

EXAMEN TERRITORIAL DE LA FRANCE (Extrait): DOSSIER DE PRESSE

Introduction

L'aménagement du territoire et le développement territorial connaissent actuellement en France un renouveau fondé sur l'idée qu'ils peuvent constituer un facteur important de la compétitivité des entreprises et du pays. Face à des enjeux complexes : mondialisation, érosion de la croissance, ralentissement de la productivité et déficit d'emplois dans de nombreux territoires, délocalisation de certaines productions, la politique régionale est maintenant appelée à renforcer les capacités des régions à innover, à créer de la richesse et à développer l'esprit d'entreprise. C'est dans cette perspective que le rapport de l'OCDE s'est efforcé d'examiner les dispositifs visant à stimuler directement ou indirectement la compétitivité des territoires. Dans la même optique le rapport a aussi concentré son analyse sur l'organisation territoriale française et ses spécificités en matière de relations entre niveaux de gouvernement. Ces aspects sont en effet cruciaux pour examiner la mise en œuvre des politiques de compétitivité territoriale.

Les résultats positifs de la politique régionale française

Dans les dernières années la France est demeurée sur une trajectoire de croissance lente et le chômage s'est maintenu à des niveaux élevés sur l'ensemble du territoire. Après une embellie à la fin des années 90, les moteurs traditionnels de la croissance ont faibli, notamment l'investissement et à un moindre degré la consommation, et les performances sur les marchés extérieurs se sont fragilisées en raison d'une répartition géographique des exportations peu favorable et d'un rythme d'innovation technologique insuffisant. Pour le futur proche, le diagnostic reste incertain d'autant que les capacités d'action du gouvernement sont limitées par des marges budgétaires étroites.

Au delà des tendances favorables en matière démographique (la France a renforcé sa place de n°2 européen pour le rythme des naissances), on constate un certain nombre d'évolutions plus positives notamment en matière régionale. Le rapport a ainsi mis en évidence plusieurs tendances fortes :

a) *le redéploiement en faveur des régions du Sud et de l'Ouest.* Entre 1990 et 2001 les taux de croissance du PIB ont été plus élevés qu'à Paris dans des régions comme les Pays de Loire, la Bretagne, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ou Provence Alpes Côte d'Azur. En termes de population, ces mêmes régions connaissent les progressions les plus élevées en raison principalement de leur excédent migratoire. Même si la région capitale continue de représenter 28% du PIB, un rééquilibrage est en cours. Des formules comme « Paris et le désert français » ou « la coupure Est Ouest » utilisées de manière récurrente dans le passé semblent maintenant en décalage évident avec la réalité.

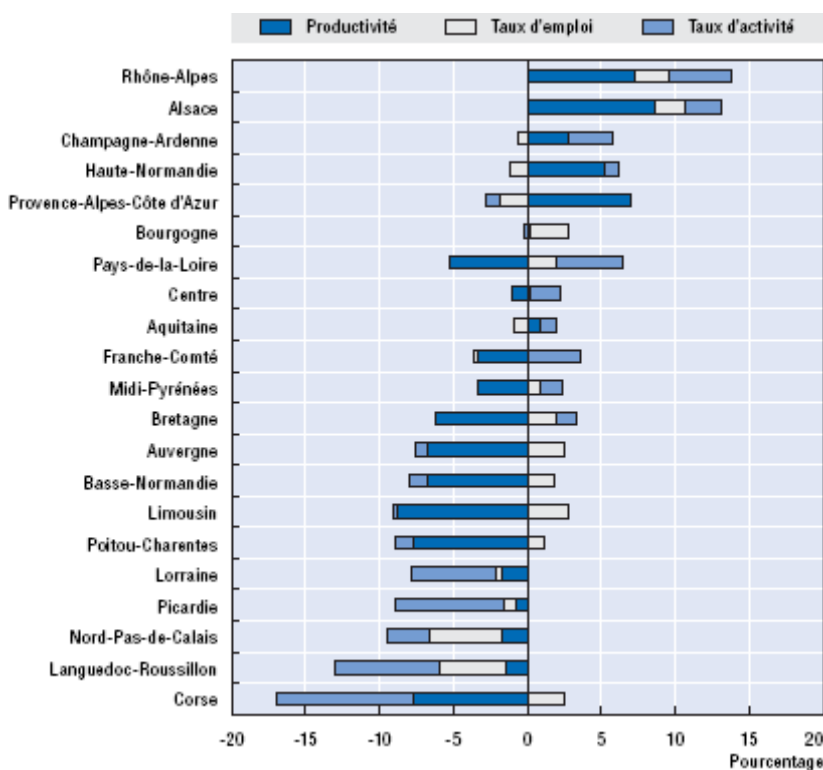
b) *le développement des métropoles hors Paris.* Les 354 aires urbaines ont connu entre 1954 et 1999 une exceptionnelle croissance. La moitié de ces aires s'est accrue au minimum de 50 % en termes de population. Même si dans l'ensemble leur taille est encore modeste, un certain nombre des 78 villes de plus de 100 000 habitants (par exemple Lyon, Nice, Strasbourg) se renforcent comme pôles européens en tablant sur leur bonne accessibilité, leur dynamisme culturel et la diversification en cours de leur base économique. Ces villes de plus de 100 000 habitants regroupent 40% des emplois métropolitains supérieurs (hors agglomération parisienne) c'est à dire les emplois les plus liés à l'économie du savoir, de l'innovation et de la décision.

c) *le regain de signes de vitalité dans certaines zones rurales.* Malgré la diminution continue de l'emploi dans l'agriculture, les espaces ruraux ont gagné des emplois nets pendant la dernière décennie

avec une forte croissance dans les services. Une dynamique économique et démographique positive est à l'œuvre. Elle repose sur deux phénomènes. Premièrement il y a un effet de périurbanisation qui s'accroît. 75% des nouveaux arrivants sont installés dans des communes anciennement classées rurales. La deuxième tendance est l'accroissement plus général des populations dans les zones qui restent à dominante rurale, le solde migratoire l'emportant nettement sur le bilan naturel qui reste négatif sur l'intervalle 1990-1999. Plus important, le solde migratoire est aussi devenu positif pour les zones rurales éloignées. Fait remarquable, des régions faiblement productives et dont le solde naturel est déficitaire comme l'Auvergne et le Limousin voient leur population se remettre à augmenter sous l'effet d'une attractivité en net progrès¹.

Si l'on considère le PIB/habitant, les disparités restent modérées et inférieures à la moyenne de l'OCDE. Les tendances à l'échelon de la région ou du département traduisent une certaine consolidation de la cohésion territoriale. Hors la région capitale et les DOM, le PIB/habitant varie dans un créneau de 15 % autour de la moyenne (voir graphique 1). Ces performances sont dépendantes pour plus de la moitié des régions de leurs niveaux de productivité relatifs plutôt que des différences de taux d'emploi ou de taux d'activité. L'Île de France reste très dominante avec un PIB par habitant supérieur de 51 % à la moyenne

Graphique 1 : Décomposition des écarts de PIB/h dans les régions, Île de France et DOM exclus, 2002



Note : le taux d'emploi est mesuré par la part des actifs occupés dans la population totale et le taux d'activité par la part de la population active dans la population totale
Source OCDE

nationale que l'on peut attribuer pour 32% à un surcroît de productivité. Notons que si l'on prend en compte les revenus par habitant, les écarts entre régions sont encore plus faibles du fait des parts substantiels que représentent les transferts (pensions et retraites, allocations, minima sociaux) dans le revenu régional (par exemple près de 36% en Languedoc-Roussillon et en Limousin). Ces transferts sont à l'origine de dynamiques résidentielles robustes souvent dans des zones rurales ou périurbaines, favorisées

¹ Voir le rapport de la DIACT (à l'époque DATAR) : Quelle France rurale pour 2020 ?, Paris 2003.

en outre par un bon réseau d'infrastructures de transport qui permet une plus grande dissociation entre lieux de travail et lieux de résidence. Ces mouvements restent cependant tributaires des évolutions des régions motrices, sources de ces redistributions de revenus.

A un niveau plus fin on constate cependant une certaine fragmentation territoriale et une grande variété de situations. Des foyers de croissance de l'emploi peuvent côtoyer sur des distances relativement limitées des zones d'anémie économique. Sur les marchés du travail locaux, le dynamisme de l'emploi peut en outre coexister avec des taux de chômage importants. Cela est notamment le cas pour une bonne part du pourtour méditerranéen du fait notamment de l'excédent migratoire. De la même manière des zones où l'activité est peu dynamique peuvent afficher des taux de chômage relativement peu élevés du fait d'une demande faible due par exemple à l'émigration des actifs ou au vieillissement (certaines régions du Centre). Les zones très productives du Nord et de la Lorraine ont des taux nettement plus élevés que la moyenne en raison de la baisse de l'emploi industriel et d'une population active importante où l'excédent naturel est supérieur au déficit migratoire. Enfin il existe des zones dynamiques où le taux de chômage est naturellement faible avec un emploi tertiaire en croissance et une bonne attractivité résidentielle (région rennaise, centre Alsace)².

Certaines zones d'emploi ont en outre été frappées par les délocalisations. Selon une étude de l'INSEE, les délocalisations auraient touché plus de 10 % de l'emploi dans six zones et 5 % dans 30 zones³. Mais l'effet reste faible dans le reste du territoire (la France comprend 352 zones d'emplois). Par ailleurs les zones les plus pauvres ou ayant le taux de chômage le plus élevé ne paraissent pas avoir été plus frappées que les zones riches et à faible chômage.

Les locomotives régionales françaises dans la compétition internationale

Si ce bilan est dans l'ensemble positif, il ne doit pas être surestimé. Alors que la région parisienne demeure par l'activité et l'investissement en recherche la première en Europe, elle a aussi perdu du terrain depuis le milieu des années 90 et certains classements en matière de capacité d'innovation ou de compétitivité la placent maintenant derrière plusieurs régions nordiques et allemandes par exemple la région d'Helsinki, le Bade Wurtemberg ou la Bavière⁴. La région parisienne n'en est pas moins une région mondialisée dominante dans la plupart des secteurs scientifiques et technologiques (excepté le textile) et qui reste forte dans le domaine des services. La région profite par ailleurs pleinement des effets de densité et constitue de loin la première région créatrice d'entreprises en France (surtout dans le domaine des créations pures⁵). L'évolution est de bon augure puisque la tendance s'est nettement redressée après 2003, comme dans le reste de la France, et maintenue depuis (ces performances en progrès doivent toutefois être relativisées si on les ramène aux standards internationaux).

La situation de l'Île-de-France reflète par ailleurs un certain nombre de faiblesses nationales en particulier en matière de brevets et de publications scientifiques. La relocalisation vers la province d'un certain nombre d'équipes de chercheurs dans le domaine public a affaibli les capacités locales d'innovation même si l'Île-de-France représente encore un potentiel de chercheurs substantiel. Si elle souffre aussi dans ce domaine de la fragmentation du système de recherche national, elle demeure néanmoins la seule région en France qui respecte les objectifs de Lisbonne.

² Voir les données de l'Observatoire des territoires

³ Délocalisations et réductions d'effectifs dans l'industrie française. P. Aubert et P. Sillard. Direction des Etudes et Synthèses Economiques ; INSEE (2005).

⁴ Par exemple *European Competitiveness Index, World Knowledge Competitiveness Index* de Huggins Associates, *Tableau de bord de l'innovation* de la Commission Européenne, etc.

⁵ Les autres modes sont les reprises et les réactivations.

Trois autres régions font partie des 50 premières régions européennes (selon une étude de l'Observatoire des Sciences et des Techniques : Rhône Alpes (6^{ème}), Provence Alpes Côte d'Azur (15^{ème}) et Midi Pyrénées (30^{ème}). Elles sont sans surprise, hors Île-de-France, celles où la part de la population ayant un diplôme de l'enseignement supérieur est la plus importante (avec une moindre performance toutefois pour Provence Alpes Cote d'Azur). Avec la région parisienne, ces régions concentrent en outre près de la moitié du PIB. Leur force tient en particulier à leur organisation en systèmes d'innovation diversifiés surtout centrés autour des grandes villes, notamment Lyon et Grenoble (électronique, énergie santé, biotechnologie), Toulouse (aérospatiale et technologies de l'information) et Marseille et Nice (logiciel, microélectronique et multimédia). L'internationalisation de ces régions progresse mais elles n'ont pas toujours la masse critique ni la réactivité suffisante pour engager des dynamiques de rattrapage rapide avec les espaces les plus avancés en Europe, en Asie et en Amérique du Nord.

D'autres régions (par exemple le Grand Ouest, l'Alsace, la Franche Comté..) ont un portefeuille d'activités moins varié, des bases industrielles plus spécialisées et des « clusters » plutôt fondés sur des niches industrielles. Elles ne jouent pas vraiment le rôle de locomotive et ont encore des décalages de productivité à combler. Le rapport note que dans ces zones périphériques la distribution des activités n'est pas spécialement favorable au développement des technologies les plus avancées mais fait remarquer que l'innovation n'est pas seulement fondée sur la R&D et que les potentiels semblent plus importants dans ces régions que dans les zones de vieille industrialisation aux prises avec des restructurations difficiles.

La nouvelle stratégie régionale

Jusque dans un passé récent, la politique régionale française n'a été que peu concernée par les dynamiques régionales dans les régions les plus développées. Son objectif principal était surtout de favoriser une répartition équilibrée de la production et de l'activité sur le territoire national. C'était pour l'essentiel une politique d'aménagement du territoire directive plutôt qu'incitative, privilégiant l'accompagnement spatial, les infrastructures et l'investissement public dans les régions en difficulté et les zones périphériques. Dans ce cadre la politique régionale a adressé, et elle continue de le faire, des thématiques liées aux disparités géographiques du pays (densité relativement faible, étendue, dispersion des grandes zones de peuplement, carrefour d'échanges, importance des régions frontalières, des façades maritimes) et aux défis auxquels sont confrontés son tissu économique et ses régions (progression de l'internationalisation, territoires isolés, quartiers sensibles, restructurations industrielles). L'État a ainsi surtout fondé son action sur le système de péréquation budgétaire et sur le financement des infrastructures. En matière d'incitations, ses interventions ont reposé sur deux instruments : les zonages et la prime à l'aménagement du territoire (PAT). Ces instruments constituent le socle des politiques pour les territoires moins développés. Ils peuvent mobiliser des fonds significatifs (par exemple dans le cadre des dispositifs de reconversion de sites industriels en difficulté).

Si ces questions demeurent au centre des préoccupations de l'État en matière régionale et si elles absorbent toujours une part substantielle du budget pour l'aide régionale, une recomposition est maintenant en cours prenant en compte d'autres aspects du développement régional, ciblant toutes les régions et mettant beaucoup plus l'accent sur les potentiels inutilisés. La réorientation de la politique régionale vers la mise à profit de ces potentiels (et donc vers la compétitivité régionale) plutôt que vers la réduction systématique des disparités interrégionales est un tournant majeur qui pourrait conférer un surcroît d'efficacité appréciable au dispositif d'ensemble de la politique régionale. Le rapport considère d'ailleurs que les potentiels inutilisés sont particulièrement significatifs : qu'il suffise de citer la main d'œuvre sans emploi (autour de 8 à 13% de la population active suivant les régions—la France est l'un des pays de l'OCDE avec les taux d'emplois les plus faibles), les liens de coopération entre les entreprises et leur organisation en grappes relativement limités ou encore la faible contribution des universités à la recherche et à l'innovation.

La nouvelle politique consiste surtout à rééquilibrer le dispositif de l'État en ajoutant à l'ensemble existant un nouveau bloc de programmes. Elle apparaît ainsi plus comme une tendance qui se renforce nettement que comme un groupe de mesures précisément datées. On peut trouver dans un passé proche de nombreuses initiatives illustrant cette tendance : par exemple la mise en œuvre des technopoles, la création des centres régionaux d'innovation et de transfert de technologies (CRITT), des équipes de recherche technologiques, des réseaux de recherche et d'innovation technologique ou des incubateurs de la recherche publique dans le sillage de la loi Allegre (1999). Au titre de ce mouvement qui s'amplifie, il faut citer aussi les mesures en faveur des systèmes productifs locaux initiées à la fin des années 90 pour activer les grappes d'entreprises et aider les groupements latents à émerger. Ces mesures mobilisent cependant des budgets modestes. La pièce maîtresse du dispositif (tant par les fonds annoncés et le champ d'action que par l'ambition de ses objectifs) est en fait le programme des Pôles de compétitivité lancé en 2004. Effort, substantiel et collectif (entreprises, enseignement supérieur, collectivités territoriales) pour labelliser et financer des partenariats territorialisés pour l'innovation au travers de projets précis émanant des acteurs privés et publics locaux et régionaux, les pôles de compétitivité constituent un concept particulièrement intéressant : 1) parce qu'il cible les synergies recherche/industrie sur un territoire 2) parce qu'il s'appuie sur des projets définis par les acteurs eux-mêmes 3) parce qu'il met l'accent sur le management ou l'organisation de l'innovation et ne s'en tient pas au seul renforcement des investissements en R&D.

Beaucoup de pays ont développé une politique de clusters régionaux (Japon, pays nordiques, Allemagne, Autriche, Espagne, Royaume Uni, etc.). Ces programmes sont très divers, souvent spécialisés, mettant en jeu la coopération de plusieurs ministères, engageant des efforts sur le moyen terme au moins. Par ailleurs ils sont souvent articulés à des réformes majeures notamment dans le domaine universitaire pour y favoriser l'autonomie et l'ouverture à la recherche collaborative. Le programme français quant à lui se distingue par son ampleur (66 pôles labellisés) et par un investissement public et privé annoncé conséquent. Il vise non seulement à donner une impulsion forte à la compétitivité territoriale mais aussi à freiner les délocalisations, d'où le grand nombre de pôles pris en compte et leur dispersion géographique (voir carte)

Si l'appel à projets a reçu un accueil favorable (105 propositions), certains risques ne sont pas écartés pour le futur (lourdeur des procédures, saupoudrage des fonds, sélectivité limitée). Des corrections récentes ont été apportées (instauration d'une centralisation et d'une simplification des procédures d'aide). Cependant un certain nombre de conditions semblent devoir être remplies pour accroître les chances de réussite :

- *préparer le terrain et ajuster les politiques d'accompagnement.* L'État a en particulier accentué son soutien à la R&D dans la dernière période et considérablement modifié le paysage national de la recherche. Plusieurs agences ont été créées mais leur articulation est encore à définir. Pour l'heure, des structures administratives nouvelles sont créées sans que d'autres ne soient supprimées.
- *améliorer la réactivité et les modalités de gestion des universités* afin d'accroître leur participation aux pôles de compétitivité et de promouvoir les coopérations interrégionales entre universités, polytechnicums, grandes écoles etc... Les futurs PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur) pourraient fournir un cadre pourvu qu'une certaine souplesse d'intervention leur soit assurée.
- *permettre le maximum de flexibilité dans le management des pôles* et améliorer les processus de gestion publique afin de ne pas freiner les processus de décision. La stratégie d'exécution est cruciale d'autant que les montages sont complexes. La visibilité des financements est aussi une question clé.

- *faciliter la participation des PME innovantes* et leur représentation dans les conseils de direction des pôles.
- *renforcer la dimension européenne des pôles* qui apparaît pour l'instant très limitée, même si des firmes internationales sont associées au fonctionnement de certains pôles.

Carte des poles de compétitivité



Remarque : les implantations des poles sont des approximations . Elles sont indiquées à partir de l'adresse du déposant du dossier, mais ne précisent pas le territoire effectivement couvert par le pole. Source DIACT .

La qualité des infrastructures locales est aussi un élément de la réussite des pôles. Comme en matière de transport ferroviaire et routier les performances sont en général reconnues, la question concerne surtout les télécommunications de réseaux et l'accès au haut débit. Dans ce secteur, le gouvernement a développé un effort particulier en raison des retards accumulés. Il a d'emblée joué la carte de la concurrence à la fois par le dégroupage des lignes autrefois monopolisées par l'opérateur historique mais aussi par l'évolution législative qui permet aux collectivités territoriales d'investir dans les réseaux de collecte (2004). Cette approche a été fructueuse et les collectivités sont maintenant devenues des acteurs majeurs du développement des infrastructures de haut débit. La concurrence tarifaire est particulièrement vive et le prix moyen des offres de raccordement est actuellement un des plus bas d'Europe⁶. Les conditions de marché semblent aussi plus avantageuses que celles offertes par les câblo-opérateurs aux États-unis où jusqu'à présent la concurrence a été insuffisante pour faire progresser nettement l'offre de services DSL rapide et peu coûteux. Cependant si en France on atteint maintenant des taux de connexion record pour les particuliers, la pénétration du secteur des entreprises est encore inférieure à ce que l'on constate dans de nombreux pays européens. L'élan doit être poursuivi notamment en direction des PME. Il conviendrait

⁶ Le deuxième après l'Estonie pour le prix des connexions 0,512 Mbit/s

aussi que l'orientation vers le déploiement des infrastructures ne conduise pas à négliger la nécessité du soutien à la diffusion des services.

Le passage de politiques défensives à des politiques proactives

Les pôles de compétitivité sont dans leur grande majorité urbains et viennent renforcer la politique de compétitivité vis à vis des villes. Jusqu'à présent cette politique a surtout été orientée vers le traitement social des zones en difficulté (politiques défensives) notamment par le biais de nouvelles infrastructures, de la réhabilitation des grands ensembles et d'initiatives ciblées (augmentation de la dotation sociale urbaine, guichets uniques pour les droits sociaux, accueil des populations immigrées, rénovation de l'éducation prioritaire). Cependant ces mesures n'ont pas réduit les écarts de développement et les inégalités entre les quartiers déshérités (les zones urbaines sensibles ou ZUS) et le reste du territoire. Entre les deux recensements nationaux de la population (1994 et 1999), le taux de chômage de ces zones a progressé de 18.9 % à 25.4 % (contre 12.8 % et 10.8 % en moyenne nationale). Plus de 43% des demandeurs d'emploi issus de ces territoires n'ont aucun diplôme.

Le gouvernement cherche à moderniser cette politique et va mettre en place à partir de 2006 des contrats métropolitains destinés à mieux prendre en compte les problèmes des grandes villes et à cibler la compétitivité économique des régions urbaines fonctionnelles. Plusieurs pays ont déjà lancé des programmes notamment la Finlande avec son paquet de mesures pour les principaux centres urbains ou le Royaume Uni avec l'approche « Core Cities » dans le Nord de l'Angleterre. Ces programmes ont une double optique : assurer une meilleure division du travail entre les grandes villes et intégrer les dimensions de politiques urbaines et régionales (city /region)

Les futurs contrats métropolitains français s'inscrivent dans cette ligne tout en couvrant un large domaine : attractivité, emplois publics, accessibilité, ingénierie urbaine, enseignement et recherche, culture etc.... Il est certain que cette approche mériterait que des moyens d'envergure lui soient octroyés pour que les métropoles puissent être non seulement reconnues mais surtout confirmées dans la nécessité de mobiliser des structures de gouvernance efficaces adaptées à l'échelle des enjeux et tournées vers la recherche de la compétitivité. En associant dans un même dispositif de gouvernance centre et périphérie urbaine et en se tournant vers la prise en compte des disparités de proximité, le contrat métropolitain trouverait aussi une légitimité renforcée. Comme les métropoles n'ont pas en général la taille critique (hors Paris) un premier pas est de favoriser des regroupements. Deux appels d'offre pour la coopération métropolitaine ont déjà permis de sélectionner quinze ensembles de villes, mais les fonds disponibles demeurent limités.

Le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) mis en place à la fin des années 90 dans le sillage du pacte de relance pour la ville (1996-1998) a fait l'objet d'évaluations en général positives. Selon la Délégation interministérielle à la ville, l'effet ZFU est très net dans la mesure où le parc d'établissements dans les ZFU a cru de près de 40% entre 1999 et 2002, la population salariée dans ces établissements ayant augmenté, certes plus modestement, de 4 % entre fin 2001 et fin 2003. Le régime d'exonérations fiscales et sociales appliquées aux 44 ZFU initiales a été prolongé de 5ans en 2003 et étendu à 41 nouvelles zones⁷. Le chiffre des ZFU a été porté à 100 à la fin 2005. Plusieurs rapports du Sénat, de la Cour des comptes et de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) considèrent les coûts de ces mesures comme raisonnables au regard de leur impact.

Dans les espaces en difficulté, le gouvernement privilégie par ailleurs l'accès aux services publics, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et le rassemblement de

⁷ Sont notamment octroyées dans le cadre de ce régime dérogatoire des exonérations fiscales sur 5 ans aux petites entreprises de moins de 50 salariés qui s'implantent dans les quartiers urbains sensibles à condition qu'elles réservent un tiers des emplois créés aux habitants des quartiers difficiles de l'agglomération.

plusieurs services publics au sein de points d'accès uniques. Il est important que, non seulement dans les zones rurales éloignées, mais aussi dans les quartiers défavorisés à la périphérie des villes, on puisse tenir compte des expérimentations réussies dans ce domaine et implanter les bonnes pratiques. L'effort pourrait ainsi être plus équilibré entre zones rurales et zones périphériques urbaines (par exemple pour les maisons de services publics). Par ailleurs garantir l'accès aux services de transports transversaux ou aux services postaux peut être coûteux dans des régions de faible densité. Dans ces domaines, il convient donc de préciser clairement l'imputation des charges et le rôle confié aux collectivités appropriées et aux opérateurs.

Dans les zones plus spécifiquement touchées par les délocalisations et les restructurations, l'Etat a mis en place des dispositifs contractuels spécifiques pour favoriser la création d'emplois (contrats de site). Les pouvoirs publics souhaitent de plus en plus anticiper ces changements plutôt que d'intervenir « à chaud ». Dans le cadre des plans d'aide aux restructurations ou encore dans le cadre des efforts de prévention des mutations économiques sectorielles, il paraît crucial de consacrer une bonne part des fonds à la formation de la main d'œuvre. La ressource humaine est en général le facteur le moins mobile. L'élévation des qualifications peut faciliter la mise en œuvre des conversions nécessaires et favoriser l'émergence de porteurs de projet, ouvrant ainsi la voie non seulement à la venue d'investissements directs mais aussi à des créations d'emplois.

Le cas spécifique des zones rurales

De manière générale, l'Etat français a, depuis plusieurs décennies, consacré bon nombre de ses interventions territoriales aux zones rurales. Un rapport récent du Plan (2003) ne comptait pas moins de 59 dispositifs opérationnels pour stimuler le développement rural (avec une dépense moyenne annuelle estimée à 2.3 milliards d'Euros soit 177 Euros par habitant). Mais ces mesures semblent avoir surtout profité au rural agricole vieilli et peu dense et au rural intermédiaire plutôt qu'aux espaces périurbains et au rural ouvrier.

La nouvelle loi rurale (2005) traduit une nouvelle vision de la ruralité qui ne la confond plus avec le monde agricole même si celui-ci continue d'être un acteur territorial majeur. Elle propose une boîte à outils aux différents acteurs ruraux pour intensifier leurs projets de développement. De nouveaux zonages de revitalisation rurale ont été définis pour intégrer le développement présent de l'intercommunalité rurale et tenir compte du rôle joué par les petits centres urbains dans la redynamisation rurale en cours. Très récemment, un appel à projets visant à labelliser des pôles d'excellence ruraux a été lancé pour accélérer et conforter les nouvelles dynamiques dans ces territoires.

La gouvernance pluriniveaux en France

L'organisation française du territoire est complexe et les différentes vagues de décentralisation semblent avoir eu des impacts contradictoires sur l'efficacité des dépenses publiques. Il existe de nombreux niveaux de gouvernements en France : l'Etat, les régions (26), les départements (100), les communes (36560), auxquels il faut ajouter le niveau supranational (les instances européennes), des niveaux interdépartementaux et surtout intercommunaux (plus de 17000 groupements de différents types). Il faut donc compter 7 niveaux verticaux et plus de 50 000 acteurs institutionnels partageant la décision publique. A cet empilement de niveaux s'ajoute une structure parallèle, celle de l'Etat en région. Les réformes de décentralisation se sont ainsi accompagnées d'un renforcement du rôle du préfet de région, coordinateur des différents services déconcentrés rassemblés autour de lui en pôles rationalisés et premier interlocuteur des conseils régionaux élus en matière de politique régionale.

Par ailleurs les réformes récentes n'ont pas nécessairement généré des économies de coût. Les nouveaux transferts de compétences vers les niveaux infranationaux n'ont que marginalement conduit à la

suppression de certaines délégations aux services déconcentrés. Ce frein à la migration des fonctionnaires nationaux vers la fonction publique territoriale est aussi accentué par les difficultés administratives de passage d'un corps à l'autre. Ces raisons conduisent à des créations d'emplois, notamment par voie externe, à l'échelon infranational. De plus, si la division du travail s'est affinée (avec certaines fonctions économiques et stratégiques assignées au Conseil régional, la politique sociale et les routes dans une large mesure dévolues aux départements et les services de proximité aux communes), c'est le plus souvent la co-décision qui s'impose dans la mesure où la répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement n'est que très rarement exclusive. A cette considération s'ajoute le fait que la Constitution française ne reconnaît aucune tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. La politique régionale s'appuie donc nécessairement sur la coordination entre l'État et les collectivités territoriales afin de préserver la cohérence des interventions. Ce constat est renforcé par le fait que l'État reste, et de loin, le premier contributeur des collectivités territoriales. Dans ce contexte pourtant, la créativité institutionnelle demeure forte et le potentiel de coopération entre les acteurs élevé.

Du point de vue de la mise en œuvre de la politique de compétitivité, le plus grand rôle accordé aux collectivités territoriales est une évolution particulièrement positive. Leur connaissance des territoires, leurs relations avec les entreprises locales et régionales et leur proximité des citoyens les désignent comme des partenaires stratégiques pour mettre en œuvre et adapter la politique aux conditions particulières des territoires. Le programme des pôles de compétitivité leur ménage d'ailleurs une place maintenant plus importante et ceci pas seulement pour abonder les financements mais aussi pour fournir des infrastructures et des services publics et prendre leur place dans les structures de gouvernance.

Dans ces domaines la coordination avec le niveau central est importante. Elle s'effectue surtout dans le cadre des contrats de projet État région (CPER), dispositif phare de l'action publique dont l'utilité est reconnue par les différentes parties prenantes (essentiellement gouvernement central et conseils régionaux, mais aussi les structures de conseil tels que les conseils économique et sociaux, national et régionaux). Ces contrats qui concernent des opérations d'investissement au coût partagé entre niveaux centraux et régionaux rencontrent néanmoins des problèmes liés au caractère flou de certains de leurs objectifs, au risque de saupoudrage et à la complexité des procédures de gestion. Ils font donc aujourd'hui l'objet d'une discussion visant, après une vingtaine d'années d'existence, à réformer leur mode opérationnel pour plus d'efficacité. Il semble nécessaire tout d'abord d'éviter la dispersion présente, et d'amener l'État à mieux respecter ses engagements. Il s'agit ensuite de clarifier les prérogatives des régions tout en maintenant un soutien particulier au développement territorial infra régional. Il est important enfin d'en faire plutôt un outil de développement des régions qu'un moyen de péréquation entre elles.

S'agissant des collectivités locales et de leur impact sur le développement régional, celui-ci est en grande partie fonction de leur taille. Nombre de communes françaises sont à cet égard beaucoup trop petites pour avoir un rôle déterminant dans ce domaine (et refléter efficacement les préoccupations locales). Ces disparités sont manifestes en termes de potentiels fiscaux, dans la mesure où l'impôt local dominant est la taxe professionnelle et parce que la répartition des entreprises et de leur richesse n'est pas homogène entre municipalités. Le gouvernement central a donc développé une politique d'incitation à la coopération volontaire (notamment via la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 1999) qui a rencontré un grand succès. En janvier 2005 88% des communes étaient réunies en 2525 EPCI, représentant plus de 52 millions d'habitants. Une grande partie de ces regroupements, dits à fiscalité propre, ont d'ailleurs pour principe de partager le fruit de la taxe professionnelle et de remplacer les différents taux appliqués auparavant par les communes partenaires par un taux unique. Cependant le rapport coût /efficacité de ces structures ainsi que la nature de leur périmètre sont souvent critiqués. Il est important en outre de remarquer que l'expansion des intercommunalités, parfois très puissantes en termes de budget à gérer et de domaines d'action, n'a pas remis en cause d'autres niveaux existants.

Ces intercommunalités visent essentiellement des objectifs de gestion améliorée. L'Etat a cependant aussi prévu des intercommunalités de projets (pour le développement économique et les services publics locaux) : les structures de « pays » (qui ne constituent pas un niveau institutionnel supplémentaire). Fondés sur la coopération volontaire d'acteurs publics et privés locaux, les pays définissent leur territoire géographique de projet. Pensés au départ comme moyen de mettre en synergie des acteurs du monde rural, les pays sont aujourd'hui confrontés à la question de leur rapport aux zones urbaines. Certains « pays urbains » font participer au dispositif tant des agglomérations que des petites communes rurales. Si cette évolution pose problème, c'est que les pays peuvent être, comme les agglomérations, les partenaires de contrats avec l'Etat central et la région dans le cadre des CPER. On peut alors se demander s'il ne serait pas plus efficace, au lieu des deux dispositifs distincts actuels (contrats d'agglomération et contrats de pays) de ne retenir qu'un « contrat territorial » unique fondé sur les zones fonctionnelles et la synergie entre les acteurs locaux.

L'évaluation

C'est sans doute le domaine où il reste le plus de chemin à parcourir. S'il existe en matière de programme et de politiques régionales de nombreuses études d'évaluation, elles ne permettent guère d'éclairer la décision car elles sont trop parcellaires et spécifiques. Les CPER sont emblématiques de cette situation. La conduite des évaluations a été attribuée à l'échelon régional. Beaucoup de ces évaluations revêtent un caractère ponctuel et s'intéressent à des segments localisés de politique publique qui peuvent varier suivant les régions. La synthèse ne peut donc être réalisée que pour les programmes poursuivant un même objectif. Des réformes sont en cours à la DIACT afin d'améliorer la centralisation de ces dispositifs d'évaluation et la synthèse des informations tirées des expériences des différentes régions. Cette condition s'impose si on veut mettre en place des systèmes incitatifs fondés sur la performance comme cela est le cas à l'échelle européenne ou dans certains pays comme l'Italie (et d'une manière encore plus systématique dans les pays scandinaves et anglo-saxons).

Au total beaucoup d'innovations institutionnelles ont été développées mais leur impact sur la politique rarement apprécié. La valorisation des expériences locales et l'intégration des collectivités territoriales dans le dispositif de la politique régionale pâtiennent de toute évidence de leur faible visibilité et d'un « benchmarking » souvent inexistant. Pour l'heure on met plus l'accent sur les techniques d'évaluation que sur l'application de leur résultat et la diffusion des bonnes pratiques mériterait d'être structurée. La généralisation de l'évaluation et la valorisation du dynamisme des expériences locales réussies permettraient de dépasser une culture de l'action publique largement fondée sur les appels à projets. Elles contribueraient de toute évidence à simplifier les procédures, à mettre un frein à la prolifération institutionnelle et à rendre plus transparente la politique régionale suivie.