

une nouvelle politique de développement des territoires pour la France

Contribution au débat
sur la décentralisation,
l'Europe
et l'aménagement
du territoire



LE 29 JANVIER 2003

Comité stratégique
de la Datar

Rapport au Premier ministre

Une nouvelle politique
de développement
des territoires
pour la France
Contribution au débat
sur la décentralisation,
l'Europe
et l'aménagement
du territoire



*Une Datar doit, comme son sigle
l'indique et aujourd'hui
plus encore qu'hier,
avoir deux préoccupations :*

- ◆ *l'aménagement national
du territoire : aménager la France
et donc ne pas se laisser
détourner de l'essentiel ;*
- ◆ *l'action régionale :
coordonner l'action
d'aménagement des régions
et leur relais au sein de l'État.
C'est une fonction à renouveler
profondément.*

*Si les responsables politiques
des régions ne trouvent pas
dans la Datar un partenaire
attentif et utile, l'aménagement
du territoire aura bientôt éclaté,
et ce qu'il aura de régional
n'aura plus de lien avec
ce qui restera de national.*

Rapport Guichard, 1986



NB
Le présent rapport a été établi
par les membres du comité
stratégique de la Datar
sous leur propre responsabilité,
certaines propositions
restant soumises à débat.

sommaire

1

L'Europe et la décentralisation : la nouvelle donne

Introduction

PAGE 6

Les membres du Comité stratégique

PAGE 8

| | | |
|------------|---|-----------|
| | Points de repères | 11 |
| 1.1 | Préparer les territoires aux nouvelles dimensions de l'Europe | 13 |
| 1.1-1 | La conviction partagée qu'il faut changer l'horizon de la politique d'aménagement du territoire | 13 |
| 1.1-2 | Encore beaucoup d'incertitudes et de débats non tranchés sur les mutations à venir en Europe, les opportunités et handicaps créés pour les territoires français | 13 |
| 1.1-3 | Des priorités pour l'action de la France en Europe | 16 |
| 1.2 | Une nouvelle politique d'aménagement du territoire pour accompagner la décentralisation | 17 |
| 1.2-1 | La subsidiarité | 17 |
| 1.2-2 | La maîtrise financière globale du processus | 19 |
| 1.2-3 | L'État, acteur territorial et garant de la cohérence | 20 |
| 1.2-4 | La refonte de la politique contractuelle | 22 |
| 1.2-5 | Pour une ingénierie renouvelée de l'aménagement | 23 |

Introduction

I

“

nstallé le 1^{er} octobre 2002 par Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, en présence de Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, animé par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le comité stratégique de la Datar a reçu mandat d'accompagner par ses réflexions la préparation des nouvelles orientations du gouvernement et de formuler des avis et recommandations pour la mise en place d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire en 2003.

L'imminence de l'élargissement de l'Europe, l'internationalisation de l'économie comme les mutations de notre société donnent une acuité particulière à cette réflexion. En effet, du premier rapport de la commission nationale de l'aménagement du territoire de septembre 1964 au rapport "Chérèque" de 1998 en passant par le rapport "Guichard" de 1986, la lecture des travaux réalisés au cours de ces quarante dernières années laisse le sentiment que tout a été écrit ou prévu. Que seuls les mots changent pour exprimer les mêmes diagnostics, les mêmes convictions. Que la politique d'aménagement du territoire, qui doit s'occuper de tout puisque tout est lié, doit opérer la difficile synthèse entre les figures imposées de l'égalité territoriale et les figures libres du développement local.

L'avenir finit par arriver et le "modèle" français donne des signes évidents d'essoufflement qui ont fourni matière à de nombreux rapports et dont, finalement, le niveau des prélèvements obligatoires symbolise à la fois le résultat d'un processus et le processus lui même.

De fait, **l'élargissement de l'Union européenne** constitue à court terme un événement majeur et incontournable, tant au plan économique (concurrence et attractivité du site France) que démographique (immigration).

De même, ce qui est nouveau, c'est l'imminence du **choc démographique** : le vieillissement de la population, le rétrécissement de la population active, le développement de l'économie résidentielle constituent des évolutions qui, au delà de l'équilibre de nos systèmes de retraite, concernent de façon différenciée les territoires de la France.

Ce qui est nouveau, c'est que les **risques** liés à l'environnement (pollutions et catastrophes naturelles, accidents industriels) commencent à peser lourd dans les comptes des compagnies d'assurance et que ces dernières envisagent d'augmenter, à court terme, très substantiellement leurs primes. Ce qui n'était hier qu'une "vision"

réservée aux prospectivistes devient aujourd'hui une réalité tangible caractérisée par un prix, tandis que s'affirme davantage la sensibilité des citoyens aux enjeux du développement durable.

Ce qui est nouveau, c'est le désarroi dans lequel les difficultés soudaines de la "nouvelle économie" ont plongé les tenants d'un nouveau cycle long de croissance. Pour controversé qu'il soit, le diagnostic d'une France qui recule oblige à replacer l'aménagement du territoire dans une logique de **création de richesses** et non uniquement de redistribution, oblige à s'intéresser à nouveau au développement de l'économie réelle à travers l'articulation des activités industrielles, de services à haute valeur ajoutée et de la Recherche-Développement.

Le rôle des villes comme lieux de polarisation du développement s'est confirmé, cela était attendu même si dans leurs choix résidentiels, les français recherchent toujours plus d'espace ; mais ce qui est nouveau c'est la **montée de l'intercommunalité** et l'importance des initiatives prises à cette échelle en faveur du développement, de gestion de la proximité et d'une meilleure adhésion de la population aux initiatives des pouvoirs publics.

Dans cette perspective, la nouveauté vient de ne plus considérer **les métropoles** sous le seul angle de l'urbanisme et de l'aménagement mais également sous l'angle du rôle qu'elles jouent, aux côtés des régions, pour le développement des pôles d'excellence économiques et pour l'attraction qu'elles exercent sur les entreprises et les flux de visiteurs.

De **nouvelles inégalités** se creusent, au sein même des agglomérations les plus prospères ou à leur périphérie, dans les quartiers où se concentrent les populations les plus démunies et les plus fragilisées par la rupture des liens sociaux.

Enfin, le processus de **décentralisation** conduit à poser la question de la compétitivité des territoires dans le cadre de l'organisation et de l'articulation des différents niveaux de collectivités publiques, notamment en encourageant la mise en place d'une intercommunalité urbaine et d'un couple "État-régions" plus cohérent, plus lisible et plus efficace.

C'est à une **véritable stratégie de rupture** qu'invite le comité, pour passer d'une politique essentiellement défensive et redistributive, à un aménagement du territoire résolument orienté vers la libération des énergies, la création de richesse et la réforme de l'État.

Aussi, même si le processus de la décentralisation est encore en débat, les membres du comité stratégique, réunis à sept reprises entre octobre 2002 et janvier 2003, ont-ils souhaité mettre l'accent sur les questions clés de l'aménagement du territoire et apporter un éclairage, qu'ils espèrent le plus utile possible au Gouvernement et au Parlement. Le rôle du Parlement, et tout particulièrement des délégations parlementaires à l'aménagement du territoire, c'est également d'être au cœur du débat par exemple sur les équilibres à trouver entre l'autonomie des collectivités et les correctifs aux inégalités territoriales.



Membres du Comité stratégique

BERNARD ATTALI

Président
de l'Agence régionale
de développement
de l'Île-de-France,
ancien délégué
à l'aménagement
du territoire
et à l'action régionale

JEAN-PAUL BAILLY

Président directeur
général de la Poste

JEAN-FRANCOIS BIGAY

Président d'Eurocopter

HUBERT BLANC

Préfet, conseiller d'État

EMILE BLESSIG

Président
de la délégation
de l'Assemblée nationale
à l'aménagement
et au développement
durable du territoire

OLIVIER CAZENAVE

Directeur général
des services du conseil
général de la Vienne

BERTRAND COLLOMB

PDG du groupe Lafarge

LAURENT DAVEZIES

Institut d'urbanisme
de Paris

JEAN-PAUL DE GAUDEMAR

Directeur
de l'enseignement
scolaire au ministère
de l'éducation nationale

HUGUES DE JOUVENEL

Délégué général
de Futuribles
international

JEAN-MARTIN FOLZ

Président
du directoire de PSA

JEAN FRANCOIS-PONCET

Président
de la délégation
sénatoriale
à l'aménagement
et au développement
durable du territoire,
ancien ministre

HENRI GUILLAUME

Inspecteur général
des finances, ancien
commissaire au plan

BERTRAND HERVIEU

Président de l'INRA

CLAUDE HEURTEUX

Co-président D'ATIS REAL

YVES LACOSTE

Directeur du centre
de recherche et analyses
géopolitiques
Université Paris VIII

JACQUES LEVY

Professeur à l'IEP
de Paris

CLAUDE MARTINAND

Conseil général
des Ponts et Chaussées

JÉRÔME MONOD

Ancien délégué
à l'aménagement
du territoire
et à l'action régionale

PIERRE RICHARD

Président
du comité exécutif
de DEXIA

JACQUES RIGAUD

Conseiller d'État
honoraire,
Président
de l'association
pour le développement
du mécénat industriel
et commercial
(ADMICAL)

BERNARD SPITZ

Maître des requêtes
au Conseil d'État,
Directeur de la stratégie
Europe à Vivendi
Universal

NATHAN STARKMANN

Directeur général
de l'Agence d'urbanisme
de Lille

LAURENT THERY

Directeur général
des services
de la Communauté
urbaine de Nantes

ANTOINE VEIL

AV Consultants

PIERRE VELTZ

Directeur
de l'École nationale
des Ponts et Chaussées

JÉRÔME VIGNON

Conseiller principal
Secrétariat général
de la Commission
Européenne

JACQUES VOISARD

Ancien président
du Comité
de décentralisation

Et au titre de la Datar :

NICOLAS JACQUET

Délégué

FRANCOIS PHILIZOT

Directeur,
adjoint au délégué

BERNARD MOREL

Directeur

1 L'Europe et la décentralisation : la nouvelle donne de l'aménagement du territoire



Les politiques d'aménagement du territoire ont accompagné les grandes mutations de notre pays depuis l'après guerre.

Dans les années soixante, l'exode rural, la concentration de la richesse et de la population en région parisienne façonnaient le territoire national. Aménager le territoire a donc d'abord signifié maîtriser l'équilibre entre Paris et la province. La politique des métropoles d'équilibre et l'industrialisation des régions de l'ouest visaient à faire de l'organisation du territoire un atout pour le développement, quand dans le même temps la structure plus équilibrée des réseaux de villes allemandes ou néerlandaises prouvait son efficacité. Ce rééquilibrage était aussi un choix de solidarité : favoriser l'urbanisation et la création d'emplois tertiaires au cœur de régions encore très agricoles devait être un instrument puissant pour contrer l'aggravation des inégalités sociales entre régions et les problèmes fonciers qu'entretenait l'attractivité parisienne.



Au cours des années 1970, avec les crises de l'industrie lourde, le développement du secteur tertiaire et l'émergence des enjeux liés au cadre de vie et à l'environnement, l'aménagement du territoire change d'échelle et adopte de nouveaux outils pour agir au niveau local : une politique d'aides directes de l'État, fondée sur des zonages, est mise en place pour favoriser le développement de l'emploi dans les zones industrielles les plus touchées du nord, de l'est et du centre, ainsi que dans l'ouest sous-industrialisé. Ces dispositifs de discrimination positive et leurs zonages seront régulièrement actualisés jusqu'à la "prime d'aménagement du territoire" d'aujourd'hui. Une politique de contrats permet à l'État de soutenir des projets locaux spécifiques (par exemple, les villes moyennes entre 1972 et 1979). Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 imposent le contrat comme une composante essentielle de l'aménagement du territoire.

La montée des préoccupations environnementales a également été à l'origine de temps forts de l'aménagement du territoire. Dès les années soixante furent mis en place des cadres d'actions novateurs pour concilier préservation, mise en valeur du patrimoine naturel et activité économique sur les territoires les plus sensibles : agences de bassin en 1964, parcs naturels régionaux en 1967, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en 1975, loi pour le développement et la protection de la montagne en 1985, loi "littoral" en 1986 ; la loi d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999 fait de l'intégration de l'environnement une norme pour l'ensemble des politiques publiques territoriales. ■

Points de repères



Au cours de ces quarante années d'aménagement du territoire, l'espace français s'est profondément transformé sans qu'il soit possible de discerner ce qui peut être attribué aux politiques menées parmi les multiples facteurs en cause.

Plusieurs évolutions marquantes vont dans le sens souhaité: un meilleur équilibre démographique, la réduction des inégalités spatiales d'emploi et de revenu, la qualité, l'attractivité du cadre de vie et du patrimoine culturel et naturel.

- Les évolutions démographiques entre 1990 et 1999 se font désormais en faveur des régions périphériques de l'est, du sud et du littoral atlantique; les aires urbaines de Montpellier, Toulouse, Rennes, Annecy, La Rochelle, Nantes, Poitiers, Orléans ont un taux de croissance de leur population de plus du double de la moyenne nationale. Celles de Lyon, Marseille-Aix-en-Provence s'accroissent plus vite que la moyenne nationale tandis que celles de l'aire urbaine de Paris et de la région Île-de-France sont en dessous.
- Le regain démographique du rural amorcé par le retournement de 1975 grâce au solde migratoire s'intensifie et s'étend au-delà de l'influence urbaine: en 1999, l'espace à dominante rurale retrouve le même nombre d'habitants qu'en 1962, soit 13,6 millions de personnes.

- Les régions les plus créatrices d'emploi entre 1990 et 1999 sont à l'ouest (Pays de la Loire, Bretagne) où les pertes d'emploi agricole sont plus que compensées par les créations dans l'industrie et le tertiaire marchand ainsi qu'à l'est (Alsace) et au sud (Languedoc-Roussillon).
- Les écarts de revenus par habitant entre l'Île-de-France et les autres régions, et entre les régions de province se sont fortement réduits en 20 ans, sous l'effet de migrations importantes de familles et de personnes âgées dont les ressources proviennent pour une part importante de transferts.
- Le secteur du tourisme se confirme comme un des moteurs de la croissance française et du développement de certains territoires: la France maintient sa position de première destination touristique mondiale avec plus de 70 millions de visiteurs étrangers par an.

D'autres montrent une grande stabilité:

- La production reste, en 2000, très polarisée avec une position toujours très dominante de l'Île-de-France qui concentre 28 % de la valeur ajoutée nationale avec 19 % de la population. Seules trois régions ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale: loin devant, l'Île-de-

France (153 pour une base 100 en métropole), Rhône-Alpes (102,6), Alsace (101,2).

- L'armature urbaine française est toujours caractérisée par la prédominance de la région parisienne, la seule aujourd'hui de dimension mondiale: l'aire urbaine de la capitale concentrait, en 1999, 815 000 des emplois les plus qualifiés (45 % du total national contre 46 % en 1990). L'écart est encore très important avec l'aire Lyonnaise, en deuxième position, qui n'en compte que 76 000 cela malgré une progression sensiblement plus rapide. Les villes françaises malgré leur dynamisme, leurs taux de croissance souvent nettement supérieurs à celui de l'agglomération parisienne "partent de trop loin" pour prétendre s'inscrire seules dans le paysage des grandes métropoles européennes.

Des disparités se creusent et menacent la cohésion territoriale :

- Au sein des agglomérations, des mécanismes d'exclusion concentrent dans certains quartiers centraux ou de banlieue les populations les plus démunies: la proximité d'activités urbaines et d'emplois qualifiés n'exerce guère d'effet d'entraînement sur ces quartiers.

- Certains territoires ruraux pour la plupart entre les Ardennes, le Massif central et Midi-Pyrénées restent à l'écart du regain démographique observé depuis 1975: plus de 5 millions de personnes vivent aujourd'hui dans des communes rurales dont la population diminue, menacés par l'effet cumulatif du vieillissement, du départ des jeunes actifs et de la fermeture progressive des services.
- La persistance de l'étalement urbain: les 354 aires urbaines regroupent en 1999 77 % de la population sur 176 000 km² contre 73 % sur 132 000 km² dix ans plus tôt.

Les progrès de l'intercommunalité :

- Au premier janvier 2002, les groupements de communes à fiscalité propre (14 communautés urbaines, 120 communautés d'agglomération et 2 032 communautés de communes) concernaient 26 850 communes et 45 millions d'habitants au lieu de respectivement 19 000 et 34 millions trois ans plus tôt.

” ”

Aujourd'hui, avec la globalisation de l'économie et les progrès de la construction de l'Union européenne, c'est à l'échelle du continent que se joue l'avenir de territoires de plus en plus exposés à la concurrence. ■

1.1

préparer les territoires aux nouvelles dimensions de l'Europe

1.1-1 La conviction partagée qu'il faut changer l'horizon de la politique d'aménagement du territoire

L'avenir des territoires français, quels qu'ils soient, se joue désormais à l'échelle du continent européen : aménager le territoire aujourd'hui, c'est sortir du cadre hexagonal pour renforcer la France en Europe et l'Europe dans le monde. Ceci constitue un profond changement de perspective pour la politique française d'aménagement du territoire, encore trop souvent perçue comme un jeu à somme nulle entre Paris et la Province. Il faut pour cela agir sur deux plans : en France, en donnant une dimension européenne aux stratégies territoriales qu'elles soient nationales, régionales ou locales ; en Europe, en agissant pour faire de l'aménagement du territoire une politique mieux prise en compte par les institutions communautaires.

1.1-2 Encore beaucoup d'incertitudes et de débats non tranchés sur les mutations à venir en Europe, les opportunités et handicaps créés pour les territoires français

- La question des migrations : comment s'exprimera l'attractivité "résidentielle" exercée par la France en Europe et l'Europe dans le monde ?

Avec l'élargissement, on sait que la population de l'Union européenne augmentera de 28 % et sa production seulement de 5 %. Selon le PNUE, l'accroissement de population des villes du sud et de l'est de la Méditerranée d'ici 2025 devrait dépasser 34 millions pour à peine 4 sur la rive nord, alors que la diminution de la population active de l'Union est rendue inéluctable par les évolutions naturelles de la démographie. On ne peut ignorer qu'ainsi se constitue à nos frontières et à celles de l'Europe une forte pression migratoire.

La disponibilité d'espaces habitables et bien desservis, la relative abondance et la

qualité des ressources naturelles moins menacées qu'ailleurs en Europe, la diversité du patrimoine culturel rendent le territoire français, au sein d'une Europe déjà attractive dans son ensemble, plus particulièrement attirant comme lieu de résidence ou de destination touristique.

La France est au premier rang mondial pour l'accueil de touristes étrangers et les prévisions s'accordent sur une forte croissance de la demande touristique à terme, au-delà des incertitudes créées par la situation internationale actuelle. Cette activité aujourd'hui concentrée sur une faible partie du territoire doit être redéployée vers de nouvelles zones.

Non maîtrisées, ces opportunités de développement sont aussi porteuses de déséquilibres : sociaux, écologiques, lorsque les coûts d'accès ne reflètent pas les irréversibilités liées à un usage excessif de certaines ressources naturelles (sol, eau, espèces...); territoriaux si cette attractivité se concentre sur certains territoires où se multiplient les conflits d'usage.

Il convient donc de poser la question des politiques différenciées d'immigration à mettre en place.

→ **Comment évolueront les forces d'agglomération et de spécialisation des activités économiques à l'échelle du continent européen ?**

L'intégration européenne, caractérisée par l'emprise historique des cadres nationaux, reste et restera vraisemblablement très différente de l'intégration "à l'américaine". La libre circulation dans l'Union européenne s'exerce en pratique de façon très "asymétrique" : elle libère surtout les flux de marchandises, de services, de capitaux, mais les "effets frontières" perdurent pour les migrations démographiques, en particulier de population active. Les échanges intellectuels, la mobilité des universitaires restent très en deçà des exigences actuelles de la vie scientifique.

Ainsi, les forces puissantes d'agglomération de l'économie d'aujourd'hui s'exercent-elles surtout à l'intérieur des espaces nationaux. Les économies convergent entre pays, divergent entre régions. La redistribution s'effectue essentiellement par les politiques nationales.

Par ailleurs, la tendance à l'urbanisation se poursuit, entraînant, sous des formes diverses, la formation d'aires métropolitaines de plus en plus puissantes, dont l'efficacité productive se confirme et dont la place dans l'espace économique se renforce.

Beaucoup d'inconnues demeurent sur les trajectoires possibles au cours des prochaines années avec des impacts très contrastés sur les territoires :

- ◆ une accélération générale de l'**intégration** économique en Europe supposant la réduction des effets frontières (notamment des coûts de transaction grâce à l'euro) et le développement des investissements directs croisés. Ce scénario signifierait un besoin important d'infrastructures pour faire face au développement des échanges (les États-Unis investissent aujourd'hui davantage de fonds publics que l'Europe dans les infrastructures).
- ◆ un processus de **spécialisation** au terme duquel dans les pays les plus développés de l'Union se concentreraient les activités de services à haute valeur ajoutée (informatique, services financiers et juridiques, logistique, R&D...) et les activités industrielles technologiques "haut de gamme" ; dans les pays les moins développés, les secteurs manufacturiers à technologies cumulatives. Un tel scénario appellerait de nouvelles politiques de redistribution au niveau de l'Europe.

Quelle que soit l'évolution, il convient de noter que le maintien de la situation actuelle risque de freiner encore la croissance et les capacités d'innovation et de recherche dont l'écart s'accroît avec les États-Unis, au moment où l'économie européenne dans son ensemble paraît "décrocher" de l'économie américaine.

→ **Quels risques de saturation des grandes infrastructures européennes ?
Quelle position du territoire français dans les principaux courants d'échanges trans-européens ?**

De nombreux axes majeurs d'échanges trans-européens terrestres et maritimes traversent la France. Si les réseaux y apparaissent globalement moins saturés que ceux de nos voisins, des goulets d'étranglements routiers se sont formés aux abords des plus grandes agglomérations et sur des axes entiers de fret ferroviaire.

Le processus d'intégration des économies européennes étant encore peu engagé, le potentiel de croissance reste considérable : sans les effets frontières actuels, les échanges pourraient être multipliés par 10, avec un impact particulièrement élevé entre la France et l'Allemagne, la France et l'Italie, la France et la péninsule ibérique qui est aujourd'hui à nos frontières un des pôles de croissance les plus dynamiques en Europe.

Les travaux en cours confiés à l'inspection générale des finances, au conseil général des ponts et chaussées et à la DATAR doivent permettre de réduire ces incertitudes, d'établir un diagnostic précis des enjeux pour la France à l'échelle de l'Europe de fixer des orientations sur lesquelles il n'appartient pas au présent comité d'anticiper.

1.1-3 Des priorités pour l'action de la France en Europe

Prendre réellement en compte, pour la première fois avec cette ampleur, la dimension européenne dans la politique d'aménagement du territoire en France, doit conduire à renouveler profondément nos priorités et nos cadres d'actions :

Le **renforcement de la place de l'Europe dans l'économie mondiale** en donnant la priorité aux politiques les plus structurantes : les infrastructures de transport et de communication d'intérêt transnational, le soutien à la recherche, à l'innovation et à l'économie de la connaissance, en reconnaissant dans ce domaine à la fois l'importance des investissements publics, la nécessité de constituer de grands pôles de dimension mondiale et de donner une nouvelle impulsion à la mobilité et aux échanges.

L'opportunité d'intensifier les **coopérations à l'échelle des petites Europe** et des espaces transfrontaliers pour faire progresser l'aménagement du territoire européen. La France occupe une position privilégiée, au croisement de plusieurs de ces espaces de coopération (l'arc atlantique, l'arc méditerranéen, l'arc alpin, les espaces transfrontaliers...). Cette échelle est sans doute la plus efficiente pour nouer des alliances sur des sujets d'intérêts communs : coopération entre régions et villes voisines en matière de grands équipements et services rares ; corridors de développement afin que les grandes infrastructures bénéficient aux territoires traversés ; développement du transport ferroviaire, fluvial et maritime ; développement durable à l'échelle des massifs, bassins fluviaux ou maritimes transnationaux ; la coopération culturelle. Elle doit permettre de dégager des solutions opérationnelles adaptées aux stratégies interrégionales de développement et de maîtrise des usages de l'espace, donner un contenu pratique aux préconisations retenues en 1999 par le Schéma de développement de l'espace communautaire. Les liens économiques, culturels et sociaux devront également être intensifiés avec les pays d'Europe centrale et orientale, les pays du sud de la Méditerranée.

L'évolution du cadre des politiques communautaires doit être l'occasion pour les autorités françaises, nationales et régionales, de jouer un rôle actif dans la promotion **d'une vision partagée et d'un cadre de cohérence pour le développement des territoires européens** fondés sur l'amélioration de la compétitivité et de la cohésion territoriale. Elle devra s'appuyer sur les divers instruments communautaires : nouvelle politique régionale recentrée sur des grandes priorités d'intérêt européen, impacts territoriaux des politiques non territorialisées, harmonisation de la régulation des grands réseaux de services d'intérêt général. ■

1.2

une nouvelle politique d'aménagement du territoire pour accompagner la décentralisation

La décentralisation a pour objectifs essentiels à la fois de rapprocher les décisions des citoyens et de rendre l'action publique plus efficace.

Vingt ans après le vote des premières lois de décentralisation, le bilan à bien des égards reste à faire, sur la base d'une évaluation rigoureuse de la maîtrise des coûts et des résultats atteints par rapport aux objectifs initiaux. Mais sur un plan général, les avis convergent : d'un côté, les nouvelles responsabilités des maires en matière de permis de construire et de droit des sols ainsi que le transfert des exécutifs régionaux et départementaux font incontestablement partie des avancées positives ; de l'autre, l'empilement des procédures et l'entrecroisement des financements et des compétences sont largement dénoncées. L'État est apparu comme "ossifié", plus procédurier que porteur de projet.

La nouvelle étape doit intégrer ces éléments et éviter de reproduire de telles dérives. Elle s'inscrit aussi dans un contexte largement renouvelé par les évolutions de l'économie contemporaine, l'élargissement et l'intégration européenne, l'émergence de nouvelles formes d'inégalités territoriales qui conduit à associer beaucoup plus étroitement décentralisation, réforme de l'État et aménagement des territoires, d'où résultent cinq préoccupations principales :

1.2-1 La subsidiarité

Dans le champ de la décentralisation, l'application du principe de subsidiarité vise à identifier, dans une démarche ascendante de la commune à l'État, les niveaux territoriaux vers lesquels le transfert des compétences et leur financement sera le plus efficace. Il ne faut donc pas exclure que certaines compétences déjà transférées aux collectivités locales n'aient à remonter au niveau supérieur (retour des Services départementaux d'incendie et de secours à l'État par exemple).

Il convient en tout état de cause de s'assurer que la collectivité retenue est bien en mesure d'assurer et de financer ces nouvelles compétences avec une efficacité et une équité au moins équivalentes. L'exemple des modalités retenues dans le cas de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), pour les personnes âgées dépendantes illustre les risques d'asphyxie des collectivités par transfert au niveau local d'une mission de solidarité, lorsqu'elle est totalement encadrée par des normes nationales. Un certain nombre de départements sont en effet soit conduits à faire peser sur la locale le financement de charges qui dépassent leurs capacités d'arbitrage à pression fiscale constante soit privés des marges de manœuvre nécessaires pour engager d'autres politiques orientées vers le soutien au développement.

Dans le champ de l'aménagement du territoire, les transferts de compétences doivent porter, de manière privilégiée, sur les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique des **grandes agglomérations ou métropoles régionales** (communautés d'agglomération ou communautés urbaines) et sur les régions, qui sont deux niveaux structurants d'organisation de l'espace et de développement économique.

Il est en effet fondamental de doter la France de **métropoles régionales de rang européen** ayant une réelle capacité d'entraînement des économies régionales. Les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique des grandes agglomérations devraient donc voir leurs compétences puissamment renforcées et leur périmètre étendu. Il s'agit de leur permettre de structurer le développement économique par l'organisation de l'espace infra-régional, et en particulier celui des agglomérations de moindre importance.

Les régions constituent l'autre niveau de cohérence pour l'aménagement du territoire, ayant vocation à organiser le développement urbain (et non seulement métropolitain), en lien avec le développement rural et à constituer un premier niveau de solidarité territoriale.

Le département, pour sa part, a su développer ses capacités d'initiative et être un interlocuteur de proximité apprécié des citoyens.

En milieu rural, en lien avec les maires, il intervient dans de nombreux domaines, par exemple, pour la répartition entre les syndicats et les communes des crédits de certains fonds nationaux (Fonds national de développement des adductions d'eau, Fonds d'allègement des charges d'électrification, Dotation globale d'équipement). Il subventionne sur ses crédits des équipements communaux dans divers secteurs (eau, déchets, équipements culturels et sportifs).

L'articulation nouvelle de son action avec la région ne peut être uniforme sur le territoire et devra nécessairement tenir compte de la diversité des situations, en particulier de la distinction entre territoires à dominante urbaine ou rurale.

D'une façon générale, des évolutions sont nécessaires pour que l'**organisation territoriale de la France** s'inscrive pleinement dans ce double mouvement de décentralisation et d'intégration européenne, qui caractérise la période actuelle de l'histoire de nos institutions : nos unités territoriales, de la commune à la région, ont-elles la taille suffisante pour répondre aux enjeux de rayonnement et d'ouverture à cette échelle nouvelle de l'Europe ? Répondent-elles aux critères de cohésion et d'adhésion des citoyens, de représentation démocratique qu'impliquent leur reconnaissance et leur influence institutionnelles ?

Dans ce processus de réajustement où les dynamiques locales sont déterminantes, l'État ne saurait agir autoritairement, mais il lui revient d'en faciliter les conditions, chaque fois que les enjeux territoriaux le justifient et que les populations y sont favorables. Il peut le faire par des **politiques plus incitatives au regroupement et à la coopération entre collectivités, en particulier aux échelons intercommunal et interrégional**. Il pourrait également adopter de nouveaux instruments de droit pour permettre **l'expression des populations locales, à l'initiative des élus ou des populations**, selon des modalités qui devraient être précisées par un groupe de réflexion spécifique.

1.2-2 La maîtrise financière globale du processus

L'aménagement du territoire doit contribuer à la **sauvegarde des équilibres fondamentaux**, en particulier à la maîtrise des dépenses publiques, et il importe que le processus de décentralisation s'effectue sans augmentation de la pression fiscale globale.

En ratifiant le traité d'Amsterdam, la France s'est engagée dans un processus de discipline budgétaire concernant les trois piliers de ses finances publiques : les dépenses des administrations centrales, les dépenses des administrations de sécurité sociale mais aussi les dépenses des collectivités territoriales.

L'apparente stabilité des prélèvements des administrations centrales et des collectivités avant et après la décentralisation (22,3 % du PIB en 1980, 22,3 % du PIB en 2001, la part des administrations centrales passant de 19 à 17,2 %, celle des collectivités de 3,3 à 5,1 %) ne doit toutefois pas faire illusion :

- ◆ Les prélèvements obligatoires n'ont cessé de croître sur la période, la forte dynamique des dépenses des administrations de sécurité sociale n'ayant pu être compensée par une réduction des dépenses des deux autres piliers. Or, le processus reste toujours à l'œuvre ;
- ◆ La croissance en volume du PIB s'est traduite par une très forte hausse quantitative, même corrigée de l'inflation, des dépenses des administrations centrales et locales cumulées (+ 56%) ;

- ◆ Cette hausse des dépenses n'a toutefois guère profité à la formation de capital brut, la rationalisation des effectifs des fonctions publiques, faute de réelles réformes de l'État d'une part et de comportements coopératifs entre niveaux de collectivités d'autre part, ne s'étant pas produite ;
- ◆ La croissance des effectifs des fonctions publiques (hors fonction publique hospitalière) a ainsi été considérable passant de 3,9 millions (1980) à près de 4,6 millions (1997). La croissance attendue de la fonction publique territoriale (+38%) n'a pas été compensée par un retrait de la fonction publique d'État, qui a elle-même cru de 9 %. Les services de l'État ont parfois conservé des moyens importants dans des domaines où les compétences étaient transférées, notamment pour conserver une capacité de contrôle ou d'information. L'ensemble des fonctions publiques (incluant cette fois la fonction publique hospitalière) est ainsi passé de 21,2 % de l'emploi total (1980) à 24,1 % de l'emploi total (1997).

L'approfondissement de la décentralisation, en accroissant la liberté des collectivités, doit donc être l'occasion d'instaurer des systèmes plus vertueux, permettant une meilleure responsabilité des acteurs. Sa réussite ne sera avérée que si, au bout de quelques années, tout le monde peut constater que le coût de fonctionnement des services de l'État et des collectivités a baissé. La décentralisation ne peut pas se traduire par un simple transfert de dépenses de l'État vers les collectivités locales : c'est l'ensemble de la Nation qui doit réduire ses coûts de fonctionnement de façon à améliorer sa compétitivité ; tous les acteurs de la gestion publique doivent en être persuadés et y contribuer. À tous les niveaux, aussi bien chez les fonctionnaires que chez les élus doit être développée une culture de l'efficacité de la dépense publique, de la gestion par objectif et de l'évaluation des résultats.

Enfin, il paraîtrait souhaitable que le **Parlement puisse exercer son contrôle sur les finances locales** comme il l'exerce désormais à la fois sur les finances des administrations centrales à travers la loi de finances et sur les administrations de financement de la sécurité sociale à travers la loi de financement de la sécurité sociale.

1.2-3 L'État, acteur territorial et garant de la cohérence

Dans l'organisation administrative française, même plus décentralisée, l'État reste un acteur à part entière dans plusieurs domaines des politiques territoriales à bien identifier : les grands investissements structurants, la sécurité y compris face aux risques majeurs naturels ou technologiques, la réduction des inégalités, les équilibres qu'implique le développement durable.

Dans le champ des compétences partagées ou transférées, L'État est le garant de la cohérence des choix des collectivités et doit renforcer à la fois ses capacités d'adaptation et de réforme et ses fonctions de pilotage au service de l'intérêt général :

◆ **L'anticipation**

Il convient de mettre en place un nouveau cycle de réflexions lié aux orientations de la politique d'aménagement du territoire telles qu'elles ont été arrêtées par le CIADT du 13 décembre 2002. Bien entendu, les résultats des travaux à engager ne trouveront leur pleine utilité que s'ils sont mis en débat. C'est la raison pour laquelle, ils devront faire l'objet d'une restitution dans le cadre du rapport sur les inégalités territoriales présenté au Parlement à échéance régulière. De même, les controverses techniques liées à l'attractivité du site France, qui nuisent au débat politique, encouragent à jeter les bases d'une analyse qui permette une approche fiable et plus consensuelle du développement économique et social de la France.

◆ **L'observation et l'évaluation**

L'évaluation doit désormais accompagner de façon continue les processus administratifs, en particulier les démarches expérimentales liées aux transferts de compétences dans la perspective d'un rendez-vous régulier devant le Parlement. De ce point de vue, un rapprochement de la Datar et des services en charge de l'évaluation des politiques publiques du Commissariat général au plan apparaît nécessaire.

◆ **La coopération**

Le succès des politiques d'aménagement du territoire suppose très souvent de mener les actions à des échelles qui transcendent les circonscriptions administratives : il en va ainsi des grands projets de transport qui s'inscrivent dans des échelles larges **interrégionales**, européennes et internationales ; il en va de même des questions qui concernent les métropoles, les grands réseaux urbains, les pôles d'excellence technologique qui intéressent souvent plusieurs régions, parfois **des espaces transfrontaliers** ; à une échelle plus réduite la coopération intercommunale et la fédération d'intercommunalités au sein de **territoires de projet** comme les pays supposent souvent de s'abstraire des limites départementales ou régionales.

Chercher à faire coïncider limites administratives et territoires de projet n'a pas de sens : l'organisation territoriale a besoin d'une visibilité à long terme, alors que les logiques de coopération sont souvent à géométrie variable. Elles nécessitent des cadres souples et adaptables, fondés sur un projet commun et une volonté commune.

Parallèlement à la montée en puissance de l'intercommunalité, qu'il convient de parachever, les cadres de coopération devront être rénovés ou renforcés dans trois domaines : celui de la coopération entre intercommunalités en particulier à l'échelle des pays, dont le cadre doit être simplifié ; celui de la coopération interrégionale (avec une

rénovation du statut des établissements publics interrégionaux créés par la loi ATR de 1992) et celui de la coopération européenne, en profitant de l'opportunité de la prochaine réforme des fonds structurels pour créer des cadres de coopération adaptés entre régions (à l'échelle des petites Europe) ou des territoires transfrontaliers.

En outre, la création d'un nouveau statut de GIP pour la réalisation de grands projets d'aménagement du territoire intéressant l'État, une ou plusieurs régions, un nombre important de collectivités locales ou de partenaires socio-économiques (grands projets d'aménagement touristique, grandes opérations d'urbanisme d'intérêt national, pôles d'excellence industriels ou scientifiques...) devrait être envisagé.

1.2-4 La refonte de la politique contractuelle

Le "contrat", comme pratique irremplaçable de conciliation des intérêts généraux de différents niveaux territoriaux pour mettre en œuvre une politique partagée est un acquis des dernières décennies qu'il convient de préserver. Cependant, la méthode doit aussi être profondément remaniée. Il s'agit, en particulier, de mettre en place, un contrat :

- ◆ **recentré** sur les quelques thèmes ou "vocations prioritaires" de chaque région, objectifs communs identifiés conjointement par l'État et les collectivités ;
- ◆ **assoupli** dans ses modalités de mise en œuvre : la durée, le niveau territorial, les partenaires pourraient être mieux adaptés aux objectifs poursuivis ;
- ◆ **simplifié** dans sa gestion : l'organisation actuelle complique, retarde l'exécution et déresponsabilise les signataires ; organiser la fongibilité des lignes de financement en renforçant le suivi et l'évaluation partenariale ; la pratique de cofinancements devrait être limitée aux seuls projets dont la dimension et la volonté des partenaires de porter une priorité commune le justifient ;
- ◆ **encadré** par des schémas nationaux et régionaux organisant les cohérences nécessaires entre les différents niveaux géographiques et supports des démarches d'évaluation ; au plan européen une coordination entre l'Union européenne et les États membres serait assurée, d'une part par la convergence des critères d'évaluation, notamment en matière d'impact territorial (programme Orate), d'autre part par la coordination des schémas nationaux (poursuite du processus SDEC (Schéma de développement de l'espace communautaire), dans le cadre de la "méthode ouverte de coordination").

1.2-5 Pour une ingénierie renouvelée de l'aménagement

De nouvelles compétences, de nouveaux métiers émergent et doivent être développés pour répondre aux conditions nouvelles de mise en œuvre des politiques de développement territorial :

- ◆ capacité à nouer des partenariats entre pouvoirs publics, entre pouvoirs publics et acteurs privés, agir avec des chefs de file, dans un souci à la fois d'efficacité, de facilitation et d'équité ; dans le domaine financier, les techniques modernes associant les fonds publics et privés doivent être approfondies et nécessitent une ingénierie adaptée ;
- ◆ capacité à articuler les stratégies et les projets de niveaux différents autour de couples moteurs du développement et porteurs de cohérence : État-Europe, État-régions, régions-agglomérations, départements-communes ;
- ◆ capacité à dépasser les périmètres de l'action administrative, lorsque la géographie des enjeux le rend nécessaire (grands réseaux, littoral, massifs de montagne, bassins...).

Il revient à l'État de créer les conditions d'une culture commune, les formations et les réseaux, la gestion des carrières et de la mobilité des agents, les outils et les méthodes partagées pour promouvoir cette nouvelle compétence collective. ■

2 Les points d'ancrage de la nouvelle politique d'aménagement du territoire



La déclaration de Lisbonne a défini la compétitivité d'une Nation comme la capacité à assurer un haut niveau d'emploi et de cohésion et à améliorer le niveau de vie de ses habitants.

La politique d'aménagement du territoire trouve sa place dans cette définition très large de la compétitivité, dès lors qu'elle doit accompagner et créer les conditions de la création de richesses et veiller à l'égalité des chances des territoires fragiles.

2.1

Le soutien des territoires à la création de richesse : pour un dialogue renouvelé avec les entreprises

“L’entreprise et le territoire ont partie liée”

On sait combien la compétition au fil des années devient plus sévère entre territoires, pour attirer, maintenir et développer les entreprises sur leur sol, parce qu’elles conditionnent leur développement. On reconnaît aussi de plus en plus que le succès des entreprises doit beaucoup à des éléments qui sont situés à leur extérieur, dans leur environnement, dans leur capacité à coopérer et à nouer des partenariats auxquels les territoires peuvent apporter incitations et soutiens.

Les conditions de localisation des activités économiques ont considérablement évolué avec la mondialisation et les nouvelles formes d’organisation des entreprises : plus orientées vers les marchés internationaux, plus mobiles dans un environnement marqué par le raccourcissement des cycles d’investissement, plus éclatées entre différents sites organisés en réseaux, les entreprises intègrent désormais les performances des territoires dans leurs stratégies d’optimisation de leurs coûts.

A cette demande du monde de l’entreprise doit répondre une “offre territoriale” fondée sur des critères qu’il importe de mieux connaître dans un dialogue renouvelé entre chefs d’entreprises et responsables des politiques territoriales.

2.1-1 L’attractivité globale du site France doit être améliorée

L’avenir économique d’un pays passe, en partie, par sa capacité à attirer les facteurs mobiles de la croissance. L’attractivité de la France est reconnue sur un plan qualitatif, celui du niveau de ses infrastructures, de ses services, de la qualification de sa main d’œuvre, de la qualité de vie en général. Mais d’autres facteurs, le poids de la fiscalité, la complexité des réglementations et des procédures administratives constituent aujourd’hui des freins clairement identifiés à l’implantation d’entreprises et qui appellent de vraies réformes au niveau national. Si la France doit contenir et même réduire ses taux de prélèvements obligatoires, elle doit aussi préserver l’atout de la qualité des services

qu'ils contribuent à rémunérer : cela constitue aujourd'hui un vrai défi pour l'ensemble des administrations publiques, nationales et locales, plus que jamais tenues de maîtriser leurs coûts, dans une démarche liant étroitement aménagement du territoire et réforme de l'État.

En outre, un décalage s'est créé au détriment de la France entre les faits et leur perception, dans les opinions des chefs d'entreprises que relaient les classements contestables mais fortement médiatisés comme ceux du World Economic Forum ou de l'Institute for Management Development. Une réaction s'impose à la fois pour rétablir la vérité des faits et restaurer progressivement l'image de la France. Au-delà de ce décalage, il paraît nécessaire de mettre en place un outil fiable d'analyse permettant d'engager un débat public productif.

2.1-2 Créer un milieu favorable aux entreprises dans chaque territoire

La variété des éléments qui entrent en jeu dans la qualification des territoires pour les différents types d'entreprises constitue une opportunité pour un développement mieux réparti. Ces critères sont fonction de la dimension des entreprises, multinationales ou PME, de la nature des activités, centres de décision, de recherche et développement, unités de production ou de distribution :

- ◆ l'accessibilité, les moyens de communication et de plus en plus les capacités d'organisation logistique entre les réseaux pour permettre aux entreprises d'optimiser leurs coûts de transports ;
- ◆ la qualité et la disponibilité des ressources humaines, les formations accessibles. La situation française est aujourd'hui plutôt marquée par les difficultés persistantes d'ajuster au niveau local offre et demande de main d'œuvre.

Le système éducatif devra davantage prendre en compte les besoins des entreprises en fonction des stratégies de spécialisation à l'échelle d'un bassin d'emploi ;

- ◆ l'existence d'un tissu d'activités industrielles et de services ; effet connu d'agglomération, les entreprises appellent les entreprises ;
- ◆ une offre immobilière ;
- ◆ une qualité résidentielle, logements, établissement d'enseignement, services de santé, vie culturelle.

2.1-3 Accompagner les stratégies de spécialisation et d'excellence des grandes filières productives

La France, qui est l'une des premières puissances industrielles dans le monde, dispose d'un certain nombre d'activités qui se situent aux meilleurs niveaux des standards internationaux et d'entreprises qui comptent parmi les majors de leurs domaines. Il en va, par exemple, ainsi de l'industrie automobile, de l'aérospatial, du BTP, de la logistique, du commerce, du tourisme, de certains segments de l'agroalimentaire ou encore de la "filière" chimique, de certains services. La "compétitivité" de l'offre française tient à des facteurs à chaque fois spécifiques des domaines d'activités concernés et, souvent, micro économiques.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, la question posée porte sur les caractéristiques de l'offre territoriale qui, d'une part, permettent de conforter les pôles d'excellence là où ils existent et, d'autre part, de favoriser l'émergence d'activités "nouvelles" susceptibles d'atteindre la masse critique qui les place au bon niveau dans la compétition internationale.

Il convient donc d'assurer une convergence entre une politique nationale et une stratégie régionale de l'excellence économique afin de pouvoir concentrer l'ingénierie technique et financière du développement sur un nombre d'activités limité permettant d'ancrer l'économie française et les territoires sur des bases solides de l'économie mondiale.

Une telle stratégie n'est, évidemment, pas exclusive de stratégies territoriales permettant de valoriser les spécificités locales. Cependant, l'État doit pouvoir partager avec les régions françaises, ou certaines d'entre elles, l'ambition de porter, par des moyens appropriés et eurocompatibles, au meilleur niveau mondial des activités économiques actuelles ou d'avenir porteuses de création de richesses et d'emplois. ■

Points de repères

L'Agropole d'Agen

12 ans d'appui à la création d'entreprises agro-alimentaires

→ Sur une friche agricole de 70 hectares aux portes d'Agen, (agglomération de 70 000 habitants), il y a 12 ans, le conseil général de Lot-et-Garonne a lancé une Technopole, dédiée au développement par la création d'entreprises innovantes du secteur agro-industriel en Aquitaine et la baptise Agropole.

Aujourd'hui, ce pari a réussi. Au 31 décembre 2001, Agropole comptait 84 sociétés installées sur la technopole qui employaient 1 279 collaborateurs. Au-delà de ce constat chiffré, tout le secteur géographique, environnant Agropole, a vu l'installation de nombreuses entreprises industrielles, de distribution et de services (distribution pharmaceutique, Intermarché, centres routiers,...).

Entre l'idée et sa concrétisation, la technopole a mis en place des structures et des outils qui ont stabilisé, conforté et dynamisé l'édifice.

La pépinière d'Entreprises: les créateurs bénéficient à Agropole d'assistances technique, juridique, financière et d'un suivi personnalisé par des chefs de projet.

Agropole offre aux créateurs des bureaux modulables et 3 200 m² d'usines de production multi-utilisateurs dotées d'un agrément sanitaire européen qui seront portés en fin 2002 à 3,700 m². C'est la seule pépinière d'entreprise agro-alimentaire française à disposer de tels outils de production au service de la création d'entreprise.

Agropole est de plus la seule pépinière agro-alimentaire française certifiée Norme Afnor NF Services pépinière d'entreprises.

Un hôtel d'entreprises et des immeubles tertiaires complètent le dispositif avec une offre d'entreprises supplémentaires.

La recherche et développement appliqués: Agrotec

"Agrotec" était un CRITT à l'origine, devenu le centre de ressources technologique d'Agropole. Agrotec apporte l'appui technique à la validation des procédés ou des produits. Il met à disposition des créateurs, une plate-forme d'essais, un laboratoire d'analyses physico-chimiques, un laboratoire d'analyses sensorielles et est associé in-situ, à un laboratoire de microbiologie. Toute la mise au point Produits et Process, peut ainsi être réalisée sur l'Agropole. Agrotec, membre du réseau ACTIA, est devenu un partenaire actif des réseaux locaux, nationaux et européens de recherche et développement. Agrotec a aussi pour mission, grâce à ses équipes d'ingénieurs et de techniciens d'une part, d'évaluer les besoins des PME agro-alimentaires régionales en matière de développement technologique et, d'autre part, de les inciter à utiliser de nouvelles technologies en élaborant avec elles, des programmes de développement collectifs pour les rendre compétitives.

Le Concours national de la création d'entreprises agro-alimentaires

a pour ambition de récompenser des projets de création d'entreprises agro-alimentaires ayant à la fois un fort potentiel et un caractère particulièrement innovant. En 2002, un nouveau prix spécial développement a été créé. Il est destiné à récompenser les entreprises créées, depuis moins de trois ans, dont l'évolution et les perspectives de croissance sont particulièrement performantes. Le Jury regroupe les grands noms de l'Agro-Industrie: Armand Bongrain, Michel-Édouard Leclerc, Franck Riboud, Patrick Ricard, Victor Scherrer, président de l'ANIA, Damien Verdier, directeur général France SODEXHO, mais aussi Philippe Jurgensen, président de l'ANAR et François Hurel, directeur délégué général de l'APCE. ■

Points de repères

Le système productif local du pôle Verrier de la Vallée de la Bresle

→ Entre Normandie et Picardie, la Vallée de la Bresle, concentre la plus grande partie de la production mondiale de flacons de luxe : un milliard et demi de flacons produits chaque année, soit environ **75 % de la production mondiale**. Présente depuis le Moyen-Âge, l'activité verrière a connu un développement rapide dans les années soixante grâce à l'automatisation. Cette production est aujourd'hui dominée par **trois grands verriers** (Saint-Gobain Desjonquères, Pochet du Courval et Verreries Brosse), mais près d'une **cinquantaine de PME sous-traitantes** ont vu progressivement le jour, constituant une filière complète du fondeur au mouliste, du designer au maquettiste, du verrier au décorateur.

La notion de **district industriel du pôle verrier** a pris corps à l'occasion du programme européen ADAPT qui a fait prendre conscience à une vingtaine d'entreprises du parachèvement, de leur complémentarité et de la nécessité de fonctionner en réseaux, parfois avec l'un des cinq verriers de la Vallée, parfois avec d'autres décorateurs.

La culture du travail du verre est très présente dans la Vallée, où elle totalise **55 % de l'emploi industriel**. Elle a permis la montée en régime des actions collectives dans cinq directions :

- ◆ **amélioration des process : contrats de recherche-développement** avec l'université de Rouen ;
- ◆ **diversification** vers d'autres productions verrières et d'autres décors : arts de la table, verre alimentaire, plastiques... ;
- ◆ **recherche de nouveaux marchés à l'exportation** : quatre missions à l'étranger (Allemagne, Portugal, Écosse, Tchéquie) et mise en route de deux groupes d'échanges transnationaux (Portugal, Tchéquie) en liaison avec la Datar ;
- ◆ **organisation de la sous-traitance par grappe d'entreprises** : groupement de cinq moulistes avec création d'une SARL dédiée à l'exportation, deux autres groupements informels fonctionnent dans le parachèvement ;
- ◆ **Communication** : logo du district, plaquettes promotionnelles, cédérom, stand pour salons professionnels.

Grâce à cette **coopération interentreprises**, et à cette vaste réflexion collective sur l'évolution de cette activité pour rechercher de nouveaux marchés, **1 000 emplois, 20 entreprises nouvelles ont été créés** (l'ensemble de la filière occupe maintenant plus de 6 000 emplois contre 5 000 il y a dix ans), le gain s'étant réalisé dans le secteur du parachèvement et du décor.

Points de repères

Les entreprises des technologies de l'information en Ile-de-France

Siège de très nombreuses sociétés et laboratoires de haute technologie, l'Ile-de-France occupe, tout "naturellement", la première place en France en matière d'entreprises des technologies de l'information et du multimédia.

Composition des technologies de l'information et de la communication en Ile-de-France (31 décembre 2000)

| Effectifs Activité principale | Salariés | % | Établissements |
|----------------------------------|----------|---------|----------------|
| Industrie | 86 923 | 22,8 % | 1 709 |
| Commerce de gros et location | 72 759 | 17,4 % | 4 227 |
| Services | 258 926 | 61,8 % | 8 519 |
| Ensemble des TIC | 418 608 | 100,0 % | 14 455 |

Source : Estimation ARD à partir des données GARP et INSEE

- À l'échelle européenne, l'Ile-de-France concentre autant d'emplois que la région économique de Londres (420 000 salariés chacune), avec qui elle est en concurrence frontale. Ces deux régions se positionnent aujourd'hui devant Rhin/Ruhr et Dublin.
- Le tissu industriel des entreprises TIC d'Ile-de-France est très actif du fait de la création de nouvelles entreprises (2 900 créées dans les TIC entre juin 2001 et juin 2002), l'implantation de sociétés étrangères (une trentaine par an) et des nombreux rapprochements d'entreprises.
- Plus précisément, l'Ile-de-France offre également un marché particulièrement porteur et innovant en Europe pour les entreprises des TIC. La région bénéficie de la présence d'activités fortement consommatrices de TIC (voix, données) : activités financières, sièges sociaux, logistique... On peut également rajouter que 61 % des PME/PMI sont connectées à Internet contre 44 % au niveau national. 27 % de la population française internaute se trouve en Ile-de-France. L'Ile-de-France est donc un lieu où les usages des TIC sont particulièrement avancés.

Exemples de services fortement utilisés par les internautes d'Ile-de-France

(Ipsos - juin 2002) :

- ◆ Opérations et consultations bancaires (41 %)
- ◆ Petites annonces immobilières (26 %)
- ◆ Messagerie instantanée (24 %)
- ◆ Téléchargement de musique en MP3 (21 %)
- ◆ Consultation de vidéo en ligne (21 %)

→ L'Ile-de-France, comme Londres, possède également des infrastructures performantes dans le haut débit et peu égalées en matière de concentration spatiale :

- ◆ 650 000 kilomètres de fibres optiques déployés par France Télécom auxquels s'ajoutent ceux déployés par de nouveaux opérateurs dans les principaux quartiers d'affaires de la région ;
- ◆ 89 % des 7 millions d'abonnés France Télécom ont accès potentiellement au haut débit ADSL ;
- ◆ 3,5 millions de prises câblées.

Les services associés à ces réseaux sont particulièrement nombreux et innovants du fait de la présence, dans les principaux quartiers d'affaires, de nouveaux opérateurs (LDCOM, Completel, Colt, Worldcom, etc.) nés de la dérégulation du marché français des télécommunications.

→ En conclusion, la région Ile-de-France a connu un démarrage plus précoce des technologies de l'information que dans d'autres régions françaises. Toutefois, en Europe, la région capitale souffre d'une assez faible visibilité internationale en particulier du fait de la concurrence de Londres, mais aussi de régions spécialisées telles que Stockholm, Dublin ou Munich. En ce sens, il apparaît nécessaire aujourd'hui de renforcer les atouts de l'Ile-de-France afin de les mettre au service de la compétitivité nationale, mais aussi des autres régions françaises qui bénéficieront des effets d'entraînement réalisés.

2.2

Anticiper les mutations de la société

2.2-1 Les atouts et les risques de l'économie résidentielle et des loisirs

Depuis une vingtaine d'années en France, **géographie de la production et géographie du revenu se sont mis à diverger**. L'accentuation des disparités régionales du PIB par habitant depuis 1980 n'a aucunement freiné la tendance à la réduction des écarts de revenus disponibles observée depuis 1960. L'évolution de l'emploi a suivi la même tendance. Cette redistribution des revenus entre les territoires est d'abord le résultat, indirect, des politiques redistributives entre les individus (salaires du secteur public, transferts sociaux) : les fonds publics ne sont pas dépensés là où ils sont prélevés. Plus généralement on assiste à une dissociation croissante entre lieux de production et lieux de consommation.

Si la tendance vers une certaine égalisation des revenus est en soi une bonne chose, on ne peut être satisfait qu'elle ne résulte pas d'une meilleure distribution des capacités et compétences pour produire des richesses, mais plutôt d'un transfert de ressources à partir des zones les plus productives. Le risque d'une culture d'assistance est d'autant plus inquiétant que, dans le même temps, les grandes villes, amenées à distribuer une partie de leurs ressources, se trouvent moins bien armées pour traiter leurs propres problèmes, notamment ceux qui tiennent au fait qu'elles concentrent les plus grands nombres de personnes en situation précaire.

Une dynamique nouvelle de développement territorial s'affirme, **l'économie résidentielle**, portée à la fois par les revenus des populations présentes et par l'importance croissante des services aux personnes dans la création et le maintien de l'emploi. Elle a fortement contribué au cours de la dernière décennie à un meilleur équilibre des ressources et de l'emploi sur le territoire national, en particulier au profit des régions de l'ouest, du sud, des franges littorales, les plus attractives pour les populations et le tourisme.

Si cette économie exerce un **effet stabilisateur**, parce qu'elle est moins exposée aux chocs conjoncturels de la sphère productive, tourisme excepté, elle est directement dépendante du niveau global des transferts organisés par les politiques publiques et

donc **fragilisée à terme** par les contraintes qui pèsent sur les prélèvements obligatoires. Elle suppose en outre la présence, sur le **territoire national** d'une économie créatrice des ressources à l'origine de ces transferts.

Poussé à l'extrême, ce schéma conduirait à une spécialisation des territoires par fonction : d'une part des zones "**supports de population**" avec une économie des services aux personnes et de la qualité du cadre de vie ; de l'autre des zones organisées comme "**supports d'entreprises**" où s'agrègeraient les emplois et où seraient implantées les infrastructures et la logistique nécessaires aux activités de production orientées vers les marchés internationaux.

2.2-2 Les aspects territoriaux du vieillissement de la société

Comparée aux autres pays européens, la situation démographique de la France apparaît favorable, avec un solde naturel très excédentaire contrairement à l'Allemagne, l'Italie ou la Suède et un taux de fécondité nettement supérieur à la moyenne européenne. L'excédent naturel français représente à lui seul plus de 60 % de celui de l'Union Européenne.

La France n'est pas pour autant bien sûr à l'écart du phénomène général de vieillissement de nos sociétés au cours des prochaines décennies. Il convient au contraire d'y être particulièrement attentif, car les observations et les projections disponibles mettent en évidence dans notre pays des impacts territoriaux particulièrement marqués.

À l'horizon de 2030, près d'une personne sur trois aura, en métropole, plus de 60 ans, soit plus que dans le Limousin aujourd'hui (29,4 %), région où cette proportion est la plus élevée.

A l'échelle régionale, -sous l'hypothèse que les comportements migratoires ne changent pas- le vieillissement relatif pourrait s'accroître dans certaines régions où l'âge moyen

est déjà le plus élevé, comme dans le Limousin, l'Auvergne, Poitou-Charentes et dans une moindre mesure la Bourgogne, la Bretagne et le Centre ; inversement l'écart à la moyenne se réduirait dans d'autres régions comparables aujourd'hui mais plus attractives pour les jeunes, comme PACA, Midi-Pyrénées ou le Languedoc-Roussillon (Source INSEE).

Comme souvent les contrastes sont encore plus marqués à une maille géographique plus fine. On compte ainsi dans certaines zones d'emploi près de deux fois plus de personnes âgées de plus de 60 ans que de jeunes de moins de 20 ans : dans les Pyrénées, dans les zones de Saint-Gaudens, Saint-Girons, dans le Massif central à Aubusson ou Tulle ou ses abords comme à La Châtre, alors que ce rapport est en moyenne en France de 0,9. En outre, les générations âgées changent de plus en plus de résidence au moment du passage à la retraite et se concentrent elles-mêmes vers certains territoires comme par exemple le littoral sud de la Bretagne et la Vendée. Ces régions qui bénéficient alors pleinement des effets immédiats de cette nouvelle économie résidentielle de services aux personnes doivent aussi anticiper les risques de nouveaux déséquilibres à terme.

Ces évolutions sont d'abord dues aux mouvements naturels des naissances et des décès qui renforcent les déséquilibres dans les territoires où la population est déjà relativement plus âgée. Ils sont dans certains territoires aggravés par les départs des jeunes et des adultes, ce qui entraîne le phénomène de déclin bien connu des élus, lorsque les services ferment à leur tour. Environ 5 millions de personnes vivent ainsi dans des territoires ruraux dont la population diminue, soit à peu près autant que ceux où la population augmente.

Opportunité pour certains territoires résidentiels attractifs, handicap pour d'autres encore trop isolés, les **impacts territoriaux du vieillissement, positifs ou négatifs, doivent être mieux anticipés.**

Avec la décentralisation, l'action publique en direction des territoires les plus âgés devra combiner une action générale d'incitation des collectivités à valoriser leurs atouts pour le développement économique et des mesures spécifiques de l'État pour les plus fragiles. L'avenir de ces territoires passe par leur capacité à retrouver une dynamique propre, seule susceptible de retenir et d'attirer des générations plus jeunes et de créer durablement des emplois en s'appuyant sur les aspirations d'une partie croissante de la population à rechercher espace et la qualité de vie des territoires ruraux.

D'une façon plus générale, au-delà des impacts liés au vieillissement, la politique d'aménagement du territoire doit être très attentive aux évolutions démographiques, en particulier en anticipant également **les besoins d'organisation des territoires liés aux générations les plus jeunes**, qu'il s'agisse d'adapter les formations, les métiers aux évolutions qui s'annoncent contrastées de l'offre de travail ou encore de prendre en compte des aspirations et des modes de vie largement renouvelés.

2.2-3 Le rôle déterminant de la vie culturelle pour les territoires

La culture, en effet, n'est pas seulement un secteur, mais une dimension de l'action publique. En tant que secteur, elle concerne des sujets très spécialisés (patrimoine monumental, musées, audiovisuel, arts plastiques, arts du spectacle, sites et paysages etc.). En tant que dimension de l'action publique, en revanche, il n'est guère de domaines où la donnée culturelle ne puisse et ne doive être prise en compte, fût-ce à la marge : qu'il s'agisse de l'action sociale, de l'urbanisme et de la politique de la ville, de l'éducation, du tourisme, de l'action extérieure de la France, et aussi... de l'aménagement du territoire.

C'est si vrai que, par exemple, **une réflexion sur l'attractivité du territoire ne saurait faire abstraction de la culture** : l'image de la France, telle qu'elle est perçue dans le monde entier, comporte un aspect culturel sans doute plus évident et plus déterminant que ne le pensent les Français eux-mêmes ; et ce n'est pas seulement le patrimoine culturel qui est regardé comme un atout de notre pays, mais la vitalité culturelle de la France, sa modernité, sa diversité – depuis ses aspects les plus classiques jusqu'aux avant-gardes –, ses événements, ses festivals, ses créations de l'architecture, du design, de la bande dessinée ou des jeux vidéo, sa vocation d'accueil de tant d'écrivains, metteurs en scène, chanteurs et artistes qui ont trouvé chez nous un refuge ou une consécration. Les étrangers qui viennent en France ne sont pas seulement des touristes de passage à traiter comme des flux, mais de plus en plus des "résidents secondaires", surtout européens, pour qui, précisément, la qualité de vie en France comporte une dimension culturelle, y compris en milieu rural.

Pour qui observe depuis plus de trente ans le paysage culturel français, **le changement majeur est certainement la prise de conscience par les collectivités territoriales du fait que la culture, sous ses divers aspects, est moins une charge qu'un atout de développement**. On ne s'explique pas autrement que nombre de villes consacrent entre 10 et 15 % de leur budget (et parfois plus encore) à la culture sous toutes ses formes. Elles bénéficient souvent, de ce fait, d'une vie culturelle active, fondée sur une mise en valeur intelligente du patrimoine et sur des événements de qualité attirant, selon les cas, un public motivé et donc restreint ou le grand public de masse. L'attrait culturel d'une ville ou d'une région a des conséquences évidentes sur les commerces de toute nature et sur l'emploi, mais aussi une influence, difficile à mesurer mais certaine, sur la qualité de la vie et sur ce que l'on pourrait appeler la convivialité sociale. Il n'est pas jusqu'au problème des quartiers sensibles qui ne trouve dans l'initiative culturelle un des éléments, parmi beaucoup d'autres, de sa difficile solution.

Rien ne permet de dire que la donnée culturelle, telle qu'elle vient d'être évoquée, perdra de son importance dans l'avenir. Si la réflexion prospective sur l'aménagement

du territoire s'appuie d'abord sur des considérations relatives à l'espace, elle ne saurait évidemment négliger le facteur temps. À cet égard, l'allongement de la durée de la vie, la réduction du temps de travail, la montée d'un certain "nomadisme" dans les mentalités et les comportements, offrent aux pratiques culturelles des possibilités considérables de développement et aussi de mutation. Il en va de même avec les exigences croissantes en matière de qualité de la vie, le progrès des pratiques artistiques "en amateur", du chant choral et de la musique instrumentale à la culture hip-hop ou à la musique techno, les pratiques culturelles des "seniors", individuelles ou collectives, comme les aspirations des jeunes auxquels les technologies offrent des perspectives de création et d'échanges renouvelées. Des opportunités sont aussi à saisir dans les territoires qui sont liées au développement prochain des chaînes locales de télévision numérique.

De considérables efforts ont été faits, dans les trente dernières années, en matière d'équipements culturels, qu'il s'agisse de la restauration et de l'animation du patrimoine monumental, de la rénovation des musées ou de la construction de nouveaux musées et centres d'art, de la modernisation et de la création de salles de spectacles (des opéras aux Zéniths). On ne saurait dire que cet effort soit achevé (Paris est la seule grande métropole européenne à ne pas disposer d'une salle de concerts digne de ce nom et bien des hauts-lieux du patrimoine crient encore misère), mais globalement, l'équipement culturel de notre pays est satisfaisant, même si, faute de moyens ou d'imagination, il n'est pas toujours utilisé au plein de sa capacité. C'est donc sous l'angle de l'ingénierie culturelle, d'une politique de gestion et d'animation inventives que "l'atout culturel" peut donner tout son fruit. ■

2.3

L'exigence d'équité

2.3-1 Une notion à préciser

Le constat de la persistance ou de l'accroissement, selon le cas, d'inégalités importantes entre les territoires alors que le principe d'égalité est l'un des principes fondateurs de la République française et du fonctionnement des institutions a peu à peu conduit un certain nombre d'auteurs, d'acteurs de l'aménagement du territoire et de responsables politiques à recourir, ces dernières années, à la notion d'équité dans la formulation des constats ou des modifications à apporter aux dispositifs et politiques en vigueur. L'apparition du terme d'équité, bien que son sens et la portée de sa substitution au terme d'égalité (simple substitution de terme ou substitution de sens) ne soient généralement pas précisés, témoigne d'une évidente distance critique par rapport à la notion d'égalité telle qu'elle est généralement mise en œuvre et à ses effets pervers.

En dépit d'une conception ancienne⁽¹⁾ selon laquelle l'égalité n'est pas rompue par l'octroi de droits ou l'imposition de devoirs différents à des sujets de droits placés dans des situations différentes, le principe d'égalité est le plus souvent synonyme d'une uniformité de droits et de devoirs qui perpétue de fait les inégalités initiales quand elle ne les accroît pas, réduit l'efficacité des politiques correctrices et des moyens mis en œuvre et ne correspond pas au meilleur usage des moyens publics. L'introduction dans les politiques publiques et le droit français de la notion de discrimination positive (politique de zonage notamment) – très liée à l'approche communautaire anglo-saxonne, et plus particulièrement nord-américaine, mais étrangère à la tradition républicaine française – a constitué une première tentative de corriger les effets pervers de la conception "égalitariste" de l'égalité. Il s'agit cependant d'une approche purement curative dont le débat en cours sur le bilan des expériences en la matière (zones franches notamment) montre les limites et les effets pervers.

La très forte exigence d'égalité – formulée tout au long des Assises des libertés locales par la société civile, mais aussi par un certain nombre d'élus – que fait naître la perspective d'un accroissement de l'autonomie locale liée à la nouvelle phase de la décentralisation, ne peut rester sans réponse.

Une nouvelle approche de l'égalité, sous ce terme ou sous le terme d'équité, paraît donc opportune afin de fixer le cadre de la solidarité et de la péréquation et d'en clarifier les conditions. Cette nouvelle approche devrait viser **l'égalité entre les citoyens en termes de résultats** quant aux possibilités d'accès aux services fonda-

⁽¹⁾ Inscrite dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen

mentaux (santé, éducation, culture, logement, emploi, sécurité, etc.) dont ils doivent bénéficier par les moyens appropriés (et donc divers), compte tenu de la diversité des situations dans lesquelles ils se trouvent placés (ville/campagne/montagne, région “structurellement” riche/pauvre, territoire en développement/déclin/reconversion/mutation, etc.). On peut faire le pari que la possibilité de recourir, au niveau local pertinent, à des moyens diversifiés pour satisfaire des objectifs communs pourrait être source d’économies substantielles sans remise en cause de l’égalité effective, voire avec réduction des inégalités constatées, sous réserve de garde-fous.

Les principes d’une telle approche mériteraient d’être définis par une loi organique et sa mise en œuvre suppose la définition de critères et d’indicateurs de résultats nationaux qui pourraient être soumis à débat dans les instances appropriées (Conseil économique et social par exemple) ainsi qu’un appareil d’observation, de suivi et d’évaluation. Un tel dispositif pourrait permettre de mieux distinguer ce qui doit relever de la solidarité nationale (péréquation ou autre dispositif) et de la solidarité locale (infra-régionale ou infra-départementale notamment) mais aussi ce qui relève de la solidarité et de la responsabilité locale. Il pourrait également permettre de faire apparaître le coût de certaines demandes sociales relayées par les élus.

En effet, le principe d’égalité, qui fonde l’organisation politique et sociale française, s’applique d’abord aux citoyens en leur garantissant les mêmes droits sur l’ensemble du territoire national. **La transposition des notions d’égalité entre citoyens vers les territoires eux-mêmes soulève des ambiguïtés** et demande à être précisée :

- ◆ elle renvoie en effet à des degrés divers à une certaine immobilité des citoyens, et donc à des limites territoriales présumées au sein desquelles devrait s’exercer leur égalité de droits. Loin d’être un principe absolu, cette tension entre mobilité des hommes et mobilité des activités est au cœur de l’ajustement permanent que réalisent les politiques d’aménagement du territoire, entre efficacité et équité, en terme d’équilibre du développement ;
- ◆ elle pose le problème de la solidarité pour corriger les inégalités territoriales liées à des disparités objectives (éloignement, climat, relief, type d’activité, évolutions économiques et spatiales, etc.) et celles qui résultent de la responsabilité des élus mais aussi du degré d’application aux citoyens des conséquences des choix politiques des élus locaux au regard des droits fondamentaux (santé ou logement par exemple).

2.3-2 Faire face aux nouvelles inégalités

Aujourd'hui, la question de l'équité et de la solidarité entre territoires revêt une acuité particulière pour plusieurs raisons :

- ◆ l'impact inégal de l'élargissement en Europe et plus généralement de la mondialisation sur la répartition territoriale des activités : certains territoires plus attractifs sont renforcés, d'autres fragilisés ;
- ◆ la relance de la décentralisation : les premiers débats font en effet apparaître une demande très forte sur ce point, de la part de la société civile mais aussi d'un certain nombre d'élus, tant est forte la crainte, alimentée par des exemples récents (PSD par exemple), qu'une plus grande autonomie des collectivités territoriales ne se traduise par de fortes disparités dans les politiques menées et ne porte atteinte au principe d'égalité des citoyens, que ces disparités résultent de choix politiques ou de la disparité des ressources des collectivités ;
- ◆ le niveau croissant d'exigences des citoyens/usagers/consommateurs quant à l'efficacité des services publics et, plus largement, à la qualité de vie dans les territoires, dans un contexte de réduction du niveau des prélèvements obligatoires et d'ouverture à la concurrence de nombreux services publics ;
- ◆ la spécificité de la culture politique et sociale de la société française (la "culture" de l'égalité) et ses corollaires (le service public "à la française", le volontarisme en matière d'aménagement du territoire) qui sont aujourd'hui réinterrogés par des conceptions plus anglo-saxonnes comme par exemple celle de l'"équité".

Cette exigence de réduction des inégalités territoriales passe par trois leviers principaux :

- ◆ la **péréquation des ressources** entre collectivités locales : pas seulement financière, elle doit s'appuyer sur des critères renouvelés afin de mieux prendre en compte les facteurs actuels de la croissance et du progrès social ; elle ne doit plus être de la seule responsabilité de l'État mais aussi des collectivités entre elles, s'exercer aux différents niveaux géographiques entre régions et au sein de chaque région ;
- ◆ l'organisation de **l'équité dans l'accès aux services d'intérêt général**, en recherchant des formes innovantes d'organisation de type "front-office/back-office", fondées sur l'acceptation d'une différenciation des solutions selon les territoires pour mieux atteindre des objectifs nationaux d'égalité dans les résultats ;

Le cas de Saint-Girons, commune rurale à environ 1 h 30 de Toulouse, évoqué par le comité est exemplaire : il illustre combien l'avenir de ces territoires à l'écart des forces d'agglomération, passe par l'organisation de services

publics (école, maternité), sous des formes nouvelles, pour donner à la population des possibilités équivalentes d'accès aux filières de la santé, de l'éducation.

◆ une **action spécifique en faveur des territoires les plus fragiles.**

De nouvelles inégalités se creusent en effet à des niveaux géographiques fins, qui peuvent affecter aussi bien les territoires les plus denses que les plus faiblement peuplés et concernent au total une part significative de la population : aux 5 millions de personnes qui vivent dans les **territoires ruraux encore en déclin**, viennent s'ajouter environ 4,7 millions d'habitants des **quartiers urbains** (zones urbaines sensibles) où se concentrent les phénomènes d'exclusion et de précarité. Ces territoires particulièrement fragilisés constituent un enjeu de cohésion nationale où la solidarité nationale doit s'exercer en priorité : c'est à l'État qu'il revient de mettre en œuvre des politiques spécifiques, où il s'engage avec les collectivités pour réamorcer des dynamiques de développement et des échanges équilibrés avec les autres territoires.

→ **Le cas de l'éducation**

La relation entre éducation et territoire est marquée par un lien unique entre l'universalité des missions de l'école (contenus d'enseignement, scolarité obligatoire,...) et l'ancrage nécessairement local de son exercice, selon une organisation aux différentes échelles territoriales liant étroitement écoles et communes, collèges et départements, lycées et régions.

Se dessine en outre une évolution que l'on peut ainsi caractériser :

- ◆ la demande sociale se fait de plus en plus exigeante pour disposer du plus grand choix éducatif de proximité : paradoxalement à l'heure des mobilités croissantes entre domicile et travail, on accepte aujourd'hui moins qu'avant de se déplacer loin, notamment pour le lycée ou l'université ;
- ◆ les interactions se font croissantes avec l'évolution de la demande des entreprises et leurs arbitrages en fonction des diplômés, de l'âge, de la place des femmes ;
- ◆ la mutation des communes, notamment avec le développement de l'intercommunalité n'a pas été jusqu'ici accompagnée d'une mutation équivalente dans l'organisation de l'école ;
- ◆ le développement de l'espace européen conduisant à la recherche d'une nouvelle conception au niveau européen de l'équivalence des diplômes.

Par ailleurs, la grande diversité des situations territoriales est délicate à interpréter en termes d'efficacité ou d'équité, lorsqu'on considère les différents objectifs susceptibles d'être assignés au système éducatif :

- ◆ scolarisation de tous les jeunes : jusqu'où ?
- ◆ réussite scolaire : selon quels indicateurs ?
- ◆ quelles compétences attendues au terme des différents parcours scolaires ?

On peut par là-même suggérer que les objectifs nationaux du service public d'éducation puissent être atteints à travers une certaine différenciation des objectifs académiques et régionaux.

Une vision centralisée, uniforme, trop précise peut en effet contrarier les mécanismes locaux d'adaptation des formations et des emplois. Ainsi en Alsace, le tissu économique permet une très bonne intégration des sorties de niveau CAP, suivis de cycles de formation tout au long de la vie, tandis que le taux d'accès au niveau du Bac est relativement faible ; inversement, en Midi-Pyrénées, la tendance est de pousser le plus longtemps possible l'enseignement général au détriment d'une culture de la formation professionnelle.

Les politiques à conduire par les autorités académiques doivent tenir compte de telles réalités. En ce sens, l'aménagement du territoire – entendu ici comme différenciation assumée des politiques académiques – peut être l'instrument d'une meilleure efficacité et d'une meilleure équité du service public d'éducation. De là par exemple l'intérêt d'un renforcement du partenariat ou des modalités de copilotage de l'offre de formation professionnelle entre l'État et les collectivités concernées, notamment régionales. ■

2.4

Les territoires à enjeux

Quels sont les territoires à enjeux d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire, ceux pour lesquels l'action de l'État doit venir compléter celle des collectivités territoriales ?

2.4-1 Le rôle moteur des grandes agglomérations

La capacité de la France à attirer des activités orientées vers les marchés internationaux passe par le dynamisme des couples région-métropoles. Les métropoles regroupent en effet des fonctions multiples : à la fois niveaux de cohérence du développement et de gestion de la proximité, espaces d'initiatives et de débats, lieux d'ouverture au monde et de rayonnement. La réussite des métropoles, la qualité du lien avec la région constituent par leur effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie régionale des facteurs essentiels du développement des territoires.

Vu d'Europe, le système des villes françaises apparaît déséquilibré. Non parce que Paris serait trop grand : l'aire métropolitaine francilienne possède une masse comparable à celles de Londres ou de la Ruhr, ou encore, sur les marges du continent, à celles d'Istanbul ou de Moscou. En revanche, les autres grandes villes françaises présentent un double déficit, en masse et, à population égale, en niveau d'équipements et de performances, au regard du réseau urbain européen.

Dans cette nouvelle perspective, les enjeux spécifiques à la région capitale tiennent à sa capacité à tirer l'économie nationale en rivalisant avec les autres grandes métropoles internationales en particulier dans les secteurs comme la recherche, la finance : depuis une dizaine d'années, certains signes d'affaiblissement apparaissent qui doivent être pris au sérieux (pertes de position dans la recherche publique et privée, importance du chômage des jeunes, croissance des inégalités infrarégionales). L'Île-de-France apporte en effet une contribution majeure à l'économie nationale, au financement des politiques publiques et donc à la redistribution territoriale des revenus (avec 19 % de la population, cette région contribue pour 37 % aux recettes de l'impôt sur le revenu, 50 % de la TVA, 58 % de l'impôt sur les sociétés).

Une stratégie nationale de renforcement du système urbain à vocation européenne paraît aujourd'hui d'autant plus nécessaire que les autres grandes villes étrangères en Europe et dans le monde se transforment à un rythme très rapide,

expérimentent, innovent dans de nombreux domaines de l'économie, de la culture, et du cadre de vie, et in fine concurrencent de plus en plus directement les métropoles françaises.

On peut, à cet égard, se demander si **l'organisation institutionnelle des grandes agglomérations** leur permet véritablement de prendre une place dans le concert européen et de rivaliser avec les grandes villes étrangères. La forme la plus intégrée d'intercommunalité (communauté urbaine) y est de création récente (Marseille, Nantes) ou maintenue dans le régime antérieur à la loi de 1999, moins contraignant quant aux transferts de compétences. Les périmètres sont le plus souvent largement inférieurs aux périmètres pertinents en termes d'activité économique et de potentialités de développement (réserves foncières notamment) ; ils ne peuvent assurer ni la solidarité fiscale ni la solidarité sociale visées par la loi. Dans un nombre non négligeable de cas, des intercommunalités "défensives" se sont constituées à la périphérie des communautés urbaines ou communautés d'agglomération, rendant plus complexe la prise de décisions affectant l'ensemble de l'agglomération. Les compétences sont souvent exercées de manière très retenue, voire faiblement exercées, en raison notamment des règles de fonctionnement propres aux établissements publics de coopération intercommunale.

À l'évidence, l'émiettement intercommunal qui caractérise le paysage français pèse lourdement - en dépit de certains progrès récents de l'intercommunalité - sur la capacité des grandes agglomérations à devenir des pôles véritablement attractifs pour des capitaux internationalement mobiles ou des activités à forte valeur ajoutée, à jouer un rôle moteur dans la création de richesse à l'échelle régionale et à renforcer la place de la France au niveau européen.

Au-delà des structures de coopération intercommunale, fondées sur la continuité, qui ont vocation à gérer les communautés d'intérêt de proximité, il n'existe par ailleurs pas de structure intégrée permettant de gérer la communauté d'intérêts de plusieurs intercommunalités urbaines, à l'échelle d'une aire métropolitaine ou d'une conurbation, alors que la constitution d'ensembles urbains de grande taille est sans doute, à court terme, la seule chance pour la France de pouvoir concurrencer les grandes métropoles étrangères.

2.4-2 Le regain des campagnes et des petites villes

Le monde rural a profondément changé et a cessé de se définir par opposition à la ville.

Les observations récentes et les travaux de prospective de ces dernières années ont clairement établi les dynamiques propres aux espaces ruraux qui ne doivent plus constituer pour la politique d'aménagement du territoire des lieux de transfert mais de nouveaux atouts pour la création de richesse par la diversité de leurs fonctions :

- ◆ en tant que **ressource et lieux de production** : si l'activité agricole couvre encore l'essentiel du territoire national, elle n'occupe plus que 8,5 % des emplois ruraux où dominent les emplois tertiaires (45 % du total) mais aussi les emplois industriels (25 %) ;
- ◆ en tant que **cadre de vie attractif**, où les modes de vie s'uniformisent : la campagne attire de plus en plus de nouvelles catégories de résidents, comme de jeunes actifs qui travaillent en ville, des retraités, ou des migrants européens notamment dans le sud-ouest, ou encore, de façon marginale mais croissantes des "multi-résidents" ;
- ◆ en tant que **"nature"**, dimension qui s'affirme avec la reconnaissance des fonctions éco-systémiques de certains espaces pour la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et la prévention de risques naturels comme les inondations.

Les politiques publiques d'aménagement doivent désormais chercher à valoriser ces atouts par des approches intégratrices plutôt que sectorielles, en incitant au développement de relations entre ces espaces et avec la ville et en assurant les conditions nécessaires d'accessibilité aux infrastructures et aux services d'intérêt général.

2.4-3 Les espaces "singuliers"

Certains territoires singuliers par leur situation géographique ou leur histoire sont porteurs d'enjeux nationaux ou européens qui appellent des politiques d'aménagement adaptées et fondent la légitimité **d'une politique spécifique de l'État**.

Ainsi, la **montagne**, dans un contexte profondément renouvelé, malgré des situations très diversifiées, reste un ensemble dont les dynamiques spécifiques sont de nature à fonder une approche commune soutenue par la France et l'Union européenne. Elle fut d'abord considérée, dans les années soixante, comme territoire dont les "handicaps" géographiques - le climat, l'altitude, la pente, l'isolement- devaient être compensés par des mesures de soutien essentiellement orientées vers la rénovation rurale ou la conservation du patrimoine naturel. Une inflexion majeure fut apportée par la loi de 1985, avec l'accent mis sur la dimension interministérielle de l'action publique et la définition de nouveaux espaces, plus larges et dotés d'instances spécifiques : les "massifs" englobent désormais, à proximité des zones de montagne proprement dites, les villes et les piémonts et deviennent ainsi plus aptes à porter des projets globaux de développement ; les services de l'État se réorganisent en désignant des préfets coordonnateurs de massif -dont les compétences ont été récemment précisées par décret en juillet 2002-, afin de simplifier l'exercice des responsabilités sur des périmètres élargis interdépartementaux ou interrégionaux.

Les massifs représentent en 2000 près de 30 % de la superficie du territoire national et 13,5 % de la population. Certains comptent parmi les territoires les plus attractifs du pays : les populations des Alpes et du Jura se sont accrues entre 1990 et 1999 à des rythmes nettement supérieurs à la moyenne nationale (respectivement 7 %, 5,2 % et 3,4 %), même si d'autres zones plus isolées en particulier du Massif central ou des Pyrénées restent menacées de déclin.

La politique de la montagne, forte de l'expérience et de la culture partagée de ses acteurs, est au cœur de la recherche de solutions innovantes dans de nombreux domaines essentiels du développement de territoires de faible ou moyenne densité français ou européens : l'équilibre entre tourisme, agriculture et préservation des ressources naturelles, les nouvelles formes de multiactivité, l'organisation de réseaux de petites et moyennes entreprises industrielles innovantes orientées vers les marchés internationaux, les usages des technologies de l'information et de la communication au service d'entreprises et de populations distantes des métropoles...

Autre exemple, les enjeux propres au **littoral** ont été inscrits très tôt dans la politique d'aménagement du territoire national : soutien à l'activité portuaire et industrielle, préservation du patrimoine naturel avec la création du Conservatoire de l'espace littoral en 1975, maîtrise de l'urbanisation avec la loi de 1986.

La France a vocation à être une grande nation maritime dans l'Europe. Le potentiel que représentent les façades maritimes de la France pour le continent européen est encore largement sous exploité : transport maritime avec leur logistique pour désengorger les réseaux terrestres ; tourisme ; activités industrielles, scientifiques, culturelles liées aux produits de la mer. Des politiques spécifiques intégrées de développement durable, comme le recommande l'Union européenne, sont nécessaires pour porter cette ambition et maîtriser les risques de déséquilibres, les pressions démographiques, environnementales, exercées sur ces territoires souvent particulièrement fragiles.

L'avenir du **tourisme** est un enjeu de politique publique sur ces territoires, montagne et littoral, particulièrement attractifs : pour reconquérir et remettre à niveau des sites dont les équipements anciens ne sont plus à la hauteur des standards actuels de qualité de l'hébergement et des services ; pour favoriser une meilleure répartition de la fréquentation aujourd'hui trop concentrée dans l'espace et trop saisonnière.

L'État doit continuer de se porter vers ces territoires - montagne, littoral, mais aussi certains corridors fluviaux, ou encore DOM-TOM, où s'exercent avec le plus d'acuité les tensions et les conflits d'usage de l'espace, et cela afin de faire prévaloir des solutions conformes à l'intérêt général et aux équilibres que nécessite la perspective d'un développement durable. ■

3

DIX orientations pour une nouvelle politique d'aménagement du territoire

Accompagner la décentralisation

- I** Recentrer l'État sur ses priorités
- II** La région, nouveau pivot de la cohérence territoriale
- III** La péréquation et la maîtrise des finances publiques
- IV** Organiser l'équité dans l'accès aux services publics

Préparer les territoires aux nouvelles dimensions de l'Europe

- V** Inventer de nouveaux partenariats de projets dans les petites Europe
- VI** Soutenir la dimension européenne des "Régions-Métropoles"
- VII** Renforcer les pôles de compétitivité européens

Co-produire l'aménagement du territoire

- VIII** Le nouveau contrat de territoire
- IX** Mesurer les dynamiques et les inégalités territoriales
- X** Renforcer les fonctions de pilotage et l'ingénierie territoriale

I

ORIENTATION I

Recentrer l'État sur ses priorités

Le projet de Constitution définit la France comme une République dont l'organisation est décentralisée. Identifier dans ce cadre les compétences de l'État, unitaire, semble tenir de la gageure, dès lors que l'État garde la "compétence de sa compétence", contrairement à une organisation fédérale où l'État a des responsabilités résiduelles.

Si la décentralisation conduit à la coproduction des politiques d'aménagement et de développement des territoires, l'État y conservera des responsabilités éminentes, notamment parce que la France doit concevoir l'organisation de son territoire dans une perspective européenne et mener de front la réforme de son administration. Ces fonctions recentrées peuvent se regrouper autour de trois grandes priorités :

- **L'État acteur de l'aménagement et garant de la cohérence nationale**, doit pouvoir, pour construire une vision d'ensemble, disposer de moyens d'observation, de prospective et d'évaluation à la fois renforcés et partagés. Il reste un acteur à part entière dans les domaines les plus structurants de la politique d'aménagement du territoire : grands investissements, sécurité y compris face aux risques majeurs naturels et technologiques, développement durable. Il est le garant de la cohérence des politiques partagées par le contrat dans le cadre d'un nouveau partenariat État-région ;
- **L'État garant de l'équité territoriale**, veille à l'égal accès des citoyens aux services publics et assure aux collectivités locales des ressources équitables ;
- **L'État développeur**, garde ses outils législatifs et fiscaux pour développer la compétitivité du site France. Il lui revient également d'accompagner les territoires pour faire face à des enjeux d'envergure, qu'il s'agisse de mutations de grande ampleur, de gestion de risques majeurs ou de projets concourant à l'internationalisation des économies régionales. Il doit enfin favoriser, au moins dans un cadre transitoire, l'ingénierie territoriale, qu'il s'agisse des ressources humaines ou des bonnes pratiques, et le développement de la coopération entre les collectivités.

L'approfondissement de la décentralisation, en déplaçant le centre de gravité des politiques d'aménagement, change également la nature des enjeux de pilotage de la politique

d'aménagement du territoire. La question interministérielle, tout en restant prégnante, cède aujourd'hui le pas à la question du dialogue entre l'État et les collectivités.

La **nouvelle Datar** doit mettre en œuvre une double fonction :

- ◆ une fonction interministérielle pour préparer les arbitrages du Premier ministre ;
- ◆ une fonction tournée vers les collectivités, d'élaboration conjointe des cadres de cohérence des politiques partagées et de soutien à l'ingénierie de développement des territoires : cette fonction doit être construite en partage avec les collectivités dans l'esprit de la décentralisation ; la création d'un GIP aménagement du territoire devrait permettre d'institutionnaliser ce partenariat.

Cette évolution devrait naturellement s'accompagner d'une beaucoup **plus grande fongibilité** des interventions de l'État et d'une plus grande déconcentration au niveau régional de l'État qui faciliteraient le renouveau de la politique contractuelle.

De ce point de vue, la loi organique de 2001 relative aux lois de finances constitue un progrès pour une meilleure gestion des deniers publics. Toutefois le **concept de programme ministériel est un obstacle à une véritable politique territoriale**, qui suppose une vision interministérielle, transversale et globale soutenue par la fongibilité des crédits. Ce principe de gestion ministérielle de programme institué par la LOLF amène à s'interroger sur la nécessité de rassembler toutes les directions en charge des principales politiques territoriales sous l'autorité d'un seul ministre.

En effet, l'État doit être en mesure de s'organiser en interlocuteur unique des collectivités territoriales avec lesquelles élaborer et mettre en œuvre ces politiques partagées : se trouve ainsi posée pour l'État la question d'un rapprochement des administrations en charge des collectivités locales, des politiques territoriales et de l'aménagement du territoire. Un tel rapprochement pourrait se concrétiser dans un **ministère des territoires** qui pourrait dès lors associer les compétences territoriales restant dans le champ de l'État d'autres ministères.

Une telle option permettrait à l'État d'offrir aux collectivités locales une réponse globale et plus cohérente aux problématiques de développement, en quelque sorte donnerait l'opportunité à l'État de parler d'une seule voix dans son échange avec les collectivités.

Pour conduire une telle réflexion, un **audit indépendant** portant sur l'organisation de l'État en matière d'aménagement du territoire permettrait d'évaluer le fonctionnement entre administrations de missions, administrations centrales, administrations déconcentrées ainsi qu'avec l'échelon européen, afin de proposer :

- ◆ d'en redéfinir les missions, responsabilités et modes de financement ;
- ◆ d'en modifier les procédures de gestion et d'évaluation ;
- ◆ d'en ajuster les effectifs et leur répartition ;
- ◆ d'en déterminer le meilleur pilotage possible. ■

II

ORIENTATION II

La région, nouveau pivot de la cohérence territoriale

Les lois de décentralisation donnent à la région, au même titre que l'État, une compétence générale en matière d'aménagement du territoire. Ce qui n'est encore très largement aujourd'hui qu'un principe peut devenir demain une réalité, sous quelques conditions à réunir :

1 Donner à la région une véritable compétence d'autorité organisatrice dans les domaines clés de l'aménagement du territoire

Trois domaines sont principalement concernés :

- ◆ **La planification spatiale et la déclinaison des grandes politiques publiques sur le territoire régional.** À cet égard, les schémas régionaux devraient pouvoir évoluer, vers de véritables documents normatifs élaborés par la région, en association avec les collectivités concernées, et approuvés par l'État, notamment pour les espaces régionaux à forts enjeux.
- ◆ **La programmation des actions dans les domaines les plus structurants :** les transports (y compris les routes nationales d'intérêt régional quand il y a financement régional), l'ensemble de la formation professionnelle, les pôles régionaux de recherche, l'environnement et, en liaison plus étroite avec l'État, les politiques relatives à l'enseignement, la santé, la culture et le développement rural (notamment dans la perspective du renforcement du deuxième pilier de la politique agricole commune).
- ◆ **Le développement économique,** la région devant disposer d'une compétence générale en matière d'aide au développement industriel et agricole, au

tourisme, au commerce et à l'artisanat. Ses moyens d'expertise, de prospection internationale, d'appui à la création de pôles d'excellence reconnus par la création de véritables agences de développement régional, à l'instar des régions allemandes, italiennes ou britanniques. L'État quant à lui recentrant son rôle sur quelques priorités géographiques (pôles d'excellence, bassins en difficulté) ou thématiques (grands projets et investissements internationalement mobiles).

2 Conserver à la région son rôle d'administration légère, de conception et de mission

La région n'est pas faite pour gérer et toute tâche de gestion lourde ne peut se faire qu'au détriment de son rôle de coordination, d'autorité organisatrice qu'il convient de valoriser et de promouvoir. Tout en laissant ouverte la possibilité de solutions différenciées selon les contextes régionaux, le principe de subsidiarité devrait conduire à déléguer chaque fois que possible aux départements la gestion des infrastructures lourdes, y compris lycées et routes nationales, la programmation étant en revanche de compétence régionale.

3 Conforter les agences régionales de développement économique

Le développement d'agences dédiées au développement économique ou d'établissements publics régionaux pourrait être également favorisé, pour faciliter la coopération entre collectivités locales, le partenariat public-privé, en permettant aux régions de disposer d'outils professionnels sans accroître leurs tâches de gestion directe. Elles devraient aussi simplifier les démarches d'accueil de l'entreprise pour aller le plus loin possible dans une logique de guichet unique.

4 Organiser le partenariat État-région

La conception même des contrats de plan doit être revue au regard des nouveaux enjeux de décentralisation (cf. proposition 3). De la même façon, il paraît logique que les régions soient parties prenantes à la conception des documents de planification nationaux et européens. La création d'un lieu de dialogue officiel entre l'État et les régions paraît nécessaire, par exemple sous la forme d'une **conférence des exécutifs régionaux**, afin de renforcer le partenariat dans l'élaboration du cadre de cohérence des politiques partagées. ■

III

ORIENTATION III

La péréquation et la maîtrise des finances publiques

La concentration “naturelle” de l’appareil de production, conjuguée à la faible densité de notre pays, est à l’origine d’importantes disparités de ressources entre collectivités. 4 % des communes possèdent ainsi plus de 50 % des bases de taxe professionnelle, 90 % moins de 10 %. La montée en puissance de l’intercommunalité, l’élargissement des périmètres de la fiscalité locale constituent un levier déterminant pour la réduction de ces disparités.

L’approfondissement de la décentralisation, en confiant de plus larges responsabilités aux collectivités, devra s’accompagner d’un renforcement des mécanismes de solidarité (la péréquation). Mais, c’est sans doute plus globalement la refondation du pacte financier liant l’État et les collectivités locales qui est désormais à l’ordre du jour.

1 Maîtriser l’ensemble des finances publiques

La reconquête par les collectivités locales de leur autonomie fiscale, croisée à l’extension de leur périmètre d’intervention, n’est pas sans risque pour les finances publiques.

Le gouvernement français, responsable devant les institutions européennes, du respect du pacte de stabilité et de croissance doit assurer la régulation des trois piliers du système financier : les administrations centrales, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

La modernisation de la fiscalité locale devrait s’accompagner **d’un mécanisme de tempérance, sous forme d’un encadrement en matière de fixation des taux.**

Ces dispositions, mais plus généralement les “réglages financiers” nécessaires à l’ajustement entre ressources et besoins, notamment lorsque l’État crée de nouvelles obligations aux collectivités, ne devraient pas procéder de la seule voie administrative.

Le Parlement débat déjà de la loi de finance concernant les finances de l’État et de la loi de financement de la sécurité sociale concernant l’administration de la sécurité sociale.

Dans le respect du principe d’autonomie des autorités délibérantes des collectivités, il conviendrait **de compléter ce dispositif en portant devant le Parlement le débat sur la place des finances des collectivités territoriales dans la maîtrise de l’ensemble des finances publiques et le respect des engagements pris au sein des institutions européennes.**

2 Assurer de véritables ressources financières aux régions

La dévolution ambitieuse de nouvelles missions et compétences aux régions ne peut s’accommoder du “bricolage” fiscal actuel. **Elle plaide pour une dissociation claire des ressources financières et fiscales du niveau régional d’avec le niveau local.**

Dans ce cadre, l’autonomie financière de la région devrait être garantie par **une fiscalité moderne assise sur un partage d’impôts d’État**, comprenant un impôt économique et un impôt ménage. Ces impôts devraient être capables de refléter les performances de la région, donc être dynamiques vis-à-vis de la croissance, et devraient disposer des bases aussi bien réparties que possible sur le territoire national pour limiter les besoins de péréquation.

Deux impôts apparaissent dans ce cadre plus approprié, **la TIPP**, en tant qu’impôt économique, **une imposition régionale des revenus primaires**, sur des bases analogues à celles de la contribution sociale généralisée (CSG), en tant qu’impôt ménage.

3 Organiser la péréquation

Si la décentralisation repose sur l’acceptation de choix de gestion et d’arbitrages démocratiques différenciés laissant aux collectivités, sous le contrôle du contribuable, une marge de manœuvre sur le degré d’interventionnisme public, ces dernières doivent pouvoir disposer de ressources équitables. C’est le rôle de la péréquation.

- ◆ Les critères fondant la péréquation méritent d’être rénovés pour mieux tenir compte des caractéristiques économiques mais aussi sociales des territoires en cause. **Le développement de nouveaux indicateurs qui rendent mieux**

compte du progrès social et de l'impact des activités humaines sur l'environnement doit être recherché (indicateurs de croissance - PIB, emploi... -, de modernité - productivité, recherche...-, de précarité - RMI, chômage de longue durée, pathologie spécifique...-, d'accessibilité - distance, densité...).

- ◆ Au niveau régional, la nature des ressources disponibles comme les dispositions constitutionnelles en voie d'adoption interdiront d'organiser la péréquation "à la source". **C'est par une solidarité accrue entre les régions** à travers la constitution d'un fonds de cohésion alimenté par un écrêtement des ressources (péréquation horizontale) qu'il sera possible d'assurer l'équité des ressources dont elles pourront disposer.
- ◆ Au niveau local, la péréquation ne peut toutefois, à elle seule, corriger les effets de l'émiettement communal. **Elle est tributaire des progrès de l'intercommunalité** et du partage, à l'échelle de bassins fiscaux cohérents, de la ressource économique, qui restent la priorité pour des raisons d'efficacité économique et de justice fiscale. **La réforme nécessaire pour mieux répartir la Dotation Globale de Financement devrait prendre en compte ces espaces nouveaux, plus larges, pour la mise en œuvre des solidarités intercommunales.**

4 Recentrer l'effort de l'État sur la correction des déséquilibres structurels

Les capacités redistributives de l'État, qui sont à la source des mécanismes de cohésion sociale, sont étroitement conditionnées par la richesse produite. Alors que l'extension des compétences décentralisées amputera nécessairement son budget, **l'État doit préserver des capacités d'interventions structurelles, nécessairement stratégiques et plus ciblées**, notamment pour aider les territoires à créer plus de valeur ajoutée. Dans ce cadre, l'État sera amené à privilégier la mise en œuvre de politiques dont l'enjeu national ou européen est fort. **La mise en œuvre de ces politiques structurelles empruntera la voie du contrat**, la solidarité de la Nation vis-à-vis des territoires les plus fragiles s'exprimant alors à travers **la modulation des taux d'intervention.** ■

IV

ORIENTATION IV

organiser l'équité dans l'accès aux services publics

- 1 Pour mieux garantir les possibilités de développement des différents territoires et assurer l'égalité d'accès des citoyens aux services fondamentaux (santé, éducation, logement, emploi, culture, sécurité, etc.), les dispositifs des politiques publiques et les moyens des services publics doivent être adaptés à la diversité des territoires et tenir compte des handicaps ou des contraintes qui les caractérisent, selon le principe de l'équité territoriale.**

Le principe d'équité territoriale, qui pourrait être défini par la voie législative, trouve à s'appliquer par la péréquation et l'accompagnement financier des territoires en difficulté, mais aussi, et de manière privilégiée, par une réorganisation des services publics dans le cadre de la solidarité nationale. L'offre de services publics constitue en effet un élément déterminant de l'attractivité des territoires.

- 2 La réorganisation des services publics, marchands et non marchands, relevant de l'État doit être entreprise dans les meilleurs délais afin de garantir au plus près des usagers une qualité de service public qui menace de faire défaut dans un certain nombre de territoires lorsqu'elle ne fait pas déjà défaut.**

Cette réorganisation doit être fondée sur :

2.1 la recherche de modalités diversifiées, alternatives à l'offre traditionnelle de services publics, au meilleur coût dans le cadre de la solidarité nationale.

Par exemple :

- ◆ tarifs conventionnés des consultations, visites médicales et actes paramédicaux plus élevés dans les espaces ruraux et territoires en déclin où le nombre de praticiens et auxiliaires médicaux est insuffisant ou menace de le devenir ;
- ◆ renforcement du suivi prénatal et accouchement médicalisé à domicile pour les cas les plus simples, comme aux Pays-Bas et en Suède, comme alternative à la fermeture des maternités dans les territoires en déclin ;
- ◆ nombre d'élèves par classe significativement moins élevé dans les écoles des quartiers en difficultés que dans les écoles des autres quartiers urbains ;
- ◆ introduction du télé-enseignement pour les espaces de montagne.

2.2 la définition de critères et d'indicateurs nationaux de résultats à atteindre quant aux possibilités d'accès des citoyens aux services fondamentaux (santé, éducation, logement, emploi, culture, sécurité, etc.) afin d'établir l'objectivité des équivalences de qualité du service public et de permettre des évolutions.

Ces critères et indicateurs pourraient être soumis à débat dans les instances appropriées (CES par exemple) et actualisés à échéance régulière (tous les 5 ans par exemple) en fonction de l'évolution de la démographie, de la demande sociale, des modes de vie mais aussi des technologies. Ils appellent un appareil d'observation, de suivi et d'évaluation approprié.

2.3 l'association des élus locaux mais aussi des représentants des usagers des divers services et des représentants des habitants. Ces deux dernières catégories ne se recouvrent pas compte tenu de la mobilité des personnes et des possibilités offertes par les NTIC.

2.4 une claire définition du niveau de service universel commun en ce qui concerne les services marchands, afin de clarifier ce qui relève de la solidarité (nationale ou infra-régionale selon le cas), lorsque la recherche de modalités alternatives à l'organisation traditionnelle ne permet pas d'éviter un surcoût du service public. Cette clarification est d'autant plus nécessaire que la réglementation communautaire cherche à mieux encadrer le rôle des services d'intérêt général dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale reconnus par le traité.

On peut regretter, à cet égard, la très insuffisante prise en compte de l'aménagement du territoire par les autorités régulatrices des services marchands.

La réorganisation des services publics doit en outre privilégier :

- 2.5 le regroupement des services des différents départements ministériels par grande fonction du point de vue de l'utilisateur, sur la base d'une organisation de type front office/back office, afin d'abaisser le seuil critique de présence physique du service public et d'en améliorer la proximité.
- 2.6 la recherche d'une synergie avec l'organisation des services publics des collectivités territoriales visant à une plus grande efficacité pour les usagers de la simplicité ayant pour objectif la meilleure adéquation (qualitative et quantitative) de l'offre territoriale des différents services publics aux besoins de la population, au sein de territoires de projet notamment.

3 **Outre la péréquation financière** (cf.2 ci-dessus), **l'équité territoriale doit également se concrétiser par des outils d'intervention flexibles** afin d'accompagner, dans le respect du principe de subsidiarité, des territoires en difficulté dans le domaine économique, principal moteur de l'emploi et de la création de richesse. Il peut s'agir de subventions, prêts ou incitations fiscales. ■

V

ORIENTATION V

inventer de nouveaux partenariats de projet dans les petites Europe

Les “Petites Europe” sont des ensembles de coopération territoriale, transfrontaliers, pouvant regrouper des territoires appartenant à au moins deux pays de l’Union, en fonction d’affinités économiques, géographiques, environnementales ou culturelles. Des régions françaises participent déjà très activement à la dynamique des petites Europe dans le cadre des programmes européens INTERREG.

Cette dynamique a deux origines : certains ensembles transfrontaliers, tels que la Conférence des régions périphériques maritimes (mais aussi les régions de la mer Baltique) ont pris dès le début de la Communauté européenne, l’initiative d’affirmer l’autonomie et le dynamisme de coopérations européennes transnationales, fondées sur des identités historiques et géographiques fortes. Ultérieurement, dans le cadre de la réforme des fonds structurels, la Commission a reconnu et encouragé la richesse d’initiatives de coopération transfrontalière induites par le développement du marché intérieur européen.

Aujourd’hui, avec l’accentuation de la décentralisation dans tous les États membres, le rôle accru des villes et des compétences économiques externes des régions, les réseaux de coopération inscrits dans le cadre très flexible des petites Europe trouvent un nouvel élan.

Des espaces privilégiés pour faire progresser l’intégration européenne

Le développement “spontané” de la dynamique des petites Europe est appelé à se poursuivre, dans le cadre de l’élargissement pour deux raisons :

- 1 Du point de vue des autorités territoriales et locales, elles offrent un cadre pour optimiser une capacité d'action à l'échelle européenne, réelle mais limitée dans ses moyens, par exemple pour :
 - ◆ donner une taille critique à un réseau de ville et réduire les rivalités transfrontalières ;
 - ◆ encadrer des actions environnementales à l'échelle d'un massif ou d'un bassin fluvial ;
 - ◆ stimuler un développement économique faisant appel à d'anciennes relations historiques (par exemple arc atlantique ou arc méditerranéen).

- 2 D'un point de vue européen, les Petites Europe offrent et offriront de plus en plus le moyen de "décliner" territorialement des stratégies européennes de développement ou d'infrastructure. Les stratégies en question (transports, énergie, télécommunications, environnement) ne pourront jamais découler d'un cadre législatif communautaire contraignant ; elles se mettront en place par interaction entre un schéma européen à valeur indicative et des procédures de planification concertées transeuropéennes. Exemple :
 - 1 La construction de "**corridors européens**" (axe de développement transnationaux autour de grandes infrastructures de transport multimodal) permettrait aux régions riveraines d'axes de transit majeur de mieux bénéficier d'un trafic de proximité autour de ces axes. Le dessin de ces corridors figure dans le schéma de développement spatial européen (SDEC) mais il ne pourra s'accomplir qu'au travers d'échelons intermédiaires territoriaux tels que les Petites Europe.
 - 2 D'une manière plus spécifique, la prochaine réforme des politiques structurelles développera le concept de cohésion sociale et territoriale : l'appui aux régions relativement moins favorisées ne serait pas attaché seulement à un droit découlant d'un niveau de produit intérieur brut par tête, mais aussi en fonction de solidarités de coopération territoriale dont elles pourront bénéficier à l'échelle d'une "**petite Europe**".

Un cadre pour valoriser les atouts européens de la France

La France a intérêt à l'affirmation du rôle joué par les Petites Europe dans le futur développement de l'espace économique continental européen :

- ◆ la bipolarité est-ouest s'en trouvera relativisée ;
- ◆ elle peut en attendre un traitement opérationnel de la question du transit.
- ◆ elle renforce l'attractivité de ses métropoles candidates pour un "rang européen" ;
- ◆ elle ajoute un paramètre dans son jeu pour la répartition des fonds structurels ;

- ◆ elle affirme son leadership sur des espaces naturels tels que l'arc atlantique, le massif alpin, l'arc méditerranéen et se positionne fortement dans l'Europe du nord ouest où la métropole parisienne à sa place.

Pour concrétiser les avantages d'une stratégie européenne de la France basée sur les "petites Europe", il y aura lieu :

- ◆ de pousser les travaux sur la création d'un outil communautaire de coopération transfrontalière (équivalent au GIEE pour les entreprises.);
- ◆ de pousser l'idée d'une extension des exceptions à la réglementation européenne des "aides d'état" au bénéfice des projets conçus dans le cadre des petites Europe;
- ◆ de formaliser le lien entre le SDEC et les travaux de prospective ou de programmation effectués à l'échelle des petites Europe;
- ◆ augmenter la part des programmes de type INTERREG dans le cadre de la prochaine réforme et prendre en compte les projets structurants. ■

À titre d'exemple, les actions qui devraient être conduites dans ce cadre pourraient être :

Sur l'arc atlantique :

- contrôler les trafics maritimes et de prévention des pollutions marines ;
- développer le cabotage du Portugal aux Pays-Bas pour réduire les transports routiers nord/sud ;
- coordonner les politiques touristiques ;
- préserver les espaces naturels de la façade atlantique.

Sur l'arc méditerranéen :

- organiser le développement sud-est/sud-ouest de l'Europe par des infrastructures de transport (cabotage, liaisons aériennes villes-villes, TGV Gênes-Barcelone) et par la mise en réseau des sites d'innovation technologique.

Sur l'arc alpin :

- tourisme et préservation de l'environnement ;
- corridors de développement.

Transfrontalier :

- améliorer les infrastructures ou les liaisons d'intérêt européen (corridor nord, liaison ferroviaire rapide entre Francfort et Strasbourg dans la perspective de l'élargissement) ;
- favoriser l'émergence d'espaces de vie transfrontaliers ;
- créer de véritables collectivités transfrontalières de droit européen.

VI

ORIENTATION VI

soutenir la dimension européenne des Régions-Métropoles

La compétitivité de la France passe par celle de ses grandes métropoles et par leur capacité d'entraînement des économies régionales.

Vue de l'Europe, l'organisation urbaine française reste déséquilibrée. Si Paris fait partie avec Londres des 2 villes européennes de rang mondial, aucune métropole française n'apparaît dans la classe des très grandes villes de niveau européen et les premières villes françaises (Lyon, Marseille, Lille, Toulouse et Strasbourg) commencent seulement à rivaliser avec le cercle des capitales régionales européennes (Francfort, Zurich, Turin...).

Une stratégie nationale devrait donc viser à porter aux premiers rangs européens les principaux systèmes urbains c'est-à-dire les métropoles elles-mêmes et les villes qui les entourent. C'est dans ce cadre également que la place mondiale de la région capitale devra pouvoir être confortée.

Les enjeux convergents des régions et de leurs métropoles supposent l'organisation d'un partenariat spécifique, fondé sur leur reconnaissance mutuelle, chacun de ces deux niveaux constituant un espace de cohérence des politiques d'aménagement du territoire.

Cette stratégie doit se construire à partir d'initiatives communes des villes et des régions avec l'appui de l'État, celui-ci devant cibler son intervention sur les politiques les plus structurantes. Les enjeux qui appellent une intervention de l'État peuvent se regrouper autour de quatre grands axes.

Les fonctions d'excellence pour améliorer l'attractivité des métropoles

- ◆ Le rayonnement international des grands pôles universitaires n'est pas encore suffisamment mis en valeur (accueil des étudiants, enseignants et chercheurs étrangers, rôle des universités comme tête de réseau de coopération et d'échange...) et les lieux d'échange entre recherche publique, recherche privée et grandes entreprises insuffisamment développés.
- ◆ S'agissant des activités culturelles, l'attraction parisienne prédomine encore largement. Les secteurs de la création artistique, de la production audiovisuelle, de l'édition et du multimédia sont plutôt faibles dans ces villes alors même qu'il s'agit aujourd'hui de filières d'avenir.
- ◆ D'une façon générale, le recours aux nouvelles technologies d'information et de communication doit être favorisée, comme élément d'attractivité et de rayonnement.

L'accessibilité des grandes villes pour mieux les intégrer dans leur environnement européen

- ◆ Il convient de conforter voire de favoriser **l'émergence de hubs aériens moyens courriers** dans quelques villes françaises hors Paris afin qu'elles disposent d'une accessibilité internationale de premier ordre. Ce sont également les infrastructures de liaison entre aéroports et les différents centres des métropoles qui peuvent constituer un avantage comparé très important. Il semble prioritaire d'appuyer les opérations en cours dans ce domaine et soutenir les projets nouveaux qui pourraient voir le jour.
- ◆ Les liaisons ferroviaires rapides sont un enjeu considérable pour renforcer le maillage des villes françaises et européennes. Une priorité doit être affirmée en faveur des liaisons favorisant les **liens interrégionaux entre grandes métropoles** mais surtout celles qui renforcent l'intégration de ces villes à l'échelle des petites Europe.

Une politique d'accueil de haute qualité

- ◆ En matière d'accueil de sièges sociaux, le déséquilibre persistant entre Paris et les grandes villes de province ne pourra s'inverser qu'à condition d'offrir des sites d'accueil très attractifs. Le développement de nouveaux quartiers, dans le cadre de grands projets métropolitains marqués par leur ambition, la polyvalence des objectifs poursuivis (économique, urbain, culturel...) devrait être envisagé à Nantes, à Bordeaux, Strasbourg ou Toulouse sur le mode de ce qui a été réalisé à Lille, à Lyon ou Marseille. A ces projets doivent correspondre des formes de maîtrise d'ouvrage adaptées, un partenariat

public-privé et une contractualisation entre État, région et agglomération.
(cf. également la proposition d'incitation fiscale au transfert des sièges sociaux, de l'orientation VII).

- ◆ Il est également nécessaire de renforcer la capacité des grandes villes françaises à prospecter et à **accueillir des organismes publics nationaux et internationaux** (agences européennes, ONG, agences ONU) qui constituent un levier supplémentaire d'attractivité et d'internationalisation.
- ◆ de même des actions visant à l'internationalisation des principaux services aux habitants (écoles, services administratifs, emplois etc.) doivent être activement encouragées afin d'offrir des conditions d'accueil de qualité pour les résidents expatriés.

Un partenariat métropolitain renforcé et le développement de formes innovantes de coopération

- ◆ asseoir le rôle de quelques métropoles en Europe passe par le développement d'une coordination souple sur l'aire métropolitaine élargie des villes. À l'instar de l'association créée autour de la région urbaine de Lyon-Saint-Étienne (RUL), des formes de concertation permettant d'associer l'ensemble des villes du système urbain ainsi que la région devraient être imaginées.
- ◆ de la même façon et s'agissant des agglomérations transfrontalières (Lille, Strasbourg, sillon mosellan...), des cadres juridiques de coopération doivent être mis en place en partenariat avec les États voisins en vue de la constitution de réels **Eurodistricts transfrontaliers de droit européen**.
- ◆ pour formaliser l'implication de l'État dans cette nouvelle politique et dans le cadre de la réforme des contrats de plan évoquée plus haut, on peut imaginer la mise en place de **contrats métropolitains tripartites** à l'initiative des métropoles et des régions. ■

VII

ORIENTATION VII

Renforcer les pôles de compétitivité européens

Si la notion de pôle de compétitivité recouvre des configurations différentes en termes de taille, de technologies, de niveau de gamme, de degré d'intégration et de tissu productif, le dénominateur commun est constitué par l'ambition d'atteindre grâce à une coopération interentreprises une part de marché significative au plan européen, voire mondial.

Conforter et développer les pôles de compétitivité européens est dicté par la nécessité de maintenir à long terme la France dans le peloton de tête des économies développées, notamment face à de nombreux nouveaux compétiteurs qui, de l'Europe médiane à l'Extrême Orient, apparaissent sur la scène mondiale.

Par de nombreux aspects, cette stratégie concerne directement les territoires : l'amélioration de l'environnement des entreprises, l'attractivité et les modes de gouvernance locale pour créer un véritable milieu innovant.

Le renforcement des pôles de compétitivité de l'économie française et la contribution à l'émergence de nouvelles activités aux meilleurs standards internationaux impliquent une démarche en deux temps.

→ Identifier et faire connaître les pôles de compétitivité européens

L'identification de ces pôles constitue en soi un enjeu majeur. Cette préoccupation résulte, en particulier, du fait que la mise en place d'un soutien adapté et de long terme exige une appréciation des atouts et des opportunités que peut saisir la France en matière de développement et des formes multiples que peuvent prendre les spécialisations internationales de notre économie.

Elle repose donc sur une méthode qui s'appuie à la fois sur l'analyse de données objectives et sur l'expertise et l'implication des acteurs concernés tant au niveau local que national (élus, chefs d'entreprises, acteurs du développement local).

Ce travail devra être piloté par un comité restreint, associant des experts, des économistes et des industriels français et européen, travaillant sous l'impulsion de la Datar.

→ Redéfinir les politiques publiques de soutien et de développement

Ces politiques publiques s'appuieront sur trois modalités principales :

- ◆ Elles doivent être **contractualisées avec les partenaires locaux privés et publics**. L'identification et l'appui des pôles de compétitivité doivent s'inscrire dans une stratégie à long terme de développement partagée. Le renforcement des moyens des agences régionales de développement économique, qui n'ont pas la dimension de celles d'autres pays européens, doit certainement être privilégié.

En s'inspirant de l'exemple allemand, qu'il convient de mieux connaître, cette action peut faire l'objet d'un appel d'offre en direction des régions françaises candidates au développement de ces activités.

- ◆ Le soutien de ces pôles doit passer par la mobilisation des **politiques structurantes de l'État** en cohérence avec les stratégies régionales de recherche de l'excellence : infrastructures, formation, enseignement supérieur, recherche, équipement, immobilier, délocalisation d'emplois publics.

Des mécanismes fiscaux d'incitation à la localisation d'entreprises par exemple, en cas de transferts de locaux, et tout particulièrement de sièges sociaux, de Paris vers des pôles de compétitivité, sous forme d'exonération d'impôts sur la plus-value immobilière et sur agrément du projet par un comité où siège la Datar.

- ◆ Enfin, **l'investissement des entreprises et l'attraction d'investisseurs étrangers** sur ces pôles doivent être favorisés par les pouvoirs publics. ■

VIII

ORIENTATION VIII

Le nouveau contrat de territoire

Depuis deux décennies, l’articulation des politiques nationales et régionales d’aménagement du territoire s’exerce dans le cadre des contrats de plan État-régions.

Si ces contrats ont le mérite de favoriser la définition d’objectifs prioritaires et une réelle convergence des actions d’aménagement, ils ont souvent l’inconvénient de multiplier les cofinancements et de disperser les moyens sur un très grand nombre d’actions d’intérêt parfois secondaire. En outre, ils ont abouti sur des formes de partenariat très déséquilibré dans la mesure où la quasi-totalité des actions contractualisées relève du seul champ de compétence de l’État.

Pour autant, toutes les réflexions menées au sein du comité stratégique laissent intacte la nécessité d’un cadre contractuel permettant de conjuguer les choix nationaux, les orientations de politique européenne d’une part, les volontés locales d’autre part. Il est également clair que la synthèse de ces volontés communes doit s’exercer au niveau régional.

La nouvelle phase de décentralisation et l’exigence de cohérence des politiques publiques menées par le couple État-régions appellent donc un renouveau de la politique contractuelle, le cadre actuel des contrats de plan ayant en quelque sorte “fait son temps”.

Cette réforme, qui pourrait être initiée à partir de 2005 après l'élection des nouveaux exécutifs régionaux, pourrait reposer sur les quelques principes suivants :

- ◆ **un contrat simplifié** distinguant plus nettement la notion d'engagement commun et celle de financement commun. Un document stratégique, contrat cadre destiné à être décliné dans des actions à géométrie variable, pourrait ainsi regrouper les engagements pris par chacun des partenaires dans ses domaines de compétence et sur ses financements propres pour contribuer aux objectifs communs. Un document de programmation recenserait parallèlement le petit nombre de projets ou de programmes appelant des cofinancements, avec dans chaque cas un chef de file identifié.
- ◆ **un contrat sélectif et équilibré** comprenant pour sa partie cofinancée deux volets : celui des grandes opérations d'intérêt **national ou interrégional** conduites par l'État avec le concours d'une ou plusieurs régions, celui du projet régional piloté par la région avec le concours des autres collectivités (départements, villes) et financé par l'État sous forme d'un **fonds de concours unique**. Ce projet régional pouvant également servir de document de programmation pour les fonds européens.
- ◆ **un contrat plus court**, permettant des ajustements plus fréquents et une plus grande maîtrise des engagements financiers des partenaires. Même s'il n'existe pas de durée idéale, on peut penser qu'une période de 3 à 5 ans serait mieux adaptée, en permettant également une plus grande cohérence entre les orientations du contrat et le projet de mandature des assemblées régionales.
- ◆ **un rôle de chef de file plus affirmé de la région** aussi bien dans le choix des grands projets menés avec l'État que dans la coordination du projet régional et dans la mise en œuvre des politiques infrarégionales (agglomérations et autres territoires de projet).
- ◆ **des contrats procédant d'une réflexion stratégique et prospective portant nécessairement sur une période plus longue** (au moins dix ans) afin d'assurer une certaine prévisibilité de l'action publique. Ce qui nécessite à la fois une évolution des actuels documents de planification nationaux qui devraient être plus normatifs, plus sélectifs et nécessairement concertés avec les régions et des schémas régionaux qui devraient acquérir un véritable pouvoir d'orientation sur les politiques publiques qui concourent à l'organisation du territoire régional.

Ces nouveaux contrats devraient également être plus différenciés pour tenir compte de la situation et des besoins de chaque région et davantage participer de l'effort de péréquation entre les régions auquel l'État doit veiller (péréquation en volume des moyens financiers mis en place mais surtout en taux d'intervention). ■

IX

ORIENTATION IX

Mesurer les dynamiques et les inégalités territoriales

Le besoin d'une référence commune renforcé par la décentralisation

La décentralisation rend plus nécessaire que jamais la mise en place d'un dispositif permanent d'observation et d'analyse de l'état des territoires, référence commune sur le constat des faits qu'il revient à l'État de mettre en place.

Il n'existe pas actuellement en France de lieu de synthèse où faire converger les informations pertinentes pour établir régulièrement ce diagnostic, alors même que les progrès considérables des techniques de l'information géographique et statistique conduisent à une multiplication des données produites et échangées.

Définir de nouveaux critères

Observer les territoires aujourd'hui, c'est aussi renouveler profondément les méthodes et indicateurs dans de nombreux domaines au cœur des nouveaux enjeux de l'aménagement des territoires qui ouvrent des champs scientifiques nouveaux :

- Quels sont les **critères porteurs d'avenir et de création de richesse pour un territoire** ? La notion de produit intérieur brut, référence actuelle quasi exclusive des comparaisons de richesse doit être relativisée, au profit de critères plus représentatifs des potentiels et des dynamiques de création de valeur : les capacités d'innovation, de recherche et de développement, les spécialisations dans les secteurs émergents, le niveau de qualification de la population active dans un bassin d'emploi, l'accessibilité et la taille des marchés, la connectivité avec les grands réseaux, la performance de l'organisation territoriale pour attirer et maintenir les entreprises...
- Dans quelle mesure **la formation des revenus des résidents sur un territoire dépend-elle de transferts de ressources** en provenance d'autres territoires, d'activités de services de proximité aux personnes ou au contraire de secteurs exposés à la

concurrence sur les marchés internationaux ? Quel sont les impacts prévisibles de l'évolution de la démographie et des migrations résidentielles ?

- Comment prendre **la mesure des inégalités entre citoyens liées aux territoires** ? l'accessibilité effective à des services d'intérêt général de qualité (santé, éducation, logement, culture...), l'exposition aux risques (chômage, insécurité, mais aussi catastrophes naturelles et accidents technologiques...), l'importance des liens ou des ruptures à l'échelle locale entre quartiers, centres et périphéries, zones urbaines et rurales.
- Quels nouveaux **critères de péréquation des ressources entre collectivités** territoriales pour encourager les dynamiques de développement : prospérité, croissance, modernité, accessibilité, réduction de la précarité et de la vulnérabilité... ?

Trois objectifs principaux

Le réseau d'observation des dynamiques et inégalités territoriales confié à la Datar, en lien avec les deux délégations parlementaires à l'aménagement du territoire, doit viser trois objectifs principaux :

- ◆ **établir un diagnostic partagé** sur l'état des territoires centré sur les enjeux des politiques d'aménagement et de développement des territoires : un **rapport triennal** pourrait être présenté au parlement faisant le point notamment sur les inégalités territoriales et les comparaisons possibles à l'échelle européenne et internationale ;
- ◆ **animer des travaux d'études et de recherches** dans les domaines insuffisamment décrits sur lesquels de nouvelles méthodes doivent être élaborées, en liaison notamment avec les équipes de recherche nationales et européennes, notamment dans le cadre du programme européen ORATE et des travaux du comité des politiques territoriales de l'OCDE ;
- ◆ **faciliter l'échange d'information et la mutualisation** des méthodes au service de l'ensemble des acteurs territoriaux en s'appuyant sur les nouvelles possibilités techniques d'accès aux données et à la cartographie.

Une organisation en réseau devrait être mise en place autour d'une équipe de la Datar, associant les principaux centres de ressources producteurs de données et d'analyses territoriales (INSEE et système statistique public, laboratoires et instituts spécialisés, point focal français du programme ORATE...), les objectifs et les résultats étant concertés avec les délégations parlementaires à l'aménagement du territoire.

Un comité de pilotage associant les principales administrations concernées, le CNADT, les représentants des délégations parlementaires, des personnalités qualifiées pourrait être constitué. ■

X

ORIENTATION X

Renforcer les fonctions de pilotage et l'ingénierie territoriale

Des travaux d'évaluation trop dispersés

Contrairement aux autres grands départements ministériels qui se sont dotés progressivement de services regroupant les fonctions d'évaluation et de prospective, l'aménagement du territoire procède aujourd'hui en ordre dispersé à l'évaluation de ses politiques :

- ◆ la loi confie une mission d'évaluation des politiques d'aménagement du territoire à plusieurs organismes : le CGP pour les contrats de plan et les évaluations ponctuelles menées par le Conseil national de l'évaluation, les délégations parlementaires, le CNADT et les CRADT en région. La Datar, jusqu'à une période récente, n'est intervenue que sur les fonds structurels, pour animer le programme d'évaluation des DOCUP défini par la commission ;
- ◆ les synthèses sont rendues difficiles par l'absence d'harmonisation des méthodes et la difficulté à mobiliser des résultats dans un cadre cohérent : la commission européenne a mis en place une méthode systématique lourde à mettre en œuvre difficilement compatible avec celle retenue en France pour les contrats de plan ciblée par projet ;
- ◆ les moyens et les formations disponibles dans les services déconcentrés restent insuffisants et souvent cloisonnés selon différentes procédures européennes, nationales et locales.

Il n'existe donc pas aujourd'hui de synthèse nationale permettant de faire le bilan des politiques menées dans le champ de l'aménagement du territoire même si de nombreux matériaux ont été constitués. La prise en compte des résultats d'évaluation dans l'agenda des décisions est rendue d'autant plus difficile.

La réforme de la loi de finances impose désormais une **démarche en continu** et coordonnée avec l'établissement d'un référentiel cohérent et opérationnel pour rendre

compte chaque année des **objectifs et des résultats des politiques territoriales financées sur fonds publics**. Conçue actuellement essentiellement par secteur ministériel, cette réforme devrait aussi prendre en compte les enjeux spécifiques aux politiques territoriales et interministérielles sous l'impulsion de la Datar.

La DATAR doit mettre en place une fonction permanente de suivi, d'évaluation de la **mise en œuvre mais aussi des résultats et des impacts de son action**. Ce domaine en parti nouveau doit être défini en complémentarité avec les travaux plus ponctuels et rétrospectifs confiés au conseil national de l'évaluation. Elle doit également accentuer son animation **du réseau "évaluation" des SGAR**. Le pilotage en région des politiques interministérielles et territoriales est un enjeu majeur de la décentralisation. Cette priorité nécessite un renforcement des capacités et de l'expertise de l'État au sein des SGAR dans le prolongement des actions actuellement menées en liaison avec les services des conseils régionaux.

Une prospective plus opérationnelle

La capacité à anticiper les enjeux du long terme est une composante majeure d'une politique d'aménagement du territoire dans laquelle la Datar a accumulé une expérience reconnue.

L'exercice mené ces dernières années pour établir les schémas de services collectifs a montré à la fois les difficultés rencontrées par les administrations au niveau national et déconcentré, et les pistes pour progresser. Les collectivités territoriales les mieux dotées (régions et grandes agglomérations) ont acquis une expertise et réalisé des travaux de grande qualité, dans le champ de la prospective territoriale qui doivent être "capitalisés". Outre la valorisation de ces expériences récentes, la fonction prospective pour l'aménagement du territoire devrait être orientée par quelques objectifs principaux :

- ◆ identifier les **thèmes déterminants** pour l'avenir des territoires qu'ils soient d'ordre économique, démographique ou sociétal : l'économie des réseaux et des services, le vieillissement des populations et les migrations, la prospective des grandes filières productives à l'échelle européenne et mondiale, la gestion à long terme des ressources naturelles et des risques, les évolutions dans la gestion des temps, etc.
- ◆ **être davantage territorialisée**, selon différentes échelles régionales, inter-régionales et européenne dans le cadre notamment des petites Europe ;
- ◆ **être plus opérationnelle** en allant jusqu'à la production de résultats directement exploitables par les décideurs qui doivent être associés aux principales étapes de la démarche ;
- ◆ **S'ajuster aux échéances** prévisibles comme la préparation des politiques contractuelles après 2006 qui suppose la fourniture de résultats dès 2004 et 2005.

propositions

- **Conforter le rôle de la Datar** dans les domaines de la prospective et de l'évaluation en regroupant les équipes du Plan et de la Datar concernées.
- Lui confier une mission **d'animation des démarches de prospective territoriale menées par les autres ministères**. Le partage d'expériences doit également être développé avec les régions et collectivités.

Une ingénierie des territoires mieux adaptée aux besoins :

Les conditions de mise en œuvre des politiques d'aménagement changent et nécessitent de nouvelles compétences :

- ◆ pour élaborer des politiques fondées sur des couples de niveaux territoriaux voisins : État-Europe, État-région, région-agglomération, département-commune. ;
- ◆ pour constituer des structures ad hoc afin de prendre en compte des ensembles géographiques sensibles comme le littoral, la montagne ou les bassins ;
- ◆ pour créer les conditions du développement d'un partenariat public/privé efficace.

Sur ce point, les contraintes budgétaires auxquelles resteront confrontées les collectivités territoriales, notamment pour exercer pleinement les compétences qui leur seront transférées, nécessitent de dépasser les formes "classiques" du partenariat public/privé et de **promouvoir une ingénierie financière permettant au financement public un réel effet de levier sur les investissements privés**.

Outre l'aménagement législatif auquel conduisent les dispositifs à mettre en place et leur promotion par une structure dédiée, il convient de rechercher les modalités de transparence, de sécurité juridique et de rémunération attractive des capitaux privés propres à accroître la capacité d'intervention et de réalisation de projets de développement locaux, nationaux et européens.

Une nouvelle culture commune doit être promue par trois séries d'action :

- ◆ la formation initiale et continue des agents ;
- ◆ rapprocher les fonctions publiques d'État et territoriales, encourager la mobilité ;
- ◆ créer des réseaux de compétence pour mutualiser les méthodes et les outils au service des territoires.

L'appui à l'intégration des nouveaux adhérents de l'Union européenne

Un partenariat d'ingénierie de projets doit également être développé avec les dix nouveaux pays de l'élargissement pour les aider à construire leur développement, notamment à partir des fonds européens.

**Délégation
à l'aménagement
du territoire
et à l'action régionale**
1, av. Charles Floquet
75343 Paris Cedex 07

