
Sommaire

Lettre de mission	5
Introduction	9
Première partie	
Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse	13
<i>Christian Saint-Étienne</i>	
Les principaux éléments du débat	15
La croissance globale a changé de nature	15
Les métropoles sont les moteurs de la croissance	17
Enseignements et recommandations du Comité de développement territorial de l'OCDE	19
La France des territoires est en question	20
La grande attente des responsables locaux	23
Les principaux axes d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire	25
L'État stratège	26
Les pôles de rayonnement	27
Quelle stratégie d'aménagement du territoire ?	28
Fonctionnement de l'État stratège et des régions stratèges	29
L'évaluation des politiques et des investissements	32
Les autres questions : taille des collectivités et financement	33
Conclusion : un État stratège à la française dans un jardin à l'anglaise	34
Personnes auditionnées	35
Deuxième partie	
Les fondements d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire	39
<i>Christian Saint-Étienne, Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse</i>	
Introduction	41
La France et ses territoires ont une dynamique insuffisante dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance	43
Le niveau de capital humain de la France est insuffisant	44

Le niveau des ressources financières mobilisées pour l'innovation est plus faible que chez la plupart de nos partenaires.....	47
La « machine à innover » de la France produit des résultats médiocres.....	48
L'ère des « métropoles de la connaissance »	59
L'économie de la créativité est l'économie des forces mobiles et puissantes	59
Le monde de l'innovation est d'abord celui de l'entrepreneuriat.....	60
L'accès à la connaissance	65
Les grandes métropoles sont des foyers de l'économie de la créativité	67
Mais la France des métropoles est en question	74
La politique d'aménagement du territoire de notre pays demeure défensive et ses résultats sont ambigus dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance	77
Une politique mal définie	78
Une quête incessante d'un équilibre formel et introuvable des territoires.....	79
La réponse actuelle de la puissance publique a encore tendance à méconnaître les réalités économiques d'aujourd'hui	81
Des résultats difficiles à évaluer.....	83
Quelles bases pour une stratégie d'aménagement du territoire centrée sur l'emploi et la croissance ?	87
Les ressorts de la dynamique des territoires	87
Les leçons à tirer des politiques régionales des pays avancés	88
L'équité effective, une exigence politique majeure	92
Les politiques de croissance économique gagnent donc à s'appuyer sur le développement des principales métropoles et à développer leur capacité d'entraînement sur l'ensemble du territoire.....	97
Bibliographie	101

Annexes

Annexe 1	
Synthèse des entretiens et séminaires.....	105
<i>Florian Muzard et Cécile Raquin</i>	
Annexe 2	
La croissance métropolitaine : éléments d'analyse économique	125
<i>Rémi Lallement</i>	
Annexe 3	
Pour une évaluation des politiques territoriales.....	145
<i>Gérard-François Dumont</i>	

Paris, le 21 JAN. 2009

Monsieur,

Je vous remercie du rapport que vous m'avez remis sur les infrastructures nécessaires au renforcement du potentiel de croissance de la France. Elles sont très novatrices et ouvrent la voie à une stratégie structurée de programmation de ces grands investissements. J'ai donc demandé au Premier ministre d'engager une réflexion approfondie au sein du Gouvernement sur la mise en œuvre du rapport, en vue d'aboutir à des mesures très prochainement.

Je souhaiterais que vous puissiez élargir et compléter ce travail par une réflexion globale sur la politique d'aménagement du territoire en France, réflexion dont j'ai annoncé le principe au congrès des maires le 27 novembre dernier. Je vous demande d'élaborer une conception offensive de l'aménagement du territoire, fondée sur la réalité des territoires français au XXIème siècle. Le renouveau démographique de l'espace rural, les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies de communication, et la valeur renouvelée de l'espace, source de matières premières agricoles et d'énergies renouvelables définissent un nouvel environnement auquel doit s'adapter la conception française de l'aménagement du territoire.

Je vous demande d'analyser ce nouveau contexte, à la lumière des objectifs fixés par le paquet climat énergie européen, le Grenelle de l'environnement et la politique du logement, et de proposer une stratégie d'aménagement du territoire qui vise non seulement à une répartition harmonieuse de la croissance économique et de la qualité de vie sur le territoire, mais aussi à définir une stratégie de croissance pour les territoires français, pour faire de chacun d'entre eux un soutien actif du développement d'ensemble de notre pays.

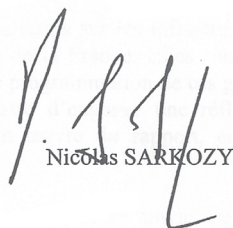
.../...

Monsieur Christian SAINT-ETIENNE

Vous travaillerez auprès de Jean-Louis BORLOO, ministre d'État, ministre de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et d'Hubert FALCO, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire, qui mettront à votre disposition l'appui de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et du conseil général du développement durable. Vous pourrez aussi vous appuyer sur le soutien de l'inspection générale des finances. Vous aurez soin d'associer Michel BARNIER, ministre de l'agriculture et de la pêche, à vos travaux. Vous me remettrez vos conclusions avant le 31 mai 2009.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Ami Amis


Nicolas SARKOZY

Paris, le 25 mai 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'État, notamment de la Diact. J'ai conduit de nombreuses auditions de mars à mai auprès de spécialistes de l'aménagement du territoire et de personnalités politiques éminentes. J'ai par ailleurs eu la chance de travailler avec Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse. Cette collaboration a donné lieu à la rédaction d'un rapport, intitulé « Les fondements d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire ».

J'ai pour ma part rédigé un rapport de synthèse et de propositions intitulé « Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse » qui s'appuie sur le rapport collectif, les résultats des auditions et les grandes orientations pour les politiques d'aménagement du territoire récemment élaborées par deux organisations internationales.

Le rapport général est donc constitué de ces deux rapports et d'un cahier d'annexes comportant trois textes signés de leurs auteurs.

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

Christian Saint-Étienne
Professeur titulaire de la chaire J.-B. Say d'économie industrielle
au Conservatoire national des arts et métiers
Membre du Conseil d'analyse économique

Introduction

La France vient de traverser une crise très grave, comme l'ensemble du monde industriel, et même si elle a été moins touchée que nombre d'autres pays, le rebond sera timide car notre industrie est affaiblie, nos PME sont trop petites et fragiles, et nous avons du mal à transformer à grande échelle nos innovations en produits.

Comment relancer l'économie française tout en améliorant la qualité de vie sur nos territoires ? Le monde connaît une mutation en termes d'organisation de l'espace et des sources de développement économique. Depuis la fin des années 1980, l'économie des pays avancés est fondée sur l'innovation. La prospérité des territoires et des pays est fortement conditionnée par l'essor d'une *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, et connaît 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.

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. Il s'accompagne de l'éclatement et de la relocalisation permanente des chaînes de valeur dans la production.

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. Que la France soit aujourd'hui pratiquement absente de la production de produits dérivés des technologies de l'information, même si elle les utilise bien, qu'elle soit faible dans la production de biotechnologies alors que la recherche fondamentale française dans ce secteur est excellente, que le passage des laboratoires 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 entre chercheurs et entrepreneurs. Son taux de croissance, avant la crise, était presque double du nôtre.

Autre point capital : 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.

Cette conjugaison de l'essor de l'EEC et de la métropolisation de l'innovation est à la fois le phénomène décisif de la transformation de notre environnement et le nœud des contradictions et des blocages français. Notre pays est tétanisé par une évolution qu'il comprend mal et qui surtout remet totalement en cause tous nos systèmes d'organisation publics et privés. La violence des oppositions autour de l'évolution vers le Grand Paris n'est qu'un symptôme de cette tétanisation.

Il faut comprendre comment interagissent l'EEC et la métropolisation. Pour faire court, la R&D, l'entreprise, le capital-risque et les réseaux d'innovation sont les ingrédients pour fabriquer la « soupe biologique » dans laquelle naît l'EEC qui se traduit, si le processus réussit, par la multiplication d'entreprises innovantes. Mais cette « soupe biologique » ne peut se former que dans un bol constitué de réseaux de transport et de communications et de concentration de capital humain : c'est la métropole. La métropole est le réceptacle qui rend possible l'émergence de l'EEC qui produit les emplois d'aujourd'hui et de demain. La France a beaucoup de grandes villes mais peu de « métropoles modernes » au sens qui vient d'être défini (Grenoble est la seule réussite française à ce jour). Même Paris, qui est une des trois ou quatre « villes-mondes » de la planète n'est pas une « métropole moderne » : son taux de croissance est deux à trois fois plus faible que celui des vraies métropoles.

Comment faire évoluer notre République pour entrer dans ce nouveau monde de développement métropolitain, tout en prenant en compte la faible taille de nos villes, la faible densité de nos territoires et les besoins des territoires ruraux ?

En résumé, il faudrait pouvoir s'appuyer sur trois réseaux de villes et sur les régions. La France compte trois « métropoles naturelles » (Grand Paris, Grand Lyon et Grand Marseille), une quinzaine de métropoles de rang européen et l'on pourrait construire une cinquantaine de « métropoles de la ruralité » pour animer nos territoires. Les régions devraient recevoir trois nouvelles responsabilités : maillage des territoires avec les PME par des réseaux d'innovation et de financement, réseaux de transports régionaux et inter-régionaux, lutte contre le mitage des territoires par une densification organisée.

Ces trois réseaux de ville et les régions renforcées devraient organiser leur action dans le cadre d'un « Master plan de développement national » qui devrait être préparé, en concertation avec tous ces acteurs, par une structure (type haut-commissariat ou toute variante) susceptible de donner une cohérence à l'ensemble de ces actions.

Le gouvernement vient de présenter en octobre 2009 un projet d'organisation des collectivités. Il crée un nouveau statut de « métropole » sous forme d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et un statut de « pôle métropolitain » qui reste un « objet juridique » à construire.

Ces innovations juridiques n'ont de sens que si la France adopte une stratégie d'ensemble qui passe d'une approche fondée sur des institutions et des procédures à une approche fondée sur des acteurs et des stratégies.

La constitution, dans les années 2010-2012, de pôles métropolitains dynamiques maillant l'ensemble de nos territoires est une condition décisive pour rendre possible un rebond de l'économie française et l'épanouissement de notre République dans les années 2010.

Christian Saint-Étienne



Première partie

Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse

par Christian Saint-Étienne

Dans un premier chapitre, je présente une synthèse rapide des principaux éléments à prendre en compte pour élaborer une nouvelle politique d'aménagement du territoire. Dans un second chapitre, je propose les principaux axes de cette nouvelle politique.

Pour éclairer la lecture, notons à nouveau 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.

Les principaux éléments du débat

Avant de proposer les axes d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire qui favoriserait sa 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 en 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 imposé 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 est le ferment de la croissance mondiale depuis vingt ans, et connaît 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 États-Unis ou dans le Bassin parisien en France, ont été transformées par le développement du traitement des sols différencié selon leur composition grâce à une fertilisation assistée par ordinateur opérée par des tracteurs opérant au mètre près grâce à l'utilisation du GPS. De même, grâce à des technologies comparables, les fores-

tiers 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, une poutre, un isolant thermique ou de la pâte à papier ; la France 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 absente de la production de produits dérivés des TIC, même si elle les utilise bien, qu'elle soit faible dans la production de biotechnologies 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⁾.

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.

(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.

(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.

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) met en évidence le rôle clé de l'urbanisation dans le développement économique : « À 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. »

Nous verrons, dans la seconde partie de cet ouvrage, qu'en 2000, les trente-huit métropoles principales de l'Union européenne s'étendaient sur moins de 1 % de son territoire mais accueillaient 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. On constatera 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 du 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 (voir annexe 2).

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-Petersbourg, 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 », rapport 2009. La Russie communiste n'a pas été le seul État 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 réunissant 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 cela 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 possible envers la densification, qui est néanmoins décisive, est de l'organiser. Une densification s'opérant selon des schémas urbanistiques cohérents et des plans de déplacements optimisés peut conduire à 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 de l'OCDE

Dans un rapport du 30 mars 2009 du Comité des politiques de développement territorial pour la réunion des ministres de l'OCDE, les auteurs se demandent 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 bien 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⁽¹⁾.

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 de la combinaison d'une utilisation plus efficiente des facteurs et d'un développement de l'innovation⁽²⁾. »

(1) 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. »

(2) 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 ».

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-créateur 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.

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 !

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 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-risqu岸s.

Les écarts régionaux de revenus par habitant continuent donc de se réduire depuis les années 1970 à mesure que se développe l'* conomie résidentielle* emmenée par les retraités qui s'éparpillent sur les territoires et le développement du péri-urbain, comme l'a notamment montré Laurent Davezies⁽¹⁾. 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⁽²⁾.

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 53 % 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 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⁽³⁾.

Ce sont aujourd'hui les grandes métropoles qui sont en difficulté, 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.

(1) Dans *La République et ses territoires. La circulation invisible des Richesses*, Le Seuil, 2008.

(2) Voir Éric Maurin, *Le Ghetto français*, Le Seuil, 2004.

(3) L' conomie 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 ; 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.

Laurent Davezies note : « On voit que c'est plutôt de notre déficit métropolitain qu'il faut se soucier. »

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 le second chapitre, 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 a été 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'inscrive 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 pour-

rait fortement dynamiser le monde rural. Un rapport traitant de ces questions clés a été remis au Président de la République au printemps 2009.

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 est élaborée par le secrétaire d'État 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. Autrement dit, 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'État 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'État en face de nous ! Un État 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'État tatillonne, qui cherche à exister, qui doublonne 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 État 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.

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 œuvrant 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.

- Pour inscrire les développements des métropoles dans une dynamique de développement durable, il faut lutter contre l'étalement urbain et périurbain par une politique de densification maîtrisée, favoriser une meilleure intégration entre lieux de travail et de vie, et optimiser conjointement les déplacements individuels et collectifs (voir annexe 1).

- Les décideurs territoriaux sont prêts à relever le défi d'un développement national ambitieux avec l'appui d'un État fort qui leur fait 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 régalien* est de faire respecter l'État de droit par la justice et d'assurer la sécurité externe et interne de la nation. L'État régalien 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 matière 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⁽¹⁾.

L'État stratège doit contribuer à donner une vision de long terme aux acteurs nationaux. L'État 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'État stratège est le garant de la compétitivité

(1) Sur ces questions, on peut se référer à mon ouvrage *L'État efficace*, Perrin, 2007.

stratégique globale du pays dans un univers de plus en plus ouvert, notamment au sein du marché unique.

L'État 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'État pourrait, en France, coordonner l'action de métropoles puissantes et de régions dynamiques disposant d'une fiscalité propre adaptée. L'État 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 œuvrant pour le même projet stratégique partagé, associés aux universités et 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 que ceux-ci aient l'accès le plus facile et le plus rapide à de nombreux centres de décision dans les domaines politique, économique, social, juridique, comptable et financier. 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 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). Un glissement s'est produit 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 trois à quatre 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 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 stratégique en mesure d'assurer un maillage décisionnel des territoires.

Une des missions clé de l'État 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 entrepreneuriale 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 trois ou quatre 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'État stratège.

Fonctionnement de l'État stratège et des régions stratégiques

L'État 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 : l'innovation dans le cadre de l'économie entrepreneuriale de la connaissance par l'élaboration de stratégies régionales d'innovation ; les schémas régionaux de transports ; 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'État 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'État stratège en acteurs opérationnels ?

Au niveau national, je propose de créer un **Haut-commissariat à la stratégie et au développement économique des territoires (HC-SDET)**, qui regrouperait notamment les moyens actuels de la Diact et du CAS. Le haut-commissariat devra être rattaché au Premier ministre. Sa fonction essentielle devra 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 devra 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 quinze 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 architectural 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 œuvre 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 d'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.

L'essentiel, c'est-à-dire la création du HC-SDET chargé d'élaborer un projet stratégique territorial, peut être mise en œuvre sans délai. En outre, 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'Ile-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 conjoint entre les autorités responsables des métropoles et le HC-SDET.

(3) Élaboration 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) Élaboration 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. À cet égard, deux options sont possibles :

- la première est de garder le dispositif territorial actuel, après mise en application définitive de la RGPP ;
- la seconde pourrait être de créer sept ou huit préfets-stratèges, à la taille des actuelles régions de défense avec des périmètres éventuellement modifiés, pour y regrouper toutes les capacités de l'État dans les trois domaines clés confiés aux régions renforcées : l'innovation dans le cadre de l'EEC, les schémas régionaux de transport 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⁽¹⁾.

Une procédure de « DTA⁽²⁾ renforcée » serait mise en place pour donner aux métropoles et aux pôles de rayonnement les contours nécessaires.

(1) 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'État et des collectivités locales. Les pôles de compétitivité nationaux relèveraient directement du HC-SDET.

(2) Directive territoriale d'aménagement.

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'État et pour les collectivités locales. Or s'il existe des spécificités pour 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.

À 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 *livre des méthodes d'évaluation*, cette évaluation étant à la fois socio-économique et environnementale ; la contre-expertise des évaluations socio-économiques réalisées par les porteurs de projets ; enfin 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'État 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 serait 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'empilement 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 trois 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.

Conclusion : un État 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 État stratège de conception française dans un jardin à l'anglaise**. Si un grand élu a raison de déclarer qu'il ne fallait « interdire aucun territoire d'avenir », sans doute faut-il prendre le parti de ne « garantir aucun avenir sur la voie rapide » si les acteurs d'un territoire ne parviennent pas à 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 transport 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'État 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.

Rappelons à nouveau l'idée clé de ce rapport : il devient vital de **passer d'une approche fondée sur des institutions et des procédures à une approche fondée sur des acteurs et des stratégies.**

Personnes auditionnées

(Compte rendu thématique des auditions en annexe 1)

Universitaires (séminaires)

- M. Francis Aubert, économiste, professeur à Agrosup Dijon, chercheur au Centre d'économie 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'École nationale des ponts et chaussées.
- M. Laurent Davezies, économiste 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 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, économiste, 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'École nationale des ponts et chaussées et à Sciences Po, ancien directeur de l'IHEDATE.

Universitaires et experts (auditions)

- M. Pierre Bibollet, président de l'ordre des géomètres experts.
- 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.
- M^{me} Marie-Christine Jaillet, géographe, directrice de recherche au CNRS, professeur à l'Université Toulouse le Mirail.
- M. Rémy Knafou, géographe, professeur émérite à l'Université Paris 7-Denis Diderot, directeur de l'équipe de recherche « Mobilités, itinéraires, tourisms ».
- 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, économiste, directeur à l'Inra (AgroParisTech).

Hauts fonctionnaires

- MM. les directeurs de cabinet des ministres d'État, 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'État 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.
- M^{me} Michèle Pappalardo, commissaire générale au développement durable du MEEDDAT.

Élus

- 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'État, ministre de la Ville, ancien ministre d'État, ministre chargé de la ville et de l'aménagement du territoire, ancien ministre d'État, 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.

Les fondements d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire

*par Christian Saint-Étienne⁽¹⁾, Jean-Claude Prager⁽²⁾
et Jacques-François Thisse⁽³⁾*

(1) Conservatoire national des arts et métiers et Conseil d'analyse économique.

(2) Agence pour la diffusion de l'information technologique et Université de Paris-Dauphine.

(3) Université catholique de Louvain et École nationale des ponts et chaussées.

Introduction

Notre politique d'aménagement du territoire doit évoluer : elle ne s'est pas encore adaptée aux ressorts nouveaux de la dynamique des territoires. En n'intégrant pas la réalité de l'économie entrepreneuriale de la connaissance, elle ignore encore les bénéfices que la concentration géographique des activités peut engendrer ; elle est restée une politique protectrice et défensive des territoires face aux changements. Pourtant, la concurrence économique se joue de plus en plus en fonction de l'ampleur et de la concentration des moyens mobilisés au sein des grandes métropoles urbaines.

Notre pays a manqué un virage important, celui de la multiplication des initiatives privées et décentralisées comme condition centrale de la création de richesses, mais peut encore se retrouver au rendez-vous proposé par les transformations actuelles. Nous sommes fondés à faire l'hypothèse d'un retour des stratégies collectives dans le monde de l'après-crise, car l'économie aura besoin de visions de long terme que le marché est incapable d'assurer. La tendance française à l'interventionnisme, qui, par son caractère décousu, s'est avérée indéniablement un handicap pour aider l'économie du pays à entrer pleinement dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance, peut devenir aujourd'hui une force si l'État sait moderniser son approche et inscrire son action dans une stratégie offensive qui allie innovation et territoires.

Et c'est là qu'une nouvelle politique d'aménagement du territoire est particulièrement nécessaire, à condition toutefois de s'appuyer sur les réalités de la géographie économique d'aujourd'hui.

Les recherches économiques de ces vingt dernières années confèrent une forte composante territoriale à la croissance économique et à l'innovation⁽¹⁾. C'est dans les grandes agglomérations urbaines que l'on trouve entrepreneurs, acteurs du capital-risque et chercheurs, car la force et l'efficacité des relations qu'ils nouent ont besoin de proximité. C'est largement par la dynamique des métropoles, moteurs nourriciers de leurs régions, que se fait la croissance du pays. Sans source d'eau, pas d'irrigation, pas d'agriculture efficace. Sans métropoles et sans leurs fontaines d'entrepreneuriat, de talents et de connaissances, pas de prospérité possible pour l'ensemble du pays.

La géographie économique de la France peut devenir une arme offensive dans la lutte économique mondiale, à condition de parier sur les grandes métropoles urbaines et les régions, les entrepreneurs et les talents. Ce sont des politiques publiques nouvelles pour la France qu'il faut construire et mettre en œuvre. Elles consistent à stimuler la vitalité du tissu économique à partir des éléments dynamiques de la hiérarchie urbaine, tout en favorisant un maillage actif entre **des grandes métropoles dynamiques, les territoires et leurs entreprises**. Il s'agit parallèlement de créer de véritables régions de l'entrepreneuriat et de la connaissance. Ces politiques sont aujourd'hui répandues dans tous les pays se situant en tête de la compétition mondiale.

(1) *Innovation et compétitivité des régions. Rapport du Conseil d'analyse économique*, La Documentation française, septembre 2008. J. Henderson et J.-F. Thisse, *Handbook of Regional and Urban Economics. Cities and Geography*, North-Holland, 2004.

Sur quels principes faut-il concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques et l'organisation administrative adaptées au début du XXI^e siècle et correspondant au mieux aux atouts de notre pays ? C'est l'objet du présent rapport et de ses propositions.

Ce rapport présente et justifie une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire visant à mobiliser villes et régions au service de la croissance de l'emploi et du bien-être des Français. Cette stratégie propose de reconnaître aux grandes métropoles de notre pays leur fonction éminente dans la croissance de l'ensemble de l'espace national et aux régions leur rôle de moteurs de la mobilisation des territoires.

La France et ses territoires ont une dynamique insuffisante dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance

Dans l'économie d'aujourd'hui, les sources les plus constitutives de la prospérité sont l'accès à la connaissance, les talents et la créativité⁽¹⁾ ; elles ont remplacé dans les pays avancés les avantages traditionnels que représentaient les ressources naturelles ou la situation géographique et tendent à estomper les différences de coûts de production. Il existe un large consensus sur le rôle joué, dans la croissance des pays avancés, par l'innovation, définie dans son sens le plus complet comme on le verra plus loin. La concurrence entre entreprises et entre territoires se fait d'abord par leur capacité à renouveler en permanence leurs portefeuilles d'activités et de savoir-faire, mais aussi à attirer talents et compétences dans une compétition désormais mondiale. La concurrence par les prix et par les coûts est seconde derrière cette capacité à offrir en permanence des produits et des services améliorés ou nouveaux, même si la compétitivité prix reste encore un enjeu majeur pour les régions à fort contenu en activités de haute valeur ajoutée.

Le rôle de l'innovation dans l'évolution économique a été abondamment décrit par Schumpeter dans son approche des combinaisons nouvelles des facteurs de production⁽²⁾. Sa définition est inscrite par l'OCDE dans le manuel d'Oslo et est utilisée dans toutes les études réalisées sur le sujet. L'innovation, c'est bien plus que la valorisation de la recherche. Il est fondamental de comprendre qu'elle revêt plusieurs formes⁽³⁾. Elle peut bien sûr résulter d'un produit ou procédé nouveau pour l'entreprise, mais qui ne l'est pas pour le marché, ou provenir de produits nouveaux pour le marché sans équivalent antérieur. Mais elle concerne également les innovations organisationnelles relatives à la structure de l'entreprise, l'organisation du travail, la gestion des connaissances et les relations avec les partenaires extérieurs. Les innovations de marketing correspondent enfin à la mise en œuvre de concepts ou de méthodes de ventes nouveaux ou modifiés de manière significative, afin d'améliorer l'offre des prestations ou pour entrer sur de nouveaux marchés.

(1) R. Florida, *The Flight of the Creative Class*, Harper Collins, 2005.

(2) J. Schumpeter, *Théorie de l'évolution économique*, 1911.

(3) *L'Industrie en France en 2005, Rapport 2006 de la Commission permanente de concertation pour l'industrie*, Direction générale des entreprises, 2006.

L'innovation ne dépend donc pas uniquement de l'utilisation de facteurs tangibles, comme les ressources financières et les technologies disponibles, mais tout autant de la façon dont les entreprises utilisent ces facteurs sur l'ensemble de la chaîne de valeur qui devient de plus en plus fragmentée, complexe et flexible. L'innovation met donc en jeu la capacité créative dans toutes ses dimensions.

L'innovation, que l'on peut considérer en première approximation comme un processus de transformation de ressources humaines et financières en résultats économiques, concerne aussi bien les territoires que les entreprises. De ce point de vue, le niveau global des ressources engagées pour l'innovation est inférieur en France à celui des pays où les entreprises sont plus innovantes, tels que l'Allemagne, les pays nordiques, la Suisse, sans parler des États-Unis, du Japon, et d'Israël⁽¹⁾. Mais le plus grave est que l'efficacité de la « machine à innover » du pays et de ses territoires est mauvaise.

Le niveau de capital humain de la France est insuffisant

Le capital humain est un concept multidimensionnel qui inclut aussi bien les métiers techniques que les chercheurs universitaires. On l'évalue de très nombreuses manières. Toutes les données disponibles convergent pour faire apparaître une situation « moyenne » de la France en Europe⁽²⁾ (cf. tableau ci-contre).

On voit que, si notre pays est plus généreux dans l'attribution des diplômes universitaires, en ce qui concerne le niveau général des ressources humaines, il se situe en retrait de ses grands homologues, l'Allemagne⁽³⁾ et le Royaume-Uni, et fait nettement moins bien que les pays nordiques et la Suisse.

Les dépenses d'enseignement sont en France dans la petite moyenne des pays avancés. On dépense, au cours de la scolarité de 6 à 15 ans, une somme normalisée de 68 658 dollars en 2005 (corrigée par les parités de pouvoir d'achat), contre environ 80 000 dollars ou plus en Suisse, aux États-Unis ou au Danemark. Pour être complet, il faut indiquer que la dépense par élève est légèrement supérieure en France à ce qu'elle est en Finlande ou au Royaume-Uni, et beaucoup plus élevée qu'en Allemagne. La dépense par étudiant (toutes filières confondues et normalisée par l'OCDE⁽⁴⁾) est par contre nettement inférieure en France (avant la remise à niveau engagée dans le cadre de la réforme de 2007) à celles de ses homologues (et loin derrière celles des États-Unis, du Japon, de la Suisse, du Royaume-Uni et de l'Allemagne), comme le montre le tableau inférieur de la page 45.

(1) European Innovation Scoreboard de l'institut Merit, sur le site www.proinno-europe.eu.

(2) Dans les comparaisons qui vont suivre, on ne reprendra que les pays qui représentent, dans leur ensemble, une référence utile dans l'économie de la connaissance, et donc pas l'Italie et l'Espagne malgré l'exceptionnelle dynamique de certaines régions comme le Pays Basque ou l'Émilie Romagne.

(3) En tenant compte de la remarque faite à propos de ce pays dans le tableau « Ressources humaines » de la page 45.

(4) « Regards sur l'éducation 2008 », *Les Indicateurs de l'OCDE*, OCDE 2008.

Ressources humaines

2006	FR *	NL	DE ¹	DK	FI	SU	UK	CH
Nombre de diplômés de l'enseignement supérieur En pour 1000 dans la population des 20-29 ans	62,0	36,0	25,9	46,8	38,3	29,7	52,0	48,5
Nombre de docteurs En pour 1000 dans la population des 25-34 ans	1,13 ²	0,87	1,56	0,93	2,17	2,25	1,61	2,33
Part des 25-64 ans avec une formation de niveau supérieur	26,2	30,2	23,9	34,7	35,1	30,5	30,7	29,9
Taux de formation continue des 25-64 ans	7,6	15,6	7,5	29,2	23,1	32,0	26,6	22,5
Pourcentage des jeunes ayant terminé une scolarité de second cycle	83,2	74,7	71,6	77,4	84,7	86,5	78,8	78,1
Ressources humaines en Sciences et technologies ³	41,2	48,1	43,3	50,4	48,8	48,2	42,4	50,8
Nombre de chercheurs en équivalent temps plein rapporté à la population active pour 1000	7,60	5,50	6,72	9,88	15,26	11,70	5,89	5,67

¹ Les données sur l'Allemagne ne doivent pas tromper dans le domaine des ressources humaines ; le système dual confère une grande importance à la formation initiale par l'apprentissage, ce qui entraîne donc des niveaux moins élevés pour les critères qui se réfèrent à des formations initiales classiques.

² Le taux de docteurs est relativement plus faible en France parce que les élites scientifiques ont une certaine tendance à passer par les grandes écoles, qui, en dehors des Écoles normales supérieures n'encouragent pas leurs étudiants à effectuer une thèse ; il est important de faire comprendre aux jeunes que la formation par la recherche et la thèse seront le parcours supérieur de droit commun à l'échelle mondiale dans les prochaines décennies.

³ Les personnes répertoriées ainsi ont achevé une éducation complète de niveau secondaire et engagé une éducation de niveau supérieur dans le domaine des sciences et techniques ou, n'ayant pas de diplôme, exercent un emploi de cadre ou de technicien dans ce domaine pour lequel un diplôme de cette nature est en principe requis. C'est une vision large. Les domaines couverts par la désignation « Science et technologie » sont variés : sciences naturelles, ingénierie et la technologie, sciences agronomiques, sciences médicales, sciences sociales et un ensemble des domaines variés tels que la religion, les beaux-arts, etc.

Source : Eurostat, OCDE.

Dépenses annuelles par étudiant en dollars⁽¹⁾ en 2005

Australie	14 579
Autriche	14 775
France	10 995
Allemagne	12 446
Japon	12 326
Pays-Bas	13 883
Suède	15 946
Suisse	21 734
Royaume-Uni	13 506
États-Unis	24 370

Source : OCDE.

* Liste des sigles reconnus internationalement : FR : France ; NL : Pays-Bas ; DE : Allemagne ; DK : Danemark ; FI : Finlande ; SU : Suède ; UK : Royaume-Uni ; IT : Italie ; CH : Suisse ; CA : Canada ; IL : Israël ; US : États-Unis ; JP : Japon ; NO : Norvège ; BE : Belgique.

(1) Ce sont les dépenses au titre des établissements d'enseignement, tous services confondus, en équivalents dollars convertis sur la base des PPA pour le PIB, calculs fondés sur des équivalents temps plein.

Mais ces indicateurs quantitatifs doivent être complétés car le problème principal est celui de la performance médiocre de notre système éducatif, comme le montrent les enquêtes PISA menées par l'OCDE sur le niveau de connaissances des jeunes de 15 ans. Le niveau de performance PISA 2006 en sciences est de 495 en France (à peine supérieur au niveau US de 489 qui reflète des inégalités profondes au sein de la population américaine), à comparer avec les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suisse, tous situés au dessus de l'indice 510 sur une échelle qui varie d'environ 400 pour le Mexique et le Brésil à 563 pour la Finlande (et 530 pour le Canada et le Japon)⁽¹⁾. Malheureusement, on manque des données utiles pour apprécier le niveau de connaissances et de savoir-faire des jeunes diplômés de l'université.

Au-delà des problèmes de financement spécifiques qu'elles rencontrent, il semble donc que les PME françaises souffrent d'une insuffisance de capital humain approprié à leurs besoins. Cette question doit devenir une priorité pour l'État et les régions. C'est la présence en leur sein d'une large palette de compétences qui permet aux PME de pouvoir anticiper la concurrence par la mise en œuvre de stratégies de montée en gamme et de différenciation. Un fossé existe en France entre l'appareil éducatif, principalement l'université, et le patron de PME français qui a souvent une image erronée de l'université. De son côté, le monde universitaire manifeste peu d'intérêt pour celui de l'entreprise et n'attache pas une grande importance à son image auprès de leurs responsables. Le lauréat frais émoulu de ses études supérieures, conscient de cet état, est plus attiré par l'administration, les entreprises du CAC 40 et les professions libérales que par les PME ou l'entrepreneuriat. Quant aux PME technologiques, qui comptent un pourcentage plus élevé de diplômés, le système industriel français ne les incite pas à l'autonomie et à développer leurs propres programmes de recherche. Elles souffrent de difficultés de financement de leurs projets de croissance et, par conséquent, de capacité à embaucher de jeunes diplômés. Elles restent souvent cantonnées dans l'exécution de programmes de recherche présentés comme coopératifs mais le plus souvent remorqués par les grands groupes. La gestion des pôles de compétitivité n'a pas réellement contribué à réduire cette fracture.

Pour combler ce déficit en ressources humaines dans les PME, on pourrait avantageusement mettre en place une mesure incitative à l'insertion des jeunes diplômés par les PME. Il serait bienvenu d'introduire, en complément du plan « Jeunes », récemment adopté, une aide à l'embauche des jeunes diplômés qui ont eu les plus grandes difficultés à trouver un emploi à l'automne 2009 en raison de la crise et de la montée du chômage. Cela permettrait de surcroît de renforcer la capacité d'innovation des PME.

(1) Le rapport du Conseil d'analyse stratégique résume la situation de la France d'une manière assez tranchée : « Le système éducatif français est peu performant, notamment pour l'enseignement des sciences, non seulement en termes de niveau moyen des élèves, mais aussi en termes d'équité. On observe de fortes disparités de performance en fonction de l'origine socioéconomique des élèves. Cette mauvaise performance s'explique par une dépense par élève moyenne, par des salaires trop faibles pour rendre la profession d'enseignant suffisamment attractive et par une gouvernance du système peu efficace. » (*Rapport Production et emploi*, CAS, mars 2009.)

Le niveau des ressources financières mobilisées pour l'innovation est plus faible que chez la plupart de nos partenaires

Le pourcentage du PIB investi en R&D est devenu une sorte de thermomètre de l'innovation, qui, à nos yeux, a pris une place trop importante dans le débat public⁽¹⁾. Il est pourtant utile de rappeler quelques données essentielles. En 2005, la France a investi 2,13 % de son PIB en R&D, ce qui l'a placée en dessous de la moyenne de l'OCDE⁽²⁾ :

R&D/PIB 2005	FR	OCDE	DK	DE	US	CH ¹	JP	FI	SU
En %	2,13	2,25	2,45	2,46	2,62	2,93	3,33	3,48	3,89

¹ 2004.

Source : OCDE.

Ce pourcentage croît moins vite que chez nos voisins, confirmant l'idée que nous sommes sur une tendance négative. Nous sommes, même, en queue de peloton sur ce point. Le taux annuel moyen de croissance de la dépense intérieure de recherche et développement a été de 1,3 % entre 1995 et 2005, ce qui est à peine supérieur à celui des Pays-Bas, mais nettement inférieur à celui du Royaume-Uni (1,9 %), de l'Allemagne (2,5 %), de la Suisse, des États-Unis et du Japon (2,8 à 2,9 %), sans parler des pays nordiques (plus de 4 %)⁽³⁾. Qui plus est, les dépenses d'innovation non liées à la recherche⁽⁴⁾ (calculées dans les enquêtes européennes) sont particulièrement faibles : en pourcentage du chiffre d'affaires, elles ne représentent que 0,33 %, contre 0,66 % en Suède, 0,92 % en Suisse et 1,07 % en Allemagne.

Dans la même famille d'indicateurs, on peut situer le volume de financement privé dans lequel cette recherche opère : la France se retrouve loin derrière les pays anglo-saxons et nordiques, quand on compare les niveaux de capital-risque investi, aussi bien *stricto sensu* – amorçage et création – que de développement (expansion), rapportés au PIB des grands pays avancés⁽⁵⁾. Les données particulières de l'Allemagne ne doivent pas induire en erreur ; les pour-

(1) Cette donnée mesure l'effort qui est fait pour recruter, former et équiper les chercheurs et les développeurs de produits et services innovants, mais ne dit rien sur les résultats de la recherche, et au demeurant ne concerne qu'une partie de la chaîne de l'innovation.

(2) Comme le montrent les statistiques de l'OCDE sur le site mentionné plus haut.

(3) Source : OCDE.

(4) Il s'agit de la dépense d'innovation autre que la R&D rapportée au chiffre d'affaires des entreprises. Elle est mesurée par les enquêtes communautaires sur l'innovation. Cette donnée comprend les acquisitions de machines, équipements ou logiciels, liée aux innovations de produits ou de procédés (hors activités de R&D), ainsi que les acquisitions d'autres connaissances externes, liées aux innovations de produits ou de procédés (droits et licences – brevets ou autres, savoir-faire ou autres connaissances). Source : *European Innovation Scoreboard*, 2008, *op. cit.*

(5) Source OCDE.

centages sont inférieurs à ceux de la France, mais la tradition des relations entre banques et PME permet de mieux y prendre en compte les besoins des PME qui ont ainsi plus de facilité à financer leur croissance :

2005 en pourcentage du PIB	DE	FR	FI	NL	CH	US	UK	SU	DK
Capital-risque	0,014	0,028	0,044	0,002	0,026	0,036	0,047	0,052	0,051
Expansion	0,043	0,055	0,051	0,096	0,082	0,147	0,245	0,248	0,35

Source : OCDE.

Les petits projets indépendants souffrent ainsi de l'absence de financement privé que l'on peut trouver avec une relative facilité dans les pays anglo-saxons. Les mécanismes publics d'allocation de fonds sont souvent très complexes et probablement trop sélectifs pour les PME et leur caractère très administratif décourage les entrepreneurs individuels. Le mécanisme ISF de la loi TEPA de 2007, si elle profite réellement aux innovateurs, pourra contribuer à améliorer sensiblement cette situation.

La « machine à innover » de la France produit des résultats médiocres

Les résultats scientifiques, traditionnellement mesurés à l'échelle internationale par le nombre de publications (observé sur quelques milliers de journaux scientifiques internationaux), sont également médiocres (à l'exception des mathématiques, domaine d'excellence de notre pays)⁽¹⁾. La « densité scientifique »⁽²⁾ rapportée à la population active est de 103 en 2006, à peine supérieure à la moyenne mondiale de 100, contre 954 en Israël, 816 en Suisse, 519 aux États-Unis, 343 au Japon, 145 au Royaume-Uni, et 111 en Allemagne. L'impact relatif des publications (mesuré par le nombre de citations de ces publications dans d'autres articles référencés) est tout aussi décevant. Par exemple, si, dans dix-neuf disciplines, on examine les 250 chercheurs sélectionnés par le nombre de leurs publications citées sur longue période – de 1981 à 1999 –, il faut reconnaître que nous ne sommes pas classés comme nous aimerions l'être⁽³⁾ :

« Grands chercheurs »	US	CH	IL	UK	SU	CA	NL	DK	NZ	BE	FI	DE	NO	FR	JP	IT
Par million d'habitants	16,8	16,3	12,5	7,8	7,1	7,0	6,5	5,5	5,5	3,6	3,1	3,1	2,9	2,9	2,1	1,3
Nombre	3829	103	47	439	59	172	92	28	17	35	15	240	12	155	247	72

Source : Bauwens, Mion et Thisse.

(1) Rapport « Indicateurs de sciences et de technologies 2008 » de l'Observatoire des sciences et des techniques (OST), Paris, 2008.

(2) Qui est le pourcentage relatif du nombre de publications par habitant, rapporté à la moyenne des pays étudiés dans le rapport de l'OST.

(3) L. Bauwens, G. Mion et J.-F. Thisse, *The Resistible Decline of European Science*, CEPR Discussion Paper n° 6625, 2008.

Les performances technologiques sont souvent appréhendées par le nombre de brevets déposés par million d'habitants. Pour le nombre de brevets déposés à l'Office européen, la France se situe dans la moyenne de l'Europe des 27, certes un peu devant le Royaume-Uni (il ne faut pas oublier que celui-ci a abandonné une large part de son industrie au profit de l'activité financière et des services), mais loin derrière l'Allemagne, les pays nordiques, sans parler de la Suisse. Si l'on se restreint aux dépôts de familles de brevets triadiques (déposés à la fois aux États-Unis, en Europe et au Japon, ce qui rend la comparaison plus fiable), la France, avec un chiffre de 39,3 en 2005, reste nettement derrière le Japon et la Suisse (entre 100 et 120), mais également derrière les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne (environ 75) et les États-Unis (avec un chiffre de 55)⁽¹⁾.

On peut faire les mêmes constatations pour les dépôts de marques, de dessins et de modèles. Dans ces domaines, notre pays est franchement mal placé par rapport à tous les pays mentionnés, à l'exception peut-être du Royaume-Uni⁽²⁾ :

2006	DK	DE	FR	IT	NL	FI	SE	UK
Nombre de « designers » par million d'habitants	26	17,2	38,8	34,5	29,8	44,5	11,9	37,1
Dépôts de dessins par million d'habitants	2030	970	198	258	2817	381	1108	3081

Si l'on résume la situation par l'indicateur synthétique calculé par l'institut Merit de Maastricht, la France se situe largement derrière ses principaux concurrents européens, même si le contenu en design des exportations françaises est élevé :

Activités de design	DK	DE	FR	IT	NL	FI	SU	UK
Indice de niveau relatif d'ensemble ¹	0,86	0,74	0,63	0,62	0,79	0,74	0,66	0,72
Rang dans les pays de l'UE	1	6	11	12	3	5	9	7

¹ Il s'agit d'un indice composite du nombre de dépôts de marques et modèles par million d'habitants en 2004-2007, des effectifs relatifs des activités de design et du degré d'utilisation par les tiers de ces marques et modèles ; voir H. Hollanders et A. van Cruysen, *op. cit.*

(1) OCDE, *Scoreboard*, 2007.

(2) *European Innovation Scoreboard*, 2008 et H. Hollanders et A. van Cruysen, *Design, Creativity and Innovation : A Scoreboard Approach*, Merit, 2009.

La capacité d'innovation d'ensemble des entreprises est appréhendée par des enquêtes régulières menées en Europe. Les résultats de ces enquêtes confirment le décrochage des PME françaises :

Pourcentage des PME ayant introduit des innovations entre 2004 et 2006	FR	NL	DE	DK	FI	SU	UK	CH
de produits ou de procédés	29,9	32,9	52,8	37,5	44,7	49,7	25,1	52,9
organisationnelles ou de marketing	41,3	29,0	62,1	45,4	-	-	30,3	-

Source : *European Innovation Scoreboard*, 2008 et Eurostat.

On peut également analyser la part des secteurs les plus innovants dans la valeur ajoutée du pays : le poids des industries *high tech* (apprécié par les nomenclatures internationales) est trop faible en France (seulement 6,35 %, contre une moyenne UE de 6,69 %, mais 10,72 % en Allemagne et 7,19 % en Suisse), bien que la part des services de haut niveau (15,76 %) soit légèrement supérieure à la moyenne européenne (14,51 %), mais inférieure à celle des pays nordiques, du Royaume-Uni et de la Suisse⁽¹⁾. Au total, pour la France, la part de l'emploi *high tech* est inférieure en 2006 à celle de la plupart de ses homologues, et, pire, le taux de croissance de celle-ci est un des plus faibles de l'Union européenne (aux côtés des Pays-Bas et du Royaume-Uni). Autre observation, si l'on considère les produits grand public de haute technologie les plus vendus en France, du téléphone portable à l'Ipod en passant par les micro-ordinateurs, la quasi-totalité est conçue et produite hors de nos frontières.

En résumé, la montée en gamme des PME françaises s'effectue à un rythme nettement inférieur à celle de leurs concurrentes étrangères. Si l'on considère les exportations *high tech*, la France, avec une part de marchés à l'exportation de 6,8 % du total des pays de l'OCDE, est en régression relative, plus marquée que celle de la Suisse et de la Suède, sur les dernières années (comme beaucoup de grandes nations avancées devant la montée des pays émergents). L'Allemagne, les Pays-Bas ou l'Autriche ont pourtant réussi à éviter ce déclin⁽²⁾.

Part dans les exportations medium <i>high tech</i> des pays de l'OCDE	Niveau 2005	Variation 1996-2005 ¹
Japon	11,8	- 3,3
États-Unis	15,6	- 2,8
Royaume-Uni	5,8	- 1,4
France	6,8	- 0,5
Suède	1,8	- 0,2
Suisse	2,5	- 0,2
Danemark	0,9	0,1
Finlande	0,9	0,1
Pays-Bas	4,5	0,4
Allemagne	16,4	1,1
Corée du Sud	5,1	2,0

¹ En points de parts de marché.

Source : OCDE.

(1) *European Innovation Scoreboard 2008, op. cit.*

(2) *OCDE Scoreboard, op. cit.*

Au cours des dernières années, les PME allemandes ont gagné des parts de marché sur les créneaux des produits industriels à haute valeur technologique⁽¹⁾. Le diagnostic récent réalisé par le Conseil d'analyse économique sur les performances comparées à l'exportation de la France et de l'Allemagne⁽²⁾ montre bien que «ni les effets de structure sectorielle, ni les effets de structure géographique des marchés n'expliquent le recul des exportateurs français par rapport aux entreprises allemandes». L'explication, plus globale, concerne l'ensemble des exportateurs français; elle réside dans le déficit d'innovation des entreprises et dans leurs stratégies d'externalisation des composantes de la chaîne de valeur. Par exemple, les entreprises allemandes privilégient le développement sur le territoire allemand de leurs activités de haut de gamme, mais **optimisent à l'échelle mondiale la localisation de leurs autres activités.**

C'est bien dans la segmentation géographique de la chaîne de valeur, facteur central de la compétitivité, et dans la capacité de croissance des PME que les autres pays avancés, comme les États-Unis, l'Allemagne, ou le Japon renforcent leur avantage comparé sur la France⁽³⁾. Une étude récente⁽⁴⁾ de l'OCDE a bien mis en évidence le lien existant, sur la période 2000-2007, entre la performance à l'exportation et la croissance pour les pays de l'OCDE. La dynamique exportatrice est à la fois un moteur et un révélateur de la capacité de croissance à long terme. La France se situe dans le groupe de queue pour les deux critères.

En résumé, si l'on regarde le taux de croissance annuelle des emplois et celui du PIB, nos résultats ont été inférieurs à ceux des pays anglo-saxons sur la période 1997-2007 :

Taux de croissance annuel 1997-2007

	Emploi	PIB
Canada	1,7	3,3
Danemark	0,3	2,0
Finlande	0,6	3,6
France	0,7	2,3
Allemagne	0,5	1,5
Irlande	3,4	6,7
Japon	- 0,1	1,2
Pays-Bas	1,4	2,5
Suède	0,6	3,2
Suisse	0,9	2,1
Royaume-Uni	0,6	2,8
États-Unis	1,2	2,9

Source : OCDE in Figures, 2008.

(1) *Trésor-Éco* n° 54, mars 2009.

(2) L. Fontagné et G. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, 2008.

(3) P. Aghion *et al.*, *Mondialisation : les atouts de la France*, CAE, 2007 ; J.-P. Bethèze et C. Saint-Étienne, *Une stratégie PME pour la France*, CAE, 2006.

(4) R. Kierzenkowski, *Le Défi du redressement de la compétitivité française*, Document de travail n° 720, OCDE, 2009.

La dynamique de la productivité de l'économie française était bonne au cours des Trente Glorieuses et du « régime fordien » des années 1970, 1980 et du début des années 1990. En revanche, entre 1996 et 2007, années au cours desquelles s'est développé le nouveau régime de l'économie entrepreneuriale de la connaissance, on doit constater une certaine inflexion.

Certes, on pourrait formuler le même type d'appréciation pour l'Allemagne ou la Suisse. Mais, comme nous l'avons indiqué, les structures économiques de ces deux pays sont différentes des nôtres et leur efficacité dans le monde de l'innovation est nettement supérieure. De plus, l'Allemagne a entrepris la révolution de son appareil universitaire sans rencontrer les mêmes oppositions que nous :

Productivité du travail

Évolution annuelle moyenne	1971-1995	1996-2007
Pays-Bas	2,81	1,28
Suisse	1,34	1,34
Allemagne	3,07	1,68
France	3,03	1,84
Japon	3,29	2,03
États-Unis	1,51	2,07
Royaume-Uni	2,17	2,26
Suède	1,85	2,37
Finlande	3,25	2,46

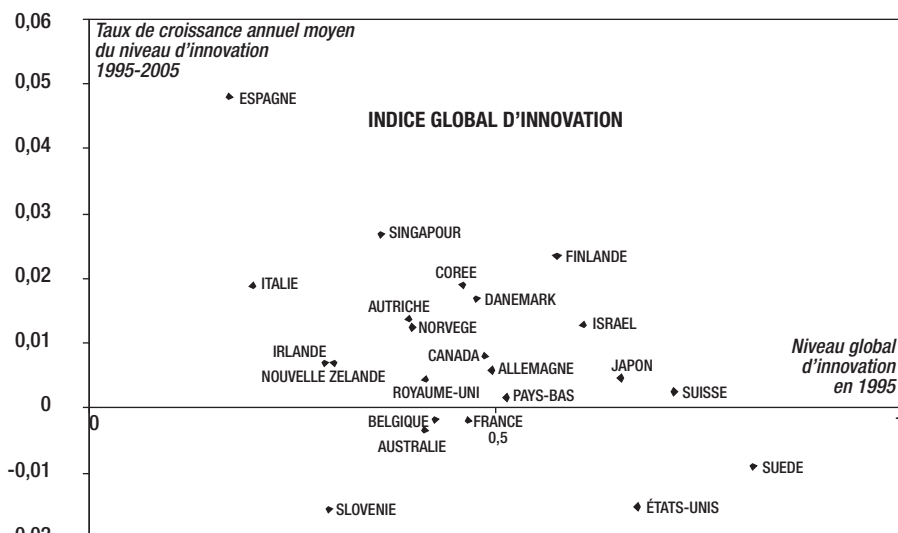
Source : OCDE, calculs des auteurs.

Ce fléchissement relatif est probablement dû à ce que nous avons souligné en introduction, la difficulté du modèle d'innovation français à s'adapter aux nouvelles réalités de l'économie mondiale. On peut avancer l'idée que nous profitons encore de la capacité d'innovation des décennies précédentes car les investissements d'innovation portent leurs résultats dans le long terme. Il y a en effet un double décalage dans le temps. Le premier se situe entre les investissements dans l'innovation et les résultats intermédiaires de l'innovation que sont brevets, dépôts de marques, ou publications scientifiques ; le deuxième entre les résultats intermédiaires et les résultats économiques comme la croissance de la productivité.

Qu'en sera-t-il dans l'avenir ? C'est la question que l'on peut se poser à observer les performances moyennes de l'innovation de ces dernières années glisser par rapport à celles de nos concurrents, comme le montre le tableau suivant ⁽¹⁾. Notamment face à l'arrivée en force de pays comme le Brésil, l'Inde et

(1) Cet indice, le Global Innovation Index, est une moyenne pondérée des principaux indicateurs examinés dans cette partie. Sa signification a été vérifiée par rapport à l'ensemble des autres indicateurs globaux publiés dans le monde. Voir *The Global Innovation Scoreboard 2008 : The Dynamics of the Innovative Performance of Countries*, Rapport pour la Commission européenne établi par D. Archibugi, M. Denni et A. Filippetti (Italian National Research Council, CNR-IRPPS), Pro-Inno Measuring Innovation Thematic Paper, mars 2009.

surtout la Chine⁽¹⁾, qui ne figurent pas encore sur ce tableau. La Chine est devenue un des leaders de l'innovation mondiale, avec une politique technologique très agressive, en suivant le chemin de ses prédécesseurs asiatiques, le Japon, la Corée ou Taiwan, mais à une échelle sans commune mesure avec la leur.



Source : ProInno et calculs des auteurs.

Ce graphique confirme la situation moyenne d'une France qui risque de perdre encore plus de terrain sur les autres pays développés qui sont en train de transformer en profondeur leur appareil universitaire, qui opèrent avec des structures de recherche plus souples et productives et bénéficient d'une meilleure relation entre producteurs et utilisateurs de connaissances.

Certes, ces comparaisons sont souvent fragiles au plan statistique, et parfois difficiles à interpréter, voire discutables quand il s'agit d'indicateurs synthétiques. Toutefois, nous sommes en face de données convergentes qui permettent d'asseoir un diagnostic fiable.

La France est confrontée à une dérive lente qui doit nous forcer à réagir.

Le retard est également très marqué quand on considère les territoires, même l'Ile-de-France, par rapport à d'autres régions européennes.

Le phénomène est encore plus notable si l'on situe les régions françaises dans l'ensemble des deux cents régions européennes pour lesquelles on dispose de statistiques appropriées.

(1) *Trésor-Éco*, «La Chine, "laboratoire du monde" ?» n° 60, juin 2009.

Au regard de quelques indicateurs représentatifs du potentiel et de la dynamique de l'innovation, on voit qu'en général les régions françaises sont assez mal positionnées dans l'ensemble des régions de l'Europe des vingt-cinq : quatre régions seulement se situent nettement dans les régions du premier quart européen (Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Alsace), cinq dans la zone médiane, le reste étant en dessous de la moyenne avec sept régions dans le dernier quart européen. Cela est valable autant pour les ressources mobilisées que pour l'efficacité de la machine régionale à innover.

Nombre de régions métropolitaines françaises en 2006 au regard des critères suivants	Dans la moitié supérieure des régions de l'Europe des 25	Dans le quart supérieur des régions de l'Europe des 25
Part de l'emploi dans les secteurs de haute technologie	7	4
Nombre de chercheurs (en % de la population active)	7	5
Capital-risque en pourcentage du PIB	6	5
Demandes de brevets de haute technologie déposées auprès de l'OEB	7	6
Publications	6	5
Investissements étrangers (rapport entre la moyenne des emplois créés par les FDI entre 2003 et 2006 et l'emploi total de la région)	2 ¹	1 ²
Taux de croissance annuel moyen de la part des ressources humaines en sciences et technologie dans la population active entre 1996 et 2006	9	3
Indice ressources innovation ³	8	4
Indice résultats innovation	7	4
Indice de dynamique	7	2 ⁴

¹ Nord-Pas-de-Calais et Alsace.

² Alsace.

³ Cet indice et les deux suivants sont des indices composites d'indicateurs représentatifs du niveau relatif des ressources consacrées à l'innovation, des résultats obtenus en termes d'innovation et de la dynamique des régions ; voir J.-C. Prager, *Méthode de diagnostic du système d'innovation dans les régions françaises*, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, mai 2008.

⁴ Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon.

Par exemple, la région de Toulouse pourrait, par ses ressources universitaires et scientifiques, lutter à armes égales avec les meilleures régions européennes, mais sa capacité collective à valoriser économiquement son potentiel est trop faible. Parallèlement, en dépit de ses pôles universitaires, la région Rhône-Alpes ne figure pas dans le « top 20 européen ».

La région Ile-de-France, qui pourrait être la locomotive de l'Europe puisque le nombre de chercheurs y est parmi les plus élevés du monde, n'émerge même pas comme leader économique de l'Europe, alors qu'elle en a les moyens.

Sa situation est d'abord causée par un déficit d'entrepreneuriat et de dynamique du secteur privé. Les *Venture Capitalists* (VC) de la Silicon Valley, en forte concurrence entre eux, donnent leurs chances à des projets nombreux et variés car ils savent qu'il est difficile de choisir les « bons projets » sur dossier, que tout dépend de la qualité des hommes et du soutien qu'ils apporteront aux projets dans lesquels ils investissent. Ceci se passe au milieu d'un écosystème

riche et dynamique où la crainte principale des bailleurs de fonds n'est pas tant de financer un mauvais projet – conséquence normale de la prise de risque en univers incertain, que d'être passés à côté de la belle grande affaire, « the next big thing ». On peut constater dans la Silicon Valley la présence d'un réseau très dense – évalué très approximativement à plusieurs milliers de personnes – d'intermédiaires spécialisés entre les chercheurs et les milieux d'affaires. Cela représenterait une personne pour dix à vingt chercheurs, vivant de son activité d'intermédiation. À l'opposé, les réponses françaises de mise en place systématique de fonds publics de capital-risque, de subventions à l'innovation et de création de structures publiques de soutien, qui ne s'appuient pas sur des intermédiaires suffisamment entreprenants et nombreux peuvent créer des effets d'éviction de l'initiative privée⁽¹⁾ sans gain net pour la collectivité.

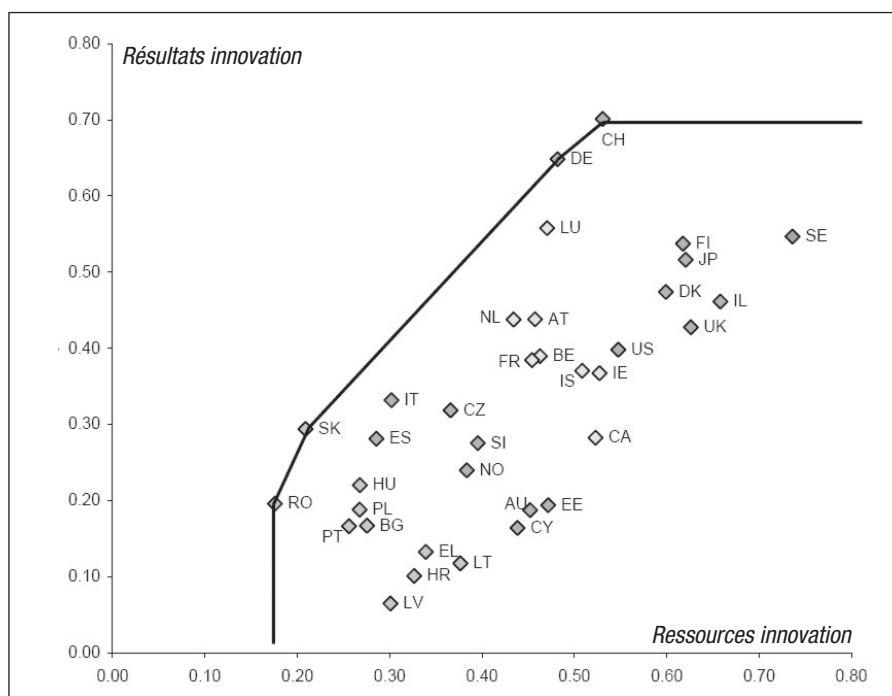
Ces guichets publics n'ont pas toujours la connaissance intime des secteurs et des dynamiques à l'œuvre pour sélectionner les projets qui leur sont présentés, tout en se plaignant d'une manière endémique de l'insuffisance de « bons projets ». Les autorités régionales ne réalisent pas toujours, qu'en fait, les raisons de cette insuffisance tiennent d'abord à un déficit d'entrepreneuriat et de vitalité du marché du capital-risque qui dépend du nombre des opérateurs concurrentiels et de celui des intermédiaires agissant au sein du marché. *A fortiori*, on est encore très loin d'avoir tiré les conclusions qu'il faut donner une priorité au développement de ces nouveaux métiers d'intermédiaires privés de l'innovation par des incitations publiques appropriées⁽²⁾ plutôt que de cloner à l'envi des fonds et structures publiques de capital-risque.

Pour approfondir l'analyse, nous devons donc nous pencher sur l'efficacité de la machine à innover et comprendre pourquoi, à ressources constantes, certains pays réussissent mieux à innover. À ressources globalement comparables (même si elles sont souvent un peu inférieures), nous faisons moins bien que nos voisins (surtout l'Allemagne et la Suisse, mais également le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Autriche, le Luxembourg – sans parler de la Suède et de la Finlande qui mobilisent un niveau de ressources nettement plus élevé)⁽³⁾. Si l'on calcule deux indicateurs synthétiques de « ressources innovation » et de « résultats innovation », on constate que la France se situe assez mal dans l'ensemble de ses partenaires :

(1) Voir M. Da Rin, G. Nicodano et A. Sembenelli, « Public Policy and the Creation of Active Venture Capital Markets », *Journal of Public Economics*, 90, 2006.

(2) On peut imaginer plusieurs formes d'incitation : « success fees » aux intermédiaires, co-investissements systématiques de fonds publics à des opérations nouées par des opérateurs de capital-risque agréés sur la base de critères larges (dans le même esprit que les SBIC américains), etc.

(3) H. Hollanders et F. Celikel Esser, *Measuring innovation efficiency*, Working Paper, Inno-Metrics, déc. 2007.



Source : Hollanders et Celikel Esser, *op. cit.*

La situation des États-Unis montre le caractère contrasté de l'économie de ce pays.

Enfin, pour clore ce tableau d'ensemble, rappelons que la Commission européenne a, de son côté, établi un « indice de vulnérabilité », à l'aide d'une série d'indicateurs, permettant de mesurer approximativement comment les régions se positionnent face à la mondialisation⁽¹⁾. Les résultats confirment, pour les régions françaises, l'inquiétude liée aux données que nous avons examinées plus haut : seules deux régions, l'Ile-de-France et la Bretagne se situent dans le premier quart des régions européennes décrites comme les moins fragiles face à la mondialisation. La moitié des régions métropolitaines est considérée comme fragile ou très fragile (dans la deuxième moitié des régions européennes) et d'autres considérées comme des « fleurons » de notre pays, par exemple les régions Midi-Pyrénées ou Rhône-Alpes, sont à la limite de cette catégorie.

Pourquoi donc restons-nous en retard, et risquons-nous, même, de décrocher encore plus, alors que nous disposons de ressources somme toute

(1) L'indice de vulnérabilité à la mondialisation en 2020 est calculé par la Commission sur la base de facteurs tels que la productivité estimée, le taux d'emploi et les niveaux de formation. L'analyse révèle globalement que les régions dotées d'une économie concurrentielle et innovante tireront parti de la mondialisation, tandis que celles qui n'ont pas la capacité de développer une économie fondée sur la connaissance risquent de se retrouver plus exposées. Commission européenne, *Rapport « Régions 2020 »*, décembre 2008.

moyennes, mais qui pourraient permettre à notre économie d'être aussi performante que celle de l'Allemagne ou de la Suisse. De plus, au moins quatre à cinq métropoles, Lyon, Toulouse, Marseille, Strasbourg, outre Paris, pourraient se situer en première série européenne.

La réponse se trouve bien sûr dans les entreprises et le monde de la recherche mais concerne en partie l'action publique.

Les pouvoirs publics français n'ont pas encore intégré le changement de modèle économique de ces deux dernières décennies, à savoir le passage d'une économie de l'innovation basée principalement sur les grandes entreprises, les grands organismes, la recherche et sa valorisation à une économie de l'entrepreneuriat, des talents et de la connaissance. Adapter l'action publique à cette profonde mutation est devenue une priorité chez tous nos partenaires et est encore à peine un sujet d'études chez nous.



L'ère des « métropoles de la connaissance »

L'économie de la créativité est fondée sur l'entrepreneuriat, les talents et la connaissance et puise ses forces principales dans les grandes métropoles ; nous sommes désormais entrés dans l'ère des « métropoles de la connaissance ».

Contrairement aux idées reçues, **il n'y a pas de territoire, filière ou technologie noble**. Les forces de la créativité, les entrepreneurs et les talents peuvent se situer dans tous les territoires et dans toutes les activités. Leurs racines sont dans les grandes métropoles et leur énergie se diffuse dans les régions ; les destins des métropoles et de leurs régions sont liés. Toutes les régions sont concernées et ont leurs chances, à condition d'accepter ce monde nouveau et de s'y adapter.

Toutefois, les politiques publiques françaises n'ont pas encore intégré ces réalités nouvelles. Nous avons conservé des modes de pensée et d'action qui ont été utiles dans le passé pour les grands programmes publics de recherche, nucléaire, spatial et militaire. La mise en place d'institutions publiques pour gérer la recherche et le développement industriel a été une bonne réponse durant une grande partie de la seconde moitié du XX^e siècle lorsque la croissance était assurée par la production en grandes séries de produits standardisés, selon le modèle fordien. L'État pouvait, à la rigueur, espérer organiser cette croissance. De nos jours, cette réponse est largement dépassée car l'innovation se situe surtout dans les entreprises, selon un processus de caractère thermodynamique, impossible à prévoir, et difficile à structurer par des actions publiques ; l'innovation dépend donc d'abord de la vitalité des entrepreneurs privés. La planification à la française ne peut jouer que d'une manière très indirecte sur ces forces, alors que toute sa tradition entend faire croire qu'elle peut les organiser avec minutie depuis Paris, sur la base d'impulsions administratives. De plus, cette optique a pour effet que les responsables de terrain ont tendance à négliger les objectifs économiques et la dimension managériale de l'action publique, et privilégient le formalisme des procédures et des institutions plutôt que la qualité de la gestion et de ses résultats.

L'économie de la créativité est l'économie des forces mobiles et puissantes

Les milieux innovants répondent largement à un processus de nature thermodynamique, et constituent un bouillonnement mettant en jeu principalement des talents, des entrepreneurs, des *business angels*, des intermédiaires de toute nature, des chercheurs motivés par l'aventure économique. C'est une sorte

de mouvement brownien difficile à diriger ou même orienter, qu'il convient plutôt de stimuler, mais qu'il peut être contre-productif de trop encadrer.

L'innovation concerne l'ensemble des entreprises, des secteurs d'activité et de leurs chaînes de valeur. C'est un «écosystème». Le segment des nouveaux produits de haute technologie issus des grands centres de recherche et des grandes entreprises n'est qu'une partie de cet écosystème.

L'innovation s'effectue aujourd'hui à l'échelle mondiale en mettant en jeu des communautés d'utilisateurs et de chercheurs au niveau international travaillant avec ouverture et souplesse, et connectées avec les réalités du marché. Quelle que soit la qualité théorique de nos multiples structures administratives ou de soutien (pôles de compétitivité, CRITT, RTRA, PRES...), au demeurant largement perfectibles, celles-ci ne peuvent pas espérer concurrencer au niveau local l'efficacité d'acteurs de terrain talentueux et motivés, des réseaux de recherche de milliers de personnes qui se créent spontanément dans les véritables bouillons de connaissances que sont les grandes plates-formes internationales, ou de celles qui ont été organisées et mises en place par des sociétés privées de *e-brokering* gérées par de grandes sociétés américaines⁽¹⁾. Les communautés d'utilisateurs, spontanées ou non, sont caractéristiques de ce monde nouveau de l'innovation ; la firme Lego en est un bon exemple, qui fait, en quelques mois, autant progresser les idées et produits grâce à des communautés ouvertes d'utilisateurs qu'en plusieurs années de recherche-développement effectuées dans l'entreprise.

Ces nouvelles formes de coopération aboutissent à une réalité de la recherche et de l'innovation très éloignée de notre culture de grands organismes de recherche fermés sur eux-mêmes et centrés sur la seule augmentation de leurs moyens.

Certes, l'augmentation des moyens de la recherche de nos grands organismes est un objectif central dans la stratégie de Lisbonne. Mais des progrès considérables peuvent être réalisés par une meilleure utilisation des moyens existants⁽²⁾.

Le monde de l'innovation est d'abord celui de l'entrepreneuriat

Il ne faut pas confondre innovation et recherche. Le modèle traditionnel français d'innovation a longtemps été celui des grands programmes technologiques et des grandes entreprises. Ce n'est que récemment que l'accent a été mis sur le rôle des PME dans la croissance à long terme et qu'on a redécouvert l'importance des entrepreneurs.

(1) Voir sur ce point J.-C. Prager, *Les Pratiques novatrices de transfert de connaissances dans le monde*, ADIT, 2008.

(2) Les éléments structurels de ces progrès sont développés par exemple dans le rapport thématique « Création, recherche, innovation » du Conseil d'analyse stratégique. Voir également D. Foray, « Recherche, innovation et croissance économique : qu'est-ce qui importe vraiment ? », communication au colloque *Le soutien public à l'innovation des entreprises : quelle efficacité, quelles perspectives ?* Futuris, Paris, 1^{er} avril 2009.

L'innovation, valorisation économique des idées nouvelles, passe principalement par des entrepreneurs, alors que les inventions ou les découvertes scientifiques peuvent rester longtemps sans être valorisées économiquement tant qu'elles n'ont pas trouvé leurs entrepreneurs et leurs marchés. L'entrepreneuriat est une composante complémentaire de la connaissance dans la création de valeur et l'innovation, dans la mesure où lui seul permet de valoriser d'une manière significative les dépenses de recherche et développement.

L'entrepreneuriat est une notion d'autant plus populaire qu'elle ne comporte pas de définition précise et reconnue. Dans son acception la plus large, l'entrepreneuriat concerne la volonté d'individus ou de groupes à l'intérieur ou à l'extérieur d'organisations existantes, de percevoir et d'exploiter sur le marché des opportunités économiques. Il renvoie à un grand nombre d'éléments décisifs pour la croissance économique : le risque individuel, la saisie d'opportunités pour la création d'activités, d'entreprises ou d'organisations, la bonne gestion des entreprises, etc. Il peut y avoir des entrepreneurs aussi bien dans l'économie marchande, que dans l'administration, la recherche ou le secteur associatif. Depuis Schumpeter, l'entrepreneuriat est lié à l'innovation, et les recherches contemporaines confirment ce point.

L'entrepreneuriat joue un rôle déterminant dans le régime de croissance d'aujourd'hui qui, au virage des années 1980, a succédé au régime fordiste. L'économie entrepreneuriale de la connaissance est le nouveau paradigme dominant de l'économie mondiale. Il est caractérisé par l'accélération du rythme des innovations de toutes natures dans un contexte de globalisation et de concurrence mondiale intense, et par le développement de nombreuses petites niches nouvelles, susceptibles ou non de devenir des marchés significatifs, où les PME sont plus souples et plus performantes que les grandes entreprises ou les grands organismes.

L'entrepreneuriat revêt une forte dimension régionale en raison d'effets externes importants. On peut même avancer aujourd'hui que, dans de nombreux pays, le facteur régional est plus discriminant que le facteur national.

Les travaux médiatiques de R. Florida avancent l'idée que ce sont « les talents, la tolérance et les technologies » qui font la prospérité des grandes agglomérations urbaines. L'accent est mis sur la mise en valeur collective de ces capacités, sur la volonté et l'aptitude à attirer des individus particulièrement créatifs et à retenir ceux présents sur place, ainsi que sur le rôle des communautés créatives dans la dynamique des régions.

Les nombreuses études réalisées sur cette question constatent un lien significatif entre le niveau d'entrepreneuriat d'un pays et d'une région, son degré d'innovation, la croissance de la productivité et son niveau de croissance⁽¹⁾. Les études américaines montrent que le niveau d'entrepre-

(1) R. Thurik, P. Donselaar et H. Erken, « Total factor productivity and the role of entrepreneurship », *Jena Economic Papers*, 2008 ; voir également Z. Acs, D. Audretsch, P. Braunerhjelm et B. Carlsson, *Growth and entrepreneurship, an empirical assessment*, CEPR Discussion paper, n° 5409, CEPR, Londres ; *A National Assessment of Entrepreneurship and Regional Economic Growth and Development*, *Advanced Research Technologies*, LLC Powell, OH, Small Business Administration, avril 2005.

neuriat des régions est un facteur majeur de valorisation économique des dépenses d'innovation qui y sont consenties.

La France est mal placée sur le terrain de l'entrepreneuriat.

L'entrepreneuriat s'apprécie traditionnellement par le pourcentage de créations d'entreprises ou le pourcentage de l'emploi non salarié rapportés à l'ensemble de l'emploi. Mais ces données ne suffisent pas pour à donner une vision satisfaisante de la réalité. De nombreuses études sont actuellement disponibles pour compléter ces informations par des données qualitatives et comportementales tirées d'enquêtes harmonisées entre les pays. L'importance de cette question et la fragilité des statistiques disponibles conduisent à devoir présenter un ensemble diversifié de données pour consolider le diagnostic d'ensemble, qui confirme l'impression répandue d'un déficit caractérisé d'entrepreneuriat dans notre pays.

Sur la base de différentes données existantes, on peut constater que le niveau d'entrepreneuriat en France est plus faible que dans les autres pays, malgré l'apparence d'un taux de créations d'entreprises comparable à celui d'autres pays avancés :

	Taux apparent de création ¹	Indice d'entrepreneuriat ²		Désir ³ d'être entrepreneur	Taux d'entrepreneuriat constaté (en pourcentage de la population des 18-64 ans) ⁴		
		Effectif	Latent		Naissant	Établi	Total
France	7,9	10	41	48	3,2	1,7	4,8
Allemagne	17,4	18	46	54	4,2	3	7,2
Israël					5,4	2,4	7,4
Japon					4,3	8,7	12,6
Suisse					6,3	6,6	12,7
Royaume-Uni	13,2	18	46	53	5,5	5,1	10,5
États-Unis	8,7	22	67	54	9,6	5,0	14,1

¹ OCDE, dernières données disponibles, 2005.
² Cf. I. Grilo et A.R. Thurik, « Latent and actual entrepreneurship in Europe and the US : some recent developments », *International Entrepreneurship and Management Journal*, 2005. Les données concernent une moyenne des résultats obtenus aux enquêtes du Entrepreneurship Eurobarometer ; l'indice d'entrepreneuriat latent est construit à partir des réponses à des questions diverses qui permettent de cerner la préférence de la population pour l'entrepreneuriat individuel.
³ Entrepreneurship Eurobarometer, Commission européenne, 2007. On a repris ici le pourcentage de personnes interrogées et qui répondent positivement à la question suivante : préférez-vous être le propriétaire de votre propre entreprise et y investir vos ressources ?
⁴ Il s'agit des résultats 2007 (2006 pour l'Allemagne) d'une enquête effectuée tous les ans auprès d'un échantillon significatif de la population (plusieurs milliers par pays) ; le taux d'entrepreneuriat « naissant » est le pourcentage de la population active qui déclare être dans une activité d'entrepreneur à son compte dans une entreprise de moins de 3,5 ans et le taux d'entrepreneuriat « établi » concerne les entreprises de plus de 3,5 ans d'existence.

Source : OCDE, GEM, Eurobarometer.

Malheureusement on ne dispose pas d'éléments régionalisés, sauf pour la région Ile-de-France qui apparaît nettement en retrait de ses grandes homologues mondiales et même des grandes métropoles européennes :

Indices d'entrepreneuriat (amorçage et création)	Taux
Bavière	7,7
Ile-de-France	4,2
Amsterdam	6,1
Londres	7,1
Los Angeles	11,5
Silicon Valley	8-10
Chicago	7-8
New York	11,2

Source : GEM, Eurabarometer, calculs des auteurs⁽¹⁾.

L'entrepreneuriat revêt une forte dimension régionale en raison d'effets externes importants et du rôle du « milieu », et c'est donc au niveau local que des politiques d'accompagnement des mesures nationales peuvent être très efficaces. Quand un étudiant en sciences constate qu'un grand nombre de ses anciens ont créé avec succès une entreprise et les voit s'y accomplir, il sera davantage incité à se lancer dans cette aventure que si ses camarades affichent en permanence la volonté de rentrer dans une grande entreprise ou l'administration. C'est ce que les économistes appellent l'effet des pairs, une forme de mimétisme qui touche tous les milieux et pour un grand nombre de comportements (de la finance à la criminalité). La peur de l'échec et le défaut de confiance sont des traits caractéristiques qui permettent d'expliquer ce déficit d'entrepreneuriat⁽²⁾.

Ces comportements se retrouvent également dans les données du capital-risque. Dans l'ensemble des financements de l'innovation, le capital-risque joue un rôle particulier dans la capacité innovatrice et la dynamique des régions. Cette influence a fait l'objet d'une abondante littérature aussi bien théorique qu'empirique et est maintenant largement reconnue. Le capital-risque est, lui aussi et paradoxalement, une activité de proximité, malgré le caractère mondialisé des marchés financiers et de l'offre de capitaux. La forte concentration géographique de l'industrie du capital-risque s'explique par le haut niveau d'informations « tacites » en cause dans l'activité de capital-risque, par l'importance du rôle joué par les réseaux informels dans la recherche de projets et de partenaires et par le comportement des investisseurs qui entendent rester physique-

(1) À partir du Kauffman Index of entrepreneurial activity, 2008, et des travaux de Z. Acs sur les données métropolitaines du GEM, 2008.

(2) Comme le montrent les analyses de motivation faites par le Global Entrepreneurship Monitoring et également la très intéressante étude de Y. Algan et P. Cahuc, *La Société de défiance*, Cepremap, 2007, et dont la parution n'a pas été autant reprise par la presse qu'elle l'aurait pu. Elle montre bien la permanence de comportements pourtant largement connus depuis Weber et les livres de A. Peyrefitte sur le rôle de la confiance dans l'économie.

ment très proches des entrepreneurs pour leur apporter un soutien permanent, car ils y ont personnellement intérêt.

Se manifeste ainsi une sorte de mécanisme cumulatif et vertueux du développement régional du capital-risque. D'un côté, la présence locale d'un tissu nourri de sociétés de capital-risque et d'intermédiaires facilite l'accès des créateurs d'entreprises à l'expertise et au financement, ce qui exerce une influence positive sur la propension des chercheurs et des cadres d'entreprise à se lancer dans l'aventure de la création de start-up très innovantes. De l'autre, un milieu innovant dynamique est un facteur incitatif majeur pour le développement des sociétés de capital-risque qui peuvent trouver seulement dans les grandes agglomérations un marché suffisant pour nourrir des compétences onéreuses.

La France et ses régions se caractérisent par un niveau de capital-risque inférieur aux taux constatés dans les régions analogues en Europe et aux États-Unis, malgré les débuts d'un rattrapage partiel qui semble s'être produit au fil de la première décennie du *xxi*^e siècle. Les données ne sont pas toujours comparables, mais le ratio du volume du capital-risque *stricto sensu* (amorçage et création, croissance et transmission exclues) rapporté au PIB est d'environ 0,05 % pour la région Ile-de-France en 2006 ; il doit être comparé à un chiffre d'environ 0,06 % pour l'ensemble de la Suède (et donc certainement plus élevé pour la région de Stockholm) et de 0,3 à 0,5 % pour les régions de Londres, Oxford ou Cambridge (0,24 % pour l'ensemble du Royaume-Uni), et de 1 à 1,5 % pour la Silicon Valley. En revanche, cette donnée est supérieure en Ile-de-France à celles des régions allemandes, sauf pour les régions de Berlin et de Hambourg. On peut considérer qu'il y a également une différence significative dans le nombre de sociétés de *venture capital*, environ 60 à 80 à Paris par rapport à Londres ou New York (où existeraient nettement plus d'une centaine de sociétés), ou dans la Silicon Valley où les experts considèrent qu'il y a plusieurs centaines de sociétés, sans compter le nombre très élevé d'intermédiaires qui contribuent à l'activité de ce secteur. Le reste des autres régions se situe nettement en retrait : l'importance du capital-risque est en général très faible. Il est inférieur à 0,015 et pour la moitié des régions de l'ordre de 0,002 et seules les régions Rhône-Alpes, PACA, Alsace et Midi-Pyrénées ont des chiffres compris entre 0,024 et 0,040.

Cette observation sur la moindre efficience des régions françaises à valoriser leur niveau de ressources scientifiques et humaines, du fait d'un entrepreneuriat insuffisant, a fait l'objet de très nombreux constats. On peut prendre comme exemple la comparaison du nombre de start-up par chercheur dans différentes régions ou instituts dans le monde. Le chiffre est de 100 start-up de haute technologie par an pour 10 000 chercheurs aux États-Unis en moyenne (données avancées par Suzanne Berger du MIT), huit fois plus élevé que celui de l'Ile-de-France, qui est environ de 100 pour 80 000 chercheurs (estimation un peu supérieure pour l'ensemble de la région à celle de 10 pour 16 000 faite par Christian Blanc sur le plateau de Saclay dans son rapport de 2004 sur les pôles

de compétitivité), de 30 pour 10 000 dans l'agglomération de Grenoble, et d'environ 50 pour 8 000 dans les Instituts Fraunhofer en Allemagne⁽¹⁾.

Si l'on considère le nombre de start-up technologiques créées en moyenne annuelle sur 1996-2006 rapporté au nombre de chercheurs (en pour 10 000) dans les régions françaises où la recherche publique est importante, on constate un niveau faible :

Ile-de-France	13
Rhône-Alpes	14
PACA	22
Midi-Pyrénées	11
Languedoc-Roussillon	21
Bretagne	28
Aquitaine	23
Moyenne nationale	17

Source : Observatoire des entreprises à potentiel de R&D du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et Eurostat.

Ces éléments, même partiels et imprécis, sont révélateurs d'une réalité, celle d'une insuffisante « percolation » entre la recherche et l'économie en France, particulièrement dans des régions bien pourvues en recherche. En comparaison avec les États-Unis, c'est un phénomène européen. Toutefois, plusieurs pays européens ont pris ce problème à bras le corps. En France, des nouvelles structures de mutualisation et de coordination ont été créées, comme les PRES. Elles se centrent sur ces problèmes d'efficacité de la valorisation : c'est d'abord une question de compétences et de management dans les équipes qui sont chargées de faire évoluer la valorisation de la recherche⁽²⁾.

L'accès à la connaissance

S'il est désormais un point d'accord, c'est d'une part que la capacité d'innovation des entreprises passe par leur possibilité à traiter valablement et à valoriser une masse toujours plus complexe et plus élevée d'informations économiques et techniques, et d'autre part la nécessité de l'investissement collectif

(1) Données tirées de l'Observatoire des entreprises à potentiel de R&D du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du rapport Blanc de 2004 et du rapport Cyterman-Guillaume, IGF, 2007.

(2) On ne peut pas demander à un universitaire ou à un jeune cadre qui choisissent souvent des fonctions d'animation de la valorisation de la recherche par défaut, de s'improviser dans ces métiers qui exigent expérience et professionnalisme ; on trouve ces compétences à l'étranger (en Suisse, en Allemagne, en Israël et aux États-Unis) et il ne faut pas hésiter à attirer les meilleurs spécialistes, même à prix d'or, tant est considérable l'enjeu économique pour notre pays. On pourrait par exemple mettre en place une société privée pour gérer le transfert de connaissances et l'incubation dans l'OIN de Saclay, à titre expérimental. Cette société fonctionnerait sur les meilleurs modèles du monde, avec des spécialistes reconnus du transfert de connaissances et recrutés sur le marché mondial.

dans la formation du capital humain. Les régions les plus dynamiques dans le monde sont marquées par la présence d'universités autonomes et de haut niveau, impliquées dans le tissu économique local. C'est vrai des grandes plates-formes d'innovation américaines comme la Silicon Valley, Boston ou San Diego, mais aussi de nombre de métropoles de dimension plus modeste en Europe : les exemples sont nombreux, comme les régions de Cambridge, Oxford, la Medicon Valley, Stockholm, Göteborg, Munich, Stuttgart et Karlsruhe... La France est en train de conduire, enfin, une réforme en profondeur de son système universitaire. Mais, l'importance de cette réforme pour la prospérité du pays n'est pas suffisamment comprise. Les oppositions qu'elle suscite risquent d'en freiner l'application, et, pire, de finir par gâcher l'application de cette bonne idée. Il est temps que les autorités régionales s'emparent de cette formidable opportunité de progrès, comme l'a fait par exemple le Conseil régional d'Alsace en s'engageant sur le regroupement des trois universités de Strasbourg et le développement de coopérations opérationnelles avec l'université de Karlsruhe.

Peu de régions françaises ont un potentiel universitaire de classe mondiale, même si chaque région a une ou plusieurs niches d'excellence universitaire qui peuvent être ainsi des éléments de leur stratégie de différenciation à l'échelle européenne. Il est devenu impératif pour les autorités publiques de jouer un rôle majeur dans la promotion de l'excellence universitaire et de la recherche, en se centrant totalement sur les rares universités de niveau potentiellement mondial (et en sachant résister aux pressions contraires), et en accompagnant, par exemple, une politique d'attraction d'universitaires et de jeunes chercheurs de classe internationale dans le domaine des sciences et des technologies, pour valoriser une masse critique existante et reconnue. Cette question concerne d'ailleurs dans notre pays autant les universités technologiques et les grandes écoles que le système universitaire classique.

La réforme des universités est une priorité de la nouvelle politique d'aménagement du territoire, et toutes les énergies doivent être rassemblées derrière ce qui peut être considéré comme un des grands enjeux nationaux. Car l'efficacité des universités, dans leur mission de recherche et d'enseignement de haut niveau, leur permet d'exercer un effet d'entraînement sur le tissu économique des régions. Les relations possibles entre l'Université et les entreprises peuvent prendre des formes variées : contrats de recherche, consortiums de recherche, consultations individuelles et collectives du corps enseignant, réunions, forums ou tables rondes sur les sujets technologiques avancés, stages pour des cadres ou chercheurs, financements de thèses... Nos voisins, anglais comme allemands, ont mis en œuvre des instruments susceptibles de faire évoluer leurs universités et la nature des relations entre les enseignants et les PME. Le niveau scientifique de nos trois pays est comparable et ces expériences peuvent être utilement reprises en France.

Contrairement à une doctrine répandue, en matière d'innovation et de talents, ce sont les importations de talents et de compétences qui sont le premier moteur du développement, car elles stimulent la concurrence et renforcent la qualité de la chaîne de valeur. Si l'offre de connaissances n'est pas suffisante localement dans un domaine précis, il est nécessaire d'aider les entreprises à acquérir les connaissances, savoir-faire ou technologies utiles à l'extérieur, au lieu de chercher à développer artificiellement une offre locale, publique ou parapublique qui, de surcroît, aurait toutes les chances de n'avoir ni la masse critique

suffisante ni les compétences requises. Les compétences se situent au niveau mondial dans tous les domaines du terrain de jeu de l'économie française, celui de la « frontière » technologique ou scientifique. La territorialisation des analyses et des politiques risque de restreindre le champ de vision économique des décideurs au territoire dont ils sont chargés, de leur faire croire que c'est seulement dans leurs régions que se trouvent ou doivent se trouver les ressources nécessaires aux entreprises.

Il serait illusoire et dangereux d'enfermer ainsi le système d'innovation des régions dans des limites géographiques administratives. Au contraire, la dynamique des régions passe par l'ouverture aux talents et aux ressources extérieurs. Les connaissances et les compétences sont les ressources rares d'aujourd'hui et il faut les chercher dans le monde entier. La dynamique des PME passe autant par leur enracinement dans les réseaux locaux de connaissance que par leur accès réel aux ressources globales de connaissances, car aujourd'hui, il n'y a aucune raison que la réponse au problème précis d'une entreprise vienne uniquement des universités et centres de recherche locaux.

L'ancrage territorial des PME, véritable priorité que nous défendons dans ce rapport, doit s'accompagner en même temps d'une ouverture maximale aux ressources et compétences venues d'ailleurs.

Les petits pays réussissent mieux dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance parce qu'ils sont plus ouverts sur l'extérieur. Les régions gagneront toujours à s'ouvrir au maximum aux talents mondiaux pour valoriser leurs potentialités technologiques et scientifiques. Elles doivent donc mettre en œuvre des politiques plus agressives pour attirer les talents, pour importer les idées et les technologies venues d'ailleurs, pour accueillir les créateurs, et favoriser la concurrence des idées, des hommes et des institutions sur leur territoire.

Les réussites des régions viennent de leur capacité à offrir des réponses aux besoins de connaissance de leurs PME, valables à l'échelle mondiale. On voit se multiplier les organismes locaux « d'intelligence économique », gérés d'une manière administrative et autocentrée, hors de tout circuit concurrentiel. On peut s'interroger sur leur capacité à s'adapter en permanence à l'évolution des connaissances. Pour cet accès au meilleur des connaissances existantes, rien ne peut remplacer des équipes de chercheurs, des intermédiaires ou des réseaux d'intermédiaires de classe mondiale, en concurrence permanente avec leurs pairs. C'est principalement dans les grandes métropoles que l'on a le plus de chances de pouvoir cultiver ce terreau d'excellence.

Les grandes métropoles sont des foyers de l'économie de la créativité

L'espace économique est le produit de trois grandes tendances qui font de l'agglomération géographique des activités une donnée forte de l'économie d'aujourd'hui : ces tendances sont le développement des rendements

d'échelle croissants dans les entreprises et les territoires, la réduction des coûts de transfert et la diffusion endogène de la croissance vers les territoires ⁽¹⁾.

L'agglomération des activités innovantes dans les métropoles est une tendance lourde dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance et est bénéfique pour l'ensemble de l'économie.

Les rendements croissants se rencontrent dans la plupart des secteurs et modèlent la recomposition des chaînes de valeur des entreprises. Le progrès technique et organisationnel vient augmenter régulièrement la liste des secteurs que l'on croyait à l'abri des gains de productivité et des effets d'échelles, comme la consultance, la distribution, la recherche, ou certaines spécialités médicales. On ne peut pas exclure le fait que toutes les activités soient susceptibles de connaître tôt ou tard des modifications profondes de l'organisation de leur chaîne de valeur. Les économies d'échelle sont également collectives, au sein des grandes villes autant que dans certains « districts industriels » : chaque entreprise bénéficie de la présence des autres entreprises, dans de nombreux domaines marchands comme non marchands, partage de facteurs de production et du travail, circulation des idées, apprentissage des savoir-faire. Ces effets d'agglomération font que le tout est supérieur à la somme de ses parties. Ces différentes économies d'agglomération engendrent des gains de productivité qui expliquent pourquoi les entreprises installées dans les grandes villes sont capables de payer des salaires plus élevés qu'ailleurs, malgré des prix fonciers élevés. C'est dans ce sens que joue la causalité, et non dans le sens contraire comme certains le pensent un peu vite.

Cette tendance à la concentration est renforcée par la réduction des coûts de transfert et de transport qui concerne les biens et les services, les personnes et les connaissances, mais aussi les relations entre acteurs économiques. Si les coûts de transport et de transfert sont élevés, on devine sans peine que les unités de production ont tendance à être plus nombreuses et dispersées car les gains liés aux économies d'échelle sont contrebalancés par des coûts de transport importants. À l'opposé, lorsque les coûts de transport et de transfert sont nuls, on peut imaginer que la totalité de la production soit concentrée dans quelques établissements capables d'exploiter au maximum les rendements d'échelle croissants.

On peut illustrer les termes de cet arbitrage, en apparence abstrait, à l'aide d'un exemple simple ⁽²⁾.

Étudions par exemple le cas d'un cabinet de conseil aux entreprises qui a pour tâche de satisfaire les besoins de clients implantés dans deux villes différentes, mais de taille identique en termes de clientèle. La fourniture des conseils se fait à coûts de déplacement considérés comme nuls si les bureaux du cabinet sont installés dans la ville considérée, mais implique un coût de transport égal à C euros, si les services sont rendus à partir de l'autre ville. Pour simplifier, le coût de location annuelle des bureaux, égal à F euros est supposé identique dans chacune des deux régions, et est augmenté de 50 % si les bureaux doivent accueillir deux fois plus de consultants pour desservir les deux villes à partir d'une implantation unique. Si le responsable du cabinet de conseil désire mini-

(1) Les éléments de ce paragraphe sont tirés d'un ouvrage récent : J.-C. Prager et J.-F. Thisse, *Les Enjeux géographiques du développement économique*, Agence française du développement, 2009.

(2) Voir *ibid.*

miser le coût total de location des bureaux et de transport, ce qui correspond au critère d'efficacité productive, il choisira de construire un établissement dans chaque région si, et seulement si, $2F$ est inférieur à $1,5F + C$, c'est-à-dire si C excède $0,5F$. Dans le cas contraire, il est moins onéreux d'implanter un seul établissement qui desservira simultanément les deux villes. L'amélioration de la productivité du cabinet renforce la concentration géographique de l'activité de conseil aux entreprises. Dans la mesure où elle peut permettre de fonctionner avec des bureaux de taille identiques quand le nombre de consultants du cabinet augmente, elle a tendance à diminuer le coefficient de 1,5.

Autrement dit, si l'on raisonne en termes plus généraux, des coûts de transport élevés (en intégrant la valeur du temps passé dans le transport pour les activités de services) favorisent la dispersion des activités, alors que de faibles coûts de transport poussent à sa concentration dans les villes où les marchés sont les plus importants. C'est la raison pour laquelle, paradoxalement, la construction d'une ligne de transport ferroviaire à grande vitesse ou d'une autoroute entre deux villes a tendance à renforcer la concentration des services de haut niveau dans la ville la plus importante.

La conjonction de la tendance aux rendements croissants et de la tendance à la réduction des coûts de transport et de transfert engendre des effets cumulatifs qui concourent simultanément à l'agglomération croissante des activités et à la productivité des entreprises. L'agglomération du capital humain, facteur central de la croissance de la productivité des territoires, est un phénomène dynamique qui contribue à renforcer les grandes métropoles, dans la mesure où la richesse et la diversité des talents, regroupés dans une région ou une métropole, facilitent l'émergence d'idées nouvelles, le niveau d'entrepreneuriat et l'innovation. Un niveau élevé de capital humain augmente la capacité d'adaptation à l'évolution et aux chocs économiques. L'importance croissante de la circulation des idées dans l'économie de la connaissance accentue encore le rôle majeur des agglomérations. Et ceci paradoxalement parce qu'on pense, à tort, que l'Internet a supprimé toute espèce de contrainte liée à la distance dans l'échange des informations.

Le paradoxe n'est qu'apparent. Dès que les résultats d'une étude ou d'une recherche sont démontrés, ils peuvent être en effet diffusés partout à coût nul. Le monde entier a, en principe, accès à une masse d'information qui dépasse largement ce qui était disponible dans les meilleures bibliothèques universitaires. Mais il ne faut pas oublier que les échanges d'information par Internet ne concernent que l'information numérisable selon des schémas pré-établis. La recherche et l'innovation ont besoin d'échanges répétés, de face-à-face informels entre les acteurs économiques, surtout au moment de la conception et de la mise au point de nouveaux projets, produits et procédés. Les étapes préliminaires du développement d'une nouvelle technologie ou d'un nouveau produit requièrent des contacts répétés entre les acteurs concernés, lesquels restent largement facilités par la proximité physique. C'est la raison pour laquelle la recherche et l'innovation sont plus concentrées géographiquement que les activités les plus mûres. Par exemple, l'observation nous montre que la recherche scientifique, qui n'est par elle-même soumise à aucune contrainte physique de localisation, compte parmi les activités les plus concentrées au monde. De même, les grandes entreprises ont tendance à ne prendre en considération qu'un nombre très limité de sites dans le monde et implantent leurs activités de recherche, toujours à l'intérieur ou à proximité immédiate de grandes agglomérations et dans des locali-

sations proches de grandes universités. La compétition mondiale entre grandes métropoles est d'abord celle des talents, et la concurrence entre les universités pour attirer les meilleurs chercheurs n'a jamais été aussi intense, même si en France on a tendance à méconnaître cet état de fait.

La grande ville est également le lieu privilégié de la circulation des informations stratégiques pour la vie des affaires. Pour comprendre le bien-fondé de cette affirmation, il faut rappeler la distinction faite plus haut entre informations tacites et informations codées. Le transfert d'informations au moyen des outils de communication modernes nécessite que celles-ci soient préalablement structurées selon des schémas et des codes clairement définis et connus de tous. Seules des informations formelles et précises peuvent être transmises de cette manière. Or les éléments complexes d'information dont se nourrit la vie des affaires, particulièrement dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance, sont par excellence des informations non codifiables. Dans un tel contexte, les grandes villes restent les lieux privilégiés pour l'accueil d'activités consommatrices d'informations complexes et mal codifiables⁽¹⁾, surtout lorsque les entreprises agissent dans un environnement où les technologies évoluent rapidement et où la concurrence est forte, car la valeur de l'information y est considérable.

La grande ville se nourrit elle-même de sa capacité à se développer et à voir ses activités se diversifier et se spécialiser. Ceci explique, dans une large mesure, pourquoi les hiérarchies urbaines sont relativement stables dans le temps, même si l'on observe d'une manière bien naturelle une croissance plus élevée de grandes métropoles des pays en croissance rapide.

Les cinq lois de la dynamique des territoires

L'agglomération géographique des activités est une donnée majeure de l'économie d'aujourd'hui du fait de trois grandes forces : les rendements d'échelle croissants dans les entreprises et les territoires ; la réduction des coûts de transfert ; la diffusion endogène de la croissance.

L'économie moderne, celle de la créativité fondée sur l'entrepreneuriat, les talents et la connaissance, puise ses forces dans les grandes métropoles.

La grande ville se nourrit de sa propre capacité à se développer et à voir ses activités se diversifier et se spécialiser, permettant une montée en gamme dans la chaîne de valeur.

L'agglomération est bénéfique pour la prospérité des territoires, dans la mesure où les coûts de congestion sont maîtrisés.

Le développement des régions est conditionné d'abord par le capital humain et les dispositions entrepreneuriales des personnes actives.

(1) Par exemple, l'expertise juridique, médicale ou technologique se prêtent encore assez mal à la modélisation par ordinateur.

L'agglomération des activités est une loi d'airain de l'histoire humaine, et les nombreuses prédictions relatives au déclin des villes se sont toutes révélées fausses jusqu'à présent – remarquons au passage que celui-ci avait déjà été annoncé après l'invention du téléphone⁽¹⁾. Même si les estimations peuvent varier avec la définition de l'espace urbain, ces tendances lourdes de l'agglomération sont donc des constantes de l'histoire. En 1950, seules deux villes dépassent les 10 millions d'habitants dans le monde : New York et le Grand Londres. En 1995, elles sont quinze à être dans ce cas. La plus grande, Tokyo, avec plus de 27 millions d'habitants, dépasse la seconde, New York, de 10 millions. Selon les prévisions des Nations Unies, 26 mégapoles dépasseront les 10 millions d'habitants en 2025. En 1990, les 100 villes les plus peuplées du monde, dont les limites sont déterminées à partir du critère de continuité du bâti, accueillent 11 % de la population mondiale. En 2000, les 38 métropoles principales de l'Union européenne s'étendent sur moins d'un pour cent de son territoire, mais accueillent 27 % de ses emplois et produisent 29,5 % de son produit intérieur brut (PIB). Les régions métropolitaines de Bruxelles et Dublin produisent presque la moitié de leur PIB national, tandis que Londres, Paris et Tokyo représentent près du tiers. Tokyo et New York – les deux villes les plus riches du monde – ont un PIB excédant celui de l'Inde.

La mondialisation accélère la recomposition géographique de la création des richesses, les activités de haute valeur ajoutée ayant tendance à se concentrer principalement dans les grandes agglomérations situées sur la « frontière technologique », les autres dans les pays et régions où la main-d'œuvre est attractive par ses coûts salariaux. La compétitivité des territoires dans les pays avancés vient d'abord de la qualité et de la capacité à produire des biens et services de haute qualité dans un ensemble diversifié de branches d'activité où l'existence d'une masse critique est un avantage comparé majeur. S'en suit le rôle des grandes métropoles qui seules peuvent offrir à la fois cette masse et cette diversité des activités.

Cependant, il ne faut pas considérer l'avance des grandes métropoles des pays les plus riches comme un avantage durable. La capacité de rattrapage rapide de régions comme celle de Shanghai ou de Bangalore est considérable et ces mégapoles peuvent très bien dépasser leurs concurrentes européennes et américaines⁽²⁾. D'où l'impérieuse nécessité pour des agglomérations comme Paris de se battre pour accroître leur avantage comparé actuel, et de mobiliser autour d'elles le meilleur des énergies du pays. Paris ne vit pas au détriment de la France. Sans avoir à forcer le trait, on peut dire que c'est le contraire qui est

(1) La prospective sociale est toujours une conjecture fragile, malgré la force séductrice des prophètes de toutes natures : rappelons ce directeur de l'Office des brevets américains qui avait proposé de supprimer son organisme à la fin du XIX^e siècle, prédisant la réduction rapide du nombre des inventions avec le temps ! Cela amène à considérer également avec un peu de recul ceux qui prévoient l'atténuation du rôle de la recherche scientifique en arguant d'une thèse incertaine de la réduction régulière de sa rentabilité.

(2) Ce sujet fait l'objet d'un débat passionnant et difficile à trancher. Les effets d'agglomération peuvent devenir rapidement puissants dans certaines mégapoles des pays émergents, et permettre à celles-ci de rattraper rapidement leur retard de compétitivité pour les activités de haute valeur ajoutée, malgré les inerties économiques et l'avance actuelle considérable des mégapoles des pays les plus avancés.

vrai et que la France dans son ensemble a besoin d'une région capitale motrice et la plus dynamique possible.

Le phénomène d'agglomération et ses bénéfices pour l'économie du pays sont très mal compris dans un pays comme le nôtre où le « rural » continue de nourrir les imaginations, alors que les avantages de l'agglomération des activités et des personnes sont fondamentaux pour la croissance économique future. Dans leurs choix de localisation pour leurs activités de haut de gamme, les entreprises de haute valeur ajoutée sont sensibles, d'abord, à l'importance de la main-d'œuvre qualifiée dans le bassin d'emploi et à la qualité de l'environnement économique. Une étude faite sur les économies d'agglomération en France pour la période allant de 1976 à 1998 montre qu'un doublement de la densité provoquerait une augmentation de la productivité du travail égale à 2,2 %⁽¹⁾. Les entraves à l'agglomération des activités amènent donc à des pertes de productivité conséquentes pour l'ensemble du pays. Dans le même esprit, une étude récente portant sur l'ensemble des pays de l'OCDE montre que la capacité inventive des régions (mesurée par les brevets par millions d'habitants) est fortement liée à leur degré d'urbanisation, l'importance de la recherche qui y est effectuée et au niveau du capital humain⁽²⁾.

Dans tous les pays avancés, la croissance consolide les positions des grandes villes existantes. Joue ici un phénomène auto-entretenu du développement urbain : la grande ville attire les salariés les plus qualifiés par ses salaires plus élevés et la variété des emplois qu'elle offre, renforçant ainsi son potentiel économique. La métropole attire également les consommateurs à hauts revenus ou les plus tournés vers les produits innovants par la diversité des biens et services qu'elle offre. La demande crée une offre de haut de gamme ou innovante dans les villes et inversement une offre innovante y crée sa propre demande. Cette interaction dynamique est la clé du développement des villes.

Toutefois, les coûts de la congestion urbaine peuvent être élevés. Il est donc nécessaire pour pouvoir atteindre la meilleure efficacité possible des métropoles d'accompagner leur croissance par des politiques de réduction de l'ensemble de ces coûts.

Et c'est là qu'il convient de ne pas faire de contresens sur ces effets de congestion. Une vision un peu hâtive de cette question pourrait avoir tendance à inciter à contrôler la croissance des grandes villes pour éviter ces effets de congestion, sans prendre en considération aussi bien le côté positif de la croissance des agglomérations que le fait que ces effets peuvent être limités par des politiques appropriées. Les avantages compensent largement les inconvénients quand ceux-ci peuvent être réduits par des politiques urbaines adéquates. Il y a des grandes villes bien gérées comme il y a des petites villes encombrées et polluées. Il est vrai que l'on peut avoir l'impression que les coûts de congestion croissent plus vite avec la taille des villes que ne le font les gains de productivité, accréditant l'idée d'une taille intermédiaire qui offrirait le bon niveau d'équi-

(1) P.-P. Combes, G. Duranton et L. Gobillon, « Spatial wage disparities : sorting matters ! », *Journal of Urban Economics*, n° 63, 2008, 723-742. La valeur est de 6 % pour les États-Unis, et en moyenne de 5 % pour les cinq plus grands pays de l'EU-15.

(2) S. Usai, *The geography of inventive activities in OECD regions*, OECD STI Working paper, déc. 2008.

libre entre ces coûts et ces avantages. Cependant, quand on examine les études disponibles, on ne peut pas conclure de manière opératoire pour les responsables publics, tant est large la fourchette des tailles considérées comme « optimales » selon les hypothèses faites et les méthodes de calcul.

La simple concentration de ressources en un lieu donné n'est pas, malgré ces considérations, une condition suffisante d'une croissance durable.

Certaines villes bien dotées ont une croissance médiocre et certaines régions périphériques une croissance forte. L'essentiel pour une croissance rapide réside dans l'utilisation des actifs aussi bien matériels qu'immatériels, dans la nature des interactions entre les acteurs économiques et dans l'exploitation des synergies. Il ne faut donc pas confondre masse et puissance, densité subie ou organisée, métropoles dont l'organisation freine ou accélère l'essor des innovations et leur matérialisation en produits et services nouveaux. En soi et à lui seul, le nombre d'habitants ne signifie rien. Entre deux villes de 300 000 habitants dont l'une a une organisation archaïque, des décideurs qui s'ignorent ou se combattent, des universités assoupies et repliées sur elles-mêmes, et l'autre organisée en réseaux efficaces avec des décideurs œuvrant pour le même projet stratégique partagé et des universités dynamiques et ouvertes sur leur environnement économique, il n'y a que le nombre d'habitants en commun.

La seule conclusion solide que l'on puisse valablement déduire pour les politiques publiques va donc dans le sens général de la thèse défendue dans ce rapport, à savoir celle de l'accompagnement intelligent des forces d'agglomération en recommandant aux responsables des agglomérations concernées de faciliter le développement urbain par des stratégies d'innovation efficaces et des politiques appropriées de transport et de lutte contre la pollution et la criminalité. Quand on fait, par exemple, la comparaison entre le Grand Paris et ses concurrentes mondiales, on constate que la vision anticipatrice et l'énergie du général de Gaulle et de Paul Delouvrier ont permis à l'époque de rattraper le retard de l'agglomération parisienne. Cette stratégie a doté la région d'un ensemble d'équipements de transport et d'instruments de contrôle foncier qui ont permis à Paris de moins souffrir pendant de nombreuses années d'effets de congestion que ses principales concurrentes mondiales comme New York et Londres. Mais aujourd'hui, il paraît nécessaire d'actualiser la vision des années 1960 pour permettre au Grand Paris de se projeter de la même manière dans les prochaines décennies.

La nécessité de disposer d'agglomérations puissantes conduit ainsi à souhaiter le renforcement de ce qui apparaît comme nos grandes métropoles « naturelles » si l'on adopte un point de vue d'Atlanta ou d'Osaka, comme le Grand Paris, le Grand Lyon et le Grand Marseille. Il convient également de favoriser le renforcement d'une quinzaine de métropoles régionales contribuant à mobiliser l'ensemble de nos territoires dans un développement durable et harmonieux.

Mais la France des métropoles est en question

Dans une large mesure, les perspectives de développement des régions tiennent à la qualité de leurs métropoles. Même si l'activité économique du pays a tendance à se concentrer dans les grandes métropoles, les analyses disponibles laissent à penser que le dynamisme des métropoles françaises n'est cependant pas ce qu'il devrait être dans un pays qui se bat sur la frontière technologique, et ce malgré le fait que nos métropoles se sont considérablement transformées en trente ans, avec la décentralisation et l'arrivée au pouvoir d'une classe de dirigeants locaux visionnaires et dynamiques. Notre armature urbaine reste plutôt fragile par comparaison avec celle de nos voisins, ce qui doit nous amener à réfléchir sur les priorités de l'action publique.

Les métropoles françaises restent modestes à l'échelle européenne.

Contrairement aux idées reçues, la taille de l'agglomération parisienne n'est pas excessive et celles des autres « grandes villes » françaises est souvent insuffisante. Ce déficit urbain, peu connu par l'opinion et les pouvoirs publics, est d'autant plus tangible que les limites administratives des collectivités urbaines sont complètement déconnectées de leurs frontières économiques. C'est donc l'ensemble de la gouvernance urbaine qui perd en efficacité en n'internalisant pas les bénéfices et les coûts de la métropolisation de l'économie. Il faut pour cela regrouper, au sein d'entités géographiques plus vastes, des territoires de dimensions et de capacités limitées qui mènent aujourd'hui chacun leur propre politique sans se préoccuper des entités voisines. La paradoxe avec ce qui précède n'est qu'apparent : si la décentralisation et la responsabilisation des régions est nécessaire, la concentration des moyens au niveau infrarégional l'est tout autant. Qui plus est, la constitution de telles entités urbaines doit être accompagnée de la disparition progressive des anciennes. Il ne s'agit surtout pas de rajouter une nouvelle couche à un mille-feuille déjà copieux.

De fait, les principales métropoles françaises ne sont pas assez présentes, pas plus que le Grand Paris, dans l'ensemble européen. Une étude effectuée à la demande de la Datar en 2003 sur l'ensemble des métropoles européennes⁽¹⁾ a permis de comparer 180 villes européennes de plus de 200 000 habitants en fonction d'un grand nombre de critères économiques et culturels. Un classement en 7 catégories de villes a été effectué. La France comporte 30 villes sur 180 de cet ensemble européen, soit un sixième, donnée analogue à sa part de la population totale. Mais, si bien évidemment seules Londres et Paris se retrouvent dans la première catégorie, aucune autre ville française ne figure dans les 2 autres catégories suivantes. La France comprend seulement 4 villes dans les quatre premières catégories (Lyon, Marseille et Toulouse, en plus de Paris). Ces quatre premières catégories, qui comprennent 28 villes en tout, sont considérées par les auteurs comme les villes bénéficiant d'un rayonnement européen ; 20 villes françaises se retrouvent dans les 6 premiers groupes (sur les 7 de l'ensemble étudié) qui comportent 101 villes. Mais les villes françaises qui

(1) C. Rozenblatt et P. Cicille, *Les Villes européennes, analyse comparative*, Datar, 2003.

figurent dans ces groupes sont d'abord fortes de leur rayonnement culturel et de leur masse universitaire, plus que de leurs fonctions économiques ⁽¹⁾.

La connectivité internationale des métropoles françaises reste également faible par comparaison avec celle de leurs homologues européennes. C'est ainsi que la hiérarchisation des grandes villes mondiales effectuée sur la base d'un grand nombre de critères liés à la connectivité et au pouvoir de commandement économique des agglomérations, classe 7 grandes villes de notre pays dans les 72 principales villes européennes, contre 12 pour l'Allemagne, 13 pour le Royaume-Uni et 7 également en Espagne ⁽²⁾.

Un classement de l'attractivité des villes européennes est effectué régulièrement par le courtier immobilier Cushman et Wakefield de Londres ⁽³⁾. Il porte sur 33 villes d'affaires européennes. Seules deux villes françaises (Paris et Lyon) se retrouvent dans ce groupe, contre 5 métropoles allemandes et 6 britanniques (dénotant probablement un léger biais en faveur du Royaume-Uni). C'est le critère de disponibilité de main-d'œuvre qualifiée qui apparaît comme le plus déterminant dans les appréciations des 500 entreprises interrogées, suivi de la facilité d'accès aux marchés et aux fournisseurs, ainsi que la qualité des télécommunications, ce qui confirme bien les idées développées plus haut. Les différents éléments de coûts sont considérés comme seconds, ce qui montre une fois de plus que les économies d'agglomération sont déterminantes pour les industriels.

Enfin, au risque de lasser, mentionnons encore une comparaison de 21 villes européennes ⁽⁴⁾, qui mesure l'importance et la satisfaction exprimées par les entrepreneurs interrogés au cours d'une enquête quant à la qualité de l'offre dispensée par les autorités locales pour soutenir les entrepreneurs dans les territoires ; elle permet de classer les villes où « il fait bon entreprendre ». Ce classement situe Lyon et Lille respectivement aux 9^e et 10^e rangs, Marseille au 18^e et Paris au 21^e et dernier rang.

On peut donc conclure sans grand risque que les grandes métropoles françaises ont tendance à s'affaiblir et ne « tirent » pas assez leurs régions.

La dynamique de la population de nos grandes métropoles tend à s'affaiblir sur la période récente. Elles souffrent d'un mécanisme contre-redistributif comme l'a montré Laurent Davezies dans son ouvrage récent sur *La République des territoires*. Sa conclusion est très forte : aujourd'hui, ce sont les grandes métropoles qui sont en difficulté en termes d'évolution des revenus. Ce sont les territoires les moins productifs qui profitent le plus de la croissance. « On voit que c'est plutôt de notre déficit métropolitain qu'il faut se soucier. » 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, avec la formation d'espaces « en peau de léopard », et régresse dans les secondes. Les évolutions au cours des trente dernières conduisent à ce

(1) Préface du délégué à l'Aménagement du territoire, *ibid.*

(2) P.J. Taylor et B. Derudder, « Porous Europe : European Cities in Global Urban Arenas », *Journal of Economic & Social Geography*, 95 (5), 2004.

(3) Cushman et Wakefield, *European Cities Monitor*, 2007.

(4) ECER, Baromètre de l'entrepreneuriat européen, 2007.

que ce sont les territoires français les plus productifs qui se fragilisent le plus. 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. La locomotive économique du pays tire des wagons de plus en plus lourds mais l'énergie qu'on lui laisse pour cela se réduit au fil des temps.

Les interactions entre les métropoles et leurs régions ne sont pas non plus suffisamment développées pour permettre de valoriser au mieux les actifs régionaux. Dans de très nombreux cas, la connectivité et l'accessibilité ont été considérablement améliorées en raison des investissements routiers et ferroviaires considérables ; mais ceux-ci n'ont pas nécessairement profité à l'économie des régions en raison du déficit d'entrepreneuriat et de ressources humaines qui touche autant les métropoles que leur *hinterland*, et de l'absence de connectivité entre les grandes métropoles et leurs régions dans l'économie de la connaissance.

C'est ainsi que les trésors cachés des industries forestières, du tourisme, de l'agroalimentaire, des agro-énergies, restent encore largement en friche dans des régions qui pourtant sont riches de ressources dans ce domaine. Voilà une matière formidable pour des véritables stratégies régionales de croissance à long terme et d'innovation, dès lors que l'on centrera en priorité le soutien aux entrepreneurs sur l'élévation du niveau de ressources humaines des entreprises, ainsi que sur leur accès aux meilleures connaissances disponibles dans le monde sur ces questions. Les pays nordiques ont ainsi réussi à adapter leurs industries du bois et du meuble, avec un succès notoire, alors que nous sommes importateurs nets dans ce secteur. Sans parler du tourisme où nombre de nos hôteliers se contentent trop souvent de cultiver une rente de situation alors qu'un minimum de qualité et de marketing leur permettrait de vendre des produits de haut de gamme.

Notre potentiel de croissance est en jeu dans les prochaines années. Nos métropoles s'affaiblissent, tandis que notre politique d'aménagement du territoire n'a pas encore accordé une priorité suffisante à la croissance économique et à ses moteurs territoriaux. Tous les pays avancés ont accompli cette mutation, mais notre pays reste encore englué dans des schémas dépassés. Il faut intégrer que la compétition mondiale est fondée sur la puissance des métropoles et la mobilité des ressources.

La politique d'aménagement du territoire de notre pays demeure défensive et ses résultats sont ambigus dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance

La politique d'aménagement du territoire de la France n'a pas suffisamment intégré les réalités de l'économie entrepreneuriale de la connaissance. Ses objectifs sont relativement imprécis et ses résultats contestés, comme le souligne, par exemple, l'expertise effectuée par le Conseil d'analyse économique dans le rapport « L'État et l'aménagement du territoire »⁽¹⁾ présenté au Premier ministre de l'époque en janvier 2001.

Ce rapport concluait déjà : « Il n'y a plus d'argument rigoureux en faveur d'une géographie volontariste s'opposant aux forces du marché. Le temps de l'opposition entre Paris et le désert français est révolu. » Le rapport « Innovation et compétitivité des régions » du Conseil d'analyse économique de septembre 2008 a conclu dans le même sens en appelant à des visions stratégiques pour les régions et à une « désadministration » des politiques territoriales d'innovation. Dans l'ensemble des pays où cette question a été posée au cours de la dernière décennie, le modèle conventionnel dont nous avons de la peine à nous écarter a été remis en question.

L'application concrète des conclusions convergentes de ces différents regards portés sur la politique d'aménagement du territoire reste lente et insuffisante, malgré le virage de la politique des « pôles de compétitivité ».

Il convient donc de passer à un volontarisme moderne et stratégique en matière d'aménagement du territoire, en tournant le dos à une politique mal définie et à une certaine forme d'interventionnisme désordonné qui est devenu contre-productif dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance et l'environnement mondial qui est devenu le nôtre.

(1) L.-A. Gérard Varet et M. Mougeot, « L'État et l'aménagement du territoire », in *Rapport sur l'aménagement du territoire*, CAE, janvier 2001.

Une politique mal définie

Les deux premiers articles de la «loi Voynet» du 25 juin 1999 restent le texte légal régissant l'aménagement du territoire en France. Ils affirment d'une manière très large que la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire «concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations», et «tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels». L'efficacité économique est évoquée pour simplement nuancer la perspective d'équité spatiale sous laquelle est placé résolument ce texte de loi. Nous verrons plus loin que cette orientation générale était déjà un sujet de débat pour les spécialistes.

C'est peut-être la raison pour laquelle le site de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires commençait la présentation de la politique de l'aménagement du territoire, en répondant à la question «Qu'est-ce que l'aménagement du territoire?», sous la rubrique «Les objectifs de la politique d'aménagement du territoire en France», par son histoire et ses composantes (en évoquant notamment des organismes ou listes d'instruments d'action), plutôt que par son objectif principal ou la référence directe et explicite au texte législatif. «La politique française d'aménagement du territoire a été conçue, par l'État, voici près de quarante cinq ans, pour répondre aux défis qu'imposaient les mutations économiques, sociales et culturelles de la France d'après guerre et mener à bien un rééquilibrage (démographique, industriel, culturel...) au profit des régions françaises qui devaient alors faire face à l'hypertrophie de Paris», et le texte de mentionner l'inflexion ultérieure en direction de la compétitivité. La Diact, redevenue la Datar en octobre 2009, vient d'ailleurs d'arrêter de nouvelles orientations stratégiques et de modifier ses priorités, à la suite des travaux préparatoires au présent rapport.

Le document de synthèse⁽¹⁾ de ces orientations stratégiques propose «un cadre d'action renoué pour un État stratège en lui permettant d'impulser des politiques, de les coordonner au plan national et de se concerter avec les partenaires territoriaux». Le document passe en revue quelques éléments à prendre en compte dans l'aménagement du territoire⁽²⁾.

(1) *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire. Synthèse du rapport stratégique de la Diact*, document présenté le 7 octobre 2009.

(2) Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires

1. Pour une région capitale de stature mondiale

2. Pour un «mieux vivre» urbain

3. Pour des petites villes et des campagnes attractives

4. Pour des territoires à l'ère numérique

5. Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces

6. Pour la valorisation des espaces naturels à enjeux

7. Pour une adaptation des territoires aux changements climatiques

8. Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire

Le document s'adresse ainsi à chacune des cibles concernées par la politique d'aménagement du territoire, dans la tradition de ces dernières années.

Le site du ministère de l'Intérieur, de son côté, place en première position des priorités la croissance et la dynamique économiques en affirmant que « la politique nationale d'aménagement du territoire s'attache à détecter, mettre en valeur et soutenir les atouts de chacun de nos territoires. Elle répond aussi à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficulté. L'État encourage les acteurs les plus dynamiques à développer leurs points forts et leurs complémentarités, à améliorer leur organisation collective, et à renforcer leurs stratégies de développement économique et de recherche afin d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance, d'emploi et de bien-être au service des territoires et des populations qui y vivent [...] ».

Enfin, les documents annexes des projets de loi de finances rappellent les principes de la loi de 1999 et soulignent que « la mission *politique des territoires* a pour objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré ». La politique nationale d'aménagement du territoire doit « jouer pleinement son rôle d'impulsion, d'animation et de coordination dans le but de valoriser l'attractivité et la compétitivité des territoires, tout en assurant la solidarité et la cohésion, facteurs de leur développement équilibré et durable dans une vision d'ensemble du territoire national ». « Concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire » est un objectif central de cette mission⁽¹⁾.

La diversité de ces textes montre la difficulté de faire émerger une vision fédératrice forte à partir de la multiplication des politiques et procédures rattachées à l'aménagement du territoire. Elle confirme la nécessité d'une réexposition moderne des bases de l'aménagement du territoire, qui reste encore à faire, pour une période où la compétitivité nationale devient l'enjeu majeur du maintien du niveau de vie des Français.

Une quête incessante d'un équilibre formel et introuvable des territoires

Dans l'inspiration de Gravier⁽²⁾, face au spectre du désert français, l'aménagement du territoire, au long de l'histoire de ces cinquante dernières années, est resté imprégné par un double postulat, celui de la nécessaire mobilisation contre un scénario repoussoir d'une France déchirée entre des zones dynamiques et des zones faibles, et celui de **la capacité supposée de l'État à**

(1) La bonne réalisation de cet objectif s'apprécie par deux indicateurs dont le lien avec les objectifs stratégiques de l'aménagement du territoire n'apparaît pas clairement. Le premier, le pourcentage des crédits des contrats de plan État-région enregistrés dans le logiciel Présage, est un indicateur d'efficacité de la gestion comptable, et le second, la somme du nombre de cartes visualisées et du nombre de fichiers téléchargés sur le site de la Diact, est un indicateur de la notoriété d'un centre d'études et de statistiques.

(2) Et même avant, car les origines de l'aménagement du territoire conçu comme équilibre de l'espace national remontent dans les faits à l'entre-deux-guerres. La concentration urbaine, qualifiée pour Paris d'« hypertrophie », coûteuse pour la collectivité, devait être combattue par principe. Vieille réaction contre la grande ville, insaisissable et cosmopolite, et défense indéfectible de la terre et des terroirs, gages de stabilité sociale et culturelle.

peser, efficacement et sans risque pour la croissance, sur la « distribution » géographique de l'activité économique du pays. Celle-ci était considérée comme un gâteau national que les territoires peuvent se répartir par décret sans conséquences sur la dimension du gâteau. Et sans jamais se poser réellement la question de l'efficacité et des limites de l'action publique dans ce domaine. Ce double postulat a été constamment renouvelé sous des expressions différentes.

Les options du général de Gaulle et d'Olivier Guichard, au moment de la création de la Datar, avaient bien intégré les enjeux majeurs de l'impératif de compétitivité du territoire national, par une sorte de prémonition de l'économie d'aujourd'hui. La priorité a été d'abord donnée à l'organisation du développement de la région parisienne avec, aux débuts de la V^e République, la nomination de Paul Delouvrier, dont le schéma directeur de 1965 a permis de doter la région d'une vision d'avenir et d'infrastructures puissantes, et de « tracer la voie de la renaissance et du développement de la région parisienne⁽¹⁾ ». Et également, dans la même veine, la création du Groupe central de planification urbaine et la volonté d'une très grande modernité de « créer ou consolider sur l'ensemble du territoire national des pôles urbains ayant le potentiel technologique et humain suffisant pour contrebalancer l'influence de Paris et ayant la capacité de rivaliser avec les homologues européens⁽²⁾ ».

Malheureusement, les forces de rappel politique ont joué rapidement et l'échec du référendum de 1969 est un témoignage de la puissance de ce balancier. Les villes font peur. C'est un débat crucial pour l'avenir d'un pays : le déclin relatif de la Chine au moment de la Renaissance peut être en partie imputé à une politique de contrôle bureaucratique des grandes villes et des innovations de toute nature que celles-ci pouvaient apporter, alors que l'Empire du Milieu bénéficiait par rapport à l'Europe d'une réelle avance technologique.

Le dogme de base, le refus du spectre de « Paris et le désert français », scénario de l'inacceptable, a au contraire été élargi aux zones les plus motrices du territoire avec le nouveau repoussoir de « l'archipel éclaté » dans les travaux de prospective de la Datar du début de la présente décennie. On a eu en fait de la difficulté à reconnaître les réalités économiques et les fondements de la dynamique des territoires qui auraient amené à revoir en profondeur la logique territoriale de l'action publique. De même que la capacité de la puissance publique à orienter l'économie est restée marquée par une vision traditionnelle, et dépassée aujourd'hui, du fonctionnement de l'économie. Reste enfin que « Paris et le désert français » est loin de l'imagerie d'Épinal que beaucoup s'en font. Une comparaison de la répartition des activités entre 1860 et 1930 montre que la concentration géographique s'est faite au sein de ce qu'allaient devenir les régions, davantage qu'entre les régions. La comparaison portant sur 1930 et 2000 révèle une même tendance. C'est donc vers une multipolarisation que l'économie française a spontanément évolué depuis longtemps, avec ou sans intervention de l'État.

(1) Attribué au général de Gaulle dans l'intervention de J. Milliez au colloque de Dijon, novembre 1996. *L'Aménagement du territoire : 1958-1974*, Fondation Charles de Gaulle, L'Harmattan, 1999.

(2) Olivier Guichard, *Aménager la France*, 1965, cité par Romain Pasquier, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53.

La réponse actuelle de la puissance publique a encore tendance à méconnaître les réalités économiques d'aujourd'hui

Comme on l'a vu plus haut, le modèle traditionnel d'innovation de la France a été celui des grands programmes technologiques et des grandes entreprises. L'importance du rôle de l'État dans ces grands programmes a cultivé le tropisme colbertiste à tous les niveaux. La tradition française tend à considérer que tout problème économique et social appelle nécessairement une réponse publique, des financements publics, voire une intervention directe de l'État.

Ce penchant, dont l'origine est ancienne et les racines profondes dans la culture française, est entretenu par **la confusion de trois types de responsabilités qui devraient être totalement séparées pour assurer l'efficacité de l'action publique : (1) la fonction de conception des politiques publiques, (2) les tâches de mise en œuvre opérationnelles, (3) la mission de contrôle.** Dès lors que ces tâches sont confiées aux mêmes unités voire souvent aux mêmes personnes, les actions tendent à ne pas être remises en question et à être considérées comme utiles en toute hypothèse par ceux qui s'en nourrissent. Au contraire même, quand un organisme unique est en charge d'une mission à la fois de conception des politiques publiques, de gestion de procédures de subvention et d'évaluation de leur efficacité, on peut parier que rapidement la fonction d'attribution des subventions l'emportera en importance et en considération sur les autres, plus abstraites et moins opérationnelles, et que les agents auront tendance à consacrer une part importante de leur énergie à créer de nouvelles procédures destinées à des clientèles de plus en plus diversifiées, qui assureront par leur influence collective la pérennité des procédures en question et de l'organisme considéré, malgré leurs faibles montants et leurs efficacités limitées. Et à la longue, on superpose les actions en perdant de vue les finalités d'origine. Il n'y a ainsi que peu de sanction de l'inefficacité ou de l'inutilité des politiques mises en œuvre. Les réformes de l'action publique engagées dans la plupart des pays du monde tendent maintenant à bien séparer ces responsabilités de conception, de gestion des procédures et d'évaluation, et à les confier à des organismes indépendants les uns des autres pour éviter cette dérive indépendante de la qualité des responsables. La France est un des rares pays à ne pas avoir progressé fortement dans cette direction, malgré les progrès considérables que permettent la LOLF et la RGPP.

Cela contribue à entretenir le tropisme du « toujours plus » d'action publique et de moyens⁽¹⁾. C'est ainsi que se sont multipliés les organismes publics et parapublics et les procédures d'intervention, sans autres remises en cause que celles qui sont nécessitées par les contraintes budgétaires quand elles deviennent trop fortes. En omettant totalement le fait que l'action publique passe principalement, pour être efficace dans l'économie d'aujourd'hui, par des incitations indirectes et souples et par des priorités fortes. Une présence publique tentaculaire qui capte l'essentiel des ressources a tendance à évincer les acteurs privés dont la vitalité est un des facteurs de succès importants des pays et des régions les plus dynamiques dans le monde.

Le nombre des procédures et organismes publics est devenu incalculable et ceux-ci échappent à tout contrôle réel. Il y a souvent jusqu'à plusieurs centaines de personnes payées sur les budgets publics dans certaines régions pour gérer ces procédures et donner des conseils aux entreprises. Au nom des défaillances de marché et des défaillances de coordination qui le plus souvent ne servent que de prétexte à augmenter l'activité de ces organismes publics. Un recensement des organismes publics et parapublics censés conseiller les entreprises et une évaluation de leur utilité est en cours dans quelques régions soucieuses de l'efficacité de l'action publique (mais cette dimension de la « RGPP », qui concerne les organismes parapublics est plus délicate que la « RGPP » de l'État). Les régions les plus volontaristes ont fait de cette remise en ordre de l'accompagnement une priorité de leurs stratégies.

On pourrait avancer les mêmes arguments pour les multiples procédures d'aides à l'emploi et à l'innovation qui ont été souvent contestées autant par les organismes d'inspection ou de contrôle que par les économistes pour leur efficacité d'ensemble douteuse et leur caractère illisible.

On touche ainsi à un travers fondamental des politiques publiques en France, celui d'un penchant marqué de tous les acteurs économiques pour les bienfaits de principe de l'intervention publique directe. Ce penchant est lié à l'absence d'évaluations solides, et concerne très particulièrement les politiques d'aménagement du territoire en œuvre au cours de ces dernières décennies. Il est encore très présent aujourd'hui.

(1) D'une manière qui n'est pas totalement caricaturale, on peut dire ainsi que s'il y a, par exemple, un déficit de conseil en technologies dans un domaine particulier dans une région, le premier réflexe des responsables est de créer un organisme ou un réseau financé sur fonds publics pour assurer ce conseil en technologies. Et souvent sans se poser la question réelle des besoins des entreprises, si elles préfèrent une réponse publique, gratuite ou non, ou une réponse privée pour laquelle des techniques de prise en charge partielle sont possibles, comme le montre l'exemple des « vouchers » aux Pays-Bas. Également, s'il y a un déficit de capital-risque, ce sont d'abord des organismes publics qui seront chargés de « distribuer » le capital-risque sur ressources publiques. La liste est longue. Le même biais pour l'intervention publique fait que si les organismes publics existants ne donnent pas satisfaction, on rajoutera des moyens supplémentaires ou on créera une autre agence supposée au départ coordonner les organismes existants.

Des résultats difficiles à évaluer

La politique de rééquilibrage des territoires, conduite au cours de ces cinq dernières décennies a certainement eu des résultats positifs.

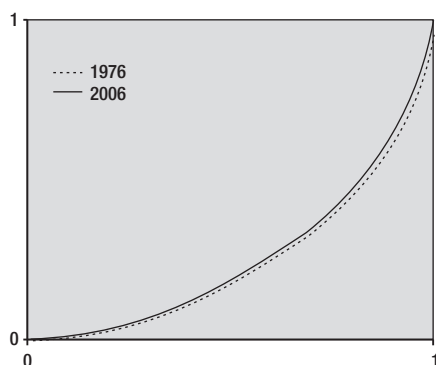
Elle a contribué à la montée en «deuxième série européenne» de certaines métropoles comme Toulouse ; elle a accompagné le redémarrage de certaines régions, comme, par exemple, la Bretagne. Ces territoires bénéficiaient au départ d'atouts importants, industriel et scientifique pour Toulouse et en termes de capital social pour la Bretagne. Elle a également facilité la réussite de grandes et difficiles mutations industrielles.

Les statistiques sont là pour montrer que la France est devenue un pays où les disparités apparentes entre les territoires sont devenues limitées. On peut constater que, après une longue période de déclin, puis de stagnation entre 1982 et 1999, la population des espaces ruraux a augmenté en France désormais au même rythme (0,7 % l'an) que l'ensemble de la population française, et que cette croissance est principalement le fait d'une solde migratoire très élevée :

	Évolution annuelle de la population (en habitants par an)	Taux 1999-2006 (en %) total	dont solde naturel	et solde migratoire apparent	Taux 1982-1999 (en %)
Pôles urbains	177 245	0,5	0,5	0	0,3
Périurbain	161 685	1,3	0,4	0,8	1,2
Total espace à dominante urbaine	338 930	0,7	0,5	0,2	0,5
Total espace à dominante rurale	72 334	0,7	- 0,1	0,8	0
France métropolitaine	411 264	0,7	0,4	0,3	0,4

Source : Insee.

Le rééquilibrage a également marqué les emplois salariés sur le territoire. On constate en effet que la courbe de concentration des emplois salariés par département s'est rapprochée en 1976 et 2006 d'une situation plus égalitaire sur le territoire (on classe les départements par ordre croissant du nombre d'emplois salariés, et on fait figurer en ordonnées le pourcentage de l'emploi salarié des départements dont le classement est inférieur à celui du département considéré – cette courbe dite de Lorentz, est d'autant plus droite, en se rapprochant de la diagonale, que le nombre des emplois salariés s'égale entre les départements) :



Source : Assedic et calculs des auteurs.

La diffusion de la croissance s'est traduite enfin par une certaine convergence des PIB et des revenus par habitant, du fait notamment de la politique redistributive de notre pays.

La France a donc connu, au cours de ces trente dernières années, une forte réduction des disparités régionales. À première vue, ce constat est présenté comme un motif de satisfaction. Mais il convient de s'arrêter sur une question essentielle et rarement posée pour pouvoir apprécier les effets économiques de cette évolution. Cette « convergence » est-elle due à une bonne croissance des zones dynamiques avec une croissance encore plus forte des zones en retard ? Ceci serait le constat d'une politique efficace. Ou, au contraire, cette convergence est-elle due au fait que les zones motrices ont subi une croissance plus faible que celle qu'elles auraient dû connaître ? Par voie de conséquence, les zones en retard, tout en bénéficiant d'une croissance apparemment plus forte que les régions motrices, auraient pu connaître une croissance encore plus forte si on avait donné « plus de carburant » aux espaces moteurs et si on ne les avait pas « bridés » ?

Tout laisse à penser que c'est malheureusement la deuxième réponse qui est la plus probable, de sorte qu'il faut s'interroger aujourd'hui sur l'influence de cette politique de redistribution territoriale sur la capacité de croissance des grandes villes et du pays dans son ensemble.

Le niveau du PIB par habitant reflète largement la composition structurelle des activités dans une région. Le PIB est plus élevé quand les activités sont innovantes et donc le niveau du PIB par emploi des villes ou des régions urbaines est le constat que leur portefeuille d'activités est composé d'un pourcentage plus important d'entreprises de haut de gamme. On peut également penser que la croissance des grandes métropoles est plus fragile car celles-ci sont confrontées à la nécessité de renouveler en permanence et rapidement leurs portefeuilles d'activités et d'emplois face à leurs instabilités sociales et à la concurrence mondiale. On ne peut donc pas se réjouir trop vite d'un phénomène de convergence du PIB par habitant au sein d'un pays car il peut être dû au fait que la croissance des activités avancées des grandes villes n'est pas suffisamment rapide. Et de fait, les études de l'OCDE montrent que les pays qui connaissent une certaine forme de convergence des niveaux de vie des régions ont connu en

moyenne des taux de croissance moins élevés⁽¹⁾. Sans vouloir établir une relation de cause à effet, on se doit quand même de constater que, sur vingt-et-un pays étudiés au cours de la période des trente dernières années, le taux moyen annuel de la croissance du PIB réel des dix pays qui ont connu une réduction des disparités régionales a été en moyenne inférieur de deux points à celui des pays qui ont enregistré une situation de divergence. Dans le premier cas, on trouve la plupart des pays continentaux et méditerranéens, dont la France ; dans le deuxième cas les pays anglo-saxons et les grands pays entrés dans l'Europe en 2004. Une réduction des disparités régionales n'est donc pas nécessairement positive pour l'économie car elle peut être, paradoxalement, le constat d'un affaiblissement relatif des grandes villes et de l'ensemble du pays.

La politique de convergence exogène des territoires, exercée au détriment des zones les plus productives, a donc pu représenter un frein pour aider le pays à gagner des places dans l'économie de la connaissance et remonter le peloton des pays avancés. Au contraire. **On a empêché les forces d'agglomération de jouer comme elles ont pu le faire dans d'autres pays.**

L'impératif d'équité territoriale dont l'aménagement du territoire s'est fait le relais s'est peut-être retourné à la longue contre l'ensemble de la croissance du pays, et probablement à l'opposé des intérêts de ceux-là mêmes à qui ce rééquilibrage était censé profiter. **Dans la plupart des régions, on a en plus entretenu une certaine forme d'assistanat économique au détriment de l'entrepreneuriat.**

Pour illustrer ce propos, on ne doit pas exclure que le revenu des habitants du Limousin, région sur laquelle se sont penchées les meilleures fées de la République, aurait pu avoir une croissance aussi bonne sinon meilleure dans le long terme avec moins de subventions, une meilleure incitation à bien valoriser des ressources qui ne sont pas négligeables, et une locomotive Ile-de-France plus dynamique.

Il est certes difficile de mesurer la perte de productivité et de croissance que l'on a pu ainsi enregistrer en raison des freins mis artificiellement aux mécanismes d'agglomération vus plus haut. Aux points de productivité perdus dans le long terme avec une moindre densité, on doit ajouter d'autres éléments comme la perte de substance due au déficit d'entrepreneuriat du fait de la concentration des énergies de nombreux responsables, publics et privés, sur la gestion et la captation de la manne publique nationale. Et ceci alors que la dispersion des activités vers les régions périphériques françaises était déjà ancienne : les activités industrielles comme de services ont fait l'objet d'une concentration croissante pour se redistribuer ensuite, conformément aux mécanismes que nous avons décrits plus haut, bien avant les politiques explicites conduites en France pour la relocalisation des activités⁽²⁾.

(1) OCDE, *Investir pour la croissance : bâtir des régions innovantes*, version provisoire, 31 mars 2009.

(2) Cf. P.-P. Combes, M. Lafourcade, J.-F. Thisse et J.-C. Toutain, *The rise and fall of spatial inequalities in France. A long run perspective*, Paris School of Economics, Working Paper n° 2008-54, et le graphique repris dans J.-C. Prager et J.-F. Thisse, *Les Enjeux géographiques du développement économique*, op. cit.

Les résultats d'ensemble n'ont jamais fait réellement l'objet de débats avec des évaluations scientifiques et indépendantes⁽¹⁾. La politique des pôles de compétitivité est certes une tentative pour mieux prendre en compte l'impératif de compétitivité, mais elle n'a pas encore permis de marquer le réel tournant, celui de la priorité à donner à la dynamique de l'auto-organisation du tissu économique, qui est pourtant considérée comme un facteur clé de succès dans les politiques de *cluster*⁽²⁾.

Il est donc temps de donner à l'aménagement du territoire une finalité claire correspondant aux enjeux nationaux les plus importants et de centrer les ressources de l'État sur quelques priorités fortes.

(1) Voir les compléments du rapport du CAE, *Innovation et compétitivité des régions*, *op. cit.*, pour des exemples d'évaluation de ces politiques publiques aux conclusions mitigées.

(2) Cf. P. Martin, T. Mayer et F. Mayneris, *Spatial concentration and firm-level productivity in France*, CEPR n° 6858, 2008.

Quelles bases pour une stratégie d'aménagement du territoire centrée sur l'emploi et la croissance ?

Les ressorts de la dynamique des territoires

De nombreuses approches théoriques offrent des regards différents et utiles sur la croissance à long terme des territoires⁽¹⁾. Cette dynamique passe par quatre dimensions complémentaires.

(1) Il s'agit d'abord de la **demande interne ou externe de biens et services**, adressés aux producteurs des régions. À cet égard, la théorie de la *base exportatrice* est une transposition territoriale des modèles post-keynésiens de croissance par la demande. Les activités d'exportation sont considérées comme l'élément principal de la dynamique économique régionale, alors que, schématiquement, la croissance des branches productrices des biens et services pour le marché local dépend des revenus distribués par le secteur d'exportation. L'approche en termes de *clusters* lui est associée et est devenue une mode incontournable des doctrines de développement régional, malgré sa fragilité aussi bien théorique qu'empirique. Cette approche de la croissance par la demande trouve des prolongements récents dans le rôle joué par la dynamique résidentielle à laquelle participent la plupart des régions maritimes françaises.

Mais on sait aujourd'hui que, dans le long terme, le développement de la base d'exportation met en jeu d'autres facteurs que la simple augmentation de la demande locale. C'est la raison pour laquelle la capacité des régions à développer une base productive solide, la *capacité d'offre* de la région, est celle qui retient le plus l'attention. Les différentes dimensions de cette capacité d'offre sont aussi bien quantitatives, comme l'approche de la croissance endogène, que qualitatives.

(2) La théorie dite de la **croissance endogène** est aujourd'hui le paradigme dominant de la croissance locale. Elle met l'accent sur le rôle du capital humain, de la R&D, en y ajoutant les économies d'agglomérations et effets de débordement, qui ont tendance à faire de la densité et de la capacité d'agglomération des activités des régions un facteur central de la croissance.

(1) Extrait de J.-C. Prager et J.-F. Thisse, *Les Enjeux géographiques du développement économique*, *op. cit.*

(3) La *théorie néo-schumpétérienne* considère l'innovation et l'entrepreneuriat comme les moteurs de la croissance dans un monde où la concurrence entre les entreprises se fait principalement selon un processus de destruction créatrice. Le « milieu innovant » offre un cadre décisif au succès de l'entrepreneur. Elle s'inscrit dans une perspective *évolutionniste* : la richesse des régions dépend de leur capacité à renouveler leur base économique face au processus de destruction créatrice. Les régions tendent à se spécialiser dans des secteurs d'activité, à développer des institutions et des comportements collectifs routiniers, et à créer des rigidités. L'idée a été ainsi avancée d'un « cycle de vie » des régions, avec quatre phases ; cette thèse s'inspire du fameux modèle du cycle de vie des produits industriels développé par R. Vernon au cours des années 1960. La première phase est celle de l'entrepreneuriat, la deuxième celle de la routinisation et de la spécialisation, la troisième celle du développement de fortes externalités sectorielles et la dernière celle du « verrouillage » et du déclin. Le déficit de « variété » des activités est considéré comme un facteur majeur de la difficulté des régions à renouveler leur potentiel d'innovation face aux changements de paradigmes technologiques. Cette hypothèse a été testée sur les régions allemandes.

(4) La théorie *institutionnaliste* rappelle que l'activité économique est « enchaînée » dans la vie sociale. Le capital social d'une région, c'est-à-dire l'ensemble des comportements, formes et institutions publiques et privées, représente un élément central de l'environnement des entreprises et de leur compétitivité. La diversité culturelle, l'ouverture des régions sur l'extérieur et leur capacité à développer une classe entrepreneuriale et « créative » sont un moteur majeur du développement des territoires et contribuent à en faire des « aimants » des talents et de la technologie.

Le développement économique régional, dans les pays se situant sur la frontière technologique, est donc un processus complexe qui met en jeu des éléments quantitatifs, des ressources humaines et financières, des facteurs objectifs comme la puissance des industries et des agglomérations, mais également des données qualitatives, un capital social et institutionnel, en particulier des capacités entrepreneuriales, le degré d'accès à la connaissance et la capacité d'absorption des connaissances nouvelles par les entreprises. Les interactions les plus variées existent au sein d'un territoire entre les multiples agents économiques, entreprises, institutions d'enseignement et de recherche et acteurs financiers. On sait que le niveau et l'intensité de ces interactions sont un facteur majeur de performance individuelle et collective dans l'économie mondialisée de la connaissance. C'est au sein des métropoles que ces interactions sont les plus nombreuses et les plus variées.

Les leçons à tirer des politiques régionales des pays avancés

L'OCDE a réalisé récemment un bilan des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans l'ensemble des pays membres. Son rapport a conclu que « dans la plupart des pays de l'OCDE, les politiques

régionales ont vu le jour dans les années 50 et 60 dans un contexte de croissance économique relativement forte [...]. Les mesures adoptées visaient surtout à parvenir à une plus grande équité et à une croissance équilibrée dans une période d'industrialisation rapide [...]. Dans les années 70 et le début des années 80, les politiques régionales ont évolué pour relever ce nouveau défi (celui du chômage et des changements de l'économie mondiale). L'hypothèse directrice était que les politiques publiques pouvaient altérer les conditions de l'offre et influencer les décisions de localisation industrielle. [...] **Globalement, les résultats de ces politiques se sont avérés décevants** [...] ⁽¹⁾. » Et l'avenir des politiques régionales a fait l'objet de débats et de révision dans de nombreux pays.

Les résultats de ces politiques ont été décevants pour de nombreuses raisons. On a d'abord préjugé de la capacité de diffusion dans l'espace des effets bénéfiques des délocalisations d'activités provoquées par des décisions publiques, en sous-estimant l'importance de l'environnement économique local et de son capital humain pour que les effets d'entraînement puissent se produire concrètement. De même, l'injection de ressources extérieures peut s'avérer contre-productive quand elle s'applique à une région dont le tissu économique n'est pas suffisamment dynamique et que la complexité des procédures en cause amène les responsables publics à y consacrer une part importante de leur énergie. Ces ressources « tombées du ciel » peuvent être perçues comme une rente publique et entretiennent ces régions dans une certaine forme d'assistanat économique. Enfin et surtout, ce volontarisme territorial s'est exercé au détriment de la croissance nationale, car, si la baisse des coûts de transaction à l'intérieur des régions les plus en retard aide à leur développement, les effets d'agglomération y sont moins favorables à la croissance globale que dans les régions plus avancées ⁽²⁾.

Une certaine vision simplificatrice du volontarisme géographique a postulé, d'une manière un peu schématique, la capacité des autorités publiques à peser d'une manière significative sur la répartition spatiale des activités, sans conséquences négatives sur la croissance, afin d'assurer l'équité spatiale ; le plus souvent le rééquilibrage a été conçu à l'encontre des régions les plus avancées et notamment les grandes métropoles dynamiques.

Cette approche est considérée comme hasardeuse. Un des meilleurs spécialistes britanniques, comme P. Cheshire ⁽³⁾, va même jusqu'à affirmer que les politiques de redistribution de la croissance des grandes métropoles vers les villes moyennes ou petites, en vue de trouver un meilleur équilibre apparent, témoignent de « l'ignorance et de l'histoire et de la structure réelle des systèmes urbains », et que pour avoir une économie plus compétitive, « il convient de renforcer la place des grandes villes ».

On a totalement méconnu le caractère profondément systémique de la croissance économique. La croissance fonctionne mal si tous les ingrédients nécessaires ne sont pas réunis. En particulier, en contraignant, même partiellement, la croissance des plus grandes métropoles ou ne laissant pas jouer cor-

(1) OCDE, mars 2009, *op. cit.*

(2) J.-C. Prager et J.-F. Thisse, *op. cit.*

(3) P. Cheshire, « Resurgent cities, urban myths and policy hubris : what we need to know », *Urban Studies*, 2006.

rectement en leur faveur les économies d'agglomération, on a altéré, peut-être fortement, le fonctionnement de l'ensemble. Sur la frontière technologique et dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance, la croissance est un processus facilement perturbé, voire enrayé, même au nom des meilleures intentions.

On n'a pas non plus tenu compte de la troisième tendance de la géographie économique moderne, celle de la diffusion des activités au fil de leur maturation économique ; cette force contribue spontanément à une certaine forme de rééquilibrage du territoire et réduit la nécessité d'une action correctrice.

La plupart de nos voisins ayant développé des politiques nationales d'aménagement du territoire ont été amenés à infléchir leur approche dans le sens d'une plus grande sélectivité associée à la compétitivité économique. C'est le cas notamment de l'Allemagne et des Pays-Bas.

En Allemagne, pays fédéral, la responsabilité de l'aménagement de l'espace est une compétence des Länder, « mutualisée » au niveau fédéral. La Conférence des ministres concernés des Länder et du niveau fédéral a adopté en juin 2006 une décision d'orientation qui a actualisé le cadre arrêté en 1995, en accordant la priorité à la croissance et à l'innovation. L'accent est maintenant mis sur la nécessité de permettre aux territoires de valoriser leurs atouts par une meilleure concentration de leurs ressources, une mise en réseau de celles-ci. Mais surtout sur le rôle central des 11 plus grandes métropoles du pays (celles de plus de un million d'habitants).

Aux Pays-Bas, la nouvelle doctrine d'aménagement du territoire, adoptée en 2004, est considérée comme révolutionnaire. Elle ne se centre plus sur l'objectif de rattrapage des régions en retard, mais, au contraire, face à la nécessité de restaurer la compétitivité du pays, vise à développer les atouts ciblés de chaque région en identifiant les territoires clés pour la croissance nationale. Ces « *Pieken in de Delta* » (les « Pics dans le Delta ») sont considérés comme prioritaires par le gouvernement.

Au Royaume-Uni, les politiques restent sectorielles et ne font pas l'objet d'une forte coordination spatiale au niveau national. Les agences régionales de développement (Regional Development Agencies, les RDA) sont des sortes de Coder (Comités de développement économique régional placés auprès des préfets de région dans la France des années 1960). Elles assurent une fonction de cohérence locale des actions publiques. Ces institutions sont des palliatifs en raison de l'échec de la consultation de 1999 prévoyant la mise en place d'autorités régionales élues. La fonction des RDA est une mission de caractère stratégique, s'appuyant sur une capacité d'influence indirecte et des larges procédures de consultation. Les territoires de l'Écosse et du Pays de Galles connaissent des régimes particuliers, de même que la région de Londres dont l'agence régionale est dirigée par le maire élu du Grand Londres.

Les évaluations des nouvelles politiques territoriales engagées au cours des dernières décennies convergent autour de l'idée que les investissements traditionnels en infrastructures sont efficaces à condition d'être associés à d'autres formes d'investissement, notamment dans le domaine de l'éducation et des compétences, et dans le cadre de stratégies d'ensemble ciblant en priorité l'efficacité dans l'affectation des ressources publiques : « Pour encourager l'innovation, l'important n'est pas simplement le nombre des chercheurs ou le

niveau de l'investissement en R&D ; c'est aussi la manière dont fonctionne l'ensemble du système d'innovation. [...] La simple concentration ne produit pas des économies d'agglomération. Les politiques publiques ont un rôle à jouer dans la maximisation de la croissance⁽¹⁾. »

Les évaluations faites sur la politique de cohésion de la Commission européenne vont dans le même sens. L'analyse des effets quantitatifs des fonds structurels a donné lieu à des conclusions en général réservées. Sur un ensemble de treize études économétriques réalisées au cours de ces dernières années⁽²⁾, une seule conclut à un effet positif net de la politique de cohésion en général et deux seulement à un effet de la politique sur les régions dites de l'objectif 1 (les régions en retard marqué qui bénéficient d'une priorité dans l'affectation des ressources). La politique de cohésion a été fortement infléchie en 2007 au profit de la compétitivité et de l'innovation, les régions françaises étant d'ailleurs en train de s'engager dans cette direction nouvelle pour elles.

Le débat de doctrine s'est donc éclairci aujourd'hui, à la lumière des acquis de l'histoire économique, de la théorie comme des études économétriques effectuées dans la plupart des pays⁽³⁾.

L'OCDE est très explicite : « Cette nouvelle approche de la politique régionale est incontestablement plus complexe et nuancée que les approches antérieures, et, à ce titre, elle peut être également plus bénéfique. Au lieu d'opérer 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. » Pour élaborer des stratégies efficaces, il faut identifier les sources effectives ou potentielles d'avantage concurrentiel de la région : « La capacité d'une région à attirer et retenir des ressources mobiles comme l'investissement national et étranger, les entreprises innovantes et la main d'œuvre qualifiée, dépend pour une large part de la qualité des services produits ou soutenus par les pouvoirs publics (infrastructures de transport et communications, instituts de recherche, etc.). » Le succès dépend de principes de gouvernance clairs. « Dans tous les types de régions, l'accélération de la croissance dépend de la combinaison d'une utilisation plus efficiente des facteurs et d'un développement de l'innovation. »⁽⁴⁾

Un volontarisme moderne se doit donc de bien répondre en permanence à ses objectifs les plus profonds avec des instruments pertinents et adaptés aujourd'hui à l'économie de la connaissance. Et d'abord apporter une réponse juste et efficace aux véritables inégalités.

(1) OCDE, *op. cit.*

(2) Voir Mohl et Hagen, *Do EU Cohesion Policy promote Growth?*, Jena, Max Planck Institute, 2008.

(3) Cf. J. Henderson et J.-F. Thisse, *Handbook of Regional and Urban Economics. Cities and Geography*, Amsterdam, North Holland, 2004. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le Monde 2009. Repenser la géographie économique*, Bruxelles et Washington, De Boeck, 2008.

(4) OCDE, *op. cit.*

L'équité effective, une exigence politique majeure

Le volontarisme en matière d'aménagement du territoire repose sur l'objectif de convergence ou d'égalité des territoires, et la réaction face à une certaine forme d'injustice apparente que représente une répartition inégale des activités sur le territoire. Pour être efficace, on a vu qu'un tel volontarisme doit reconnaître la réalité des forces économiques les plus incontournables. Mais également de bien préciser l'objectif de justice poursuivi.

Le volontarisme doit être considéré dans une optique de long terme

L'analyse et l'histoire économiques considèrent que les effets de diffusion naturels contribuent spontanément à une certaine forme de rééquilibrage du territoire.

Ce mécanisme de rééquilibrage tendanciel est simple à comprendre. Les forces de diffusion et de dispersion des activités se manifestent différemment. Les premières renvoient principalement à l'idée d'un développement autour des agglomérations principales, susceptibles à long terme d'opérer comme des pôles de développement à l'intérieur de leurs régions, voire de leur pays respectifs. Les secondes font davantage référence aux relocalisations spontanées d'activités vers des régions différentes ou des pays pouvant être assez éloignés des implantations initiales. La concentration des activités conduit à des effets de congestion et à une augmentation des coûts et des prix dans les grandes agglomérations, rendant leurs territoires périphériques plus attractifs vis-à-vis des entreprises les plus fortement consommatrices de sol et de travail peu qualifié. Cette évolution est amplifiée par la baisse des coûts de communication qui facilite la fragmentation de la chaîne de valeur et induit une dispersion des activités en facilitant l'accueil par les régions périphériques des activités plus routinières qui réclament une concentration moins élevée de capital humain que les activités de conception qui restent largement l'apanage des grandes métropoles.

Les effets de diffusion de la croissance sont souvent importants dans les pays les plus avancés. Sur la période 1995-2005, on observe⁽¹⁾, dans les deux tiers des pays de l'OCDE, que les régions les moins avancées (celles dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale) ont représenté au moins un tiers de la croissance du PIB national. Les pays à forte polarisation de la croissance (ceux où la croissance des régions les plus avancées a représenté plus de 80 %) sont peu nombreux : il s'agit de l'Italie, du Japon et de la Grèce. De même, les pays où la croissance a été la plus diffuse (ceux où la croissance des régions les moins avancées a représenté plus de 60 %) ne sont que trois. Le phénomène de relative diffusion de la croissance est donc réel dans la plupart des pays de l'OCDE. Pour la France, qui se retrouve en situation intermédiaire,

(1) *Ibid.*

environ 60 % de la croissance nationale est venu des régions dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne nationale.

Le phénomène de «concentration/diffusion» met donc en jeu des forces économiques et concerne un arbitrage fondamental de la politique économique entre, d'une part, la croissance économique et, d'autre part, une certaine forme d'égalité territoriale, au nom de laquelle on met en œuvre des moyens susceptibles d'accélérer ce processus spontané de diffusion.

Les inégalités spatiales traditionnellement évoquées dans la politique d'aménagement du territoire concernent (1) l'accès aux équipements publics, du fait de leurs coûts fixes qui les soumettent fortement à l'arbitrage entre les rendements croissants et les coûts de transport souligné plus haut, (2) la péréquation tarifaire des services publics en réseau qui entraînent des coûts d'équipement plus élevés pour les usagers épars ou «en bout de ligne» et (3) l'équité fiscale. Elles trouvent leurs racines dans les freins volontaires ou non à la mobilité des agents économiques et des populations. La conclusion du rapport du Conseil d'analyse économique présenté en 2001 au Premier ministre était tranchée : ces différents éléments «débouchent sur un concept vague d'équité spatiale qui n'a pas de véritable fondement dans la théorie de la justice et selon lequel l'aménagement du territoire serait un instrument de redistribution des revenus sur la base de l'implantation géographique⁽¹⁾».

L'équité spatiale (ou l'équilibre entre les territoires) est un concept dont les racines sont politiques, mais qui peut s'avérer trompeur s'il reste superficiel. Il convient de ne pas le confondre avec un impératif démocratique fondamental qui concerne, d'une part, l'égalité des chances et des opportunités dans la société et, d'autre part, celle de l'accès aux principaux services publics. Comme le montrent les exemples de l'enseignement ou de la santé, vouloir offrir un service en apparence identique dans tous les territoires peut même pénaliser les habitants des régions périphériques que l'on entend favoriser⁽²⁾. Le saupoudrage des financements publics nationaux est localement et globalement inefficace. Il entretient l'illusion pernicieuse que les problèmes locaux trouvent leur origine dans la seule mauvaise volonté du pouvoir central, en dédouanant les autorités locales de leurs responsabilités propres.

L'équité territoriale doit s'attaquer d'une manière équitable pour tous aux causes les plus profondes des inégalités

La recherche de l'équité doit d'abord réduire les obstacles majeurs qui empêchent nombre de régions de tirer le plein bénéfice de la croissance nationale en raison d'une capacité de diffusion insuffisante ; la raison la plus

(1) L.-A. Gérard Varet et M. Mougeot, rapport CAE, *op. cit.*

(2) Comme le montre à l'évidence la volonté de maintenir des maternités ou des plateaux chirurgicaux dans toutes les petites villes en France, alors que l'on sait que la qualité des soins dépend du volume d'activité des blocs opératoires et des chirurgiens. La même remarque peut être faite pour la qualité de l'enseignement, aussi bien l'enseignement secondaire qu'universitaire.

fondamentale de ce déficit de capacités concerne le capital humain, l'entrepreneuriat et la vitalité du tissu économique. Ce sont ces inégalités de capacités et de compétences qui représentent les facteurs cumulatifs les plus marquants de l'engrenage qui empêche certaines régions de se situer sur la frontière technologique dans notre pays. Les politiques de redistribution directe des activités économiques ne peuvent apporter qu'une réponse toujours insuffisante, sur le plan quantitatif, et superficielle au regard des problèmes réels de long terme.

La discrimination positive en faveur de certains territoires prend tout son sens dans le cas extrême de territoires enfermés dans des véritables «trappes de sous-développement», pour lesquels une politique de développement des capacités locales ne peut suffire. Elle doit impérativement être accompagnée de mesures fortement redistributives et d'efficacité immédiate. Ceci ne peut être que l'exception en France (notamment les régions ultramarines, comme l'a d'ailleurs confirmé la politique du Feder pour les années 2007-2013)⁽¹⁾.

Mais, au-delà de ces cas limites, il convient de ne pas confondre égalité spatiale et égalité sociale. Pour reprendre l'image développée plus haut, les chômeurs actuels de la région Ile-de-France ou de Lyon ont les mêmes droits à l'emploi que les chômeurs potentiels de certains départements ruraux. Et d'ailleurs, on constate que le taux de chômage des zones d'emplois a une légère tendance à croître avec la densité de la population : les 50 zones d'emploi les plus denses (sur un total de 341 zones métropolitaines recensées par l'Observatoire des territoires) avaient au troisième trimestre 2008 un taux de chômage supérieur de 0,43 point à la moyenne nationale, alors que les cent zones les moins denses avaient de leur côté un taux de chômage inférieur de 0,7 point à la moyenne nationale. Et le taux de chômage est encore plus élevé dans les 20 zones d'emploi les plus denses.

La véritable égalité des territoires doit donc concerner les facteurs les plus fondamentaux de la croissance. Dans un pays avancé comme la France, une politique d'égalité des territoires doit se concevoir «par le haut», avec une croissance élevée pour tous, grâce à des moteurs puissants, au-delà de l'apparence du simple partage distributif d'une croissance modeste derrière des locomotives anémiques.

Ces constats débouchent donc sur une remise en question des schémas classiques d'intervention des États. Les auteurs les moins suspects d'«ultra-libéralisme»⁽²⁾ considèrent qu'il est préférable de ne pas chercher à s'opposer à la tendance à l'agglomération des activités et des hommes par des politiques trop restrictives de la croissance des principales villes. L'action publique conserve cependant toute sa raison d'être dans une approche de caractère stratégique.

La meilleure manière d'assurer un rééquilibrage durable des territoires consiste en une politique soutenue de développement des compétences et de l'entrepreneuriat sur **l'ensemble du territoire**, associée à des stratégies

(1) En revanche, les inégalités intra-urbaines sont très souvent beaucoup plus importantes que les inégalités interrégionales. Illustrées par l'existence de nombreux quartiers difficiles, elles réclament elles aussi une intervention massive et rapide.

(2) Glaeser et Gottlieb, *The economics of place-making policies*, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper n° 2166, 2008 ; Cheshire, *op. cit.*

actives de maillage entre l'ensemble des territoires et les réservoirs de connaissances contenues dans les grandes métropoles, que l'ensemble des territoires doit apprendre à mobiliser. Ainsi se construit une diffusion durable de l'activité, au bénéfice de tous dans un jeu à somme positive.

Une réponse stratégique moderne et active de croissance équitable sur l'ensemble du territoire national passe donc par une croissance élevée des métropoles principales, associée à des stratégies de valorisation et de « différenciation positive » de chaque région. Ce sont des stratégies de différenciation qui permettent aux régions de tirer aussi bien le meilleur parti de leurs ressources existantes que le bénéfice de la performance des espaces les plus moteurs⁽¹⁾. Chaque région possède en elle-même des ressorts de développement original et gagne à construire son excellence au-delà de la mise en œuvre de recettes standardisées basées sur quelques technologies de pointe. La différenciation des stratégies permet aux régions de sortir d'un modèle unique de développement appliqué d'une manière uniforme, tendance naturelle dans les pays unitaires mais comportement porteur d'une concurrence préjudiciable.

Les stratégies de différenciation positive sont d'abord des stratégies transversales de développement des ressources qui permettent une montée en gamme des activités de chaque région en les adossant aux stocks de connaissances et de talents qu'offrent les métropoles urbaines. Elles peuvent être complétées par des stratégies de niches fonctionnelles et éventuellement sectorielles, mais avec prudence compte tenu des incertitudes sur l'efficacité de ce type d'actions.

Dans les régions rurales, les politiques de différenciation concernent à la fois le développement de la compétitivité des activités agroalimentaires et traditionnelles, ainsi que l'émergence d'activités nouvelles. Le meilleur maillage entre le potentiel de ressources humaines et de connaissances de l'espace rural peut permettre de limiter la désertification économique et l'exode rural. Il facilite l'ancrage de l'activité urbaine dans son *hinterland*, et peut renforcer la compétitivité internationale de ces régions rurales sur des niches agroalimentaires ou touristiques bien identifiées.

Au contraire d'une application uniforme des politiques nationales à l'ensemble des territoires, ces stratégies consistent à prendre appui sur le meilleur des forces de chacun d'eux et à hiérarchiser la réponse à leurs principales défaillances économiques.

Le développement équitable passe par la différenciation des territoires et conduit à combattre l'idée utopique d'un territoire « homogène ». La diffusion prend appui sur les hiérarchies urbaines existantes. Qui plus est, elle n'affecte pas de manière uniforme les territoires de ces régions. **Il n'existe pas d'espaces homogènes.** Après « Paris et le désert français », on en est venu aux syndromes de « Toulouse et le désert midi-pyrénéen », et, poussé à l'extrême, celui qui oppose le développement des chefs-lieux de département aux cantons ruraux. Les régions françaises sont trop petites pour y réclamer une application de ce faux ami qu'est le principe d'équité spatiale.

(1) Voir J.-C. Prager et J.-F. Thisse, *op. cit.*

Les stratégies de différenciation relèvent principalement des autorités des territoires concernés, les régions dans le dispositif institutionnel français. Mais en partenariat actif avec un État stratège. « Il existe des arguments légitimant la prise en compte de la dimension territoriale dans les politiques publiques et justifiant le rôle de l'État central dans la coordination des politiques décentralisées⁽¹⁾. » En effet, une concurrence mal gérée entre collectivités territoriales ne peut que conduire à un sous-optimum de bas niveau. En particulier, les pouvoirs régionaux peuvent avoir tendance à se copier, aussi bien quand l'application des politiques nationales est trop uniforme que lorsque la concurrence entre pouvoirs locaux est trop intense. Ce faisant, ils se condamnent presque inexorablement soit à l'inaction, soit à une sorte de « guerre économique » qui les affaiblit tous. La course aux subventions en est probablement l'exemple le plus connu, mais la multiplication d'équipements coûteux grève également les budgets des collectivités territoriales et est inefficace quand ceux-ci n'ont pas une dimension suffisante.

La question centrale devient alors celle de la répartition des compétences et de l'articulation entre l'État central et les collectivités décentralisées, et notamment les régions.

À cet égard, on ne peut que souscrire une nouvelle fois aux conclusions du rapport qui avait été présenté au Premier ministre en 2001, sans réelle mise en application à l'époque. « Un gouvernement central responsable de trop d'activités est conduit à donner à chacune d'entre elles un poids trop faible, dévalorisant l'action publique au détriment de l'action privée. » **Un État stratège efficace se concentre sur quelques priorités.** « Une action décentralisée redonne poids aux bénéfices publics » (si, et c'est nous qui soulignons cet impératif, les collectivités décentralisées réussissent à éviter les travers du « saupoudrage » ; ce risque bien réel ne doit toutefois pas être un alibi pour chercher à « réadministrer » le territoire au niveau national). « La coordination des stratégies décentralisées dans le domaine de la production de services collectifs et l'introduction d'une logique de signal dans les stratégies d'attractivité des régions pourraient ainsi devenir des éléments fondamentaux d'une conception renouvelée de l'aménagement du territoire. D'une manière générale, il s'agit d'introduire des mécanismes d'incitation pour amener les collectivités territoriales à agir en concordance avec les objectifs d'un État central soucieux de construire une nouvelle vision stratégique de l'action publique. »⁽²⁾

Le rôle stratégique de l'État réside, pour ce qui concerne une partie importante d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire, dans une fonction d'incitation, d'animation et de coordination souple. En effet, comme nous l'avons souligné, la définition et la mise en œuvre de ces politiques de croissance incombent aux autorités régionales élues, qu'il est souhaitable de coordonner au niveau national afin d'éviter une source majeure de gaspillages. Mais il faut éviter l'écueil dans lequel les administrations nationales de l'État tombent naturellement en France, celui de l'administration détaillée du territoire depuis Paris, directement ou même indirectement, comme on a trop tendance à le pratiquer aujourd'hui, par l'intermédiaire d'appels à projets qui finissent par

(1) L.-A Gérard Varet et M. Mougeot, rapport CAE, 2001.

(2) *Id.*, p. 98-99.

concerner tout le territoire, et ce malgré plusieurs décennies de déconcentration. Et c'est là qu'un changement de mode d'intervention est nécessaire au niveau national.

Notre pays a donc fortement besoin de revoir son modèle de croissance territoriale, de l'adapter à l'économie moderne et à une approche plus juste de l'égalité réelle. La France de 2009 n'a pas encore intégré les données de l'économie moderne dans une expression claire et incontestable des objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire, assignant à la puissance publique un rôle adapté au fonctionnement de l'économie de marché, et à l'État, une mission centrée sur les questions stratégiques dans un pays qui a engagé un processus de décentralisation.

Les politiques de croissance économique gagnent donc à s'appuyer sur le développement des principales métropoles et à développer leur capacité d'entraînement sur l'ensemble du territoire

Le volontarisme réfléchi et efficace que l'on peut promouvoir aujourd'hui considère qu'il serait contre-productif pour l'optimum économique de chercher à endiguer ces phénomènes de concentration géographique et qu'il est au contraire utile de les encourager aux différents niveaux territoriaux concernés, car les effets de diffusion spatiale font des espaces les plus dynamiques des véritables moteurs du développement pour leurs régions entières. Il doit le faire avec des moyens appropriés car il faut reconnaître que les interventions publiques les plus optimistes au départ peuvent s'avérer, à la longue, inutiles, voire contre-productives.

Une stratégie dynamique d'aménagement du territoire représente un signal important pour les agents économiques. Pour être efficace, elle 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 la sphère 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 en permanence amélioré en matière de politiques publiques⁽¹⁾.

En résumé, les politiques de subventions sans perspective stratégique sont vouées à l'échec. Ces politiques ont pu être efficaces dans le monde d'avant 1990 et dans les États centralisés où la stratégie de l'État pouvait suppléer les faiblesses locales. Comme l'a montré l'échec du modèle soviétique

(1) Rapport de l'OCDE, mars 2009, *op. cit.*

d'aménagement du territoire, le déménagement des entreprises et surtout des unités de recherche et d'analyse peut être catastrophique si elles se trouvent coupées de leurs réseaux territoriaux. La seule politique d'aménagement qui a incontestablement fonctionné avant 1990 a été celle fondée sur le développement des infrastructures dans des régions possédant des richesses humaines et productives. L'exemple le plus spectaculaire de ce succès reste, en France, le réseau routier breton. Mais les routes n'auraient pas suffi sans la capacité entrepreneuriale et le capital social des Bretons.

Dans un monde globalisé, mais surtout dans un contexte où l'économie entrepreneuriale de la connaissance est le ferment de la croissance, les subventions versées à des territoires dont les décideurs ne sont pas capables de produire une stratégie crédible et partagée de développement sont pire qu'un gaspillage de fonds. Si ces sommes étaient versées à des territoires mobilisés sur un projet stratégique cohérent, elles contribueraient réellement à créer des richesses et des emplois. Pour réussir le développement régional ou métropolitain, comme le note l'OCDE, 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. Il faut également des actions publiques à court et moyen terme s'inscrivant dans une vision stratégique à long terme et ne s'arrêtant pas au diagnostic des problèmes immédiats, mais s'orientant vers un avenir défini d'un commun accord entre les parties prenantes. Il faut enfin avoir les méthodes et les moyens nécessaires à un suivi et à une évaluation en continu pour évaluer et adapter les politiques et les programmes»⁽¹⁾.

Quelques principes pour une stratégie d'aménagement du territoire en France

Une vision moderne de l'aménagement du territoire doit intégrer le changement qui a marqué l'économie mondiale, et que nous avons illustré :

- l'avènement d'une économie qui se nourrit des interactions entre entrepreneurs, capitaux-risqueurs et investisseurs, chercheurs, développeurs, ingénieurs de production et opérateurs de production afin de développer de nouveaux produits et services aptes à répondre à une demande solvable dans un univers concurrentiel;
- la mondialisation de l'économie qui met les États et les territoires en compétition, avec une concurrence accentuée en direction des facteurs de production mobiles à forte valeur ajoutée (chercheurs, entrepreneurs et capitaux);
- la puissance des forces d'agglomération qui font que la croissance du pays est entraînée principalement par un nombre très limité de grandes métropoles et de niches d'excellence mondiale, aussi bien scientifiques qu'industrielles. Elles se doivent d'être dotées de moyens suffisants pour être des moteurs efficaces de croissance à long terme, ainsi que d'une capacité d'innovation du tissu

(1) OCDE, *op. cité*.

économique liée à leur niveau de capital humain. La seule force naturelle des effets d'agglomération ne suffit pas. Il est nécessaire en même temps de la cultiver et de réduire les effets négatifs de la congestion.

La France doit donc adopter un modèle de croissance métropolitaine fondée sur le développement de quelques métropoles urbaines pour favoriser toutes les formes d'innovation et tirant derrière elles l'ensemble des entreprises de leurs régions vers le haut.

Cet ensemble métropolitain est en quelque sorte la locomotive du territoire national. Il s'agit d'abord du Grand Paris avec ses 10 millions d'habitants et, ensuite, d'espaces structurés et entraînés par un petit nombre de grandes métropoles de classe européenne (Lyon, Grenoble, Lille, Marseille, Nice, Strasbourg, Nantes, le Grand Havre-Rouen, Bordeaux, Toulouse...). En incluant les bassins de vie de ces métropoles, s'y rassemblent les deux tiers de la population et 80 % du PIB de la France continentale.

Augmenter aussi bien la puissance et la performance de la locomotive économique que sa capacité d'entraînement sur l'ensemble du pays doit être la priorité des pouvoirs publics.

Un tel modèle de développement ne s'inscrit pas dans la tendance naturelle de l'opinion publique de notre pays, face à une double critique bien connue : Paris et le désert français, d'une part, les métropoles contre les zones rurales, d'autre part. Ces deux critiques sont fausses. La vision de «Paris et le désert français» l'était déjà même dans le monde fermé des années 1950. Il s'agissait alors de mieux répartir les équipements au détriment d'une région parisienne considérée, à tort, comme trop puissante. Dans une économie fermée, dominée par l'innovation d'imitation et la croissance quantitative, on pouvait, dans une certaine mesure, croire que l'on était dans un jeu à somme nulle et qu'il était équivalent d'investir en zone dense et en zone diffuse car il s'agissait de contribuer au décollage des territoires. C'était déjà une erreur, mais aujourd'hui dans une économie ouverte et dominée par l'innovation, ce serait une faute patente, car **le sous-investissement en zone dense détruit de la richesse collective**. S'il y a évidemment des exceptions, la tendance dominante est claire : la création de richesses dans les zones peu denses est proportionnellement plus faible.

Ainsi Paris n'est pas en compétition avec Périgueux et les investissements des grandes entreprises mondiales ne se font pas sur la base d'un choix entre Paris et Périgueux, mais entre Paris, Londres, New York ou Tokyo. Ce qui est perdu pour le Grand Paris est perdu pour la France. Mais ce qui est gagné par Paris va massivement bénéficier à Périgueux car cette ville pourra continuer de croître par sa proximité géographique et culturelle avec un Grand Paris qui aurait réussi à se maintenir parmi les très grandes métropoles de la planète.

L'opposition «métropoles contre zones rurales» est tout aussi archaïque. Il n'y a pas plus d'opposition entre Lyon et Privas qu'entre Paris et le désert français. Les investissements qui n'iront pas à Lyon, en compétition avec Genève et Turin, n'iront pas à Privas. L'enjeu est plutôt de donner les moyens aux régions de s'assurer que 95 % de la population française soit à moins d'une heure de voiture de l'une des grandes aires métropolitaines. Ainsi, Privas a tout intérêt à ce que le Grand Lyon devienne une des plus grandes métropoles euro-

péennes par son attractivité et son dynamisme économique car ce qui sera perdu pour le Grand Lyon le sera pour sa région toute entière et, donc, par Privas. Les politiques publiques seront plus utiles en faveur de Privas si elles concentrent leurs ressources sur l'amélioration des ressources humaines et de la « capacité d'absorption de l'innovation » des habitants et des PME de Privas et sur leur accès aux connaissances utiles pour son inscription au sein du Grand Lyon.

Faut-il le rappeler ? Sans énergie motrice, aucun train ne peut avancer.

La stratégie d'aménagement du territoire proposée vise ainsi la mobilisation des territoires au service de la croissance du pays et du bien-être des Français :

- d'une part, elle doit développer les capacités des espaces moteurs de la croissance du pays et s'appuie sur de puissantes agglomérations compétitives à l'échelle internationale, dotées des moyens suffisants pour représenter une réelle force d'entraînement pour leurs régions ;
- d'autre part, elle doit contribuer, de la manière la plus efficace possible, à renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité des régions, en apportant les meilleures incitations possibles à la montée en gamme des PME et des activités des régions, dans le cadre d'un développement soutenable à long terme de l'ensemble de la nation.

Une stratégie moderne d'aménagement du territoire doit se construire sur un partenariat avec un petit nombre de métropoles économiques et scientifiques du pays, 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, c'est-à-dire les entreprises, les grandes universités et les centres de recherche.

Bibliographie

Acs, Z.J., Audretsch, D.B., Braunerhjelm, P. et Carlsson, B., «Growth and entrepreneurship : an empirical assessment», CEPR Discussion paper, n° 5409, Londres, CEPR, 2005.

Aghion, P. et al., *Mondialisation : les atouts de la France. Rapport du Conseil d'analyse économique*, Paris, La Documentation française, 2007.

Algan, Y. et Cahuc P., *La Société de défiance*, Cepremap, Paris, Éditions ENS Rue d'Ulm, 2007.

Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le Monde 2009. Repenser la géographie économique*, Bruxelles et Washington, De Boeck, 2008.

Bauwens, L., Mion, G. et Thisse, J.-F., «The resistible decline of european science», CEPR Discussion Paper n° 6625, 2008.

Betbèze, J.-P. et Saint-Étienne, C., *Une stratégie PME pour la France. Rapport du Conseil d'analyse économique*, Paris, La Documentation française, 2006.

Cheshire, P., «Resurgent cities, urban myths and policy hubris : what we need to know», *Urban Studies*, 43, 8, 2006.

Combes, P.-P., Lafourcade, M., Thisse, J.-F. et Toutain, J.-C., «The rise and fall of spatial inequalities in France. A long run perspective», École d'économie de Paris, Working Paper n° 2008-54, 2008.

Combes, P.-P., Mayer T. et Thisse J.-F., *Economic Geography. The Integration of Regions and Nations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2008.

Commission européenne, *Rapport « Régions 2020 »*, Bruxelles, DG Regio, 2008.

Direction générale des entreprises, *L'Industrie en France en 2005, Rapport 2006 de la Commission permanente de concertation pour l'industrie*, Paris, 2006.

Erken, H., Donselaar, P. et Thurik, A.R., «Total factor productivity and the role of entrepreneurship», *Jena Economic Research Papers*, 2008-019, Jena.

Florida, R., «The economic geography of talent», *Annals of Association of American Geographers*, 92, 4, 2002.

– , *The Rise of the Creative Class – and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*, New York, The Perseus Books Group, 2002.

– , *The Flight of the Creative Class*, New York Harper Business, 2005.

Fontagné, L. et Gaulier G., *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne. Rapport du Conseil d'analyse économique*, Paris, La Documentation française, 2008.

Fujita, M. et Thisse J.-F., *Economics of Agglomeration. Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Gérard Varet, L.-A. et Mougeot M., « L'État et l'aménagement du territoire », in *L'Aménagement du territoire. Rapport du Conseil d'analyse économique*, Paris, La Documentation française, 2001.

Glaeser, E. L. et Gottlieb, J. D., « The economics of place-making policies. Harvard Institute of Economic Research », Discussion Paper n° 2166, 2008.

Hollanders, H. et Celikel-Esser, F., « Measuring innovation efficiency ». *INNO Metrics 2007 report*, Bruxelles, Commission européenne, DG Entreprise.

Hollanders, H. et Cruysen, A. van, « Design, creativity and innovation : a score-board approach », Maastricht, Merit, 2009.

Madiès, Th. et Prager, J.-C., *Innovation et compétitivité des régions. Rapport du Conseil d'Analyse économique*. Paris, La Documentation française, 2008.

OCDE, « Regards sur l'éducation 2008 », *Les Indicateurs de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2008.

OCDE, « Investir pour la croissance : bâtir des régions innovantes », version provisoire, Paris, OCDE, 2009.

OST, *Rapport « Indicateurs de sciences et de technologies 2008 » de l'Observatoire des sciences et des techniques*, Paris, 2008.

Prager, J.-C. et Thisse, J.-F., *Les Enjeux géographiques du développement économique*, Agence française du développement, Paris, 2009.

Prager, J.-C., *Méthode de diagnostic du système d'innovation dans les régions françaises*, Direction générale des entreprises, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, 2008.

—, *Le Management stratégique des régions européennes. Rapport pour la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, Paris, 2005.

Saint-Étienne, C., *L'État efficace*, Paris, Perrin, 2007.

Schumpeter, J., *Théorie de l'évolution économique*, 1911. Disponible sur le site Internet de l'UQAC : http://classiques.uqac.ca/classiques/Schumpeter_joseph/theorie_evolution/theorie_evolution.html (bibliothèque numérique « Les classiques des sciences sociales »).

Annexes

Synthèse des entretiens et séminaires

Florian Muzard et Cécile Raquin (DIACT)

**Auditions menées
par Christian Saint-Étienne avec l'appui
des équipes de la DIACT coordonnées
par Stéphane Cordobes**

Les métropoles françaises et leur position concurrentielle

Pour des métropoles, moteurs de croissance

La «métropolisation des économies» est un phénomène mondial. La métropolisation décrit le mouvement de concentration des activités économiques, notamment tertiaires, des investissements directs étrangers, etc. et des hommes dans les espaces les plus peuplés. Cette tendance est indissociable du contexte de globalisation qui rend nécessaires les interconnexions et mises en réseau (transports, haut débit) des territoires et de leurs acteurs.

En second lieu, cette tendance à la métropolisation est renforcée par la conviction selon laquelle la concentration favorise le développement économique. L'identification d'une liste de métropoles par le rapport Balladur repose en partie sur ce paradigme. Les économistes s'accordent par ailleurs sur le fait que les réseaux inter-métropolitains sont sources de croissance. Ainsi, en 2009, on a assisté à un changement de positionnement de la Banque mondiale, traditionnellement ruraliste, sous l'influence de l'économiste Paul Krugman : même dans les pays émergents, cet organisme international considère désormais que ce sont les métropoles qui tirent la croissance.

On distingue, pour la France, trois grandes périodes :

- Pendant les Trente Glorieuses, se met en place une véritable «taylorisation du territoire» avec la concentration des activités en Ile-de-France et en Rhône-Alpes, parmi les plus grandes zones industrielles d'Europe. Il a ensuite été collectivement décidé de «sortir l'industrie de la métropole», en recourant à la main-d'œuvre rendue massivement disponible sur tout le territoire par les

importants gains de productivité générés par le secteur agricole. Les sièges et activités de développement sont restés en Ile-de-France, tandis que les secteurs de production ont été largement délocalisés. La politique de la Datar a accompagné ce mouvement, avec un objectif de rééquilibrage du territoire et de limitation de la puissance de la région capitale. En industrialisant et en dynamisant des territoires jusque-là dominés par l'agriculture, cette politique a correspondu à une ère de développement généralisé dans un contexte, toutefois, d'économie fermée.

- Dans les années 1970-1980, la thématique de la métropolisation (figure de la «Banane bleue») apparaît chez les universitaires et au sein de la Datar, qui investissent en corollaire le thème du développement local ; le phénomène de métropolisation se traduisant par le renforcement mécanique du poids des grandes villes en raison de l'imbrication internationale croissante des économies et du passage à des sociétés plus tertiaires.

- Aujourd'hui le constat du «marasme francilien» – avec un taux de croissance de l'Ile-de-France en dessous du taux de croissance moyen français, intervient dans un contexte où les déséquilibres inter-régionaux sont en grande partie résorbés. On constate qu'en parité de pouvoir d'achat, le PIB de la région Ile-de-France reste supérieur à celui de la région londonienne ou de la Lombardie. Cependant, en termes de dynamique de croissance, les façades atlantique et méditerranéenne connaissent une plus forte progression. La contribution de l'Ile-de-France à la croissance française a reculé de 0,6 points de PIB national entre 2000 et 2006. Un phénomène similaire est observé en ce qui concerne la région Rhône-Alpes, le Nord-Pas-de-Calais et les Bouches-du-Rhône, dont la contribution à la croissance est inférieure à leur poids démographique. Il est donc essentiel de réinvestir le thème de la compétitivité métropolitaine. Néanmoins, il est à noter que la dépendance des métropoles au cycle économique est forte. Ces territoires sont des accélérateurs de croissance mais cela est au prix d'inégalités socio-spatiales temporaires que les politiques publiques sont toujours tentées de corriger.

Une réflexion sur l'aménagement du territoire ou plus spécifiquement sur les choix qui ont été faits en la matière depuis quarante ans montre qu'un véritable frein a été mis au développement de Paris, se traduisant notamment par le refus de concentrer les moyens sur la capitale. Le constat du déséquilibre Paris/province a impulsé la construction de grands pôles tels que Lyon, Marseille et le Grand Lille, qualifiées de métropoles d'équilibre. Malgré cela, les dynamiques métropolitaines restent moins porteuses d'un point de vue économique ou social que dans certains pays. Ainsi, si l'on doit appréhender le territoire en termes de déséquilibre, il n'est plus véritablement Paris/Province, mais Est/Ouest. Au final, si le freinage de Paris fut voulu dans un premier temps, il est aujourd'hui pleinement subi.

On accepte aujourd'hui l'idée que les métropoles ne sont pas seulement «prédatrices», alors que cette vision était profondément ancrée en France. Si elles sont créatrices de richesses et les lieux privilégiés de l'innovation, elles sont cependant confrontées à des effets d'éviction de revenus et de désaffection résidentielle qui nuisent, et nuiront plus encore à terme, à leur attractivité. On constate ainsi que l'Ile-de-France, qui représente 29 % du PIB, ne perçoit que 22 % des revenus. Si dans un premier temps, on peut considérer que ce phénomène génère un effet de redistribution pour les territoires, on doit ensuite observer que la fragilisation des métropoles est de nature à remettre en cause la viabilité du système sur le long terme. La stratégie de relance métropolitaine doit *in fine*

se faire dans une dynamique de développement durable (lutte contre l'étalement urbain, limitation des gaz à effet de serre, etc.) pour permettre aux métropoles de devenir de véritables moteurs de croissance et de réinvention des villes.

L'organisation de l'espace métropolitain

La métropole est le lieu emblématique de deux dynamiques contradictoires : la tendance qu'a l'emploi à se concentrer et celle du logement à s'étalement. Ainsi, s'il est vrai que l'on assiste à une « déterritorialisation des activités » en rapport direct avec le recul de l'industrie et la généralisation des TIC, on doit observer la tendance des activités tertiaires à la concentration, notamment au sein des pôles urbains de croissance. Cette dynamique, source de compétitivité par les importantes économies d'échelle qu'elle induit, pose cependant question par rapport à l'ancrage d'une fraction importante de ces activités sur les territoires. Il importe à ce titre d'apprécier le caractère délocalisable ou non d'une activité de services, les typologies distinguant services marchands et non marchands, services aux ménages et services aux entreprises ou services publics et services privés n'étant pas totalement satisfaisantes et ne permettant pas d'anticiper les mutations économiques. En effet, au sein de services non délocalisables, des emplois peuvent être délocalisables et vice versa. Globalement dans l'OCDE, 20 % des emplois sont délocalisables dans les services. Une étude récente de la Diact propose une nouvelle grille d'analyse basée sur les facteurs de localisation des activités tertiaires sur les territoires, ce qui est d'un intérêt concret pour la compétitivité et la résilience économique des métropoles.

La métropole apparaît également structurée par son réseau de transport et plus globalement par sa stratégie de mobilité. Or, les transports étaient jusqu'à présent considérés comme la variable d'ajustement de l'ensemble des autres secteurs économiques, dans la mesure où les coûts étaient relativement faibles et allaient diminuant en fonction de la distance parcourue. De fait, aujourd'hui les coûts du pétrole et les coûts environnementaux amènent à penser que ce paradigme est obsolète. Il n'existe pas encore d'alternative au pétrole sur les mobilités longues distances ni sur les transports de marchandises. Il faut avant toute chose révolutionner ce qui peut l'être, à savoir les transports urbains pour lesquels il existe une marge de progrès considérable en Ile-de-France et dans les grandes régions urbaines.

La question des transports se pose également en termes d'inégalités socio-spatiales, ce qui interroge l'organisation des territoires métropolitains. À ce sujet, certains spécialistes tendent à considérer que les inégalités sociales ont une composante territoriale de plus en plus forte. En effet, le coût du foncier renvoie les familles vers l'extérieur de la ville ou dans la périphérie métropolitaine. On peut même dire que les ménages les plus modestes subissent une double peine du fait du temps de transport et du prix du carburant qu'elles sont contraintes de payer.

La crise de la représentation de l'avenir

L'imaginaire collectif renvoie à plusieurs scénarios. Le premier pose que la disparition de l'industrie mènerait inéluctablement au déclin. Dans un second scénario, la France serait sauvée par le développement des services et une plus grande ouverture au tourisme. Loin de faire pièce avec l'un ou l'autre de ces deux scénarios, la crise écologique actuelle véhicule un troisième discours, qui trouve des vertus environnementales mais aussi sociales de la décroissance. Ainsi, l'imaginaire du *xxi*^e siècle apparaît-il comme un imaginaire en creux par rapport au vécu et aux valeurs du *xx*^e siècle. En tant que génération d'avenir, les jeunes s'inscrivent dans le cadre d'une trajectoire collective négative, avec un risque très violent de fragmentation sociale. La concentration des populations dans les grandes villes donne à penser que c'est dans les métropoles que cette crise sociétale doit être appréhendée pour être dépassée.

Quelques-unes des grandes lignes socioéconomiques du *xxi*^e siècle sont connues : une population nombreuse (9 milliards et demi d'êtres humains), qui voudra légitimement avoir accès au développement, avec pour conséquences des tensions inévitables pour l'accès aux ressources et des pressions importantes sur l'environnement (climat, biodiversité). Une des conclusions que l'on peut en tirer est que l'optimisation des ressources sera demain l'une des conditions de la paix sociale et de la paix dans le monde. Dans cette même logique, la question de l'écologie urbaine et pour le dire vite, de la durabilité métropolitaine, devient une problématique fondamentale, selon un triple critère d'efficacité économique, de qualité de vie et d'atteinte d'un objectif d'équilibre socio-spatial.

La richesse d'un territoire ne provient pas seulement de l'abondance de ses ressources (des situations de rente pouvant être des situations de non-développement ; *a contrario*, des pays tels que le Japon ont réussi leur développement économique sans ressources propres), mais d'un haut niveau de cohésion et de culture dans le pays, de la qualité de la vie et de la formation dont bénéficie sa population. Une des problématiques auxquelles est confronté notre pays et qui le bride dans son développement et ses capacités d'innovation, est la peur de la mondialisation, et ce, malgré l'existence de puissants filets de protection sociale et de ressources importantes (compétences, espace foncier disponible, positionnement géographique, capital naturel, etc.). Cette anxiété sociale très perceptible dans les espaces métropolitains peut s'expliquer par les lacunes de la cohésion territoriale et par le manque de visibilité de la stratégie d'action sur le futur (actions de formation de la population notamment tout au long de la vie, etc.).

À ce sujet, on relève le réel besoin d'une « narration sur le futur » : la société de l'avenir sera certainement une société relationnelle, où la qualité environnementale, l'épanouissement culturel ou l'ouverture sur le monde seront déterminants. À Paris, par exemple, un des problèmes est celui de la division entre Paris et des banlieues qui ne partagent pas le même imaginaire. Comme contre-exemple, on peut citer Toulouse qui s'est projetée dans l'avenir à travers sa relation privilégiée avec l'aérospatial. Marseille, de son côté, apparaît comme un modèle d'« anti-narration locale » (absence des projets de développement), mais avec le paradoxe d'une cohésion sociale qui est portée par une réelle identité territoriale.

Le rôle des politiques publiques

Deux axes d'action puissants des politiques d'aménagement du territoire porteront demain sur le renforcement de l'attractivité territoriale et sur la dynamisation de l'économie de la connaissance. Sur ce deuxième aspect, il faut observer que les activités d'innovation dans le monde restent aujourd'hui limitées à quelques grandes métropoles. En France, il s'agit principalement de l'Ile-de-France et de quelques grands pôles régionaux. Si certaines régions ont vu leur potentiel d'innovation augmenter (Rhône-Alpes), très peu d'entre elles sont véritablement armées pour mener une politique d'innovation structurée. Or, l'application systématisée des principes de la décentralisation a conduit l'ensemble des territoires à promouvoir des politiques de croissance, sans souci de hiérarchisation ni de spécialisation, ainsi qu'en atteste la carte nationale des dépôts de brevets. La recherche a notamment été « régionalisée » ; si cela a pu coïncider en son temps avec les stratégies résidentielles des chercheurs, aujourd'hui cette dispersion de la ressource cognitive de l'Ile-de-France et leur pyramide des âges font peser un risque sérieux de non-renouvellement des générations et d'un rapide épuisement du pool de recherche francilien. La question de l'organisation métropolitaine de la recherche est donc primordiale.

Par ailleurs, compte tenu de l'influence qu'ont pris les déterminants individuels de localisation, il est devenu essentiel de comprendre plus finement les critères d'attractivité territoriale pour mieux agir sur eux dans le cadre d'une politique renouvelée d'aménagement du territoire. Cela doit être au cœur de la réflexion sur les politiques couplées de compétitivité et d'attractivité des métropoles. Si le lien de causalité qui montrerait que ce sont les entreprises qui suivent dorénavant les ménages ne peut aujourd'hui être considéré autrement que comme un signal faible, ce phénomène mérite d'être observé avec attention. Il a de fortes implications sur ce qui est essentiel dans l'environnement d'accueil des entreprises et sur les conditions de réussite de leur organisation en *cluster*.

Notons en l'espèce que la notion de *cluster*, développée par Michaël Porter dans les années 1990, a donné lieu à des politiques ou des initiatives d'animation économique telles que les SPL (systèmes productifs locaux, à partir de 1995), les pôles de compétence et plus récemment, les pôles de compétitivité. Un *cluster* se fonde sur un tissu d'entreprises interconnectées, de fournisseurs spécialisés, de prestataires de services et le cas échéant, d'institutions associées (universités, associations, etc.), généralement sur un bassin d'emploi (mais pouvant également l'excéder), ce qui est source d'externalités positives, dites de réseau. L'organisation de l'espace en *clusters* particulièrement pour les territoires et en l'occurrence pour les métropoles, peut, sous des conditions souvent restrictives, permettre de créer un environnement d'accueil favorable et de nature à réduire sérieusement les risques de délocalisation des entreprises appartenant à un réseau territorial actif.

Sur le plan social enfin, il est indispensable d'avoir une politique couplée du transport et du logement au profit des populations des banlieues et de la classe moyenne. Les opérations portant sur la mobilité ou le renouvellement urbain sont nombreuses mais trop souvent isolées. Or, la demande de mobilité va continuer à croître suivant en cela la tendance à l'individualisation des comportements et une logique jusqu'au-boutiste où la population en arrive à considérer

comme inacceptable que les déplacements physiques ne soient pas aussi instantanés que les déplacements numériques ! Il faut en tout cas reconnaître que les emplois sont extrêmement dispersés au sein des métropoles et qu'on ne pourra techniquement rapprocher les emplois des logements. Il faut rapidement arriver à connecter les différents pôles de croissance qui structurent la métropole par des réseaux rapides de transport en commun car les ceintures notamment routières à l'instar de celles autour de Paris ne sont pas à l'échelle des enjeux.

Croissance et développement des territoires

L'attractivité des territoires

L'inégale attractivité des territoires se lit, tout d'abord, dans les évolutions démographiques qui les affectent. Ces tendances (voir le rapport 2008 de l'Observatoire des territoires, pour des données détaillées), peuvent être résumées ainsi :

- Tous les territoires français connaissent un regain démographique, à l'exception du Nord, de la Champagne-Ardenne et des départements du Massif central ;
- Les écarts démographiques se creusent entre le quart nord-est de la France, d'une part et le grand Sud, la façade atlantique et le littoral méditerranéen, d'autre part ;
- Les mobilités interrégionales ont un fort impact sur ces évolutions territoriales. À une échelle fine, l'explosion des mobilités a une incidence significative sur la croissance démographique des territoires périurbains et de certaines communes rurales isolées. Les territoires « intermédiaires » et notamment périurbains connaissent de fait la plus forte croissance. Notons que ce progressif rééquilibrage démographique sur le territoire contredit l'image d'une croissance cantonnée à la Banane bleue, à l'arc atlantique et à l'Ile-de-France ;
- Les régions apparaissent comme inégalement attractives selon les différentes classes d'âges, ce qui explique que le vieillissement de la population (l'âge moyen passera de 39 à 42 ans entre 2005 et 2030) produit d'importantes disparités régionales (l'Ile-de-France reste la région la plus jeune mais également l'une des régions dont la population vieillit le plus vite).

Le décrochage du lien entre population, revenu et PIB

Les inégalités régionales de revenus décroissent, alors que les inégalités se creusent à une échelle infra territoriale (entre quartiers d'une même agglomération par exemple). Cet effet de ciseau résulterait d'une trop importante concentration du capital productif sur certains territoires, qui générerait des externalités négatives fortes expliquant la désaffection résidentielle des zones les plus productives au premier rang desquelles, les métropoles (encombres, coûts du foncier, dégradation de la qualité de vie, etc.). Depuis les années 1950, on assiste ainsi à un mouvement de dissociation du capital, qui se concentre, et de la main-d'œuvre dont la localisation s'étire dans l'espace. En conséquence de ces évolutions, la croissance et le développement territorial apparaissent déconnectés. Ainsi, dans 248 zones d'emploi identifiées, le revenu provient pour 20 % de la production et de la vente de biens et services (territoires productifs), pour 20 % de la fonction publique, pour 40 % de l'économie résidentielle (retraités, navetteurs, touristes, etc.) et pour 20 % des revenus de transferts sociaux.

Les territoires productifs et résidentiels (Nantes-Saint-Nazaire/ Bretagne-Pays de la Loire, etc.) combinent croissance et développement, tandis que certains territoires productifs (Montbéliard) ne parviennent pas à générer les sources de revenus qui rendraient possible leur développement. Enfin, certains territoires résidentiels se développent grâce à des effets de rentes, essentiellement liées au climat (Languedoc-Roussillon, mais également Antibes, etc.). Les vraies difficultés concernent donc les territoires qui ne sont ni résidentiels ni productifs.

L'avenir des villes moyennes et petites villes

Les atouts de ces territoires sont notamment liés aux externalités positives qu'ils génèrent. Il en est ainsi :

- Pour les entreprises : moindres coûts de production (notamment de la main-d'œuvre), de l'immobilier et du foncier, plus grande disponibilité d'espace, accès plus rapide aux services publics locaux, moindre anonymat facilitant les synergies sociales, la dynamique de réseau, les transferts de technologie, etc. Peuvent s'y ajouter des facteurs plus subjectifs, telle une compétence professionnelle spécifique, source de croissance endogène.
- Pour les populations : cadre de vie rural et périurbain, résidentiel et touristique, aspects sécuritaires, proximité des pôles urbains, etc.

Globalisation, internationalisation et mondialisation : proposition de définition et d'analyse de portée spécifique pour ces territoires

La globalisation peut se définir comme l'ensemble des décisions politiques qui visent à effacer les effets des frontières (libre circulation, droits de douane, etc.). À ce titre, elle peut constituer une chance pour l'ensemble des villes : elles deviennent pluri-périphériques d'autres territoires, ce qui permet un rééquilibrage des rapports de force. Ainsi, les villes moyennes comme les grandes métropoles sont périphériques par rapport aux grands centres de décision internationaux (Bruxelles pour l'Europe, Genève avec l'OMC, les lieux d'implantation des sièges sociaux de firmes multinationales). Le caractère pluri-périphérique des villes petites et moyennes est un facteur de limitation des risques ; Menton, par exemple, dépend à la fois de Nice, de Monaco, de l'Italie ; et Manosque, où est implantée l'entreprise Occitane, dépend des clients de plusieurs métropoles. Une ville moyenne peut temporairement quitter son positionnement périphérique et se retrouver en situation de centralité et de rayonnement national ou international. Ainsi en est-il de villes à certaines périodes de l'année, essentiellement sur les thématiques événementielles ou touristiques (Briançon, centrée sur le tourisme ; Cavaillon, centre agro-alimentaire ; Angoulême avec son festival de la bande dessinée ; le Festival des Vieilles Charrues en Bretagne, etc.) ;

L'internationalisation peut se définir comme la dimension technique de la mondialisation. On considère à ce titre qu'elle a globalement favorisé la réduction de l'espace/temps. Cela a permis un désenclavement des villes moyennes et petites, auxquelles parviennent désormais, en temps réel, les informations par le biais des NTIC, permettant ainsi le développement d'une économie de la connaissance hors de ses cadres habituels. Le développement des lignes aériennes à bas coût a également fortement contribué à ce désenclavement, via la rentabilisation des aéroports locaux (ex. du Limousin, de l'arrivée des ressortissants britanniques à Bergerac ou Rodez, etc.) ;

La mondialisation sera ici entendue au sens où les stratégies mondiales des acteurs économiques peuvent permettre de valoriser les atouts traditionnels des villes moyennes et petites : les entreprises les prennent pour l'implantation de certaines de leurs unités dès lors que la proximité des sièges sociaux n'est pas nécessaire. Les stratégies d'externalisation apparaissent ainsi comme un atout supplémentaire pour ces territoires.

Les petites villes qui bénéficient d'un certain niveau de «centralité décisionnelle», ou «de commandement», peuvent donc tirer profit des évolutions en cours. Cette centralité se définit par un certain niveau de services (à commencer par la simple présence d'un espace bancaire), auxquels peut se rajouter un centre-ville patrimonial qui trouve à se structurer à un niveau politique pertinent dans une intercommunalité porteuse de projets. Même si cela repose sur une relative perversion du système de représentation, il est également intéressant d'observer les effets produits par le cumul des mandats, qui favorise pour les élus des petites villes et villes moyennes, la captation de ressources extérieures, mais également l'accès aux réseaux.

À l'inverse, les villes qui ne bénéficient pas de cette centralité décisionnelle sont relativement reléguées ou dans une situation de forte dépendance (activités de sous-traitance). Dans ces communes par ailleurs, le manque de services aux entreprises ou de services aux administrés est important. La connexion entre les réseaux de PME et les centres de recherche universitaires situés à 100-150 km ne profitent pas non plus aux entreprises de ces communes. S'y ajoute la fermeture des services publics (tribunaux, hôpitaux...) et les restructurations de la défense qui constituaient souvent des niches pour ces territoires.

En réalité, l'appauvrissement des villes de moins de 20000 habitants se constate déjà. Souvent, ces communes manquent de compétences, (cf. le retrait des Directions départementales de l'équipement en matière d'urbanisme et d'ingénierie publique). En revanche, les équipes municipales se sont renforcées dans les villes qui se situent à plus de 50 km des métropoles et qui jouent de l'économie présentielle avec un grand sens tactique : l'emploi et le cadre de vie permettant de compenser l'éloignement relatif de la métropole.

L'avenir des espaces naturels et ruraux

Parler des espaces naturels et ruraux soulève tout d'abord des problèmes de méthode et de définition : on peut les définir par leur densité (unités OCDE de 150 habitants/km²) ou en fonction de seuils de population. Ainsi, le seuil de 2000 habitants, créé en 1850, semble être un bon indicateur. On y ajoute les relations fonctionnelles (les liaisons, mobilités, l'effet de masse, de polarisation), car on ne peut penser les campagnes qu'en lien avec l'économie globale de la société. Il n'existe pas d'autonomisation de ces espaces naturels.

Jusqu'en 1968-1975, on constate un intense exode rural, même si le phénomène n'est pas généralisé à l'ensemble du territoire. À partir de 1975, la tendance s'inverse. On assiste alors à un effet de diffusion urbaine, avec de nouvelles formes d'agglomération dans l'espace. Phénomène nouveau, les individus ont le choix de leur implantation résidentielle, qui n'est donc plus seulement déterminée par la localisation des emplois. *De facto*, une part notable de l'attractivité des territoires ruraux est dorénavant due à la présence d'aménités environnementales.

Les stratégies de mobilité ne sont pas seulement liées au territoire mais également à la qualification et au cycle de vie. En raison du moindre coût du foncier, ce sont plutôt les ménages populaires avec enfants et les retraités qui

s'installent dans le monde rural, tandis que les jeunes privilégient une implantation urbaine et une fois en couple, périurbaine.

Le fichier Sitadel, qui recense les statistiques communales sur la construction neuve et donc les permis de construire, montre que la construction de logements dans les communes rurales est passée de 60 000 logements en 1994 à 140 000 en 2007. Sur la période 1999-2006, la population des zones rurales et périurbaines croît même plus vite que celle des pôles urbains. Or, ces variations de population ont des conséquences significatives sur les besoins de mobilité et posent question quant à leur niveau de dépendance par rapport à l'automobile. La localisation des équipements notamment routiers s'en trouve également modifiée même s'il n'est pas aisé de savoir si les équipements sont le fait générateur ou la résultante des mouvements de population.

On notera également que les espaces ruraux ne sont pas très bien dotés pour attirer les ressources mobiles mais le sont pour les ressources fixes (exemple du tourisme). La question est bien en effet de savoir si les ressources sont mobiles et substituables, car les ressources mobiles subissent un processus de concentration inéluctable qui exclue de fait les territoires ruraux. Toutefois, on peut considérer que des personnes formées et ancrées sur un territoire deviennent des ressources fixes dès lors qu'elles s'attachent à leur environnement. Il devient alors possible d'agir sur les facteurs de développement (cadre de vie, services publics). Environ 60 % des emplois ainsi créés sont tirés par l'économie résidentielle, ce qui est intéressant pour ces espaces mais pose la question de leur pérennité.

Le clivage urbain/rural ne devrait pas être une question en soi. La problématique est plutôt celle du clivage social dont la question rurale est l'une des illustrations possibles. En effet, les inégalités dans l'accès aux emplois sont fortes et les différentiels des salaires restent importants entre les emplois situés dans les espaces urbains ou ruraux. S'y ajoute une inégalité très forte dans l'accès aux services d'intérêt général.

L'attrait important pour le monde rural a généré une concurrence pour l'usage des sols, source de tensions, notamment entre les activités agricoles, résidentielles et touristiques. Environ 50 000 ha de surfaces agricoles disparaissent tous les ans, soit 1/1000^e de l'espace français, ce qui correspond à la taille d'un département sur les deux dernières décennies.

Toutefois, si 60 % des territoires agricoles en retrait sont consommés par l'urbanisation, 40 % correspondent en fait à une reconquête de la forêt. Pour autant, la disponibilité du foncier agricole n'est pas un problème insoluble dans la mesure où il existe des marges importantes d'intensification du travail agricole. Si les conflits d'usage sont importants, l'agriculture périurbaine se développe notablement, permettant la mise en place locale de circuits courts. Le débat sur la gestion des espaces ruraux s'est déplacé vers des questions proprement sociétales (utilisation des OGM par exemple) et sur l'implantation des grands équipements et la gestion des biens publics (autoroutes, carrières, ressource en eau, etc.).

Le phénomène de périurbanisation

La périurbanisation peut être considérée comme un processus de redistribution des densités. À cet égard, les politiques publiques sont contradictoires depuis quarante ans : écologiquement non compatible, l'espace périurbain a pourtant continué à être alimenté par les politiques sectorielles. Ainsi, les récentes mesures de relance de la consommation automobile encouragent-elles l'extension urbaine par un effet collatéral (la carte des ménages bi-motorisés rendant fidèlement compte de l'espace périurbain).

De plus, le périurbain peut être un lieu de conflictualité sociale, entre les ruraux, d'une part, les activités résidentielles et les nouveaux arrivants, d'autre part. L'ampleur du processus de périurbanisation peut notamment s'expliquer par le modèle de réussite sociale véhiculé par la précédente génération et fondé sur l'accession à la propriété aux alentours de 30-40 ans. Ainsi, la jeune génération voit toujours dans l'accession à la propriété un modèle de réussite, les contraignant de ce fait à s'éloigner toujours plus des centres d'agglomérations.

L'organisation socio-spatiale du territoire et particulièrement du périurbain se caractérise par une forte homogénéité sociale, fruit d'une demande des classes moyennes de mise à distance de la précarité et d'une urbanisation dense dont elle n'accepte plus les nuisances. Ces phénomènes peuvent être mesurés par différents indicateurs, par exemple les indicateurs de ségrégation sociale.

Si ce modèle d'urbanisation est aujourd'hui remis en cause par les enjeux liés au développement durable, subsiste cependant la question de l'acceptabilité sociale d'une politique de densification urbaine par ces classes moyennes, puisqu'un tel choix va à l'encontre de leur demande sociale de différenciation.

Le phénomène de périurbanisation pourrait être contrôlé dans le cadre d'une approche interterritoriale (ville et campagne, métropole et parcs naturels régionaux, etc.). Cette politique de coopération entre les territoires permettrait de limiter fortement les conflits d'usage et d'entrer dans une dynamique de gestion/valorisation des territoires au travers de leurs différentes complémentarités. L'espace périurbain pourrait devenir « un champ d'expérimentation de projets de territoire d'un genre nouveau » : améliorer les transports, mieux organiser l'espace, faire du périurbain le champ privilégié des partenariats public/privé, mettant fin par le fait à la prédominance de l'acteur privé sur cet espace (lotisseurs, grandes enseignes commerciales dans les zones d'activité, etc.). Enfin, la question périurbaine gagnerait à être pensée à l'échelle des régions, d'un point de vue environnemental et foncier. Dans ce scénario, les régions pourraient se substituer aux communes pour préempter du foncier et freiner l'étalement urbain. La bonne échelle est même fréquemment interrégionale (le périurbain grenoblois et lyonnais se rejoignant par exemple).

S'agissant spécifiquement de la périurbanisation sur les littoraux et dans le sillon rhodanien, on devrait la réguler de manière interrégionale, par la fusion ou l'entrée en coopération des régions concernées ou par le recours aux directives territoriales d'aménagement (DTA, DTADD). Les métropoles enfin ont un rôle central à jouer dans la gestion de l'espace périurbain, via des Scot rénovés par exemple et en tout cas, une compétence d'urbanisme et d'aménagement de l'espace exercée en lieu et place des communes qui les composent.

Mobilité, accessibilité et connectivité

Transports et accessibilité

De la qualité du système de transport résulte la plus ou moins grande accessibilité du territoire qu'il dessert dont une des variables déterminantes est celle du temps d'accès. L'un des grands projets de l'aménagement du territoire a toujours été de faire baisser le coût de l'accessibilité. Si, à partir des années 1990, le prix équivalent-travail du pétrole recommence à varier, cela a des conséquences immédiates sur les mobilités et sur les choix de localisation résidentielle. L'incertitude sur les coûts devient un déterminant majeur, alors que sur la période antérieure, leur stabilité avait encouragé le développement périurbain. Cette réactivité est d'autant plus forte que la part de la facture énergétique des ménages est élevée, notamment pour les deux premiers quintiles de revenu des ménages (Q1 14,9 %, Q2 11,4 %, chiffres de l'Ademe). L'organisation de la mobilité *via* des stratégies nouvelles, dans un espace urbain et des réseaux de transport dominés par l'automobile, est devenue un enjeu structurant pour les politiques d'aménagement du territoire.

Les offres de service des autorités organisatrices de transport (communautés urbaines et d'agglomérations, conseils généraux, conseils régionaux, syndicats mixtes, etc.) sont désarticulées. Et si les Scot prévoient une urbanisation dense, ramassée autour des points d'entrée du réseau de transport, les difficultés viennent de ce que la décision d'urbaniser reste de la compétence exclusive du maire, alors que les transports sont une compétence partagée. Les conséquences en sont que la périurbanisation se poursuit à un rythme frénétique et que les transports collectifs ne sont pas du tout dimensionnés pour l'accompagner.

On observe d'une part, un progressif débordement du temps du travail sur le temps libre (sommeil, repas, etc.), mais aussi un éclatement des temps sociaux (horaires décalés, travail à domicile, etc.). Par ailleurs, le développement des mobilités récréatives a relativement estompé la différence journée/nuits. Pour décrire ces nouveaux rapports de la ville au temps, on en vient à parler de ville « poly-chronique » ou encore de « ville à la carte ». Ces mobilités nouvelles présentant des trajectoires « zigzagantes » (domicile, crèche ou école, lieu de travail, espace de consommation ou de loisir, etc.) incitent à l'usage de la voiture et rendent très difficiles la planification des transports.

Notons également qu'il existe une course vaine entre les réseaux et les territoires institués. À ce titre, les lignes à grande vitesse agissent comme des vecteurs de déformation des territoires en ce qu'elles rendent accessibles des territoires éloignés et à l'opposé, éloignent dans le temps des territoires pourtant situés dans une périphérie proche. Chaque nouveau réseau crée ainsi une forte discrimination entre territoires car l'on commence presque systématiquement par les plus rentables. Ainsi, par exemple, en mettant de côté la question du maillage autoroutier dans la mesure où celui-ci est quasi achevé, on relèvera que de nouvelles discriminations sont apparues par rapport à l'accessibilité au réseau numérique haut débit.

L'enjeu est aujourd'hui d'assurer la continuité du système de transport, d'y intégrer la voiture, de développer des solutions complémentaires dans les lieux à faible densité (comme les transports publics à la demande), de faciliter l'interconnexion et l'information de l'utilisateur pendant toute la durée de la mobilité et sur les différents réseaux qu'il emprunte. Ceci implique de dépasser les frontières administratives mais aussi techniques pour permettre une réelle continuité tarifaire.

Cette ambition nécessite de repenser les outils de gouvernance : certains comités de ligne fonctionnent efficacement, mais les difficultés se font jour dès qu'il s'agit d'inter-modalité et qu'on est à cheval sur plusieurs entités administratives. Il existe aujourd'hui 250 autorités organisatrices de transports (AOT) ; la compétence « transport » est gérée par les intercommunalités, tandis que la région décide de la stratégie régionale par le biais du schéma régional de développement des transports et d'infrastructures. Mais ce schéma ne s'impose pas aux autres collectivités, et dans les faits, le seul moyen de pression dont dispose la région est le refus du cofinancement. La loi SRU avait encouragé la naissance de syndicats, mais peu ont vu le jour, en raison d'un manque de culture partagée des établissements publics et collectivités concernés, mais aussi de désaccords sur la répartition des recettes de trafic.

D'une manière générale, la compétence « transport » pourrait être conférée aux futures « communautés métropolitaines » proposées par le rapport Balladur. Lorsqu'une telle communauté n'existe pas, il faudrait confier la compétence « transport », dans son intégralité, à la région.

Enfin, les Scot qui seront issus de la loi Grenelle 2 devraient imposer un lien entre la connectivité numérique, le transport et l'urbanisme. Cela va dans le bon sens. Mais pour que l'établissement de ce lien ait une véritable portée, il est indispensable d'enrichir le contenu stratégique des Scot.

Le pari de la logistique

La logistique se définit comme l'ensemble des opérations de traitement des marchandises (transport, stockage, emballage, manutention, suivi de commande). Environ 100 kg de marchandises sont transportés par jour et par personne, dont 50 kg de matériaux de construction. La valeur économique de la logistique est difficile à mesurer car elle reste souvent une activité interne aux firmes industrielles dont elle n'est pas l'activité principale. Le secteur de la logistique compte entre 1,5 million et 2 millions d'emplois.

La logistique s'inscrit dans l'espace : elle est particulièrement implantée dans les grandes zones métropolitaines et les grands ports maritimes ainsi que le long des corridors du Rhône et de la Lorraine. On doit considérer que ces implantations ne sont pas seulement des modes d'accompagnement du développement mais bien des moteurs et des facteurs d'attractivité économiques.

À court terme, le transport amplifie toujours les fluctuations économiques (moins 15 % de transport routier constaté sur les autoroutes depuis le début de la crise), c'est-à-dire que la demande de transport et la croissance économique sont couplées et que la variation de l'une a un effet multiplicateur

sur l'autre. L'allègement du poids des produits a pour partie compensé la perte de croissance économique, mais en revanche, la distance s'est significativement allongée.

La question du transfert modal n'est pas la question centrale car, si des progrès peuvent encore être accomplis, l'essentiel du transport restera sur le mode routier. Ainsi, par exemple, le fret ferroviaire n'est pas compétitif dans sa configuration actuelle. Aujourd'hui, la desserte fine du territoire par le transport de marchandises n'est pas réalisée. Peu d'opérateurs sont aujourd'hui intéressés par cette activité, alors que RFF est prêt à déléguer la gestion du réseau fin à des opérateurs privés. Pour atteindre cet objectif, il faudrait banaliser le transport ferroviaire et intéresser les transporteurs routiers.

L'enjeu est d'accélérer le développement des plates-formes logistiques : elles créent de l'emploi industriel non délocalisable et permettent la mutualisation entre entreprises et l'établissement d'un lien avec la politique de transport des collectivités. Elles doivent être prioritairement installées près des ports et des aéroports. Le bassin logistique francilien a ainsi conquis une partie de la Picardie et de la région Centre. Roissy reste un enjeu capital (à titre d'exemple, un tiers du commerce mondial en valeur passe par l'aérien). Cependant, le transport de fret ferroviaire connecté à Roissy connaît des blocages car il nécessite entre autres des achats de rentes personnelles et de combattre des rigidités sociales et structurelles. D'une manière générale, cette problématique rejoint la question plus large de l'acceptation des infrastructures en France et du temps nécessaire au lancement des projets (définition d'un périmètre de ZAC, déclaration d'utilité publique, etc.). Parallèlement, il serait aujourd'hui nécessaire de créer des espaces logistiques intra-urbains pour les petites commandes (Internet) qui connaissent une véritable explosion.

La gouvernance de l'aménagement du territoire

L'organisation territoriale est un chantier en perpétuelle évolution. Compte tenu des rigidités et inadaptations qu'elle rencontre actuellement, il apparaît nécessaire de concevoir un nouveau dispositif qui ne reposerait pas nécessairement sur une stratification uniforme, mais pourrait être adapté aux spécificités des territoires et à leur hybridation progressive avec l'univers des réseaux.

Le rôle de l'État et le positionnement spécifique de la Diact

Les élus soulignent le rôle déterminant de l'État dans les politiques d'aménagement du territoire, tout en appelant à une amélioration de ses relations avec les collectivités territoriales et à un assouplissement des contraintes législatives.

En plus de son rôle d'impulseur et d'évaluateur des politiques publiques, l'État, en matière d'aménagement du territoire, a vocation à monter en puissance en matière de coordination pour devenir un véritable ensemblier. À ce titre, il devrait efficacement pouvoir mobiliser et mettre en réseau les collectivités, opérateurs publics et différents partenaires privés. La Diact a pu jouer un rôle utile en situation de crise pour accompagner les restructurations économiques ou la réorganisation des services publics, prouvant en cela sa réactivité (les restructurations militaires en constituent une excellente illustration). Il est cependant essentiel que la politique d'aménagement du territoire intègre de nouveau une dimension anticipatrice des enjeux à venir.

À ce titre, certains élus et experts considèrent que la Délégation devrait concentrer son action sur les dossiers stratégiques au plan national, dans une logique non pas d'abandon mais de complémentarité d'action, en confiant au niveau régional l'organisation et la mise en œuvre d'autres politiques, par exemple le soutien aux pôles d'excellence rurale ou la stratégie territoriale des *clusters*. Dans ce scénario, la Diact recentrerait son action principalement sur les métropoles, dont l'Ile-de-France, les grands ports et les pôles de compétitivité mondiaux et à vocation mondiale. À côté de ce champ de compétences redéfini, l'État conserverait ses prérogatives en matière de péréquation entre les territoires, dans la mesure où il est le seul à pouvoir être le garant du respect des grands équilibres socio-économiques nationaux.

Il y a un relatif consensus entre les élus et experts auditionnés pour que soit abandonnée l'idée d'un aménagement du territoire octroyé, centralisé, pour passer à la conception d'un aménagement encore plus contractualisé, en partenariat avec l'État et avec plusieurs niveaux de gouvernance, ce qui oblige à redéfinir le rôle de l'État en tant qu'arbitre ultime. Les élus locaux expriment couramment cette attente d'un État en capacité de médiation et de décision quand le consensus local est impossible à trouver ou quand il ne permet pas d'atteindre des objectifs d'intérêt général.

Nombreux sont également ceux qui prônent un repositionnement de la Diact directement rattachée au Premier ministre, ce qui serait mieux en adéquation avec son statut résolument interministériel.

D'autres élus considèrent que la Diact devrait plutôt être rattachée à un « ministère de la Cohésion territoriale » dont la mission serait notamment de mener des audits territoriaux et de trouver des solutions de rééquilibrage ou d'accompagnement pour les territoires les plus en difficulté.

Autre option, la Diact pourrait être pensée comme « un think-tank présidentiel ». L'objectif serait de disposer d'une instance capable de produire du diagnostic partagé, sur le modèle des agences d'urbanisme mais à un niveau stratégique et de compétence nationale. Dans ce cadre, il importe de rendre possible une « co-construction » des politiques d'aménagement du territoire en créant un lieu de confrontation des points de vue en complément du Parlement et au-dessus du niveau territorial, ce qui permettrait d'impliquer les territoires tout en conservant l'intérêt général comme objectif. La Diact aurait pour mission de formuler des propositions stratégiques, de produire des documents partagés, qui seraient le fondement des grands débats publics sur l'aménagement du territoire au Parlement et dans les régions.

L'évolution de la politique nationale doit en tout état de cause permettre de mieux prendre en compte les différentes échelles territoriales (international, Europe,... jusqu'au quartier) dans une logique d'intégration ou d'articulation.

Il apparaît également essentiel qu'une instance comme la Diact puisse assurer le pilotage de la dynamique pluri-acteurs nécessaire pour territorialiser les politiques publiques sectorielles.

La Diact est donc « attendue » comme un lieu de réflexion prospective et transversale, l'initiatrice d'expérimentations et d'évaluations nationales, un expert référent sur des politiques sectorielles et sur la mise en cohérence des actions territoriales et enfin, un référent national pour contractualiser avec les acteurs territoriaux.

Un rôle stratégique pour les régions

Dans leur ensemble, les élus sont très peu convaincus par l'intérêt de redécoupages et de fusions de régions, mais estiment en revanche nécessaire la mise en œuvre de certaines politiques au niveau interrégional (cf. massifs montagneux, bassins versants, territoires à enjeux climatiques, etc.). L'État stratège et à un niveau de subsidiarité, les régions elles-mêmes, devraient pouvoir définir la nature de ces politiques.

Des voix s'expriment pour instituer des régions puissantes ayant un pouvoir d'impulsion et d'arbitrage en matière d'aménagement et de gouvernance de leur territoire. Dans ce scénario, les régions seraient chargées des schémas de transport, du logement et de développement numérique. Elles seraient responsables de la gestion globale des fonds européens. Considérant l'inégale dotation de moyens et d'ingénierie entre régions, ainsi que des contextes territoriaux plus ou moins dopés par une influence métropolitaine, certains élus ou experts considèrent qu'un système de délégation de compétences à géométrie variable, voire des délégations de compétences partagées, seraient préférables pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Ainsi, devrait-il y avoir des expérimentations de délégations en matière d'insertion professionnelle, car le volet « insertion » du RSA ne peut porter ses fruits sans la formation. Deux ou trois régions pourraient par le fait, expérimenter en matière de politique de l'emploi (Pôle emploi), en bénéficiant simultanément de délégations de compétences du département au titre de l'insertion professionnelle. Cette configuration permettrait de mener une politique cohérente sur un bassin d'emploi régional.

Experts et élus appellent également de leurs vœux une véritable réforme des cadres de gouvernance. Il apparaît plus que jamais nécessaire d'offrir des cadres officiels à la gouvernance, notamment régionale, pour lui donner visibilité et légitimité auprès des citoyens et acteurs locaux.

L'objectif serait de permettre la définition d'une « politique régionale » déclinée à l'ensemble des autres territoires *infra*. La gouvernance interterritoriale, c'est-à-dire l'implication selon les thématiques des différents niveaux de collectivité ou d'établissements publics (EPCI) concernés, est indispensable pour parvenir à des solutions co-construites. Cela peut par exemple passer par

la constitution de syndicats mixtes mais plus sûrement par des solutions institutionnelles nouvelles (cf. groupements européens de coopération territoriale, futures communautés métropolitaines, etc.). Cela ne doit cependant pas conduire à aligner les collectivités sur la politique de l'une d'entre elles car cela équivaldrait à recentraliser. Une des solutions pourrait passer par l'institutionnalisation de conférences d'exécutifs entre régions et départements, élargies aux agglomérations. Ces conférences pourraient avoir pour objectif premier de produire un document partagé qui serait décliné ensuite dans chaque collectivité : on aurait ainsi un socle de référence que chaque acteur territorial relayerait ensuite à son niveau en lui donnant son contenu stratégique et opérationnel fin.

La question de la clause de compétence générale fait débat. Elle pourrait être réservée à l'État et aux communes ; les régions, dans leur grande majorité, étant plutôt favorables à l'idée de compétence d'attribution.

Le rôle et les compétences des départements

Pour certains élus, le département a un rôle particulier à jouer, en lien avec les régions et les intercommunalités, en faveur de l'aménagement du territoire et du développement économique : il est en capacité de mettre en réseau les acteurs du bassin d'emploi local ; il est lui-même directement aménageur du territoire du fait par exemple de sa compétence en matière routière et par son implication dans des cofinancements de projets territoriaux ponctuels.

S'agissant des éventuels transferts de compétences des départements vers les métropoles, les opinions sont partagées. En effet, rappelons que le budget des conseils généraux est à environ 70 % consacré à des compétences à caractère social, pour les collèges et la voirie. Pour ce qui les concerne, les métropoles doivent être calibrées pour tirer la croissance et être les moteurs de la compétitivité du pays et des grandes régions. Le transfert des politiques sociales et des dépenses associées aux métropoles n'apporterait pas de compétitivité supplémentaire et n'apparaît donc pas forcément pertinent.

S'agissant des routes, certaines métropoles souhaiteraient exercer cette compétence ; cela est envisageable mais dans le respect de la continuité des grands itinéraires de transit. La traversée des agglomérations doit rester de la compétence du département afin d'assurer la continuité du trafic entre le territoire du département et celui, plus restreint, de la métropole. Des évolutions seraient possibles au cas par cas, après un dialogue mené agglomération par agglomération, quand il serait avéré que la gestion de la voirie n'est pas une fonction mieux exercée à l'échelon départemental.

Enfin, pour ce qui est des collèges, un transfert de compétences aux métropoles conduirait plutôt à doubler les services qu'à les simplifier. En effet, il faudrait en tout état de cause un accord au sein du département sur la localisation du collège, les dessertes routières et les dessertes par les transports publics correspondants. La construction des collèges pourrait être déléguée aux métropoles mais sans grande économie d'échelle.

Les compétences des départements et des régions ne se recoupent pas dès lors que la région se concentre sur son rôle prospectif et stratégique. L'intérêt de faire remonter les compétences des départements aux régions n'est pas évident : il pourrait être plus pertinent de transférer certaines de leurs compétences au niveau intercommunal.

Enfin, des orientations nouvelles apparaissent nécessaires pour les départements : la redéfinition de leurs fonctions, qui pourraient être resserrées, renforcerait leur autorité. Le Conseil général pourrait ainsi avoir pour mission de se concentrer sur sa vocation médico-sociale, sur la protection de l'individu et sur le monde rural.

L'intercommunalité

Le niveau intercommunal est maintenant bien positionné ; il structure une grande partie du territoire urbain. Cependant, du point de vue de la stratégie d'aménagement locale, il est nécessaire de conférer plus de force aux schémas de cohérence territoriale (Scot) pour notamment mieux interconnecter les espaces ruraux et urbains.

Le rôle des intercommunalités pourrait être renforcé en appliquant la disposition de la loi qui a fondé les départements : « Dès lors qu'une structure intercommunale demande à avoir délégation d'une partie d'une compétence départementale, cette délégation est de droit. » Il pourrait en être ainsi de la politique sociale liée à la politique de la ville. Les délégations de compétences, organisées et maîtrisées, seraient tout à fait opportunes.

On relève des exemples de délégations réussies (politique sociale transférée à l'agglomération de la Rochelle ou de Strasbourg). Il serait aussi possible d'envisager des délégations de compétences aux agglomérations sur certaines portions de la voirie départementale. Faut-il déléguer la compétence sociale aux communautés d'agglomération pour régler la question des quartiers en lien avec la politique de la ville ? Il paraît surtout essentiel que la politique de la ville devienne du ressort de l'agglomération ; le département pourrait continuer à agir par le biais de contrats avec les agglomérations afin d'établir un lien avec la politique sociale. Il apparaît donc utile d'ouvrir le champ de la délégation et d'assouplir les contraintes juridiques associées.

Le rôle et la place des métropoles

L'aménagement du territoire doit découler d'une vision équilibrée et diversifiée des territoires. Pour beaucoup d'élus, il ne faut pas se fonder sur le seul critère du nombre d'habitants pour définir quelle grande ville peut aspirer à devenir une métropole. Mais en plein débat sur l'opportunité de créer un réseau de métropoles français, les élus locaux ne partagent absolument pas les mêmes positions même si certains points de vue ont davantage tendance à s'enrichir qu'à s'opposer frontalement.

Pour certains, il faut réfléchir en termes « post ou a-institutionnels » en considérant que toutes les villes doivent pouvoir prétendre à devenir des métropoles ou à s'insérer dans un réseau métropolitain dès lors qu'elles rempliraient un certain nombre de critères. La présence d'une métropole par région n'apparaît pas déterminante aujourd'hui car la carte n'est pas figée. Ici encore, la « géométrie variable » serait nécessaire pour permettre de la souplesse, des initiatives et des évolutions dans les mises en réseaux (conventionnement, coopérations, contractualisation). Les mécanismes de mise en réseau permettraient de tirer l'ensemble du territoire et de créer le lien entre la dynamique et ses retombées, entre la locomotive et les wagons, et pas uniquement via des transferts de revenus.

Pour d'autres, il faut avant tout réfléchir en termes de cahier des charges métropolitain. Cela repose sur l'idée qu'on ne crée pas une métropole à partir d'un modèle de gouvernance type : dans l'Union européenne, on ne trouve d'ailleurs pas deux métropoles ayant la même gouvernance. C'est le niveau de services qui est déterminant. La vraie question est plutôt de déterminer quel contenu, quelles fonctions et quel niveau de responsabilité l'on souhaite conférer aux futures métropoles, tout en acceptant le fait qu'une métropole n'a pas vocation à tout concentrer.

De leur côté, certains élus représentant notamment les villes moyennes sont partisans d'un plus grand nombre de « métropoles ». Pour eux le soutien public au développement de vingt-cinq pôles urbains sur le territoire serait garant de l'égalité territoriale. *A contrario*, le choix de dix pôles urbains reviendrait plus ou moins à laisser les autres territoires vivre du tourisme et de l'économie résidentielle. Un modèle possible pourrait ainsi être celui du 1 + 20, à savoir la promotion du développement de l'Ile-de-France et d'une vingtaine de pôles urbains (les douze « communautés métropolitaines » du rapport Balladur, ainsi que des villes comme Clermont-Ferrand, Dijon, Caen, Tours, Metz-Nancy, Besançon). Dans ce scénario, la constitution des métropoles impliquerait la mise en œuvre d'alliances entre la ville principale, « la ville pilote » et les territoires alentours dans un appareillage croissance-développement généralisé pour tous les territoires.

Pour d'autres élus ou experts enfin, il convient surtout de ne pas arrêter la réflexion au niveau des communautés urbaines, mais bien de s'intéresser à toutes les « villes de commandement » pour refonder l'armature urbaine et ses différents échelons de polarisation. Une carte des communautés métropolitaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes pourrait ainsi être adoptée par le Parlement. Dès lors, on pourrait définir une conception de l'aménagement du territoire en ces termes : « dynamiser les métropoles pour mobiliser les territoires ».



La croissance métropolitaine : éléments d'analyse économique

*par Rémi Lallement (Centre d'analyse stratégique, département
des affaires économiques et financières,)*

Les régions métropolitaines jouent en général un rôle crucial dans le contexte actuel de la mondialisation, notamment comme vecteurs d'attractivité, d'innovation et, *in fine*, de croissance et de prospérité. Dans la perspective d'une sortie de crise aussi rapide et nette que possible, il est tentant d'y voir le socle d'un nouveau modèle de création de richesses, pour la France et les pays comparables. Une certaine prudence s'impose cependant. Certes, dans le cas des 78 régions métropolitaines d'au moins d'1,5 million d'habitants présentes dans les pays de l'OCDE, la plupart d'entre elles affichent un niveau de PIB par habitant supérieur à la moyenne du pays considéré (63 cas sur 78, en 2002) ; ceci étant, si elles présentent en majorité des taux de croissance également supérieurs, ceci est loin d'être la règle générale. Ce décalage suggère que s'il y a bien globalement une corrélation positive entre le degré d'urbanisation et le niveau d'opulence⁽¹⁾, il n'y a pas de causalité claire *a priori* en termes de croissance. Un examen plus approfondi permet de montrer à quelles conditions les potentiels de croissance des métropoles peuvent être déployés, dès lors qu'ils n'apparaissent pas spontanément, en particulier pour les cas de plus grande taille, les mégalo-poles.

Pour en juger, ce bref panorama se propose de préciser dans un premier temps, au prisme de l'analyse économique et notamment de la « nouvelle économie géographique », les divers facteurs d'agglomération qui sous-tendent la croissance des métropoles, notamment en termes d'externalités. Dans un second temps, eu égard aux forces de dispersion, qui jouent en sens inverse, il examine les limites sur lesquelles cette croissance peut buter, lorsque la concentration métropolitaine est contrecarrée par d'importantes « déséconomies » d'agglomération.

(1) Pour 69 régions métropolitaines de l'OCDE, il existe dans l'ensemble une relation positive et statistiquement significative entre la taille de la population et le PIB par habitant (calculé en parité des pouvoirs d'achat). Sur ces points, voir OCDE, 2006.

Les phénomènes d'agglomération comme facteurs de croissance

Les métropoles jouent un rôle grandissant dans la croissance économique. Le fait est que le développement des métropoles participe lui-même d'une évolution plus générale : la concentration spatiale des activités économiques. Or cette concentration se trouve au cœur même de la croissance économique, à bien des égards. En effet, les forces d'agglomération qui les sous-tendent s'apparentent au fond aux moteurs de ce que certains économistes (K. Arrow, P. Romer, R. Lucas, G. Grossman, E. Helpman, etc.) ont appelé la croissance endogène. Thisse et van Ypersele (1999) en tirent l'hypothèse que « l'agglomération des activités serait la facette territoriale de la croissance économique » (p. 24).

Les principaux facteurs d'agglomération : rendements d'échelle et externalités

Les économies d'agglomération peuvent être définies comme les gains de productivité procurés à une entreprise ou à un ensemble d'entreprises par le fait d'être implanté dans un espace donné, compte tenu de la taille et de la structure de ce dernier (Catin *et al.*, 2007). Selon les modèles de la « nouvelle économie géographique ⁽¹⁾ » proposés notamment par Paul Krugman (1991a ; 1991b), les deux principaux mécanismes sous-jacents à la polarisation des activités économiques sont :

- les *économies d'échelle* à l'échelle de l'entreprise : les rendements croissants liés au fait que chaque entreprise se concentre sur un nombre réduit de sites, c'est-à-dire d'établissements ;
- les *effets externes* au sens de Marshall (1890), c'est-à-dire externes à l'entreprise considérée.

Chez P. Krugman, il s'agit surtout d'*externalités pécuniaires*. Ces externalités positives proviennent de l'interaction entre offre et demande (d'où l'expression synonyme d'« externalités de marché ») et d'un phénomène de partage des coûts fixes d'infrastructures ou de services (Dang Nguyen et Vicente, 2003). Krugman (1991a) mentionne à ce sujet deux phénomènes déjà identifiés

(1) En tant que l'un des principaux tenants de la « nouvelle économie géographique » (*new economic geography*), P. Krugman se situe dans le prolongement à la fois de la *regional science* – c'est-à-dire de la théorie de la localisation en termes d'équilibre spatial (W. Christaller, W. Isard, A. Lösch, T. Palander, J. von Thünen, A. Weber, etc.) – et des théories de la croissance endogène (K. Arrow, P. Romer, R. Lucas, G. Grossman, E. Helpman, etc.). Cette approche se distingue de l'économie spatiale, de la « géoéconomie » ou – pour reprendre les termes de Martin (1999) – de la géographie économique (*economic geographers*). Cette seconde catégorie met davantage l'accent sur les fondements institutionnels, sociaux, voire politiques des phénomènes de développement régional et d'agglomération industrielle, notamment à la suite de l'analyse de Piore et Sabel (1984) sur la « spécialisation flexible », des recherches italiennes sur les districts industriels, des travaux français de l'école de la régulation ou encore des investigations sur les systèmes d'innovation et l'apprentissage technologique (école évolutionniste).

par Marshall (1890), à savoir le fait que les entreprises se localisent en fonction, d'une part, des bassins de main-d'œuvre spécialisée (*labor pooling*)⁽¹⁾ et, d'autre part, des disponibilités en biens intermédiaires spécifiques⁽²⁾ et autres intrants (biens ou services) spécialisés. Selon P. Krugman lui-même, ce qui prime en l'espèce est pour l'entreprise la proximité géographique à l'égard de la demande finale⁽³⁾ et d'une offre d'intrants favorables⁽⁴⁾. Ceci implique que, toutes choses égales par ailleurs, plus les coûts de transport sont élevés et plus la localisation est homogène, c'est-à-dire dispersée. Chez Krugman (1991b), il existe par suite une sorte de clivage entre secteurs «abrités» et secteurs «exposés», du fait d'un contraste entre, d'un côté, les secteurs soumis à d'importants coûts de transport (et donc peu concentrés dans l'espace), et, de l'autre, les secteurs soumis à de faibles coûts de transport, qui tendent au contraire à être polarisés. P. Krugman juge par contre en revanche négligeables les *externalités technologiques* (*technological spillovers*), notamment sur le plan empirique, même dans le cas des industries à forte intensité technologique⁽⁵⁾. Ces externalités technologiques (dites aussi externalités «de connaissance» ou «de communication», cf. Thisse et van Ypersele, 1999) découlent d'interactions se produisant en dehors des marchés et proviennent notamment de contacts informels ou de la mobilité du personnel qualifié entre les entreprises.

Les externalités technologiques comme facteur d'agglomération : une typologie...

Déjà identifiées par Marshall (1890), ces externalités technologiques ont sans doute été sous-estimées par P. Krugman dans ses publications de 1991. D'autres experts ont au contraire souligné leur importance et montré qu'elles renvoient aux caractéristiques du tissu économique local. En termes sectoriels et depuis Glaeser *et al.* (1992), la littérature spécialisée distingue ainsi trois grandes catégories d'économies d'agglomération, avec, pour une entreprise d'un secteur donné et dans une région donnée :

(1) Ceci renvoie à la différenciation du marché du travail, c'est-à-dire de l'offre de compétences.

(2) Dans le cas de la France, comme le montre Gagné (2005) à partir de données issues principalement des Déclarations annuelles de données sociales (DADS), qui permettent un découpage sectoriel (NES114 : 67 secteurs) et géographique (348 zones d'emploi) assez fin, il se confirme que les tendances à l'agglomération sont favorisées par la proximité des demandeurs ou offreurs de biens intermédiaires.

(3) Dans le cas de la France, Gagné (2005) confirme que les tendances à l'agglomération sont aussi liées significativement et positivement à la localisation de la demande finale mais de manière globalement assez faible, sauf pour les secteurs fortement orientés vers la consommation des ménages, qui se localisent surtout dans les bassins d'emploi à haut niveau de revenu par tête.

(4) Krugman (1991b) rappelle que chez Hirschman (1958) figurent déjà, d'un côté, la tendance des industriels à s'implanter à proximité des marchés – à travers la notion de liaison en aval (*backward linkage*) –, et, de l'autre, la propension des industriels à se rapprocher de leurs fournisseurs, via la notion de liaison en amont (*forward linkage*).

(5) Dans le cas des *États-Unis*, Krugman (1991a) estime qu'une industrie de faible niveau technologie comme le textile est tout aussi concentrée dans l'espace, indépendamment de tout facteur technologique.

- les *économies* intrasectorielles, dites «de localisation», existent au sein du secteur industriel considéré, c'est-à-dire sont *liées à la spécialisation* (économies dites aussi «MAR»⁽¹⁾);
- les *économies* intersectorielles, dites «d'urbanisation», sont engendrées par la présence d'autres secteurs d'activité, c'est-à-dire sont *liées à la diversité* (économies dites de type Jacobs⁽²⁾);
- enfin, les *externalités* intrasectorielles *provenant de la concurrence* observée dans le secteur considéré, qui peuvent être abordées à travers la taille et le nombre des entreprises présentes localement (externalités dites de type Porter⁽³⁾).

... et une réalité empirique, en termes d'effets sur la croissance ou l'innovation

Dans les faits, la grande force des métropoles réside dans leur capacité à présenter dans un même lieu ces différentes sortes d'externalités. En particulier, comme l'indique l'OCDE (2006), les régions métropolitaines cumulent généralement les avantages de la spécialisation avec ceux de la diversité.

Comme l'expliquent Catin *et al.* (2007), les différents travaux empiriques débouchent sur des résultats variés en fonction tant des méthodologies utilisées que des régions ou pays étudiés, concernant les liens entre les diverses sortes d'externalités technologiques et la croissance (approchée *via* la valeur ajoutée, les gains de productivité ou, à défaut, la variation de l'emploi). Il apparaît toutefois que les externalités de type Jacobs (économies d'urbanisation, liées à la diversité sectorielle) et de type Porter (externalités intrasectorielles provenant de la concurrence) sont surtout observées dans les pays ayant atteint un certain stade de développement, alors que les externalités de type MAR (économies liées à la spécialisation dans tel ou tel secteur) concernent davantage les pays moins développés.

Glaeser *et al.* (1992) ont de même montré que, dans le cas des villes américaines et sur la période 1956-1987, la croissance de l'emploi est liée positivement à la diversité sectorielle (effet Jacobs) et à la concurrence locale (effet Porter) mais négativement au degré de spécialisation du tissu productif (invalidation de l'effet Marshall-Arrow-Romer).

Portant sur 153 régions européennes et 16 secteurs de l'industrie manufacturière, l'étude de Greunz (2005) montre pour sa part que les *performances en termes d'innovation* (mesurées à travers les dépôts de brevet) dépendent positivement d'externalités tant de type Jacobs (rôle de la diversité sectorielle) que de type MAR (rôle de la spécialisation), mais de manière plus forte dans le premier cas. Elle montre, en outre, que la force relative de ces deux effets dépend des secteurs. L'impact de la diversité sectorielle est ainsi prépondérant pour l'innovation dans les secteurs de haute technologie, alors qu'il est plus faible dans les secteurs à moindre intensité technologique. Par contre,

(1) «MAR» pour Marshall, Arrow et Romer.

(2) En référence à l'ouvrage de J. Jacobs paru en 1969.

(3) En référence à l'ouvrage de M. Porter paru en 1990.

l'impact de la spécialisation joue surtout pour les secteurs matures et croît en raison inverse de l'intensité technologique des secteurs. Greunz (2005) en déduit qu'une politique visant à promouvoir l'innovation technologique doit logiquement *miser davantage sur la diversité sectorielle que sur la spécialisation*.

Dans le cas des départements français et sur longue période (années 1860, 1930 et 2000), Combes *et al.* (2008) fournissent un diagnostic convergent, en montrant que la diversité sectorielle joue un rôle positif dans tous les secteurs, alors que la spécialisation exerce un effet positif dans les services mais non significatif dans l'industrie et négatif dans l'agriculture.

Enfin et par rapport aux études fondées sur des données agrégées, l'exploitation de données individuelles permet d'affiner le constat dans le cas français, sur la période 1994-2004. Elle confirme notamment le rôle des externalités de localisation : la productivité d'une entreprise est en moyenne d'autant plus élevée qu'elle est localisée dans une zone spécialisée dans son secteur d'activité ; de plus, ce phénomène est lié à la qualité du personnel, c'est-à-dire à son degré de qualification. Ensuite et surtout, cette étude précise la portée des externalités d'urbanisation : quel que soit le secteur d'activité considéré et toutes choses égales par ailleurs, les entreprises sont plus productives quand elles sont localisées dans les zones d'emploi les plus denses en activités économiques ; il apparaît en outre qu'à densité d'activités donnée et *ceteris paribus*, la diversité des activités dans une zone n'exerce en général pas d'impact significatif sur la productivité moyenne des entreprises (Barbesol et Briant, 2008). Ceci suggère qu'*en matière d'externalités d'urbanisation, la densité joue per se un plus grand rôle que la diversité sectorielle*.

Des aspects cumulatifs et irréversibles : une dynamique circulaire d'auto-renforcement

Pour ces diverses raisons – et dans le cas des *clusters* (Silicon Valley, Route 128, etc.) comme dans celui des grandes agglomérations (Londres, Tokyo, etc.) –, la logique de localisation est dans tous les cas fondamentalement la même, à savoir un accident historique suivi d'une évolution cumulative fondée sur la présence d'un grand nombre d'entreprises et de personnel qualifié incitant d'autres entreprises et salariés à s'y fixer (Krugman, 1991a). L'existence d'externalités de demande, en particulier, induit une circularité auto-renforçante entre la localisation de l'offre et celle de la demande⁽¹⁾. Avant P. Krugman, ces phénomènes d'agglomération spatiale des activités industrielles avaient déjà été abordés précédemment par d'autres économistes, notamment en termes de « causalité circulaire » chez Myrdal (1957) et en termes de « rétroaction positive » (*positive feedback*) chez Arthur (1990).

On peut aussi mettre ce caractère cumulatif en rapport avec une autre caractéristique des métropoles : l'irréversibilité, qui renvoie au fait que la diversité et l'attractivité des métropoles les met en mesure d'évoluer dans des environnements changeants (Assemblée nationale, 2008).

(1) « Manufacturers want to locate where the market is largest ; the market is largest where the manufacturers locate. » P. Krugman (1991a), p. 20.

Une forte capacité à attirer (et retenir) les activités tertiaires à forte valeur ajoutée

Il faut par ailleurs mentionner le fait que *les métropoles et principalement les villes capitales attirent les sièges sociaux* d'entreprises, qu'ils soient mondiaux ou régionaux (OCDE, 2006). Or la présence des activités de quartier général entretient en général le caractère cumulatif de la croissance métropolitaine car elle *coïncide le plus souvent avec la localisation d'activités à très forte valeur ajoutée* : R&D, services spécialisés aux entreprises, etc. S'il arrive que les sièges sociaux et les activités liées soient délocalisés, ils se déplacent habituellement – le cas échéant – d'une métropole à une autre.

Dans le cas de la France, à cet égard, les travaux empiriques menés notamment à la Datar montrent clairement qu'il existe une corrélation positive entre la taille des villes et la présence d'activités de conception, de marketing, de gestion et de justice, de même qu'inversement, cette taille est liée négativement aux fonctions de fabrication, de distribution et de nettoyage-réparation (Fouchier, 2005). Ceci suggère que les métropoles constituent l'un des principaux vecteurs de l'économie de l'immatériel et du savoir.

Métropoles et innovation : quel rôle pour la proximité ?

Du reste, l'existence des divers facteurs d'économies d'agglomération et notamment des externalités de connaissance contribue notamment à expliquer pourquoi les métropoles constituent un environnement particulièrement propice aux activités d'accumulation et de diffusion du savoir et, *in fine*, aux activités d'innovation (apparition de nouveaux produits, procédés, formes d'organisation ou modes de commercialisation). « Il est généralement avancé que l'ampleur des externalités de connaissance est plus importante dans les villes étant donné que la proximité spatiale des individus et la densité des infrastructures de communication favorisent la transmission des idées, des informations et des connaissances » (Greunz, 2005, p. 630). Ceci renvoie au fait que, dans sa composante tacite, le savoir est peu aisément communicable à distance. Pour cette raison, les acteurs de l'innovation gardent le besoin de communiquer par des relations de face-à-face (Porter, 1998) vis-à-vis de partenaires de confiance (Lundvall, 1992).

Il serait cependant trompeur d'en conclure que la proximité géographique constitue un facteur nécessaire et suffisant car *d'autres ressorts spatiaux* favorisent également les activités d'innovation et d'apprentissage (Boschma, 2005). Ils tiennent à la capacité des acteurs concernés à interagir également à distance. En ce sens, *au-delà de la proximité physique*, il s'agit aussi d'une *proximité organisée*, c'est-à-dire *relationnelle* (Torre et Rallet, 2005). Dans ce que Veltz (1996) a appelé l'*économie d'archipel*, cette autre forme de proximité renvoie à divers facteurs sociaux et institutionnels qui peuvent se trouver réunis aussi bien dans des grandes villes qu'au sein de territoires non métropolitains, dans une *logique de réseau* (encadré 1). Dans le cas des activités d'innovation, cette logique de réseau passe en particulier par des considérations de *connectivité* et conduit aussi à souligner l'importance des *infrastructures de recherche*, comme le montrent deux exemples dans le domaine de la santé, aux États-Unis (encadré 2).

Encadré 1 : l'importance des facteurs sociaux et institutionnels dans le développement des métropoles et de leurs réseaux mondiaux

Agglomération et interconnexion : la logique des réseaux

Les économies d'échelle qui sous-tendent les phénomènes de concentration géographique ne concernent pas tant la taille de l'entreprise – comme dans la théorie microéconomique traditionnelle – qu'une logique de réseau. Pour rendre compte de ces phénomènes de polarisation géographique et notamment d'agglomération métropolitaine, Veltz (1996) souligne l'importance de « l'efficacité par les relations » et le rôle croissant joué par les « proximités sociales » (p. 79). En d'autres termes, l'enjeu porte moins sur l'étroitesse des liens de proximité géographique que sur la capacité des structures sociales à densifier les liens de coopération et la coordination intra et interentreprises. Sur ce plan, la performance des territoires et en particulier la poussée des métropoles tient très largement à des facteurs sociaux, historiques et géographiques.

Les métropoles comme moyen de garantir une certaine flexibilité et de limiter certains risques

L'agglomération des activités, en particulier sous l'angle de l'inertie des localisations et via les phénomènes de mimétisme, en la matière, correspond aussi à un choix rationnel, pour les entreprises, dans un contexte d'incertitude non probabilisable (Aydalot, 1985). En effet, comme l'explique Veltz (1996), les métropoles se présentent comme un moyen de gérer les problèmes de temporalité, notamment en termes de flexibilité et de réversibilité. L'implantation dans une métropole constitue ainsi, notamment pour les entreprises, une manière de se prémunir contre l'incertitude du lendemain : « Face à un avenir sans visage prédictible, la localisation au sein d'une grande métropole agit pour les firmes comme pour les personnes comme une véritable assurance » (p. 225), notamment parce qu'elle garantit « l'accès [...] à une main-d'œuvre spécialisée, à des services diversifiés, quelquefois à des demandes captives » (p. 236).

Des effets de masse critique présents parfois en dehors des métropoles

Au bout du compte, poursuit Veltz (1996), « [l]es atouts des métropoles ne déqualifient pas ipso facto d'autres formes de développement territorial. Des zones non métropolitaines suffisamment denses pour permettre des effets de masse critique, en termes de marché du travail notamment, et disposant de réseaux de coopération internes et externes suffisamment structurés peuvent constituer des foyers de

développement économique très dynamiques. Les exemples ne manquent pas en Europe⁽¹⁾ aujourd'hui » (p. 242). « [L]'équilibre, variable selon les pays, entre les formes proprement métropolitaines de la concentration économique et les formes plus diffuses, plus enracinées dans des territoires non métropolitains, renvoie par le biais des temporalités à des dimensions sociétales profondes » (p. 243). Ce qui est en cause est alors notamment « des facteurs difficiles à objectiver, tels que la confiance, l'aptitude à former des projets, la solidarité et les capacités de coopération. Du côté des entreprises, une dimension cruciale est ici en filigrane, bien qu'impossible à mesurer. C'est la dimension d'engagement qui qualifie leur rapport à une société locale donnée. On est frappé, lorsqu'on observe les contextes que M. Albert range sous l'étiquette de "capitalisme rhénan", du degré d'attachement à la société locale et régionale, non seulement des PME, mais aussi de grandes firmes » (p. 243).

Silicon Valley versus Route 128 (comme quoi la proximité d'une métropole ne garantit pas le succès)

Ce constat vaut aussi pour les États-Unis, à travers l'exemple du secteur informatique, comme le montre la comparaison entre la Silicon Valley, en Californie, et la Route 128, dans le Massachusetts. La réussite éclatante de la Silicon Valley repose pour une large part sur un réseau dense de relations sociales et institutionnelles, dont les principales composantes sont un système de communication informel, des pratiques collaboratrices, un esprit d'entreprise et un marché du travail ouvert et fluide facilitant les échanges de personnel entre entreprises et institutions locales (associations professionnelles, universités, etc.). Par contraste, le moindre succès de la Route 128 tient au fait que ce cluster a reposé sur un mode d'organisation plus hiérarchique, plus cloisonné et plus centré autour d'une entreprise dominante (Digital Equipment Corporation : DEC). Si la Silicon Valley a pu profiter d'avantages d'agglomération au plan régional, la Route 128 confirme aussi que le fait d'être à proximité d'une métropole telle que Boston ne suffit pas à garantir un succès durable (Saxenian, 2000).

(1) En Allemagne, on pourrait ainsi mentionner citer le Land de Bade-Wurtemberg.

Encadré 2 : Le rôle de la connectivité et des infrastructures de recherche dans la performance des clusters les plus innovants : deux exemples dans le domaine de la santé, aux États-Unis

Dans l'agglomération de Boston, la force du secteur de la santé repose en grande partie sur un ensemble varié et très interconnecté d'organismes publics de recherche : universités d'élite, instituts de recherche, hôpitaux, etc. Dans ce même domaine, par contraste, les clusters correspondants de France et d'Allemagne font preuve d'une moindre diversité organisationnelle et ils ne sont guère interconnectés avec les hôpitaux et universités⁽¹⁾. Au-delà du seul cas de Boston, le degré de connectivité constitue bien un facteur crucial dans le domaine du biomédical aux États-Unis, comme en attestent les liens étroits tissés entre les universités américaines et le monde de l'industrie (Owen-Smith et Powell, 2003).

Aux États-Unis, un autre exemple de cluster très performant concerne l'électronique embarquée de santé, dans l'agglomération de Minneapolis-St Paul⁽²⁾, avec des sociétés telles que Medtronic ou St Jude Medical Inc., là aussi autour de quelques très grands hôpitaux (CAS, 2009).

Des échelles différentes, selon le degré de rayonnement des métropoles

Dans le prolongement de l'analyse de Veltz (1996) concernant l'économie d'archipel, l'*interconnexion des grandes villes mondiales entre elles* permet de parler d'un « réseau urbain mondial ». Celui-ci peut être, par exemple, mesuré empiriquement à travers les réseaux de bureaux des sociétés de services. Il en ressort que, concernant les deux seules villes françaises figurant parmi les 123 villes les plus connectées en ces termes, Paris entretient dans l'ensemble des relations avec le monde entier, indépendamment de l'éloignement géographique, alors que Lyon possède un réseau à caractère plus régional (à l'échelle de l'Europe) et voit ses relations décroître avec l'éloignement géographique (Derudder *et al.*, 2004). Outre Lyon, d'autres villes telles que Milan, Madrid, Munich, Francfort, Rome, Bruxelles, Barcelone et Amsterdam constituent également des métropoles de niveau européen ou « continental », à la différence de métropoles

(1) Cf. Foray (2009), qui se fonde notamment sur Owen-Smith *et al.* (2002).

(2) En 2005, cette agglomération du Minnesota comptait près de 3,5 millions habitants. La ville de Minneapolis a été consacrée « *Top Tech City* » (« ville la plus technologique ») des États-Unis dans une étude du magazine scientifique américain *Popular Science* publiée en 2005 (source : Wikipédia).

mondiales telles que Paris ou Londres (Conseil économique et social, 2003). En France, d'autres villes telles que Nantes sont parfois considérées comme relevant d'une échelle encore moindre, de niveau régional, dans la mesure où elles sont dépourvues de capacité d'entraînement sur un plan tant mondial qu'euro-péen (Assemblée nationale, 2008).

Les limites de la concentration métropolitaine : forces de dispersion et « déséconomies » d'agglomération

La toile de fond : le clivage polarisation versus dispersion

De manière générale, et même s'il existe une tendance générale à l'urbanisation, l'évolution des territoires passe donc par des trajectoires diverses et n'a rien de prédéterminé. Le processus de mondialisation et les dynamiques de localisation des activités économiques sont en effet aux prises avec deux tendances contradictoires⁽¹⁾, à savoir,

– d'une part, des *tendances « centripètes »*, c'est-à-dire à la polarisation, à la différenciation de l'espace et à l'agglomération. Ces tendances concernent surtout « les entreprises les plus innovantes [qui] ont tendance à se développer à l'intérieur ou autour de pôles concentrés : si elles ne sont pas contraintes par la recherche de coûts plus bas, elles sont contraintes par la recherche "d'économie d'agglomération" en tous genres, ce qui a plutôt tendance à les pousser vers les grandes métropoles, tant celles-ci sont bien dotées d'infrastructures de recherche, d'éducation, mais aussi de logistique efficaces. De leur côté, les activités de service aux entreprises suivent la polarisation des activités d'innovation et de production dans les grandes agglomérations, ou surtout des "pôles d'excellence" » (Commissariat général au plan, 2005, p. 16) ;

– d'autre part, des *tendances « centrifuges »*, c'est-à-dire à la dispersion, à l'égalesation et à l'homogénéisation de l'espace. Ces tendances se manifestent en particulier sous la forme des délocalisations d'activités économiques en direction de pays à bas coûts, surtout de la part « d'entreprises, peu innovantes, ou en fin de cycle, réalisant des produits standardisés, recherchent des gains de productivité et des baisses de coûts par la modification de leur organisation interne et par la recherche d'un meilleur accès aux facteurs de production localisés » (Commissariat général au plan, 2005, p. 15). Dans le cas des métropoles, un tel mouvement de délocalisation menace notamment la partie *back office* des activités de service aux entreprises (Thisse et van Ypersele, 1999).

(1) Sur ce clivage, voir, entre autres, Baumont (1998), Michalet (2004), Porter (1998) et Veltz (1996).

L'existence de « déséconomies » d'agglomération

Comme l'indique l'encadré 1 *supra*, une forte concentration métropolitaine ne va pas forcément de pair avec des économies d'agglomération, en termes nets. Les tendances à l'agglomération peuvent en effet être entravées ou contrecarrées par des externalités négatives. Mises à part les politiques d'aménagement du territoire, qui peuvent affecter la compétitivité des régions les plus riches en limitant leurs financements et leurs recettes fiscales, il peut s'agir d'*effets d'encombrement ou de congestion* (par exemple du fait de la *saturation des réseaux de transport*) et un excès d'agglomération d'activités peut aller de pair avec une dose importante de *nuisances environnementales* (pollution, bruit, etc.), de *criminalité* et d'*insécurité*, avec des *poches de chômage et de pauvreté*⁽¹⁾, avec une *hausse des coûts fonciers* et, dans une moindre mesure, avec des *hausses de salaire*, ce qui peut se traduire par des barrières accrues à l'entrée sur le marché et, *in fine*, par une réduction du nombre d'entreprises⁽²⁾. Dans le cas des régions européennes étudiées par Gaigné (2005), il se confirme que le coût du travail contribue à alimenter les tendances à la dispersion, dans la localisation des activités économiques, en particulier dans le cas des secteurs fortement concurrentiels à faibles barrières à l'entrée. Ce type de raisons explique qu'en France, la ville de Paris puisse à certains égards exercer des effets répulsifs sur les entreprises (encadré 3) et que les métropoles régionales intermédiaires (Montpellier, Rennes, Orléans, Caen, Dijon, Metz et Clermont-Ferrand) jouissent par contraste d'une certaine attractivité (Dumont, 2007).

Par rapport à la France et à la question spécifique de sa région capitale, d'autres pays tels que l'Allemagne semblent moins touchés par de tels effets d'encombrement ou de congestion, ce qui renvoie au caractère moins centralisé et plus polycentrique de leur organisation politique et administrative. Ainsi, si l'Allemagne abrite la très importante région métropolitaine Ruhr-Rhénanie, qui comprend plus de 13 millions d'habitants et constitue l'une des plus grandes d'Europe, cette région se compose non pas d'un centre unique et d'une périphérie mais d'un ensemble de centres urbains interconnectés, dont les principaux sont Bonn, Cologne, Dortmund, Düsseldorf et Essen. Ceci dit, le cas du Royaume-Uni et de Londres montre qu'une capitale de grande taille n'est pas condamnée à l'asphyxie : à la différence de la région parisienne, qui a crû légèrement moins vite que le reste de l'économie française sur la période 1995-2002, la région de Londres a connu une croissance très supérieure (de près de deux points de pourcentage) à la moyenne nationale, au Royaume-Uni, pendant la même période. La raison de ce décalage tient-elle à la différence de taille qui existe entre l'Ile-de-France (11,2 millions d'habitants) et le Grand Londres (7,4 millions d'habitants) ? Ceci semble corroboré par certains travaux mais seulement en première analyse. Au premier abord, il semble en effet qu'au sein des

(1) Au sein même des zones urbaines, les politiques publiques ne parviennent en général pas à endiguer la montée des inégalités, qui relève de la « ségrégation spatiale » et qui semble étroitement liée au phénomène même de la métropolisation. Cf. Buisson et Mignot (2005), ainsi que CES (2003).

(2) Sur ces différents points, cf. Thisse et van Ypersele (1999), CGP (2005) et OCDE (2006).

pays de l'OCDE, il existe globalement un seuil⁽¹⁾, situé à 7,35 millions d'habitants, à partir duquel la corrélation entre la taille des régions métropolitaines et le PIB par habitant devient négative. L'OCDE attribue cette situation au fait que des mégalo-poles telles que Séoul (23,5 millions d'habitants), Mexico (18,4 millions), Istanbul (11,4 millions) et probablement Tokyo (34,2 millions) souffrent fortement de déséconomies d'agglomération. D'autres mégalo-poles telles que New York (18,7 millions), Los Angeles (12,9 millions) ou Chicago (9,4 millions) sont cependant moins concernées par ce type de problème et présentent un niveau de PIB par habitant supérieur à celui de la moyenne dans le pays considéré et, *a fortiori*, à celui de la moyenne dans l'ensemble de la zone OCDE⁽²⁾. En d'autres termes, les métropoles mondiales les plus productives sont parfois aussi les plus grandes.

Il serait donc fallacieux d'affirmer qu'une grande taille constituerait nécessairement un handicap et qu'une mégalo-pole serait condamnée à la stagnation et à l'appauvrissement, une fois qu'elle aurait dépassé une certaine dimension. Certes, la croissance d'une métropole – et *a fortiori* d'une mégalo-pole –, n'est *a priori* pas extensible à l'infini. Pour être viable et échapper aux risques de saturation, elle suppose que soient atténués les contraintes et les désagréments liés à la densité, notamment à travers des infrastructures appropriées (systèmes de transport, espaces verts, etc.). Ceci étant, la taille des métropoles n'est pas si facile à appréhender. « Le fonctionnement métropolitain suppose de constamment varier les échelles considérées » (Gilli, 2007, p. 12). De même, la notion de « densité » mérite d'être réexaminée ; à cet égard, l'enjeu pour une métropole comme Paris peut concerner moins la question du degré de densité et davantage « les modalités de la densification et la mixité fonctionnelle des espaces. » (*ibid.*, p. 14).

(1) De la même manière, l'idée d'un effet de seuil conduit certains spécialistes d'« économie géographique » à parler d'une « courbe en cloche », en termes d'évolution temporelle : les facteurs de concentration spatiale domineraient dans un premier temps – grâce notamment à la baisse des coûts de transport –, avant que les déséconomies d'agglomération ne l'emportent au contraire part la suite ; Combes *et al.* (2008) expliquent que ce schéma s'applique à long terme (sur la période 1860-2000) dans le cas de la France, surtout dans l'industrie et, à un moindre degré (concernant la phase de dispersion), dans les services.

(2) Sur les éléments chiffrés présentés dans ce paragraphe, voir OCDE, 2006.

Encadré 3 : Économies et « déséconomies » d'agglomération : le cas de l'Ile-de-France

Entre économies d'agglomération et « déséconomies » d'agglomération, la frontière peut parfois être ténue. Dans le cas de l'Ile-de-France, par exemple, la situation actuelle est paradoxale car il s'agit globalement d'une mégalozone très dense et à fort niveau de productivité mais à rythme de croissance relativement réduit⁽¹⁾. Cette situation peut être imputée à un défaut de coordination, dans la mesure où le système productif francilien ne permet pas d'engendrer assez d'externalités positives, faute d'un mode d'organisation favorisant suffisamment d'interactions entre les principaux partenaires concernés : entreprises, organismes publics de recherche, centres de formation, etc. Selon cette interprétation – qui entre en résonance avec les politiques et pratiques récemment développées dans cette région – l'Ile-de-France, pour croître plus rapidement, a besoin non pas tant de nouvelles ressources que d'une plus grande capacité à capter les externalités, via une mise en relation plus étroite des acteurs présents sur place, notamment à travers la mise en place ou le renforcement de divers réseaux, pôles de compétitivité, etc. (Carré, 2006).

À l'échelle de l'Ile-de-France, ces facteurs d'agglomération ou de dispersion ne jouent évidemment pas de la même manière selon les secteurs et les lieux considérés. En particulier, il apparaît que le centre d'affaires historique de Paris – constitué par les I^{er}, II^e, VIII^e, IX^e et XVII^e arrondissements – continue de jouer un rôle structurant sur l'emploi en Ile-de-France, tout du moins tous secteurs confondus, de même que dans l'industrie, dans les services supérieurs et dans les services aux particuliers, alors qu'inversement, ce centre d'affaires historique exerce un effet plutôt répulsif dans le domaine des hautes technologies, dans la finance-assurance et dans les services standards (Guillain et Le Gallo, 2008).

Dans le cas de l'immobilier d'entreprise, cet effet répulsif se manifeste aussi au détriment du quartier central des affaires de Paris car les entreprises préfèrent désormais implanter leurs bureaux en périphérie et notamment en petite couronne, plutôt que dans les arrondissements du centre et de l'ouest. Il est vrai que Paris constitue désormais la septième ville la plus chère du monde, selon une étude du cabinet Cushman & Wakefield publiée en février dernier, qui compare les coûts des bureaux dans 202 métropoles⁽²⁾.

(1) Parmi les autres régions métropolitaines « à la traîne » en termes de croissance et/ou pour d'autres indicateurs (revenu, productivité, compétences, emploi, chômage), il est possible de mentionner aussi Lille et, à l'étranger, Berlin, Naples, Pittsburgh et Fukuoka (Japon) ; cf. OCDE, 2006.

(2) Cf. l'article d'Isabelle Rey-Lefebvre, « Immobilier : les entreprises continuent à désertifier Paris », *Le Monde*, 14 avril 2009.

La nécessité de miser sur un nombre limité de *clusters* de taille critique, tout en assurant un maillage suffisant au plan territorial

Cet ensemble de considérations revient à dire que, pour être performants à l'échelle internationale, compte tenu de l'existence de rendements d'échelle et d'externalités, les districts industriels, systèmes locaux de production et d'innovation et autres *clusters* doivent être nécessairement en nombre limité, dans le cas d'un pays de la taille de la France (CAS, 2009). En même temps, l'existence de « déséconomies » d'agglomération montre bien qu'il ne faut pas s'en tenir à une vision réductrice : le phénomène métropolitain ne constitue pas une panacée en matière d'efficacité, *via* ses impacts sur l'innovation et la croissance.

Tout ceci conduit à porter un jugement nuancé sur les politiques qui, à l'exemple des pôles de compétitivité, cherchent à *articuler au mieux les considérations d'efficacité et les préoccupations d'équité*, c'est-à-dire d'aménagement du territoire. En effet, si les pôles de compétitivité visent à juste titre à constituer des masses critiques en mettant en réseau divers acteurs clés au sein de territoires plus ou moins étendus, il n'est pas illégitime – y compris dans une pure logique d'efficacité – qu'ils s'attachent aussi à *réaliser un maillage suffisant au plan territorial*, en ne misant pas que sur les métropoles. Pour les pouvoirs publics, dès lors, il est simpliste de ramener ce débat à un dilemme entre, d'une part, le souci de favoriser la concentration dans un but d'efficacité et, d'autre part, la tendance à « saupoudrer » des ressources entre les différents territoires, au nom de considérations d'équité mais au détriment de l'efficacité⁽¹⁾.

Quelle concentration géographique des aides publiques aux pôles de compétitivité ?

Il est souvent reproché aux pôles de compétitivité d'allouer les fonds publics de manière insuffisamment focalisée, en recourant à une sorte de « saupoudrage » géographique des aides (cf. Duranton *et al.*, 2008). Cette critique ne doit pas être exagérée⁽²⁾. Dans les faits, *les cinq pôles les mieux dotés ont concentré la moitié du total des aides du fonds unique interministériel (FUI) aux projets des pôles de compétitivité de 2005 à 2007*. Avec un calcul tenant compte également d'aides de l'ANR, de l'AII, d'Oséo et des collectivités territoriales en dehors des projets retenus au FUI, la concentration est un peu moindre : la moitié du total des fonds est captée par les huit premiers de la liste (tableau 1, ci-dessous).

(1) À ce sujet, voir CGP (2005, p. 42).

(2) Rappelons de même qu'en France, les aides de la politique régionale sont dans l'ensemble devenues plus sélectives puisque, depuis une réforme impulsée par l'Union européenne en 2007, les zones éligibles ne représentent désormais plus que 15,6 % de la population totale, contre environ 30 % précédemment. Cf. l'article de Ph. Moreau, « Jean-Louis Borloo veut doper la prime d'aménagement du territoire », *Les Échos*, 16 avril 2009.

Tableau 1 : Le financement public des projets retenus dans le cadre des pôles de compétitivité : les 15 pôles les plus aidés (en millions d'euros)

Pôle	Total des intentions de financements publics ^a (cumul pour les années 2006 et 2007)	Uniquement les aides du fonds unique interministériel (FUI) ^b (soutiens prévus pour les projets sélectionnés de 2005 à 2007)
<i>Aerospace Valley</i>	169,39	75,71
<i>System@tic Paris Région</i>	152,96	118,15
<i>Minalogic</i>	119,51	76,87
Cap Digital Paris Région	70,59	45,9
Images & Réseaux	62,69	36
<i>Solutions communicantes sécurisées (SCS)</i>	56,06	36,46
<i>Medicen Paris Région</i>	50,02	32,03
Industries & Agro-Ressources	47,37	9,48
Mov'eo	40,22	24,99
Axelera	29,24	21,26
<i>Lyonbiopôle</i>	23,13	22,96
Mer Bretagne	21,58	13,35
Mer PACA	19,91	10,8
Alsace Biovalley (ex Innovation thérapeutique)	18,49	7,58
i-Trans	17,80	11,9
Sous total	898,96	543,44
Ensemble des pôles	1 443,83	698,03

a : DGCIS, Oseo-Anvar, Agence nationale de la recherche (ANR) et Agence pour l'innovation industrielle (AII).

b : Uniquement les projets retenus à l'issue des quatre premiers appels à projets du FUI (2006 et 2007) et des financements FCE de l'année 2005. Non comptabilisés sont les autres projets ayant bénéficié d'aides de l'ANR, de l'AII, d'Oséo et des collectivités territoriales en dehors des projets retenus au FUI. Les projets labellisés par plusieurs pôles sont comptés dans leur intégralité pour chacun des pôles concernés.

Source : tableau de l'auteur d'après les informations mises à jour en mars 2009 sur le site interministériel consacré aux pôles de compétitivité.

Les pôles mondiaux sont ici soulignés ; les pôles à vocation mondiale sont indiqués en italiques.

Quant aux données relatives aux aides de la seule ANR, qui constitue globalement la deuxième plus importante source de financement des pôles de compétitivité, derrière le FUI, elles montrent que la moitié du total des fonds versés en 2008 a été absorbée par les huit premiers du classement (tableau 2, ci-dessous), ce qui confirme le constat dressé pour la période 2005-2007, en l'actuelisant. Conformément à l'intuition, les pôles qui drainent le plus de fonds publics sont pour l'essentiel les pôles mondiaux et les pôles à vocation mondiale⁽¹⁾.

(1) Sur le total des 71 pôles de compétitivité actuels, sept sont considérés comme « mondiaux » et dix comme « à vocation mondiale ».

Tableau 2 : Les aides versées par l'ANR aux pôles de compétitivité en 2008 (en millions d'euros)

Pôles	Nombre de projets retenus	Subvention totale perçue
<u>System@tic Paris Région</u>	16	18,77
<u>Aerospace Valley</u>	13	14,03
Cap Digital Paris Région	17	13,06
Axelera	16	10,31
<u>Solutions communicantes sécurisées</u>	8	8,38
Tenerrdis	11	8,3
EuroBioMed (ex. Orpheme)	12	7,79
Mov'eo	7	7,6
Images & Réseaux	7	7,39
Gestion des risques, vulnérabilité des territoires	11	7,07
CapÉnergies	9	7,05
Materialia	10	6,97
<u>Medicen Paris Région</u>	9	6,82
<u>Lyonbiopôle</u>	11	6,54
Alsace Biovalley	15	6,22
Élopsys	8	5,95
S2E2 (Sciences et systèmes de l'énergie électrique)	6	5,93
<u>Minalogic</u>	4	5,78
Sous-total	190	153,96
Ensemble des pôles	234	177,72

Les projets qui ont fait l'objet d'une double ou triple labellisation sont comptabilisés dans chacun des pôles concernés. Pour l'ensemble des pôles, le total est effectué sans doubles et triples comptes. Situation au 13 mars 2009.

Source : tableau de l'auteur d'après les données de l'ANR.

Les pôles mondiaux sont ici soulignés ; les pôles à vocation mondiale sont indiqués en italiques.

Au total, à travers ces divers éléments, l'analyse économique confirme la grande force des métropoles comme source de productivité, potentiels d'attractivité et en tant que catalyseurs pour les activités d'innovation. Elle conduit à souligner l'importance des économies d'agglomération, d'autant plus que les métropoles cumulent le plus souvent les avantages de la spécialisation avec ceux de la diversité. Par suite, les métropoles peuvent être présentées globalement comme l'un des principaux moteurs de la croissance, en France et dans les pays comparables. De façon liée, elles participent pleinement du glissement progressif de l'économie vers des activités à haute valeur ajoutée et immatérielles, à fort contenu en savoir et potentiellement peu polluantes.

Certes, il serait exagéré d'en faire une panacée. En effet, les tendances à la polarisation ne sont pas toujours porteuses de gains de productivité et

de bien-être. Les avantages d'agglomération se révèlent variables selon les pays et les secteurs et peuvent buter sur des limites, lorsqu'ils sont plus que compensés par des « déséconomies d'agglomération » liées notamment à des problèmes de congestion et d'encombrement. « Toutefois, les régions métropolitaines présentent l'avantage d'une très grande diversité interne et ont donc de meilleures chances que les régions de petite taille, plus spécialisées ou moins pluralistes, de devenir les sites propices aux innovations » (OCDE, 2006, p. 17).

Tout ceci suggère aussi qu'au-delà des considérations de taille et indépendamment de la présence de telle ou telle infrastructure physique, les métropoles les plus « performantes » se révèlent souvent être celles qui ont su maîtriser leur développement, en mobilisant un ensemble de ressorts sociaux et institutionnels, à travers des formes appropriées de gouvernance.

Bibliographie

Arthur B., « Positive feedbacks in the economy », *Scientific American*, n° 202, février 1990, p. 92-99.

Assemblée nationale, *Imaginer les métropoles du futur*, rapport de D. Perben, janvier 2008.

Aydalot Ph., *Économie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985.

Barbesol Y. et Briant A., *Économies d'agglomération et productivité des entreprises : estimation sur données individuelles françaises*, Insee, Direction des études et synthèses économiques, document de travail 2008/03, mai 2008.

Baumont, C., « Économie, géographie et croissance. Quelles leçons pour l'intégration régionale européenne ? », *Revue française de géoéconomie*, n° 5, printemps 1998, p. 35-56.

Boschma R., « Proximity and innovation. A critical assessment », *Regional Studies*, vol. 39, n° 1, 2005, p. 61-74.

Buisson M.-A. et Mignot D., *Concentration économique et ségrégation spatiale*, Bruxelles, De Boeck, 2005.

Carré D., « Les performances paradoxales de l'économie de l'Ile-de-France : essai d'interprétation », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, 2006, p. 575-595.

Catin M., Hanchane S. et Kamal A., « Structure industrielle, externalités dynamiques et croissance locale au Maroc », *Région et développement*, n° 25, 2007, p. 45-63.

Centre d'analyse stratégique, « Création, recherche, innovation », rapport du groupe n° 5, dans le cadre de l'exercice de prospective *France 2025 – Diagnostic stratégique*, mars 2009.

Combes P.-P., Lafourcade M., Thisse J.-F. et Toutain J.-C., *The rise and fall of spatial inequalities in France : a long-run perspective*, CEPR Discussion Paper n° 7017, octobre 2008.

Commissariat général du Plan, *Localisation des activités économiques et stratégies de l'État : un scénario tendanciel et trois stratégies d'action régionale pour l'État*, rapport du groupe Perroux, sous la dir. d'E.M. Mouhoud, juin 2005.

Conseil économique et social, *Métropoles et structuration du territoire*, rapport présenté par J.-C. Bury, n° 9/2003, Paris, Éditions des journaux officiels, 2003.

Dang Nguyen G. et Vicente J., « Réseaux métropolitains, coordination économique et ancrage de l'activité économique », *Géographie, économie, société*, n° 5, 2003, p. 3-4.

Derudder B., Witlox F. et Taylor P., « Les villes dans les réseaux mondiaux : une nouvelle méthodologie pour cartographier la position relationnelle des villes », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, 2004, p. 179-200.

Dumont G.-F., *Les Métropoles régionales intermédiaires en France : quelle attractivité ?*, Paris, La Documentation française/Diact, coll. « Travaux », 2007.

Duranton G., Mayer T., Martin Ph. et Mayneris F., *Les Pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?*, Paris, Éditions ENS Rue d'Ulm, coll. « Cepremap », 2008.

Foray D., *Recherche, innovation et croissance économique : qu'est-ce qui importe vraiment ?*, document présenté au colloque Futuris « Le soutien public à l'innovation des entreprises : quelle efficacité, quelles perspectives ? », Paris, 1^{er} avril 2009.

Fouchier V., « Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises – Un regard sur la notion de taille critique », *Territoires 2030*, revue éditée par la Datar, n° 1 (« Pôles et métropoles », 2005, p. 29-45.

Gagné C., « Distribution des emplois entre les territoires français dans un contexte de concurrence internationale », in Commissariat général au plan (2005), 2005, p. 69-91.

Gilli F., *Paris, une métropole dans le monde – État des lieux et mise en perspective des savoirs*, étude publiée par la Diact, 2007.

Glaeser E., Kallal H., Scheinkman J. et Shleifer A., « Growth in Cities », *Journal of Political Economy*, vol. 100, n° 6, 1992, p. 1126-1152.

Greunz L., « L'impact sur l'innovation des économies d'agglomération », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, 2005, p. 613-634.

Guillain R. et Le Gallo J., « Le centre d'affaires historique de Paris : quel pouvoir structurant sur l'espace économique en Ile-de-France ? », *Revue d'économie industrielle*, n° 123, 3^e trimestre 2008, p. 65-86.

Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1958.

Jacobs J., *The Economy of Cities*, New York, Vintage, 1969.

Krugman P. (1991a), *Economic Geography*, Cambridge/Mass, MIT-Press.

- Krugman P. (1991b), «Increasing Returns and Economic Geography», *Journal of Political Economy*, vol. 99, p. 483-499.
- Lundvall B.-Å., «Relations entre utilisateurs et producteurs, systèmes nationaux d'innovation et internationalisation», in Foray D., Freeman C. (dir.), *Technologie et richesse des nations*, Paris, Economica, 1992, p. 355-388.
- Marshall A., *Principles of economics*, Londres, Macmillan, 1890.
- Martin R., «The new “geographical turn” in economics : some critical reflexions», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, 1999, p. 65-91.
- Michalet C.-A., *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, coll. «Poche/Essais», 2004.
- Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, 1957.
- OCDE, *Villes, compétitivité et mondialisation*, Paris, 2006.
- Owen-Smith J. et Powell W., «The expanding role of university patenting in the life sciences : assessing the importance of experience and connectivity», *Research Policy*, vol. 32, n° 9, octobre 2003, p. 1695-1711.
- Owen-Smith J., Riccaboni M., Pammolli F. et Powell W. (2002), «A comparison of US and European University-Industry relations in the life sciences», *Management Science*, vol. 48, n° 1, janvier 2002, p. 24-43.
- Piore M. et Sabel C., *The Second Industrial Divide – Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.
- Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press, 1990.
- Porter M., «Clusters and the new economics of competition», *Harvard Business Review*, nov.-déc. 1998, p. 77-90.
- Torre A., Rallet A., «Proximity and localization», *Regional Studies*, vol. 39, n° 1, 2005, p. 47-60.
- Rallet A. et Torre A. (dir.), *Quelles proximités pour innover ?*, Paris, L'Harmattan, coll. «Géographies en liberté», 2007.
- Saxenian A. L., «Silicon Valley : les secrets d'une réussite», *Sciences humaines*, hors-série n° 29, juin 2000, p. 44-48.
- Thisse J.F. et van Ypersele T., «Métropoles et concurrence territoriale», *Économie et statistique*, n° 326-327, 1999, p. 19-30.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires – L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.



Pour une évaluation des politiques territoriales

*par le recteur Gérard-François Dumont,
professeur à l'Université de Paris-Sorbonne ⁽¹⁾*

L'évaluation des politiques territoriales apparaît insuffisante, en dépit de certains rapports de la Cour des comptes. En effet, la situation territoriale de la France appelle au moins deux évaluations, l'une portant sur les effets des textes relatifs à l'acte II de la décentralisation – celui de 2004 –, et plus précisément de la régionalisation ⁽²⁾, l'autre portant sur les conséquences de la loi du 12 juillet 1999 «relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale» ⁽³⁾.

L'objet de cette annexe est de mettre en évidence quelques problématiques à examiner au regard de ce qui était l'objectif global de ces textes : améliorer le développement territorial des territoires français et, en conséquence, leur compétitivité au sein de l'Union européenne comme, plus généralement, dans le monde.

Le changement de nature des régions et le développement régional

L'évaluation des régions implique un double examen, au regard des changements constitutionnels et législatifs. Concernant les premiers, la question se pose de savoir s'ils ont eu des effets et, pour les seconds, quelles conséquences ils ont eues.

(1) Président de la revue *Population et avenir*.

(2) Cf. Dumont, G.-F., *Les Régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004.

(3) Sur le contexte et la dimension historique de cette loi, cf. Dumont, G.-F., et Wackermann, G., *Géographie de la France*, Paris, Ellipses, 2002.

Le changement constitutionnel a-t-il fait long feu ?

Au plan juridique, l'acte II de la décentralisation a apporté aux régions non seulement un changement constitutionnel mais aussi un changement de nature. Rappelons d'abord que l'acte II commence par une réforme constitutionnelle qui se présente comme une démarche historique au regard de la longue tradition jacobine française. Le 17 mars 2003, le Congrès vote la seizième révision de la Constitution du 4 octobre 1958. Après la décision du Conseil constitutionnel la validant le 26 mars 2003, cette révision devient officiellement la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République ». L'article premier est complété par l'ajout : « Son organisation (celle de la France) est décentralisée. » Cela signifie l'abandon de la centralisation comme principe d'organisation de la République. L'article 37 prévoit que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Le nouvel article 72 précise que les collectivités territoriales « ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être prises à leur échelon ». C'est implicitement reconnaître, et pour la première fois dans le texte constitutionnel français, que le fonctionnement de la France doit être régi par le principe de subsidiarité, même si la filiosité jacobine ne permet pas d'employer le terme officiellement. En outre, le nouvel article 72 consacre, également pour la première fois dans une Constitution française, l'existence des « régions » en sus des communes et des départements, conformément à la demande notamment formulée en 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidée par le doyen Georges Vedel. Le principe d'autonomie des régions est ainsi conforté.

Cette réforme innove radicalement. Non seulement la région était absente des Constitutions françaises, mais la part des collectivités territoriales y a toujours été restreinte : la Constitution de 1791, dans son article premier ne comprenant qu'une phrase, ne traitait que du royaume « un et indivisible », « distribué » en 83 départements. La constitution du 27 octobre 1946 traitait des collectivités territoriales dans un seul titre ne comportant que cinq articles. Elle méconnaissait la région, de même que celle du 4 octobre 1958.

Il faut donc se demander si la seizième révision constitutionnelle décidée en France, qui rapproche celle-ci des Constitutions de ses voisins accordant une place plus importante⁽¹⁾ aux collectivités territoriales que la Constitution française, a eu des effets.

(1) Par exemple, les Constitutions espagnole (21 articles) et allemande (45 articles) traitent abondamment de l'autonomie des collectivités territoriales. Quant à la constitution italienne, elle a institué dès 1946 et 1948 cinq régions à statut spécial, puis instauré le principe d'une régionalisation dans la constitution en 1970. Depuis, les révisions de 1999 et 2001 (adoptées par référendum en octobre 2001) ont porté le nombre d'articles sur les collectivités territoriales à quinze, dont un particulièrement développé sur les ressources.

Les conséquences de l'élargissement du champ de compétence des régions

Ensuite, la dimension régionalisation de l'acte II de la décentralisation a apporté un changement structurel dans les missions et le cadre d'intervention des régions. En effet, avant l'acte II, le champ de compétences du pouvoir des régions, bien que limité, n'empêche pas la réussite effective de la régionalisation pour deux raisons. D'abord, la région démontre que les compétences que l'État lui a déléguées, comme les lycées, ont été exécutées beaucoup plus efficacement.

Ensuite, la région dispose essentiellement de tâches de mission, ce qui lui donne une grande souplesse d'intervention. Certes, son budget apparaît faible, mais c'est pour l'essentiel un budget d'investissement. En conséquence, compte tenu des responsabilités qui lui sont confiées, la région ne peut risquer de s'engluer dans des dépenses de fonctionnement ou dans la direction d'une lourde administration. Elle a donc les moyens et le temps pour consacrer l'essentiel de ses efforts à des projets structurants. En outre, le suffrage universel donne au président du conseil régional, lorsqu'il dispose d'une claire majorité, une autorité politique importante et significative, puisque son mandat court sur six ans, soit plus que les députés ou les législatures, et deux fois plus que les présidents de conseils généraux.

L'évaluation du changement de nature des régions par l'acte II de la décentralisation peut être abordée de manière quantitative et qualitative.

D'une part, le budget des régions, dans lequel l'investissement représentait une proportion très importante, est désormais inversé avec la proportion la plus importante consacrée aux dépenses de fonctionnement. L'administration régionale se trouve désormais devant la nécessité de gérer des services quotidiens alors que son rôle avant l'acte II concernait essentiellement des actions de développement et d'aménagement du territoire.

D'autre part, la région est donc passée du rôle d'une administration régionale de mission à celui d'une collectivité territoriale gestionnaire dont le champ d'intervention dépend aussi des choix de prise en charge effectués par elle. L'évaluation conduit donc à de nombreuses questions. Quels choix ont été opérés dans les options de compétences possibles ? Comment les régions ont-elles organisé la prise en charge de la gestion des TOS ? Ce changement a-t-il modifié les pratiques des élus, le mode de fonctionnement des régions ? Peut-on comparer les pratiques ? Par quels résultats cela s'est-il traduit ? L'acte II a-t-il engendré des méthodes favorables au développement territorial ? L'importance de ces questions justifie une évaluation détaillée, qui n'exclut nullement une autre concernant l'intercommunalité.

L'intercommunalité généralisée et le développement territorial

Le souci des pouvoirs publics de faciliter l'intercommunalité est ancien. Le texte fondateur du 5 avril 1884 prévoit déjà le rattachement ou la fusion de communes par décret en conseil d'État, après consultation du conseil général, mais la formule est très peu utilisée. La création de la formule du Sivu⁽¹⁾ date du XIX^e siècle, précisément de la loi du 22 mars 1890. Après les échecs de l'ordonnance de 1959 et de la loi du 16 juillet 1971, qui escomptait parvenir à de nombreuses fusions de communes, de nouvelles démarches législatives sont entreprises dans les années 1990 avec l'idée de promouvoir « l'intercommunalité⁽²⁾ » de façon beaucoup plus systématique, notamment par des avantages financiers accordés par l'État. Au plan quantitatif, la loi « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » de 1999, confortant celle de 1992, peut être considérée comme un incontestable succès. Au seuil des années 2010, la grande majorité des communes de France adhère désormais soit à une communauté urbaine, soit à une communauté d'agglomérations, soit à une communauté de communes.

En outre, la volonté d'inscrire les intercommunalités dans une logique de projet est clairement actée dans la loi. Par exemple, les communautés d'agglomérations doivent obligatoirement exercer quatre blocs de compétence obligatoire : le développement et l'aménagement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville.

Au-delà de l'inventaire de l'expansion territoriale des formes d'intercommunalité, mis à jour régulièrement par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), des évaluations seraient nécessaires pour répondre à de multiples questions dont les réponses seraient très utiles pour l'analyse territoriale et l'éclairage des actions futures souhaitables. Nous allons en énoncer quelques-unes avant d'examiner plus précisément la question de la gouvernance des métropoles.

L'intercommunalité et les économies d'échelle

Concernant les intercommunalités, deux types d'éléments sont à considérer : les aspects financiers et les aspects organisationnels. La première interrogation consiste à se demander si les intercommunalités ont permis, comme cela était souhaité, de faire des économies d'échelle. En prenant d'abord comme critère permettant de répondre à cette question l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale des communes et intercommunalités, ils ont

(1) Syndicat intercommunal à vocation unique.

(2) Par « intercommunalité », nous entendons dans la suite de ce paragraphe une communauté urbaine, une communauté d'agglomérations ou une communauté de communes.

généralement augmenté parallèlement à la création des intercommunalités. Ces dernières ont certes bénéficié de transfert de personnels des communes, conformément aux transferts de compétences, mais elles ont également recruté de nouveaux personnels⁽¹⁾, soit en raison de transferts insuffisants soit en raison de certains besoins de compétences que les communes ne pouvaient fournir ou qui auraient nécessité des reconversions.

Deuxième question : dans les autres frais de fonctionnement non inclus dans la masse salariale, a-t-on constaté des économies d'échelle ? La somme des budgets d'indemnités aux élus est-elle restée stable dans le périmètre de l'intercommunalité, sachant que certaines indemnités auraient dû augmenter en raison de responsabilités accrues et d'autres diminuer en raison de compétences réduites ? Peut-on effectuer des comparaisons entre des territoires qui se sont inscrits rapidement dans des intercommunalités étroites et d'autres qui se sont tenus à l'écart⁽²⁾ ?

Allant plus loin, les résultats de l'évaluation peuvent conduire à comparer un arrondissement parisien périphérique et une commune limitrophe de la petite couronne, afin d'éclairer les questionnements suivants : les exemples de Montreuil, Saint-Denis, Issy-les-Moulineaux plaident-ils pour un élargissement du périmètre de la commune de Paris tel que celui réalisé dans les années 1860 ? L'exemple de Villeurbanne plaide-t-il pour un élargissement du périmètre de la commune de Lyon ?

Par ailleurs, la démarche d'évaluation évoquée ci-dessus pourrait, *mutatis mutandis*, être conduite pour la politique de pays qui a fait l'objet d'une mise en œuvre fort différente selon les territoires. Est-il possible d'examiner ses résultats différenciés, d'en déterminer les causes et les implications ?

L'intercommunalité et les progrès organisationnels

Il importe ensuite d'évaluer l'intercommunalité au plan organisationnel et à celui de l'efficacité. Par exemple, est-ce que le traitement des dossiers est plus rapide ? Normalement, cela devrait être le cas, puisque l'intercommunalité permet de réunir des équipes dont chaque membre fait bénéficier à l'ensemble de compétences professionnelles plus pointues. Y a-t-il une bonne complémentarité entre les équipes intercommunales et le personnel des communes ? A-t-on mis en place des méthodes pour éviter une double instruction des dossiers, par exemple dans la commune-centre puis dans l'intercommunalité ?

(1) Par exemple, une communauté d'agglomération a reçu 500 personnes transférées des communes et embauché 330 personnes supplémentaires.

(2) Par exemple, début 2009, une commune de l'Essonne de plus de 30 000 habitants demeure en dehors des intercommunalités limitrophes.

La visibilité démocratique de l'intercommunalité

Se pose ensuite la question de la visibilité démocratique de l'intercommunalité. Comment le citoyen est-il informé que certaines décisions portant sur son territoire vécu proviennent de l'intercommunalité ? Comment le citoyen peut-il comprendre le choix effectué entre communauté urbaine, communauté d'agglomérations ou communauté de communes⁽¹⁾ ? Comment lui est-il expliqué qu'une communauté de communes s'est transformée en communauté d'agglomérations ou une communauté d'agglomérations en communauté urbaine ?

L'examen des réponses à ces questions peut en engendrer d'autres, sachant que toute forme juridique supplémentaire introduit de la complexité de compréhension et accentue l'opacité de l'organisation territoriale pour le citoyen. Cela signifie que, pour la clarté démocratique, il faudrait fondre les trois modes juridiques de l'intercommunalité dans une formule juridique unique, donc ayant la même dénomination sur tous les territoires français, formule au sein de laquelle les élus effectueraient les choix sur la répartition des compétences non obligatoires aux différents échelons territoriaux.

L'évaluation de la gouvernance métropolitaine

Une autre échelle d'évaluation des lois sur l'intercommunalité doit porter sur les métropoles qui se trouvent, hormis Paris, régies par la forme juridique de la communauté urbaine, soit que cela ait été décidé par la loi de 1966, soit parce que des territoires ont sollicité cette forme juridique. La question centrale qui se pose est alors la suivante : le mode juridique de la communauté urbaine résout-il les problèmes de gouvernance des grandes agglomérations ?

Pour éclairer cette question, prenons un exemple, celui de la Communauté urbaine de Lyon qui, après avoir utilisé la dénomination « Courly », s'intitule « Grand Lyon ». *A priori*, le grand avantage de la communauté urbaine est de concentrer les décisions essentielles de gouvernance territoriale du périmètre métropolitain dans une instance unique où toutes les décisions seraient prises, ce qui allégerait le territoire de toutes autres institutions intercommunales, qu'il s'agisse d'intercommunalités « défensives » organisées par des communes limitrophes de la commune-centre de la métropole ou de syndicats intercommunaux. Pour Lyon, la communauté urbaine est instaurée par l'État en application de la loi du 31 décembre 1966⁽²⁾. Par l'importante étendue des compétences fixées par la loi, elle témoigne de la volonté d'une gouvernance unique et institutionnellement claire.

(1) Expliquer ce choix par les critères quantitatifs fixés par la loi est largement insuffisant, d'autant plus que la justification des seuils fixés reste à démontrer.

(2) Dans son article 3 qui cite également Bordeaux, Lille et Strasbourg.

Or, l'histoire territoriale de la métropole lyonnaise enseigne que la croyance en l'unicité de gouvernance de la métropole est illusoire. En effet, au fil des années, diverses structures juridiques ont été créées et s'inscrivent dans des périmètres différents. En outre, l'État, lors de la définition de la Directive territoriale d'aménagement (DTA), a fixé un périmètre également différent des enjeux et projets qu'il perçoit et auxquels il souhaite fixer des règles⁽¹⁾. Bref, toute étude sur la gouvernance territoriale de la métropole lyonnaise serait largement incomplète si elle se contentait d'étudier le mode de fonctionnement, le système de décision et les actions mises en œuvre par la communauté urbaine de Lyon dénommée le Grand Lyon. Il lui est impératif d'examiner aussi d'autres structures juridiques métropolitaines, ainsi que les périmètres d'études arrêtés par l'Insee. Une telle étude doit donc porter non seulement sur le Grand Lyon, mais aussi sur le Sytral, le Sepal et l'association RUL, qui ne sont pas subordonnés à la communauté urbaine.

Pour être plus précis, le Sytral (Syndicat mixte des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise), créé en 1985, fixe les grandes décisions concernant les équipements et l'offre de service. Son territoire de compétence est le périmètre des transports urbains, composé des 57 communes du Grand Lyon et de 7 communes limitrophes. Le Sytral élabore le Plan de déplacements urbains et assure le suivi de sa mise en œuvre.

Le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal) a été créé en 1985 pour élaborer le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL). Mis en sommeil en 1992, il est refondé en 2002 et reçoit, des différentes collectivités qui le composent, la compétence pour élaborer, réviser et modifier le Schéma de cohérence territoriale (Scot) et en assurer le suivi.

Créée en 1989, l'association RUL se conforme à une logique métropolitaine élargie puisqu'elle regroupe le Grand Lyon, la région Rhône-Alpes, Saint-Étienne Métropole, les départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, ainsi que les communautés d'agglomération de la Porte de l'Isère, du Pays viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse. Son objectif est d'animer la réflexion et d'engager des projets, même si elle ne se conçoit pas comme une strate supplémentaire dans le paysage institutionnel.

(1) Décret du 12 janvier 2007.

Les multiples périmètres d'analyse de la gouvernance d'une métropole en France : l'exemple de la métropole lyonnaise

Périmètres justifiables d'un cadre juridique	Composantes territoriales	Date de création
Communauté urbaine de Lyon	57 communes, soit 515 km ²	1966
Sytral (Syndicat mixte des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise)	64 communes (les 57 du Grand Lyon plus 7 autres)	1985
Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal)	72 communes	
Association RUL	Grand Lyon, région Rhône-Alpes, Saint-Étienne Métropole, Départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, communautés d'agglomérations de la Porte de l'Isère, du Pays Viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse, soit 8 299 km ²	1989
DTA (Directive territoriale d'aménagement)	382 communes, soit 4 460 km ²	Approuvé par décret le 12 janvier 2007
PÉRIMETRES DE L'INSEE		
Unité urbaine (périmètre morphologique en continuité du cadre bâti)	101 communes, dont 86 sont situées dans le Rhône, 14 dans l'Ain et 1 dans l'Isère, soit 1 259 km ²	Selon RGP 1999
Aire urbaine (périmètre spatio-économique)	293 communes, soit 3 300 km ²	Selon RGP 1999

Source : © Gérard-François Dumont.

L'éclairage par des comparaisons internationales

En outre, toute évaluation doit s'effectuer en prenant en compte des comparaisons internationales, d'autant plus rigoureuses que celles citées en France ne sont souvent que des poncifs erronés.

Par exemple, les Länder allemands ont conduit des politiques fort différentes en matière d'intercommunalité. Autre exemple, le canton de Genève, qui compte 45 communes sur une superficie de 246 km², dont 15,8 km² pour la commune de Genève, a produit différents travaux sur la question de l'intercommunalité. Aux Pays-Bas, ce qu'on appelle la Randstad recoupe notamment les quatre villes les plus importantes du pays : Amsterdam avec l'aéroport de Schiphol ; Rotterdam, le plus grand port du monde ; La Haye, siège du gouvernement ; et Utrecht, nœud ferroviaire national. Néanmoins, cet ensemble n'a aucune existence intercommunale au sens des trois types français d'intercommunalité précisés ci-dessus. Finalement, la Randstad n'existe que comme une modeste structure de coopération entre les provinces néerlandaises de Hollande septentrionale, de Hollande méridionale, d'Utrecht et de Flevoland, dont l'objectif consiste essentiellement à représenter les territoires concernés à Bruxelles.

Les démarches d'évaluation territoriale précisées ci-dessus peuvent aussi aider à repenser l'analyse territoriale⁽¹⁾ dans la mesure où le concept d'unité urbaine, utilisé par l'Insee, et sur lequel cet organisme s'appuie pour le concept d'aire urbaine, devrait se fonder sur des analyses géographiques mieux conformes aux réalités territoriales.

Plus généralement, la logique d'évaluation territoriale devrait devenir un préalable impératif pour toute nouvelle décision d'organisation ou de développement du territoire et pour toute politique d'aménagement et de compétitivité des territoires français.

(1) Dumont, G.-F., Chalard, L., « Pour une nouvelle analyse territoriale », in Wackermann, G. (dir.), *L'Écosociété*, Paris, Ellipses, à paraître.

Table des matières

Lettre de mission	5
Introduction	9
Première partie	
Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse	13
<i>Christian Saint-Étienne</i>	
Les principaux éléments du débat	15
La croissance globale a changé de nature	15
Les métropoles sont les moteurs de la croissance	17
Enseignements et recommandations du Comité de développement territorial de l'OCDE	19
La France des territoires est en question	20
La grande attente des responsables locaux	23
Les principaux axes d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire	25
L'État stratège	26
Les pôles de rayonnement	27
Quelle stratégie d'aménagement du territoire?	28
Fonctionnement de l'État stratège et des régions stratèges	29
L'évaluation des politiques et des investissements	32
Les autres questions : taille des collectivités et financement	33
Conclusion : un État stratège à la française dans un jardin à l'anglaise	34
Personnes auditionnées	35
Deuxième partie	
Les fondements d'une stratégie dynamique d'aménagement du territoire	39
<i>Christian Saint-Étienne, Jean-Claude Prager et Jacques-François Thisse</i>	
Introduction	41

La France et ses territoires ont une dynamique insuffisante dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance	43
Le niveau de capital humain de la France est insuffisant.....	44
Le niveau des ressources financières mobilisées pour l'innovation est plus faible que chez la plupart de nos partenaires.....	47
La « machine à innover » de la France produit des résultats médiocres.....	48
 L'ère des « métropoles de la connaissance »	59
L'économie de la créativité est l'économie des forces mobiles et puissantes	59
Le monde de l'innovation est d'abord celui de l'entrepreneuriat.....	60
L'accès à la connaissance	65
Les grandes métropoles sont des foyers de l'économie de la créativité	67
Mais la France des métropoles est en question	74
 La politique d'aménagement du territoire de notre pays demeure défensive et ses résultats sont ambigus dans l'économie entrepreneuriale de la connaissance	77
Une politique mal définie	78
Une quête incessante d'un équilibre formel et introuvable des territoires.....	79
La réponse actuelle de la puissance publique a encore tendance à méconnaître les réalités économiques d'aujourd'hui	81
Des résultats difficiles à évaluer.....	83
 Quelles bases pour une stratégie d'aménagement du territoire centrée sur l'emploi et la croissance ?	87
Les ressorts de la dynamique des territoires	87
Les leçons à tirer des politiques régionales des pays avancés	88
L'équité effective, une exigence politique majeure.....	92
Les politiques de croissance économique gagnent donc à s'appuyer sur le développement des principales métropoles et à développer leur capacité d'entraînement sur l'ensemble du territoire.....	97
 Bibliographie	101

Annexes

Annexe 1

Synthèse des entretiens et séminaires..... 105

Florian Muzard et Cécile Raquin

Les métropoles françaises et leur position concurrentielle..... **105**

Croissance et développement des territoires **110**

Mobilité, accessibilité et connectivité **116**

La gouvernance de l'aménagement du territoire..... **118**

Annexe 2

La croissance métropolitaine : éléments d'analyse économique 125

Rémi Lallement

Les phénomènes d'agglomération comme facteurs de croissance. **126**

Les limites de la concentration métropolitaine :
forces de dispersion et « déséconomies » d'agglomération..... **134**

Bibliographie **141**

Annexe 3

Pour une évaluation des politiques territoriales..... 145

Gérard-François Dumont

Le changement de nature des régions
et le développement régional..... **145**

L'intercommunalité généralisée et le développement territorial..... **148**