SIVOM</b>	Syndicat intercommunal à vocation multiple

<b>SIVU</b>	Syndicat intercommunal à vocation unique
<b>SRADT</b>	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
<b>SRDE</b>	Schéma régional de développement économique
<b>SRU</b>	Loi solidarité et renouveau urbain
<b>SPL</b>	Système productif local
<b>TER</b>	Train express régional
<b>TGV</b>	Train à grande vitesse
<b>TIPP</b>	Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers
<b>TRDP</b>	Territoires ruraux de développement prioritaire
<b>TPU</b>	Taxe professionnelle unique
<b>ZFU</b>	Zone franche urbaine
<b>ZRR</b>	Zone de revitalisation rurale
<b>ZUS</b>	Zone urbaine sensible

## Sélection de sites Internet français consultés

### National

1. Ministère de l'Économie, des Finances  
et de l'Industrie [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)
2. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement  
supérieur et de la Recherche [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr)
3. Ministère de l'Équipement, des Transports,  
du Tourisme et de la Mer [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)
4. Ministère de la Fonction publique [www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr)
5. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement  
du territoire [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)
6. Ministère des PME, du Commerce, de l'Artisanat  
et des Professions libérales [www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr](http://www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr)
7. Délégation interministérielle à l'aménagement  
et à la compétitivité des territoires (DIACT) [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)
8. Assemblée nationale [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
9. Sénat [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
10. Politique de la ville [www.metropoles.org/metropole/](http://www.metropoles.org/metropole/)  
[www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)
11. Agence française pour les investissements internationaux [www.afii.fr](http://www.afii.fr)
12. Institut national de la statistique et des études économiques [www.insee.fr](http://www.insee.fr)
13. Agence pour la création d'entreprises [www.apce.com](http://www.apce.com)
14. Agence OSEO [www.oseo.fr](http://www.oseo.fr)

15. Autorité de régulation des communications électroniques  
et des postes [www.art-telecom.fr](http://www.art-telecom.fr)
16. Caisse des dépôts et consignations [www.caissedesdepots.fr](http://www.caissedesdepots.fr)
17. Cour des comptes [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)
18. Centre d'analyse stratégique  
(ex-Commissariat général au plan) [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
19. Administration publique [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)

### **Régions, associations et autres collectivités**

20. Association des régions de France [www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr)
21. Association des maires de France [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)
22. Agence régionale de développement  
Paris-Ile-de-France [www.paris-region.com](http://www.paris-region.com)
23. Conseil régional de l'Ile-de-France [www.iledefrance.fr](http://www.iledefrance.fr)
24. Conseil régional d'Alsace [www.cr-alsace.fr](http://www.cr-alsace.fr)
25. Conseil régional de Bretagne [www.region-bretagne.fr](http://www.region-bretagne.fr)
26. Conseil régional de Bourgogne [www.cr-bourgogne.fr](http://www.cr-bourgogne.fr)
27. Conseil régional de Midi-Pyrénées [www.midipyrenees.fr](http://www.midipyrenees.fr)
28. Conseil général des Pyrénées-Atlantique [www.cg64.fr](http://www.cg64.fr)
29. Conseil général de la Nièvre [www.cg58.fr](http://www.cg58.fr)
30. Association nationale de la recherche technique [www.anrt.asso.fr](http://www.anrt.asso.fr)
31. Observatoire des sciences et techniques [www.obs-ost.fr](http://www.obs-ost.fr)
32. Association entreprise territoire  
et développement [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(04 2006 03 2 P) ISBN 92-64-02267-8 - n° 55038 2006

# Examens territoriaux de l'OCDE

## France

Après plusieurs décennies de mise en œuvre des politiques régionales, la France semble engranger les résultats de ses efforts pour promouvoir une distribution de l'activité et des populations plus harmonieuse sur le territoire. Un rééquilibrage s'est opéré en faveur des régions de l'Ouest et du Sud, plusieurs régions métropolitaines rattrapent leur retard sur la région capitale et de nombreuses zones rurales donnent des signes de dynamisme. Ce nouvel équilibre reste néanmoins fragile : il laisse apparaître des déficits de compétitivité régionale parfois importants, liés notamment à une insuffisante utilisation de la main-d'œuvre, des capacités d'entrepreneuriat ou de la coopération entre les entreprises.

Le gouvernement s'est engagé dans la voie du renforcement des performances économiques des régions. Alors que l'effort en matière d'infrastructures de transport et de communications se poursuit, notamment pour garantir l'accès le plus large possible au haut débit, la mobilisation des territoires pour l'innovation et les nouveaux marchés est devenue une priorité. Cette stratégie, accentuée en 2004 par le lancement du programme sur les pôles de compétitivité, devrait porter ses fruits pourvu que soient évités les écueils de la complexité et de la multiplication des dispositifs. Certains instruments comme les contrats de plan État/région ont amélioré les capacités de coordination. Par ailleurs, la politique de l'intercommunalité a conduit au regroupement de la très grande majorité des municipalités françaises. Et les récents mouvements de décentralisation ont accru l'importance des initiatives des pouvoirs publics locaux et régionaux. Cependant, le pilotage de la politique régionale française pourrait être rendu plus transparent, plus efficace et sans doute moins coûteux, si on mettait en place un système d'évaluation des politiques et programmes territoriaux rigoureux et davantage orienté vers l'action.

L'*Examen territorial de la France* s'inscrit dans un programme plus vaste d'examens territoriaux, aux niveaux national et régional, menés par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. L'objectif général des examens territoriaux est de fournir des recommandations pratiques aux gouvernements. Les examens territoriaux récents portent sur le Canada, la Corée, la Hongrie, l'Italie, le Japon, la Finlande, le Mexique, la République tchèque et la Suisse.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/developpementregional/9264022678>

<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264022678>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264022678>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OCDE 

ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-02267-8  
04 2006 03 2 P



9 789264 022676