

Dynamiques et inégalités territoriales

Observatoire de l'Innovation Locale
Fondation Jean Jaurès

CONSTATS : réforme territoriale, vers plus d'égalité et d'efficacité ?

2

- L'organisation économique s'est profondément transformée, depuis 30 ans, et aujourd'hui. Ce changement va se poursuivre, suivant en cela l'introduction et la maturation des innovations technologiques.
- Cette transition a des conséquences sur les territoires. **Une transition territoriale profonde est à l'oeuvre**, avec deux conséquences :
 - nombre de territoires se retrouvent en difficultés économiques et sociales
 - Quelques territoires sont dynamiques : les métropoles, et les territoires reliés.

On retrouve les constats faits par France stratégie

Un besoin : une politique d'accompagnement des territoires

3

- La politique d'aménagement du territoire a disparu
- Une politique de compétition entre les territoires l'a remplacée
- Ne rien faire ?

Il convient désormais de conjuguer un appui au développement d'écosystèmes productifs et générateurs de forte croissance dans les métropoles et un soutien au développement des autres territoires, soit par connexion avec les métropoles, soit en créant du développement endogène.

La réforme territoriale : un atout

4

Elle a mis en place un cadre adapté aux mutations économiques et territoriales, autour de trois territoires pertinents :

- les communautés,
- les métropoles,
- les régions.

Parallèlement, la nouvelle politique d'égalité des territoires qui se dessine, autour notamment des CIET, va également dans le bon sens et devra être amplifiée.

1^{er} axe : accompagner le dynamisme métropolitain car la métropolisation est une chance pour la croissance et pour les territoires

5

- Accompagnées par des politiques publiques nationales et locales et des investissements privés, ces aires urbaines créent l'environnement nécessaire aux dynamiques productives de l'économie de la connaissance, et ainsi renforcent la croissance du pays.
- La première priorité d'une politique territoriale soucieuse de croissance, c'est donc d'accompagner les dynamiques métropolitaines, par des soutiens aux innovations, aux universités, à la recherche, aux pôles de compétitivité, aux incubateurs, aux pépinières, par des investissements dans tout ce qui permet un environnement attractif, par exemple au niveau des transports, et en mobilisant des moyens permettant d'éviter les congestions qui ralentiraient leur développement.

Cet accompagnement du dynamisme métropolitain sert également les autres territoires

6

- La logique métropolitaine est d'entraîner des grappes de territoires. Leur dimension est variable, du grand bassin d'emploi, au bassin scientifique (par exemple, Paris-Saclay pour Paris) ou aux axes de mobilité (par exemple, le Val de Seine pour Paris). Et le paradoxe de l'organisation économique aujourd'hui est que les liens de la métropole peuvent être plus forts avec des territoires éloignés qu'avec des territoires proches, en raison de l'intégration en réseaux. Les activités n'ont plus besoin d'être proches des métropoles si elles établissent des liens avec les services cognitifs qui leur sont nécessaires (en métropole) et si elles bénéficient d'écosystèmes adaptés mis en place dans leur environnement proche.
- La croissance de l'ensemble des territoires dépendra de la puissance des métropoles, mais aussi de la qualité des réseaux territoriaux mis en place avec des pôles de développement répartis dans les territoires. Cela nécessite l'invention d'une gouvernance des réseaux autour des métropoles, avec notamment un appui sur les villes moyennes, fondée davantage sur les connexions que sur les continuités.

S'arrêter là ?

7

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

Cette vision apparaît toutefois réductrice, et ce pour trois raisons.

- Elle aboutirait à abandonner une partie du territoire. Cette vision est politiquement et socialement dangereuse. Le sentiment d'abandon d'une partie de la population est aujourd'hui bien identifié
- Elle serait également contraire aux nécessités économiques :
 - les projets industriels ne vont souvent pas dans les métropoles et si, depuis plusieurs années, la déconcentration des activités industrielles s'est faite largement à l'étranger, on assiste de plus en plus à une relocalisation qui devrait s'accroître.
 - les mutations en cours sont capables de modifier rapidement les données de localisation de la production comme les choix de l'économie résidentielle. Il serait illogique de ne pas maintenir des potentialités dans des territoires pouvant devenir attractifs. Les mutations sont rapides, y compris sur les attractivités territoriales.
- Enfin, les territoires peuvent développer d'autres créations de richesses, être porteurs de nouvelles formes d'activités, et ainsi créateurs d'emplois non délocalisables et de bien-être pour les populations. Cela renvoie aux travaux sur la mesure de la croissance, et plus largement sur les objectifs d'une politique de croissance, notamment dans un contexte de mutation rapide des objectifs individuels et collectifs.

Le second axe d'une politique d'égalité des territoires devra porter sur l'accompagnement des projets territoriaux

8

C'est au niveau des bassins d'emplois, des bassins de vie, qu'il faut organiser la croissance et le développement des territoires. C'est le bon niveau pour mettre en place et conduire des projets de territoire, cohérents, solides, porteurs de croissance et/ou de bien-être.

La réforme territoriale, en renforçant la taille des intercommunalités, en les faisant coïncider avec les bassins de vie, permet la mise en place d'un échelon de proximité, pertinent pour les services rendus aux populations, mais pertinent aussi pour des projets de territoires.

Comment ?

Accompagner les projets des villes « moyennes ».

9

C'est une spécificité de notre pays, et une chance. Leur dimension humaine et leur qualité de vie sont des atouts pour la préservation des équilibres et pour le développement d'une croissance en réseaux autour des métropoles.

Deux axes :

- S'organiser en « satellites » des métropoles, en bassins d'emplois de réserve (par exemple Figeac, Albi, Montauban,..., autour de la métropole toulousaine), à moins d'une heure de la métropole.
- Organiser leur croissance par des économies de niches, à l'exemple de villes « magiques » qui se sont développées autour d'une ou deux activités, dans un effet cluster (Niort,...), ou par une forte attractivité liée à l'économie résidentielle (Vannes, Biarritz, La Rochelle,...).

Comment ?

S'appuyer sur des territoires fonctionnels

10

Il s'agit d'accepter une forme de « spécialisation » des territoires, basée sur leurs avantages comparatifs et leur permettant de construire une stratégie de développement territorial ambitieuse et endogène.

En se basant sur les projets locaux, autour de la production de biens spécifiques, de services innovants, appuyés sur des savoirs ancestraux, sur des particularités ou des volontés collectives.

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

La région, acteur principal de l'accompagnement des territoires

11

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

Le rôle de l'Etat : accompagner

12

Au delà des contrats de plan Etat-région, du développement des réseaux numériques, aussi important pour le développement des territoires que l'a été l'électrification du pays, de ses actions de soutien aux activités de croissance, et donc au dynamisme métropolitain,

L'Etat doit jouer un rôle d'impulsion, d'accompagnement, de conseil et de contrôle, des projets territoriaux, en lien avec les régions.

Un Etat facilitateur et accompagnateur des collectivités territoriales.

Cela nécessiterait plusieurs actions complémentaires :

- remettre à niveau certains territoires par le biais d'actions ciblées de développement,
- accompagner les démarches locales de définition d'un modèle propre de développement,
- soutenir la mise en place des projets de développement territoriaux, puis les accompagner, des métropoles aux intercommunalités les plus rurales.

Pour ces dernières, le dispositif « AIDER » que le gouvernement vient de développer est une expérience à amplifier, en y intégrant les régions.

Le regroupement des dispositifs et des financements de l'Etat au travers des nouveaux contrats de ruralités est également une initiative intéressante.

Mais, surtout, il conviendrait de s'appuyer sur les dispositifs mis en place par la Caisse des Dépôts et Consignations, bras armé de l'Etat en la matière, que ce soit pour les financements en ingénierie, en fonds propres ou en prêts....

Revoir les dispositifs de péréquation

13

- L'essentiel des moyens pour l'égalité des territoires provient de la péréquation.
- L'étude présentée en 2015 au comité des finances locales par la mission Pirès-Beaune montrait que l'écart moyen de richesses des 2 284 territoires intercommunaux existants n'était pas réduit par la dotation globale de fonctionnement (DGF) et que c'étaient les territoires aux potentiels fiscaux par habitant les plus élevés qui recevaient le plus de DGF. Quant aux fonds horizontaux, dont la multiplication ces dernières années a accru l'illisibilité des dispositifs, la réduction des écarts qui en résultent demeure en pratique assez faible.
- Une réforme de fond de la péréquation s'impose
- pour une simplicité, notamment dans les dispositifs horizontaux,
- avec une concentration des dispositifs verticaux vers les territoires nécessitant un véritable soutien pour leurs projets de développement.

Cette concentration sera de toute manière dans les prochaines années une obligation puisque la pression sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales (au moins celles en fonctionnement) devrait se poursuivre, en lien avec la poursuite de l'équilibre des finances publiques.