



Christian Saint-Etienne
Professeur titulaire de la Chaire J-B Say d'Economie industrielle
au Conservatoire National des Arts et Métiers
Membre du Conseil d'Analyse Economique

Paris 25 juin 2009

Rapport à Monsieur le Président de la République

Quelle stratégie dynamique d'aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse ?

Monsieur le Président de la République,

Vous m'avez demandé, par lettre datée du 21 janvier 2009, d'élaborer une conception offensive de l'aménagement du territoire fondée sur la réalité des territoires français au XXI^e siècle. En prenant en compte les nécessités de la croissance verte, il s'agit de proposer une stratégie d'aménagement des territoires qui favorise leur croissance dans l'harmonie. Cette réflexion ne porte que sur le territoire métropolitain, les DOM – TOM faisant l'objet de politiques spécifiques.

Afin de conduire cette réflexion, j'ai pu constituer des groupes de travail avec le soutien des administrations de l'Etat, notamment de la DIACT. J'ai conduit de nombreuses auditions de mars à mai avec des spécialistes de l'aménagement du territoire et avec des personnalités politiques éminentes (liste pages 29-31). J'ai également eu la chance de travailler avec Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse pour écrire un rapport, intitulé « Les fondements d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire » (nommons-le « rapport SPT »).

J'ai écrit un rapport de synthèse et de propositions intitulé « Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse » qui s'appuie sur le rapport SPT, les résultats des auditions, et les grandes orientations pour les politiques d'aménagement du territoire récemment élaborées par deux organisations internationales (nommons-le « rapport CSE »).

Le rapport général est donc constitué des rapports CSE et SPT et d'un cahier d'annexes constitué de textes signés de leurs auteurs et de deux notes, l'une portant sur la politique régionale européenne et l'autre sur les DTADD.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la République, l'expression de ma très haute considération.

Christian Saint-Étienne



Rapport de synthèse et de propositions

25 juin 2009

Christian Saint-Etienne

*Professeur titulaire de la Chaire J-B Say d'Economie industrielle
au Conservatoire National des Arts et Métiers
Membre du Conseil d'Analyse Economique*

Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse

Dans une première partie, je présente une synthèse rapide des principaux éléments à prendre en compte pour élaborer une nouvelle politique d'aménagement du territoire. Dans la deuxième, je propose les principaux axes de cette nouvelle politique.

Pour éclairer la lecture, notons que **ce rapport propose de passer d'une approche fondée sur des institutions et des procédures à une approche fondée sur des acteurs et des stratégies. Il faut passer du « dire » au « faire » et à l'évaluation.**

1 – Les principaux éléments du débat

Avant de proposer les axes d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire qui favorise leur croissance dans l'harmonie, il faut prendre en compte la nature de la croissance mondiale depuis deux décennies et les exigences de l'économie de la connaissance, analyser le rôle des métropoles dans l'économie mondiale, observer les réalités territoriales françaises et relayer les attentes des décideurs politiques auditionnés en matière d'aménagement du territoire.

La croissance globale a changé de nature

La France est évidemment prise, depuis septembre 2008, dans la crise économique mondiale la plus grave depuis la Deuxième guerre mondiale. Cette crise ne va pas freiner mais accentuer la transformation de l'économie mondiale vers une **économie entrepreneuriale de la connaissance**. Il faut également intégrer les nécessités de la croissance verte et de l'épuisement programmé des ressources naturelles du Globe.

Depuis la fin des années 1980, l'économie des pays avancés est fondée sur l'innovation. Dans les pays les plus en pointe, s'est imposée un nouveau mode de fonctionnement de l'économie où la concurrence par l'**innovation** a remplacé la concurrence par les coûts et les avantages naturels. La prospérité des territoires et des pays est fortement conditionnée par l'essor de cette **économie entrepreneuriale de la connaissance** qui est un écosystème socio-économique favorisant, notamment par l'action d'intermédiaires spécialisés, les interactions entre entrepreneurs, capitaux-risqueurs et investisseurs, chercheurs, développeurs, ingénieurs de production et opérateurs de production afin de développer en permanence de nouveaux produits et services aptes à répondre à une demande solvable dans un univers concurrentiel.



Cette *économie entrepreneuriale de la connaissance (EEC)* est le ferment de la croissance mondiale depuis vingt ans, avec une accélération brutale depuis dix ans. Elle a permis l'essor des technologies de l'information et de la connaissance (TIC) et des technologies biologiques. Elle est en train de bouleverser les modes de production et de distribution, y compris dans les secteurs traditionnels. C'est ainsi que les grandes cultures agricoles, aux Etats-Unis ou dans le Bassin parisien, ont été transformées par le développement du traitement des sols différencié selon sa composition grâce à une fertilisation assistée par ordinateur sur des tracteurs opérant au mètre près par l'utilisation du GPS. De même, par des technologies comparables, les forestiers allemands et autrichiens peuvent certifier les capacités d'un tronc d'arbre pour en faire, selon le sol qui l'a nourri et à l'hectare près, un pilier ou une poutre, ou bien un isolant thermique ou de la pâte à papier ; mais pas en France qui a pris dans ce domaine un retard insupportable. Le monde de la culture et de la production artistique est tout aussi transformé par ces mêmes technologies.

L'essor de l'*économie entrepreneuriale de la connaissance* se conjugue au phénomène de **globalisation de l'économie mondiale** c'est-à-dire à l'intégration croissante des marchés de biens et services des pays industriels entre eux et avec les pays émergents. Elle s'accompagne de l'éclatement et de la relocalisation permanente des chaînes de valeur dans la production.¹

L'EEC n'épuise pas les sources de la croissance future. Il y aura toujours des entreprises opérant sur des marchés locaux, des services à la personne, d'utiles politiques sectorielles ou de filières. Il y aura également toujours des grands programmes publics de recherche dans les domaines les plus fondamentaux ou ceux liés à la sécurité nationale. Mais l'EEC est le ferment de la croissance future et surtout le principal facteur d'explication des écarts de taux de croissance entre pays.² Que la France soit aujourd'hui pratiquement

¹ Par exemple, un constructeur automobile peut concevoir ses modèles en France et les produire en Slovaquie, et un assureur peut concevoir ses produits à Paris et faire traiter les dossiers en Inde. L'expérience montre que les entreprises les plus dynamiques sont celles qui savent tirer le meilleur parti des avantages offerts par les différents territoires.

² La montée des coûts de transport, la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) en rapprochant la production de la distribution, les écarts croissants de protection sociale entre travailleurs des pays développés et des pays émergents, et la nervosité des opinions publiques des pays développés dans la crise actuelle pourraient cependant renforcer la régionalisation du commerce mondial même si l'on parvient à éviter une montée croissante du protectionnisme dans les trimestres à venir. Mais une telle évolution ne remettrait pas en cause l'essor de ce modèle nouveau de fonctionnement de l'économie de la créativité.

absente de la production de produits dérivés des TIC, même si elle les utilise bien, qu'elle soit faible dans la production de biotechs alors que la recherche fondamentale française dans ce secteur est excellente, que le passage des labos à la production de biens et services dans la plupart des secteurs reste un parcours du combattant en dépit de toutes les mesures prises, tous ces éléments témoignent de la faiblesse du développement de l'EEC dans notre pays et contribuent massivement à l'affaiblissement de notre croissance comparée par exemple à celle de la Suède sur la période 2002-2008. Ce dernier pays, qui a un taux de dépense publique comparable au nôtre, a un effort de R&D presque double et largement porté vers une forte coopération dans le domaine de la recherche. Son taux de croissance, avant la crise, était presque double du nôtre.³

Cette économie moderne s'enracine dans les métropoles compétitives, dans un bouillonnement créatif qui ne peut être que freiné, d'une part, par les structures de recherche opérant en silos et se méfiant des entrepreneurs, et d'autre part, par des organisations territoriales à la fois bureaucratiques et organisés en mille-feuille.

Le changement de cap proposé pour l'aménagement du territoire doit favoriser la compétitivité du pays en consolidant nos points forts et en acceptant enfin la réalité de l'économie entrepreneuriale de la connaissance et de ce qu'elle implique comme changements dans les politiques publiques.

Les métropoles sont les moteurs de la croissance

La globalisation de l'économie mondiale n'est pas un phénomène homogène mais un phénomène de concentration métropolitaine et de diffusion progressive des innovations sur l'ensemble des territoires : ce n'est pas la Chine qui se développe, mais d'abord Shanghai, Canton, Pékin, Hong-Kong, etc. Le dernier rapport sur le développement de la Banque mondiale (« Repenser la géographie économique », rapport 2009) montre le rôle clé de l'urbanisation dans le développement économique : « A mesure que les économies passent de la qualification d'économies à faible revenu à celle d'économies à revenu élevé, la production se concentre dans l'espace. Les producteurs choisissent de préférence certaines localisations telles que les villes, les zones côtières ou les pays intégrés dans un riche réseau de relations ».

³ Et pourtant la Suède n'est pas un pays « ultra-libéral ». La Suède était, jusqu'à la crise, le pays ayant le système social-démocrate le plus efficace - taux de chômage moitié moindre qu'en France -, et un des développements les plus remarquables de l'EEC en Europe. Ses performances dans la crise sont, pour l'instant, enviables en comparaison des autres pays européens.



Le Rapport SPT joint (Saint-Étienne, Prager et Thisse) rappelle, qu'en 2000, les 38 métropoles principales de l'Union européenne s'étendaient sur moins de 1% de son territoire mais accueillait 27% de ses emplois et produisaient 29,5% de son produit intérieur brut (PIB). La raison en est simple. Le développement économique va de pair avec l'agglomération des activités. Il constate notamment que les activités de recherche et d'innovation sont parmi les plus concentrées au monde. Il y a de ce point de vue une confusion immense mais répandue selon laquelle les TIC vont conduire à l'éclatement géographique des activités intellectuelles. De fait, dès que des résultats sont établis, ils peuvent être diffusés dans le monde entier. Mais la création de la connaissance exige de longues périodes d'échanges et de discussions en face-à-face. C'est pour cela que les meilleurs chercheurs veulent s'assembler avec les autres « meilleurs chercheurs », ce qui explique l'extrême concentration de la recherche de plus haut niveau d'excellence dans une centaine d'universités, instituts et laboratoires pour l'ensemble du globe ! L'innovation est géographiquement concentrée parce que le regroupement des chercheurs permet une plus grande créativité.

Dans la mesure où, dans de nombreuses activités, les rendements d'échelle sont croissants, le saupoudrage des ressources est souvent inefficace car il ne permet pas d'atteindre la masse critique nécessaire pour être efficace et compétitif à l'échelle nationale ou internationale. La Banque mondiale note avec pertinence que « dans la Russie communiste, le Gouvernement s'est efforcé de réduire le poids de l'ancienne région industrielle de Saint-Pétersbourg, du Centre et du Moyen-Oural dans l'économie, pour le ramener de 65% à 32%, en déplaçant autoritairement la production vers les régions orientales du pays. Il a fait passer la part de ces régions dans la production économique de 4% en 1925 à 28% à la fin de l'ère communiste, dont la fin a sans doute été précipitée par l'inefficacité spatiale que ces efforts ont engendrée. » La Russie communiste n'a pas été le seul Etat à adopter une « vision soviétique » de l'aménagement du territoire ! C'est la même erreur qui a été commise par les empereurs chinois quand ils ont cherché à contrôler les grandes villes à la Renaissance, bloquant l'évolution sociale et économique et faisant régresser considérablement un empire qui à l'époque se trouvait à la pointe du progrès technique.

Les causes des économies d'agglomération qui poussent à la métropolisation sont nombreuses. D'abord, les entreprises, pour être efficaces, ont un besoin croissant de services difficilement transportables, d'activités de maintenance très réactives, de services juridiques, financiers, publicitaires et comptables de haut niveau et surtout, dans l'*économie entrepreneuriale de la connaissance*, de la proximité des centres de recherche et

d'innovation qui sont eux-mêmes concentrés dans le monde. Ensuite, la différenciation des produits au cœur du développement économique moderne exige des compétences que l'on trouve plus facilement dans les grandes villes. De même, les informations stratégiques pour la vie des affaires ne circulent pas sur les réseaux ouverts et ne sont accessibles que par la proximité avec les décideurs. Enfin, l'agglomération du capital humain le plus créatif et le plus innovant est un fait universel dans le temps et l'espace depuis le début de la révolution industrielle. Or, le capital humain est un facteur central de la croissance de la productivité. Les métropoles où se forme un cercle vertueux rassemblant les talents, les innovations et les informations critiques, peuvent se développer rapidement en entraînant leur *hinterland* à condition qu'il soit bien relié à la métropole.

Ce phénomène de croissance métropolitaine doit être bien compris : il ne s'agit pas d'accélérer un processus d'agglutination mais d'accompagner une tendance forte en favorisant quand c'est possible la masse critique et l'excellence internationale et d'interconnecter ces ressources dans des zones denses conçues pour assurer une mobilité maximale car c'est la **mobilité en zone dense qui multiplie les opportunités de contacts** entre les membres des zones denses, les habitants des zones diffuses bénéficiant de ces opportunités lorsqu'ils se rendent dans les zones denses à condition qu'elles soient facilement accessibles. La création de richesses naît de la multiplication des opportunités de contacts. *Empêcher la densification et gêner la mobilité, c'est freiner la croissance.* C'est ainsi que les métropoles modernes en développement rapide multiplient les voies de communication radiales et circulaires, en intensifiant autant que possible les moyens de transport collectifs pour éviter les transports individuels inutiles. L'intensification des déplacements collectifs n'est possible que *si l'on réussit à donner suffisamment d'informations en temps réel aux individus pour qu'ils puissent intégrer le déplacement collectif comme un moment de leur mobilité personnelle.* C'est cette maîtrise conjointe des systèmes de transport et des systèmes d'information permettant à chacun d'optimiser ses déplacements qui rend possible l'avènement de la **métropole moderne**.

Les *métropoles modernes* sont donc des villes multi-activités, à forte densité maîtrisée de population, qui visent à favoriser une économie d'entrepreneuriat et une innovation de conception dans un large spectre de domaines. En particulier, la *métropole moderne* ne rejette pas l'industrie car les services à forte valeur ajoutée s'appuient sur une industrie puissante.

Il faut également bien comprendre que cette densification ne se décrète pas mais qu'elle résulte de l'attraction spontanée de la plupart des êtres humains vers les zones qui concentrent les opportunités de contacts pour le travail ou les loisirs. La densification s'opère



naturellement, surtout dans les zones au sein desquelles cette densification est maîtrisée. La seule marge d'action envers la densification, qui est néanmoins décisive, est de l'organiser ou de la subir. Une densification s'opérant selon des schémas urbanistiques cohérents et des plans de déplacements optimisés peut conduire au meilleur d'une multiplication des possibilités de contacts avec le minimum de stress, tandis qu'une densification anarchique peut conduire au chaos. Ce n'est donc pas la concentration des hommes qui crée la richesse, mais c'est la densification maîtrisée, dans l'équilibre harmonieux des zones d'activité et des zones de loisir, qui crée la richesse par la multiplication des opportunités de contacts. Il faut vraiment insister sur la **maîtrise stratégique de la densification** : la densification non maîtrisée peut tuer les villes. La densification maîtrisée est donc l'inverse de la concentration subie et anarchique : la première rend possible une vie fructueuse ouverte sur le monde, la seconde détruit le tissu urbain, plus ou moins rapidement.

Enseignements et recommandations du Comité de Développement Territorial

Dans un rapport du 30 mars 2009 du Comité des Politiques de Développement Territorial pour la réunion des ministres de l'OCDE, le Comité se demande pourquoi certaines régions du globe croissent plus vite que d'autres. La simple concentration de ressources en un lieu donné n'est pas une condition suffisante d'une croissance durable. Certaines villes très dotées ont une croissance médiocre et certaines régions périphériques une croissance forte. L'essentiel pour une croissance rapide réside dans la nature des interactions entre acteurs et dans l'exploitation des synergies.

Les politiques d'aménagement du territoire qui réussissent mettent l'accent sur la mobilisation des ressources des territoires par des acteurs qui s'accordent sur des projets stratégiques cohérents à l'échelle de ces territoires. Ces projets territoriaux doivent être coordonnés au plan national.⁴

Pour élaborer des stratégies efficaces, il faut identifier les sources effectives ou potentielles d'avantage concurrentiel de la région. Le succès dépend de principes de gouvernance clairs. « Dans tous les types de régions, l'accélération de la croissance dépend

⁴ Le Comité est très explicite : « Au lieu d'opter pour un jeu à somme nulle (voire négative) consistant à taxer les régions riches pour venir en aide aux régions défavorisées, elle fait le choix d'un jeu à somme positive, mettant plutôt l'accent sur la mobilisation des ressources dans les régions où celles-ci sont sous-utilisées, la suppression des goulets d'étranglement qui bloquent une expansion ultérieure lorsque la productivité est déjà élevée et surtout l'encouragement des pratiques novatrices dans l'entreprise (et le secteur public) pour stimuler la demande et réduire les coûts. »



de la combinaison d'une utilisation plus efficiente des facteurs et d'un développement de l'innovation. »⁵

Dans un monde globalisé et surtout dans un contexte où l'*économie entrepreneuriale de la connaissance* est le ferment de la croissance, les politiques de simples subventions versées à des territoires dont les décideurs ne sont plus capables de produire une stratégie crédible et partagée de développement sont pire qu'un gaspillage de fonds car si ces sommes étaient versées à des territoires mobilisés sur un projet stratégique cohérent elles contribueraient réellement à créer des richesses et des emplois. Mieux vaut un projet stratégique et des acteurs mobilisés sans subvention que des subventions sans projet stratégique. Pour réussir le développement régional ou métropolitain, il faut « des rôles et responsabilités clairement répartis entre acteurs compétents, un leadership clair au niveau régional ou métropolitain, des attributions et méthodes claires et transparentes en matière de prise de décision et un mécanisme favorisant la coopération entre acteurs. »

La France des territoires est en question

Les territoires français ont considérablement évolué depuis quarante ans mais les préjugés restent tenaces. Loin de la notion de 'métropole – creuset de la création des richesses', des conceptions archaïques décrivent des 'villes – prédatrices'. Paris, face au désert français, serait évidemment le premier prédateur qu'il faut impérativement vider de ses fonctions supérieures quitte à ce que ces dernières dépérissent en dehors de leurs territoires nourriciers. Le fait que ces conceptions soient archi-fausse depuis quarante ans ne nuie pas à leur popularité.

Paris, donc, qu'il faut abattre ! Déjà en 1976, la région Ile-de-France produisait 27% du PIB national et ne recevait que 25% du revenu national. Aujourd'hui, elle produit 29% du PIB national et ne reçoit que 22% du revenu des ménages ! « Paris travailleur, Paris redistributeur, mais Paris vidé de ses forces ! »

Certes, l'Ile-de-France reste attractive pour les investisseurs internationaux car c'est une des dix grandes métropoles mondiales les plus riches, aux activités les plus diversifiées. Le Grand Paris peut seul prétendre au statut d'attracteur global en compétition avec le

⁵ Le Comité insiste également sur le fait que « les politiques régionales doivent être mieux coordonnées au niveau national, avec des rôles bien définis. Une utilisation efficace des connaissances dans le processus d'élaboration des politiques exige des mécanismes appropriés de dialogue et de coordination au sein des différents niveaux d'administration et entre eux, de même qu'entre la sphère publique et privée. Un financement unifié, partagé et pluriannuel permet d'assurer la crédibilité et l'efficacité de l'investissement public. Les mécanismes de suivi et d'évaluation doivent être renforcés de manière à permettre un processus d'apprentissage en matière de politiques publiques. »



Grand Tokyo, le Grand Shanghai, le Grand Londres, le Grand Munich, la *Silicon Valley*, le Grand Los Angeles et le Grand New York. Mais la région Ile de France souffre d'une mauvaise efficacité de la « machine régionale à innover » par suite d'un déficit d'entrepreneuriat et de la faiblesse des liens entre chercheurs et entreprises. **Le taux de croissance moyen du PIB réel, sur la période 2001-2007, a été 2,5 fois plus faible en Ile de France que la moyenne de la croissance des Grands Londres, New York et Los Angeles et de la *Silicon Valley*.** Il ne faut donc pas confondre attractivité en termes d'activités d'exécution et croissance fondée sur des activités d'innovation et de commandement (fonctions décisionnelles et stratégiques et conseil à forte valeur ajoutée). Un attracteur mondial en termes d'innovation et d'activités de commandement ne peut se développer en Ile-de-France que si la France renforce son attractivité nationale en direction des entrepreneurs et des facteurs de production mobiles à forte valeur ajoutée et si l'Ile-de-France et le Grand Paris contribuent au renforcement des liens entre chercheurs, entrepreneurs et capitaux-risqueurs.

Les écarts régionaux de revenus par habitant continuent donc de se réduire depuis les années 1970 à mesure que se développe l'*économie résidentielle* emmenée par les retraités qui s'éparpillent sur les territoires et le développement du péri-urbain, comme l'a notamment montré Laurent Davezies (*La république et ses territoires. La circulation invisible des Richesses*, Le Seuil, 2008). Ce nivellement des revenus entre les régions est masqué par les nouvelles inégalités entre les communes d'un même territoire et entre les quartiers d'une même ville.⁶

On déduit à tort de l'aggravation de ces inégalités de proximité, qu'elle s'observe également entre territoires, même s'il reste évidemment au niveau national des territoires en perte. Ces derniers ont généralement en commun de se dépeupler rapidement, notamment par suite de leur éloignement des centres de décision et de création de richesses.

Pour comprendre le phénomène d'égalisation des revenus entre territoires, il faut noter que les dépenses publiques représentaient 28% du PIB français en 1950, 39% en 1973, 51% en 1990 et 55% en 2003. Elles dépasseront la barre des 55% en 2009 avec un budget de protection sociale de plus de 32% du PIB ou près de 60% des dépenses publiques ! Au premier rang des dépenses sociales, on trouve les retraites avec plus de 13% du PIB. Elles représentent 24% du revenu des ménages au niveau national, mais 17% en Seine-et-Marne et 35% dans les Pyrénées-Orientales. L'Ile-de-France redistribue un quart de son PIB aux autres régions françaises, notamment par le biais des retraites. C'est un

⁶ Voir Eric Maurin : *Le Ghetto français*, Le Seuil, 2004.



pouvoir d'achat considérable qui quitte ainsi les métropoles pour alimenter les départements ruraux, irriguant l'économie locale (construction, consommation, services).

Mais le tourisme et l'attractivité des zones côtières ou des communes de grande beauté pour les résidences secondaires sont d'autres facteurs de développement de l'économie résidentielle, les richesses dépensées étant produites dans les métropoles.⁷

Ce sont aujourd'hui les grandes métropoles qui sont en difficultés, en termes d'évolution des revenus. Le revenu moyen par habitant dans les quatre grandes métropoles (Paris, Marseille, Lyon et Lille) croît moins vite que dans les 350 autres aires urbaines françaises ; le développement de l'emploi y est inférieur ; le niveau de pauvreté augmente dans les premières et régresse dans les secondes. Les évolutions au cours des trente dernières années conduisent à ce que ce sont les territoires français les plus productifs qui se fragilisent le plus. Laurent Davezies note : « On voit que c'est plutôt de notre déficit métropolitain qu'il faut se soucier ».

⁷ L'économie des territoires repose ainsi à court terme sur quatre bases : les activités locales de production ; les salaires versés par le secteur public ; l'économie résidentielle associant retraites, résidences secondaires ou éventuellement principales d'actifs travaillant hors du territoire, et tourisme ; et prestations sociales hors retraites. Il s'agit d'une constatation dans le contexte d'une économie « passive » qui bénéficie d'apports extérieurs plus qu'elle ne construit son avenir.



Les métropoles sont aujourd'hui doublement pénalisées par une faible croissance et par le poids des transferts de richesses qu'elles supportent. Il faut donc rétablir leur compétitivité et améliorer leur attractivité, notamment du point de vue de l'économie résidentielle. Croissance économique, urbanisme et qualité de vie sont indissociablement liés.

Si 75% de la population française métropolitaine vit dans des « unités urbaines » (plus de 2 000 habitants et continuité du bâti), un quart de la population vit dans le monde rural (ce qui est en-dehors des unités urbaines). Le monde rural s'est profondément transformé depuis quarante ans, adoptant largement tous les moyens de la mobilité et de la connectivité. Si le monde rural bénéficie fortement du développement de l'économie résidentielle, il reste divers : les zones éloignées des métropoles et des grandes voies de communication peuvent se sentir abandonnées. C'est une question clé du développement territorial : s'il faut maintenir et développer les voies de communication et télécommunication, s'il faut assurer un niveau suffisant de services publics, que faut-il faire d'autre en faveur de territoires ayant parfois une très faible densité de population ? Je proposerai, dans la deuxième partie, une politique de *pôles de rayonnement*. Au-delà, ce sont des politiques sectorielles qui s'imposent.

La réorientation partielle des crédits de la Politique agricole commune (PAC) qui vient d'être annoncée en mars 2009, portant sur 18% des aides reçues par les agriculteurs à partir de 2010, est juste mais surtout stratégiquement nécessaire. Si l'on évoque le fait que l'artificialisation des territoires consomme de l'ordre d'un département français tous les dix ans, on sait moins que les forêts gagnent de l'espace au même rythme. La Surface agricole utile (SAU) recule donc à grande vitesse. Mais la reforestation n'est pas un phénomène productif maîtrisé. Elle relève davantage du processus d'abandon de territoires cultivables observé dans la deuxième moitié du premier millénaire, après l'effondrement de l'empire romain. Qui peut aider à maîtriser ces phénomènes si ce n'est l'élevage ovin et caprin, aujourd'hui en grande difficulté compte tenu de l'effondrement de ses revenus ? Les nouvelles mesures visent à aider l'élevage ovin et caprin (135 millions d'euros par an), la production laitière en montagne, les cultures de légumes en plein champ. Il s'agit également d'instaurer un nouveau mode de soutien pour l'élevage à l'herbe (700 millions par an), les surfaces herbagères représentant plus de 45% de la SAU. Sont également instaurés des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires (140 millions d'euros par an).

Mais que devient la filière forestière alors que les forêts, pas toujours exploitables comme il vient d'être dit, couvrent désormais 28% du territoire métropolitain ? Et pourquoi



cette filière occasionne-t-elle le premier déficit de la balance courante après l'énergie (7 milliards d'euros en 2008) ?

Comment peut-on reconstruire une filière forestière compétitive qui s'inscrit dans la croissance verte ? Nous avons trente millions de logements à mieux isoler : quel rôle peuvent jouer des panneaux de bois industrialisés ayant des caractéristiques isolantes fortes ? Peut-on industrialiser la construction de maisons en bois ? Peut-on reconstruire une industrie du meuble ? Quelle contribution au chauffage individuel et collectif ? Une industrie moderne du bois pourrait fortement dynamiser le monde rural. Un rapport traitant de ces questions clés doit être bientôt remis au Président de la République.

De même, le tourisme est une activité extensive plutôt qu'intensive avec une dépense de 545 dollars par touriste en France contre 960 dollars en Italie et 1 370 dollars en Allemagne. De plus, sur les quinze dernières années, notre part des recettes mondiales a chuté de 14% à 12%. Comment redynamiser un secteur qui représente 6% du PIB et 7% de l'emploi national ? Une politique déterminée visant à relancer le secteur du tourisme doit bientôt être présentée par le Secrétaire d'Etat au tourisme.

Mais si le succès de ces politiques sectorielles est crucial pour l'avenir, par quel modèle d'aménagement du territoire peut-on vaincre le sentiment d'isolement du monde rural, alors que tout montre qu'il n'y a pas de territoires ou d'activités dépassés ?

La grande attente des responsables locaux

Les décideurs politiques auditionnés ont systématiquement insisté sur cinq points :

- On ne reviendra pas sur la décentralisation. Des élites métropolitaines, régionales et locales se sont affirmées avec leurs ambitions, leurs projets et leurs espoirs. Il faut leur donner une part accrue et responsabilisante dans le développement des territoires.
- Il y a un accord général sur la nécessité de redistribuer les cartes et de remettre le pays en marche, mais il n'y a pas d'accord sur le regroupement entre régions et départements : « Il ne faut pas faire dérailler le projet principal par un problème adjacent ».
- L'institutionnel ne doit pas primer sur le fonctionnel et le stratégique. Traduction : une ville de 100 000 habitants qui a un bon projet stratégique doit avoir sa chance et doit être considérée comme un partenaire à part entière par l'Etat stratège. « On ne peut interdire un territoire ou une ville d'avenir parce qu'ils n'ont pas des caractéristiques pré-établies (personne n'avait prévu l'essor de Nantes et de l'Arc atlantique) ». « Un réseau de villes peut avoir collectivement les caractéristiques d'une métropole ».



- « La carte des compétences ne doit pas nécessairement être la même sur l'ensemble du territoire ». « On peut changer les compétences sans changer le système électoral ».
- Et surtout, presque tous les décideurs ont insisté sur un point clé : « Nous n'avons plus d'Etat en face de nous ! Un Etat capable de répondre à nos attentes, de guider nos projets ou de proposer des orientations stratégiques fortes ». « Il n'y a plus en France de lieux de synthèse et de management de la connaissance ». Mais ils ont noté, à tort ou à raison : « Nous côtoyons une bureaucratie d'Etat tatillonne, qui cherche à exister, qui double encore trop souvent, sans véritable valeur ajoutée ».

Le point décisif de ces auditions, toutes couleurs politiques confondues, est donc une demande du retour d'un Etat fort, ayant un projet stratégique pour le pays, et qui soit capable de travailler en partenariat avec les métropoles, les régions et les villes sans chercher à doubler les activités qui sont de la responsabilité des collectivités territoriales.

2 – Les principaux axes d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire

Quels sont les principaux enseignements qui doivent guider la conception d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire dans la France telle qu'elle est et dans le monde tel qu'il est ?

- Le ferment de la croissance est devenu la capacité de transformer des connaissances de toutes natures en produits et services différenciés ayant un bon rapport qualité-prix dans le cadre d'une *économie entrepreneuriale de la connaissance* (EEC), intégrant les nécessités de la croissance verte et de l'épuisement programmé des ressources naturelles du Globe. La croissance dépend également de l'essor des entreprises opérant sur des marchés locaux, de l'expansion des services à la personne et de la capacité à développer des filières de production cohérentes et disposant d'acteurs puissants.
- La globalisation de l'économie n'est pas un phénomène homogène dans l'espace mais un phénomène de concentration métropolitaine et de diffusion progressive des innovations sur l'ensemble du territoire national. Il apparaît notamment que les activités de recherche et d'innovation sont parmi les plus concentrées au monde. La densification doit être à la fois accompagnée et maîtrisée dans le cadre de politiques publiques clairement explicitées.
- L'élément décisif de succès est de construire dans une région ou dans une métropole un système d'innovation faisant travailler ensemble les chercheurs, les entrepreneurs et les capitaux-risqueurs afin de réussir le nécessaire maillage entre des PME en

développement et les territoires. Une ville ou une région qui veut réussir doit s'organiser en réseaux efficaces d'innovation et de partage des informations avec des décideurs oeuvrant pour le même projet stratégique partagé et des universités pleinement engagées dans l'EEC. Il faut passer d'une vision institutionnelle à une vision fonctionnelle : une ville de 300 000 habitants tendue vers la réalisation d'un projet stratégique cohérent peut avoir une croissance triple de celle d'une ville deux fois plus grosse, endormie ou écartelée entre des ambitions antagonistes.

- Les projets stratégiques des différents acteurs d'un pays (régions ou métropoles) doivent être coordonnés dans une vision d'ensemble. Il y a un fort besoin d'une coordination partenariale au niveau national entre les différents acteurs.
- Les métropoles françaises ont pris du retard dans le développement économique global. *L'économie résidentielle* ne se développe pas à leur profit. La France exploite mal les potentialités de ses territoires.
- Les décideurs territoriaux sont prêts à relever le défi d'un développement national ambitieux avec l'appui d'un Etat fort qui leur fasse confiance.

Avant de proposer une politique d'aménagement du territoire prenant en compte ces différents éléments, il convient de bien préciser deux termes importants pour la suite.

L'État stratège

Afin de rendre l'État républicain plus efficace, il convient de bien souligner ses trois composantes majeures.

La mission de l'*État régalién* est de faire respecter l'État de droit par la Justice et d'assurer la sécurité externe et interne de la Nation. L'Etat régalién est le garant des droits imprescriptibles de l'individu.

L'*État - providence* doit garantir les droits réels fondamentaux que sont l'accès à l'éducation et à la santé publique, mettre en œuvre un système d'assurance collective contre les risques de la vie (vieillesse, chômage, accidents du travail) et organiser une solidarité sociale de nature à aider les citoyens les plus défavorisés à se réinsérer activement dans le marché du travail. L'État - providence permet à chaque individu de s'élever à la dignité de citoyen.

Enfin, l'**État stratège** est chargé de **veiller à la prospérité du pays dans le long terme**, de s'assurer que la collectivité nationale dispose bien des infrastructures physiques, énergétiques et numériques et des ressources humaines et financières, notamment en matières d'innovation et de financement de la prise de risque, lui permettant de développer



le niveau de vie et le bien-être de la population dans le moyen/long terme. L'*État stratège* est au service de la liberté collective ancrée dans la préparation du long terme. Pour que l'État républicain redevienne efficace, il faut concevoir les modalités d'intervention appropriées.⁸

L'*État stratège* doit contribuer à donner une vision de long terme aux acteurs nationaux. L'Etat stratège doit assurer un environnement optimal de croissance pour les entreprises produisant sur son territoire ou concentrant sur le territoire leur siège social et leurs fonctions dirigeantes, ainsi que pour les activités à forte valeur ajoutée, de recherche-développement, de services avancés et de production manufacturière de haut de gamme. Son action doit maintenir une fiscalité compétitive et équitable, favoriser le développement des infrastructures et la recherche et développement. L'Etat stratège est le garant de la compétitivité stratégique globale du pays dans un univers de plus en plus ouvert, notamment au sein du marché unique.

L'*Etat stratège* favorise également l'installation sur son territoire des centres de décision, de recherche-développement, de production et de distribution des entreprises internationales qui veulent s'implanter en Europe ou qui cherchent une base efficace de commandement et de production pour se développer dans le monde. L'Etat pourrait, en France, coordonner l'action de métropoles puissantes et de régions dynamiques disposant d'une fiscalité propre adaptée. L'Etat républicain doit être l'épine dorsale des systèmes politique et économique de la Nation, en restant léger et efficace, les régions étant chargées du développement territorial.

Les pôles de rayonnement

La *métropole moderne* est organisée en réseaux efficaces avec des décideurs oeuvrant pour le même projet stratégique partagé, et des universités et des centres de recherche pleinement engagés dans l'*économie entrepreneuriale de la connaissance*. Pour favoriser la réussite des projets des différents acteurs dans l'ensemble des territoires, il faut qu'ils aient l'accès le plus facile et le plus rapide à de nombreux centres de décision dans les domaines politiques, économiques, sociaux, juridiques, comptables et financiers. Il faut aussi qu'ils puissent travailler avec les chercheurs et innovateurs dans leurs domaines de développement ou qu'ils puissent trouver des points d'entrée dans le système de recherche et d'innovation national quelle que soit leur position géographique ou sociale sur le territoire. Les acteurs, dans les territoires qui ne sont pas proches d'une aire métropolitaine, ne doivent pas se sentir exclus des réseaux de pouvoir, d'innovation et de financement. Or la France dispose d'un remarquable réseau de villes de taille moyenne. Il faut s'appuyer sur ce réseau

⁸ Sur ces questions, on peut se référer à mon livre : *L'Etat efficace*, Perrin, 2007.



pour que tous les acteurs des territoires qui portent un projet, notamment dans le monde rural, puissent accéder rapidement aux décideurs et aux services à forte valeur ajoutée permettant la réalisation de ces projets.

L'essentiel, ce sont les fonctions des villes plutôt que leur taille ou leur statut institutionnel. Il y a des villes de taille moyenne qui peuvent jouer un rôle clé dans le développement de l'économie : ce sont des **pôles de rayonnement**. Ce sont les villes qui permettent aux décideurs politiques, économiques et sociaux de se rencontrer, de s'informer, de se financer et surtout de décider à la fois pour eux-mêmes (acteurs sociaux et économiques) ou pour le bon fonctionnement et l'essor des territoires (acteurs politiques). Il y a eu un glissement au cours des quatre dernières décennies sur le territoire français. De 1900 à 1960, les villes centres de 3 000 à 5 000 habitants ont été l'échelon décisif de la structuration des territoires. Progressivement, au cours des quatre dernières décennies et avec une forte accélération dans la période la plus récente, les villes centres de 15 000 à 30 000 habitants, structurant des agglomérations 3 à 4 fois plus grosses, sont devenues l'échelon décisif de structuration des territoires. Cette évolution n'a pas été contrariée, mais accélérée par le fonctionnement de l'EEC dont les acteurs opèrent sur la base de rencontres physiques régulières. Mais a également joué un rôle clé, dans cette évolution, la concentration des chefs d'entreprise et des cadres, des centres de décision financiers, des décideurs politiques locaux, des pôles d'enseignement et de recherche, des hôpitaux, des juristes, des acteurs de la culture et des médias dans des aires urbaines offrant un niveau de services élevé. Les villes ne peuvent devenir des *pôles de rayonnement* que lorsque *tous leurs acteurs, aptes à décider, travaillent effectivement en réseau sur la base d'orientations stratégiques communes*. Ainsi peut être construit un véritable **réseau stratégique** sur l'ensemble du territoire.

Il faut bien comprendre que deux villes de 100 000 habitants peuvent appartenir à deux mondes étrangers entre eux : soit un monde pré global de fonctionnement en silos, où les différentes catégories d'acteurs prennent soin de s'ignorer ou parfois de se combattre dans le cadre de structures hiérarchisées qui peuvent être bureaucratiques et/ou porteuses de conflits (ce sont des *villes hiérarchisées en silos*) ; soit, à l'inverse, un monde inscrit dans la globalisation et l'économie entrepreneuriale de la connaissance car les acteurs locaux, parfois sous la conduite de traditions fortes ou de leaders charismatiques, ont su construire un *réseau stratégique* c'est-à-dire élaborer et mettre en œuvre des orientations stratégiques communes intégrant le politique, l'économique et le social.

L'opposition clé aujourd'hui n'est donc plus entre l'urbain et le rural mais entre territoires structurés par des villes hiérarchisées en silos ou des territoires structurés par des pôles de rayonnement stratégique.

Toutes les villes moyennes ne répondent pas à ces caractéristiques et certaines sont déjà incluses dans le périmètre d'une *métropole moderne*. Mais la France dispose potentiellement de plusieurs dizaines de *pôles de rayonnement* stratégiques en mesure d'assurer un *maillage décisionnel* des territoires.

Une des missions clé de l'Etat stratège est de consolider ce réseau de grandes métropoles, de *pôles de rayonnement* et de réussir ce *maillage stratégique du territoire*. Pour lutter contre l'*isolement décisionnel* dans le monde rural, il faut pouvoir garantir aux acteurs du monde rural qu'ils seront à moins d'une heure de voiture d'une *grande métropole* ou d'un *pôle de rayonnement*.

Quelle stratégie d'aménagement du territoire ?

Il faut concevoir le territoire métropolitain français comme un ensemble territorial structuré par trois réseaux de villes :

- le **Grand Paris**, qui est potentiellement un *attracteur global de premier rang*. Un tel attracteur global se doit d'être un territoire disposant de quatre caractéristiques : des réseaux puissants de recherche et d'innovation comptant plus de 100 000 chercheurs ; une grande diversité d'activités et des systèmes de financement efficaces de PME en croissance opérant dans une véritable *économie d'entrepreneuriat de la connaissance* ; une densité maîtrisée assurant un équilibre entre espaces de production et de loisir ; une mobilité optimisée par une tarification d'optimisation des services rendus. Le *Grand Paris* peut seul prétendre au statut d'attracteur global en compétition avec le Grand Tokyo, le Grand Shanghai, le Grand Londres, le Grand Munich, la *Silicon Valley*, le Grand Los Angeles et le Grand New York.
- les grandes **métropoles**, en nombre limité, dont certaines semblent hésiter entre une organisation hiérarchisée en silos et une organisation en réseau stratégique. Si l'on doit centrer l'attention sur les fonctions des villes plutôt que sur leur taille, faut-il choisir un nombre très réduit de métropoles parmi les grandes intercommunalités, ou faut-il donner le statut de métropole comme couronnement de l'élaboration d'un projet stratégique cohérent ? Si la France ne dispose que de 3 ou 4 métropoles de rang européen, elle peut souhaiter favoriser l'essor de quelques métropoles régionales. Il faut donc créer une catégorie de collectivités locales à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, les « métropoles », comme le recommande le rapport Balladur.



- Un grand nombre, une cinquantaine au moins, de **pôles de rayonnement** couvrant l'ensemble du territoire.

Chaque métropole ou ville appartenant à ces trois niveaux devrait mettre en œuvre un projet stratégique s'insérant dans l'*économie entrepreneuriale de la connaissance*, permettant à la fois de renforcer sa compétitivité internationale et de contribuer à celle de leurs territoires de rayonnement. Ce projet serait bien évidemment à la fois cohérent avec les projets stratégiques nationaux et régionaux.

En dessous de ces trois niveaux, dans un monde rural plus diffus, des villes de 10 000 habitants peuvent constituer des **pôles d'attraction** lorsqu'elles appartiennent à des pays constitués ou à des réseaux ruraux organisés. Les pays ou les réseaux, s'ils sont capables de s'organiser en intercommunalités, peuvent aussi entrer dans une démarche stratégique de développement appuyée par l'*Etat stratège*.

Fonctionnement de l'Etat stratège et des régions stratégiques

L'*Etat stratège* doit contribuer à donner une vision de long terme aux acteurs nationaux. Il s'appuie sur des régions, renforcées dans leurs compétences et leurs moyens, qui deviennent des opérateurs stratégiques dans trois domaines clés : 1/ l'innovation dans le cadre de l'*économie entrepreneuriale de la connaissance* par l'élaboration de stratégies régionales d'innovation, 2/ les schémas régionaux de transports et 3/ les schémas régionaux d'aménagement du territoire. Pour les autres compétences, on peut largement s'inspirer des propositions de la Commission Balladur.

La priorité doit être donnée à l'innovation et à la croissance économique, dans le cadre de l'*économie entrepreneuriale de la connaissance*. Or la France souffre d'une insuffisance d'emplois productifs. Il nous manque 15 000 entreprises de 200 à 300 personnes pour mailler nos territoires et retrouver des taux d'activité comparables aux pays les plus compétitifs dans le monde. Sur la base des PIB régionaux actuels, il en faudrait 4 000 en Ile-de-France, plus de 1 000 dans les trois principales régions suivantes, et un demi-millier dans chacune des autres régions. Les régions doivent jouer un rôle clé dans le renforcement du potentiel productif des territoires.

Si l'on veut assurer la cohérence des réseaux de transport pour permettre à tout acteur porteur d'un projet sur l'ensemble du territoire, d'atteindre rapidement un pôle de rayonnement, les régions doivent élaborer des schémas prescriptifs de mobilité adaptés à ce besoin, afin de mettre fin à l'*isolement décisionnel* du monde rural.



Enfin, si l'on veut ordonner le développement urbain et péri-urbain à l'échelle des territoires, les régions doivent pouvoir élaborer des schémas régionaux d'aménagement du territoire afin de s'assurer, en agréant les SCOT, que toutes les aires urbaines prennent en compte la nécessité d'une densification maîtrisée du territoire qui soit cohérente avec les exigences d'une croissance verte.

Dans les trois domaines d'action stratégique des régions, l'*Etat stratège* sert de moteur et intervient pour aider à la coordination nationale et à la maturation des projets dans les territoires. Comment incarner la fonction d'*Etat stratège* en acteurs opérationnels ?

Au niveau national, je propose de créer un **Haut Commissariat à la Stratégie et au Développement Economique des Territoires (HC-SDET)**, qui regrouperait notamment les moyens actuels de la DIACT et du CAS. Le Haut Commissariat doit être rattaché au Premier Ministre. Sa fonction essentielle doit être d'organiser l'émergence d'une vision stratégique nouvelle forte afin de permettre à la France et à ses territoires de retrouver les degrés de compétitivité perdus depuis ces dernières années.

Le HC-SDET doit être un acteur partenarial garant de la cohérence stratégique et de la compatibilité territoriale des projets des trois réseaux de villes et des schémas régionaux prescriptifs pour l'innovation, les transports et l'aménagement du territoire, dans le cadre d'un *Projet Stratégique Territorial* à horizon de 15 ans, mis à jour tous les cinq ans. Ce *Projet Stratégique Territorial* serait approuvé par un *Conseil National des Territoires (CNT)*, présidé par le Président de la République, dont le Haut Commissaire SDET serait le Secrétaire général. Le *Projet Stratégique Territorial* ferait l'objet d'un débat d'orientation au Parlement avant son adoption définitive par le CNT.

Le HC-SDET travaillerait dans l'esprit de ce qui a été initié pour le projet de Grand-Paris. L'équipe constituant le HC-SDET, de haut niveau mais en petit nombre, ferait travailler des experts nationaux et internationaux pour aider les villes et les régions à élaborer leurs projets stratégiques. S'élaboreraient rapidement des « bonnes pratiques » de conception et de mise en oeuvre de stratégies territoriales que le HC-SDET contribuerait à généraliser. Le HC-SDET permettrait de capitaliser les compétences acquises par les décideurs nationaux et locaux au cours du temps.

Ainsi serait, dans un monde qui a certes beaucoup changé, retrouvé le souffle des grandes années de la France, celles du Général de Gaulle, de Pierre Massé, de Paul Delouvrier et de Olivier Guichard. Le monde d'aujourd'hui n'est plus soumis aux mêmes déterminismes, mais il a tout autant besoin d'un État fort et visionnaire dans une économie en crise et en permanents changements.



Le Haut Commissaire aura une mission redoutable et difficile, celle de convaincre, avec des moyens toujours limités par rapport aux enjeux, avec discrétion et une certaine austérité compte tenu de la sensibilité des sujets en cause. Le Haut Commissaire doit contribuer à renforcer les capacités d'action du gouvernement et à aider les Régions et les métropoles à exercer la plénitude de leurs compétences.

Mais, d'ores et déjà, l'essentiel, c'est-à-dire la création du HC-SDET chargé d'élaborer un Projet Stratégique Territorial, peut être mis en œuvre sans délai. De même, on peut lancer d'autres initiatives :

(1) Finalisation de la **stratégie du Grand Paris** par le Secrétaire d'État. Il convient également de souligner qu'un grand nombre de réflexions de fond sur le fonctionnement de la machine régionale à innover de l'Île de France ont déjà été ou peuvent être engagées dès à présent.

(2) La préparation des **stratégies des métropoles** peut faire l'objet très rapidement d'un travail de préparation conjoint entre les autorités responsables des métropoles et le HC-SDET.

(3) **Elaboration des stratégies régionales d'innovation** correspondant aux objectifs prévus dans ce document. Un exercice a été lancé dans ce sens dans chaque région par les représentants de l'État et les Conseils régionaux ; sa pleine réussite suppose une impulsion forte de l'État.

(4) Elaboration de **formules contractuelles nouvelles entre l'État, les régions et les métropoles**. Il est nécessaire de bâtir très vite des formules contractuelles incitatives qui permettraient d'accélérer en douceur la mise en œuvre des conclusions du rapport Balladur et les orientations définies dans ce rapport.

Il est essentiel de noter que le HC-SDET peut être créé sans texte législatif. Dans le cadre d'une démarche d'expérimentation, de nombreuses régions et métropoles sont prêtes à travailler avec lui.

On peut envisager de pousser plus loin la rationalisation de l'appareil d'État. Les décideurs politiques auditionnés ont regretté de ne plus « avoir d'État en face d'eux », car, dans les régions, il est trop faible en ressources et trop tatillon dans son action quotidienne. Plusieurs préfets de région ont ainsi reconnu des faiblesses dans leurs moyens. A cet égard, deux options sont possibles :

- la première est de garder le dispositif territorial actuel, après mise en application définitive de la RGPP ;
- la deuxième pourrait être de créer 7 ou 8 préfets-stratèges, à la taille des actuelles régions de défense avec des périmètres éventuellement modifiés, pour y regrouper toutes les

capacités de l'Etat dans les trois domaines clés confiés aux régions renforcées : l'innovation dans le cadre de l'EEC, les schémas régionaux de transports et les schémas régionaux d'aménagement du territoire. Les préfets-stratèges deviendraient des centres de ressources pour les régions et seraient les relais du HC-SDET.⁹

Une procédure de 'DTA¹⁰ renforcée' serait mise en place pour donner aux *métropoles* et aux *pôles de rayonnement* les contours nécessaires.

L'évaluation des politiques et des investissements

La question de l'évaluation est centrale pour faire évoluer l'efficacité de l'action publique dans notre pays. Le HC-SDET pourrait se voir confier des responsabilités sur ce point. La Mission d'évaluation des politiques publiques de novembre 2008 a bien fait ressortir les faiblesses des outils et procédures de décision des grands projets publics. Il n'existe pas de cadre d'évaluation commun à l'ensemble des projets d'investissement dans l'appareil d'Etat et pour les collectivités locales. Or s'il existe des spécificités de chaque nature d'investissement, les exemples étrangers montrent qu'il est possible d'avoir un cadre d'évaluation et un format de restitution homogènes pour évaluer toutes les actions publiques, de l'investissement en infrastructures à la mise en place d'une nouvelle prestation sociale, car c'est la condition *sine qua non* pour développer une culture nationale de l'évaluation et pour arriver à hiérarchiser l'action publique sous contrainte budgétaire. C'est uniquement si l'on dispose d'un cadre d'évaluation commun que l'on va pouvoir former tous les acteurs publics, aux niveaux national et local, à la démarche d'évaluation. De même, c'est uniquement si l'on dispose d'un format de restitution homogène que l'on pourra décider dans la transparence et hiérarchiser les projets les uns par rapport aux autres en termes de rentabilité intrinsèque et de rentabilité comparée. On peut envisager de confier très rapidement la responsabilité de l'élaboration de ce *Livre des méthodes d'évaluation* au Haut Commissariat.

A un terme rapproché, il semble utile d'envisager la création d'une **Agence d'évaluation des politiques et des investissements publics (AEPIP)**, qu'il s'agisse des politiques publiques, des réglementations publiques ou des investissements publics (dans un premier temps, cet organisme pourrait commencer par l'évaluation des seuls investissements publics). Cet organisme aurait trois missions principales : la mise à jour du

⁹ Ils se verraient 'déconcentrer' de nouvelles attributions économiques si celles-ci ne sont pas décentralisées. Ils pourraient également suivre le développement des pôles de compétitivité régionaux et exercer la compétence d'intelligence stratégique pour le compte de l'Etat et des collectivités locales. Les pôles de compétitivité nationaux relèveraient directement du HC-SDET.

¹⁰ Directive territoriale d'aménagement.



Livre des méthodes d'évaluation, cette évaluation étant à la fois socio-économique et environnementale ; la contre-expertise des évaluations socioéconomiques réalisées par les porteurs de projets ; et la formation des décideurs publics et des opérateurs de l'évaluation publique. Cette Agence devrait être construite sur le modèle des Autorités indépendantes françaises qui s'est aujourd'hui imposé comme un des meilleurs modèles d'Autorité indépendante dans le monde développé.

La combinaison du HC-SDET et de l'AEPIP redonnerait à notre pays une double capacité d'action stratégique et d'évaluation des investissements et des politiques régionales et locales qui lui fait aujourd'hui cruellement défaut. La mise en place de ces deux structures, avec la nomination éventuelle de préfets-stratèges, permettrait une ample rationalisation des moyens de l'Etat tout en lui redonnant une grande efficacité dans les territoires.

Les autres questions : taille des collectivités et financement

Dans cette nouvelle architecture de l'action publique, comment s'apprécient les deux questions, souvent posées, de la taille des régions et du financement des collectivités locales ?

Dans la mesure où le HC-SDET est garant de la cohérence stratégique et de la compatibilité territoriale des projets des trois réseaux de villes et des schémas régionaux, la taille des régions n'est plus un problème et peut devenir un atout dans la mesure où, par exemple, la région des Pays de la Loire peut s'inscrire dans un projet de bassin fluvial avec toutes les régions traversées par la Loire et dans un projet sur l'Arc atlantique avec toutes les régions côtières de l'Atlantique.

Si l'on confie des compétences exclusives aux régions et aux départements, limitant ainsi les recouvrements d'action, et si l'on met en œuvre des stratégies régionales d'innovation et des schémas régionaux de transport et d'aménagement du territoire, il n'y a plus d'empilements de structures mais des acteurs spécialisés opérant dans le cadre de schémas régionaux cohérents.

Si l'on veut des métropoles puissantes et des régions renforcées, il faut leur assurer des ressources pérennes. La suppression annoncée de la taxe professionnelle est l'occasion de procéder à une grande réforme du financement des collectivités locales. Les recettes de taxe professionnelle ont atteint 29,1 milliards d'euros en 2008 (4,2 pour les communes et 13 pour les groupements de communes ; 3,1 pour les régions et 8,8 pour les départements). Il faut remplacer cette taxe, qui frappe tout particulièrement les industries, par un couple aux taux liés : 1,5% de CSG communale et 1,5% de taxe sur la valeur ajoutée annuelle nette pour toutes les entreprises au bénéfice des régions et des départements (on peut envisager



d'autres répartitions). Une fois ce couple mis en place au taux unique de 1,5%, il pourrait être modifié : soit dans un cadre national, soit dans un cadre régional par une *Assemblée régionale des impôts locaux* constitué de représentants de la région, des départements et des communes qui se réunirait tous les 3 ans (on permet alors à certaines régions, et à leurs villes, de monter leur fiscalité au service d'un projet stratégique puissant, sans jamais pouvoir porter ce taux au-delà de 2% ; d'autres régions maintiennent des taux bas et jouent l'attractivité fiscale). Ces impôts seraient complétés par une taxe d'habitation et des taxes foncières prenant en compte la valeur du logement occupé pour les ménages et par une taxe sur le foncier bâti (intégrant la part foncière de l'actuelle taxe professionnelle) pour les entreprises.

En conclusion : ***un Etat stratège à la française dans un jardin à l'anglaise***

Un point décisif reste à traiter : la désignation des grandes intercommunalités en *métropoles* et des villes moyennes en *pôle de rayonnement* doit-elle être statutaire, en fonction de la taille, ou fonctionnelle sur la base d'un projet stratégique cohérent ? La tradition française conduit au choix statutaire : il faut y résister !

La désignation d'une grande intercommunalité en *métropole* et d'une ville moyenne en *pôle de rayonnement* doit être la concrétisation de l'élaboration par toutes les parties prenantes d'un projet stratégique cohérent. De ce point de vue, il faut prendre le risque d'une révolution copernicienne : ***il faut construire un Etat stratège de conception française dans un jardin à l'anglaise***. Nous avons vu qu'un grand Elu a déclaré qu'il ne fallait « interdire aucun territoire d'avenir ». Mais il faut prendre le parti de ne « garantir aucun avenir sur la voie rapide » si les acteurs d'un territoire sont incapables de se mettre d'accord



sur un projet stratégique cohérent. Si une intercommunalité de 250 000 habitants présente un projet stratégique exceptionnel ou si plusieurs villes moyennes proposent un projet remarquable en réseau, elles doivent pouvoir accéder à des fonctions de *métropole* avant une ville de 500 000 habitants qui aurait un fonctionnement hiérarchique en silos ! D'autant plus que les incitations du HC-SDET et les schémas régionaux prescriptifs serviront de filet de sécurité pour les communautés locales les moins dynamiques. ***Le fondement de la nouvelle organisation territoriale est la mise en cohérence des projets stratégiques des acteurs et non la catégorisation institutionnelle de ces acteurs.***

Le monde rural serait transformé par la consolidation du réseau de *pôles de rayonnement* et des *pôles d'attraction* tandis que les stratégies régionales d'innovation et les schémas régionaux de transports et d'aménagement du territoire redonneraient une grande cohérence à l'action des collectivités locales. Cette nouvelle architecture d'action publique est l'élément décisif qui doit permettre de combattre *l'isolement décisionnel* des acteurs ruraux porteurs de projets. Cette nouvelle politique de l'aménagement du territoire verrait son impact sur le monde rural renforcé par la mise en œuvre de deux politiques sectorielles pouvant contribuer à l'enrichissement des territoires ruraux : la reconstitution d'une filière bois compétitive, dans une Europe acquise à la croissance verte, et la transformation du secteur du tourisme en une filière puissante et attractive.

Une stratégie moderne d'aménagement du territoire doit se construire sur un partenariat de *l'Etat stratège* avec un petit nombre de *métropoles* économiques et scientifiques du pays, un réseau de *pôles de rayonnement* permettant de mobiliser les territoires moins denses, ainsi qu'avec des régions responsables de leur développement territorial et dotées de ressources significatives et, bien évidemment, avec tous les acteurs directs de l'innovation, à savoir les entreprises, les grandes universités et les centres de recherche.

L'idée clé de ce rapport est de **passer d'une approche fondée sur des institutions et des procédures à une approche fondée sur des acteurs et des stratégies.**

Personnes auditionnées

Universitaires (séminaires)

- M. Francis Aubert, Economiste, Professeur à Agrosup Dijon, Chercheur au Centre d'Economie et Sociologie Appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux
- M. Francis Beaucire, Géographe, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et à l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

- M. Daniel Béhar, Géographe, Professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris 12 -Val de Marne, enseignant à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- M. Laurent Davezies, Economiste et docteur en Aménagement, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris-Université Paris 12-Val de Marne et à Sciences Po.
- M. Gérard-François Dumont, Démographe, Professeur à l'Université de Paris 4 Sorbonne, Président de la revue *Populations et Avenir*.
- M. Luc Gwiazdzinski, Géographe, Professeur associé à l'UTBM, Maître de conférences à l'Institut de Géographie Alpine de l'Université Joseph Fourier de Grenoble.
- M. Daniel Kaplan, Délégué général de la [Fondation pour l'Internet Nouvelle Génération \(FING\)](#).
- M. El Mouhoub Mouhoud, Economiste, Professeur à l'Université Paris-Dauphine.
- M. Pierre Radanne, expert des politiques énergétiques, Président de l'association Dossiers et Débats sur le Développement Durable (4D), Ancien président de l'ADEME.
- M. Michel Savy, Ingénieur et économiste, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris-Université Paris 12-Val de Marne, Directeur de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe.
- M. Martin Vanier, Géographe, professeur à l'Institut de Géographie Alpine de l'Université Joseph Fourier de Grenoble.
- M. Pierre Veltz, Socio-économiste, Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées et à Sciences Po, ancien Directeur de l'IHEDATE.

Universitaires et experts (auditions)

- M. Jean-Paul Laborie, Géographe, professeur émérite en aménagement et urbanisme à l'Université Toulouse le Mirail, directeur du Centre interdisciplinaire d'études urbaines.
- M. Vincent Fouchier, Urbaniste, Directeur à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France
- Mme Marie-Christine Jaillet, Géographe, Directrice de recherche au CNRS, Professeur à l'Université Toulouse Le Mirail
- M. Rémy Knafou, Géographe, Professeur Emérite à l'Université Paris 7-Denis Diderot, directeur de l'équipe de recherche *Mobilités, Itinéraires, Tourismes*.
- M. Hervé Le Bras, Démographe, professeur et directeur d'études à l'EHESS, directeur d'études à l'INED
- M. Gérard Salem, Géographe de la santé, Professeur à l'Université Paris 10-Nanterre, directeur du Laboratoire *Espace, Santé et Territoire*
- M. André Torre, Economiste, Directeur à l'INRA (AgroParisTech)

Hauts fonctionnaires

- MM les Directeurs de cabinet des Ministres d'Etat, ministre de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ; Ministre de

l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ; Ministre de l'Agriculture et de la pêche ; et du secrétaire d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire.

- M. Jean-Benoît Albertini, Préfet du Territoire de Belfort
- M. Daniel Canepa, Préfet de la Région Ile-de-France
- M. Hubert du Mesnil, Président de Réseau ferré de France
- M. Claude Martinand, Vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable
- M. Hugues Parant, Préfet de Meurthe-et-Moselle
- Mme Michèle Pappalardo, commissaire générale au développement durable du MEEDDAT

Elus

- M. Jean-Paul Alduy, Sénateur-Maire de Perpignan, Président de la Communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée
- M. Michel Delebarre, Député-Maire de Dunkerque (Ancien Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ancien Ministre des affaires sociales et de l'emploi, ancien Ministre des transports et de la mer, ancien Ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, ancien Ministre d'Etat, ministre de la ville, ancien Ministre d'Etat, ministre chargé de la ville et de l'aménagement du territoire, ancien Ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives)
- M. Christian Jacob, Député-Maire de Provins, Président de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale
- M. Michel Sapin, Député-Maire d'Argenton-sur-Creuse, Président de la Communauté de communes du Pays d'Argenton-sur-Creuse, ancien Ministre délégué à la justice, ancien Ministre de l'économie et des finances, ancien Ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État
- M. André Rossinot, Maire de Nancy, Président de la Communauté urbaine du Grand Nancy (Ancien Ministre des Relations avec le Parlement, ancien Ministre de la Fonction publique)
- M. Pierre Mauroy, ancien Premier Ministre (Membre du Comité pour la réforme des collectivités locales)
- M. Pierre Morel à l'Huissier, Député-Maire de Fournels, Président de la communauté de communes des Hautes Terres (Lozère)

Représentants d'associations d'élus

- Association des Régions de France : M. Alain Rousset, Président de l'ARF, Président du Conseil régional d'Aquitaine et Député de la Gironde
- Association des Maires de France : M. Jacques Pélissard, Président de l'AMF et député du Jura
- Association des Maires de Grandes Villes de France : M. Philippe Duron, Député-Maire de Caen, et M. Serge Grouard, Député-Maire d'Orléans



- Association des Maires Ruraux de France: M. Louis Pautrel, vice-président de l'AMRF, et maire de Le Ferré
- Association des Départements de France : M. Yves Krattinger, Président de la Commission Aménagement du Territoire et NTIC de l'ADF, Sénateur de Haute-Saône, Président du conseil général de la Haute-Saône et également rapporteur de la mission sénatoriale sur la réforme des collectivités locales