
Cercle Orion

Club politique et d'influence indépendant



PLUS DE COHÉSION, DAVANTAGE DE POTENTIELS : FAIRE DES TERRITOIRES UNE CHANCE DURABLE POUR LA RELANCE

Octobre 2022

PARIS - LONDRES - BRUXELLES - LUXEMBOURG



CERCLE ORION

Club de réflexion politique et d'influence indépendant

Le Cercle Orion est un club *politique* et d'influence indépendant, laboratoire d'idées de référence, visant à promouvoir l'engagement de la jeune génération, fondé en janvier 2017 par Alexandre MANCINO.

Son but est de prendre part au débat intellectuel et de contribuer à la compréhension des enjeux et transformations du XXI^e siècle pour agir et être source de propositions pour le monde de demain. Il s'articule autour d'évènements de très haute qualité avec des personnalités du monde politique, économique ou intellectuel ainsi qu'à travers des contributions d'experts sur les sujets de société.

Les activités du Cercle visent à éclairer les décideurs publics et privés confrontés aux enjeux contemporains.

À travers l'ensemble de ses activités – *réflexions, propositions, publications, lobbying & influence, accompagnement de start-ups, évaluation des politiques publiques, participation citoyenne et expérimentation* – le Cercle Orion joue un rôle d'acteur du débat démocratique.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : www.cercleorion.com

Plus de cohésion, davantage de potentiels : faire des territoires une chance durable pour la relance

« Des crises naissent les changements »

**Note rédigée par Léa Schüler-Allal et Simon Mouyal,
coordinatrice et membre du Comité Économie, Finance et
Budget du Cercle Orion**

Cette note a pour objet de discuter des fondements et des conséquences du manque de cohésion entre les territoires français, qui opposerait Paris et les grandes métropoles urbaines avec le reste des territoires plus épars.

L'opposition entre les deux a désormais assez vécu : il convient désormais à toutes les parties prenantes concernées d'accompagner les changements déjà à l'œuvre pour rendre chacun des territoires attractifs et indépendants à sa manière.

De cet élan naîtra une France plus unie et plus forte.



Table des matières

Synthèse des recommandations	5
Introduction	6
PARTIE I - La France se caractérise par un tissu territorial déséquilibré, pour des raisons historico-économiques, que la politique de cohésion n’a qu’imparfaitement corrigé.	8
I. a. Un fort déséquilibre territorial en France, résultat d’une tradition politique pluriséculaire et de politiques économiques défavorables	8
1. Une asymétrie socio-économique territoriale française très importante	8
2. ... résultat historique d’une tradition politico-administrative centralisatrice	8
3. ... et de politiques économiques bénéficiant à des espaces très concentrés.....	9
I. b. ... que les politiques d’aménagement du territoire n’ont que partiellement résorbé, d’où une crise du déclassement social	9
1. La mise en œuvre d’une politique publique de cohésion territoriale... ..	9
2. ... dont les résultats sont encore à ce stade insuffisants	10
3. ... ce qui induit un sentiment de déclassement social durable, dont la crise des Gilets jaunes a été la manifestation	10
PARTIE II - Les politiques publiques récentes consacrent comme priorité la cohésion territoriale, ce qu’il convient d’approfondir institutionnellement et socio-économiquement	12
II. a. Des politiques publiques ont ainsi été mises en œuvre afin de renforcer le nécessaire rééquilibrage territorial,	12
1. Les récents plans de relance et d’investissement ont un fort ciblage sur la politique de cohésion territoriale	12
Des programmes d’appui spécifiques autour de thématiques structurantes pour le développement local ont été développés au cours de ces cinq dernières années :.....	12
2. ... ce qui consacre, au total, un important investissement, inscrit dans la durée, à destination de cette politique	13
3. ... l’approche financière étant intégrée dans une volonté politique globale d’un dialogue partenarial renforcé entre État et collectivités	13
II. b. ... ces politiques devant être approfondies en consacrant le niveau local comme acteur essentiel de la relance	14
1. Il convient de rééquilibrer juridiquement le rôle institutionnel et politique des collectivités locales	14
2. ... et de renforcer socio-économiquement la cohésion intra- et inter-régionale	15
3. ... afin de développer un écosystème de politiques publiques prônant le dynamisme et l’équité territoriales.....	17
Conclusion	19
Bibliographie	20
Contact	21



Synthèse des recommandations

- 1. Inscrire les prérogatives des collectivités territoriales dans la Constitution**
- 2. Faire du Parlement l'institution coordonnant les politiques territoriales**
- 3. Mettre en place des contrôles *ex ante* et *ex post* par les députés dans chaque territoire**
- 4. Impliquer les acteurs locaux dans les politiques territoriales**
- 5. Penser les politiques de politiques territoriales dans une logique de bien-être locale**
- 6. Décorrélér les aides aux territoires de la rationalité économique et offrir davantage de support aux territoires épars**
- 7. Développer les transports ville à ville plutôt que centre à périphérie**
- 8. Augmenter les partenariats publics-privés pour développer les moyens de transport**
- 9. Soutenir le développement des maisons médicales dans les territoires manquant de médecins (suivi par indicateurs)**
- 10. Privilégier l'accompagnement technique et financier à des projets initiés localement en lien avec d'autres entreprises locales**
- 11. Mettre en place des événements pour connecter les entrepreneurs entre régions**
- 12. Diversifier l'offre de formations dans les territoires**
- 13. Développer des formations initiales à distance notamment au niveau Master**
- 14. Attribuer des bourses de mobilité aux étudiants par les régions au niveau national**

Introduction

« La décentralisation, ce n'est pas qu'une démarche administrative, pas uniquement un dispositif institutionnel. C'est un souffle, un élan, pour l'unité de la République, sa cohésion, l'efficacité de son action. Pour être plus forte, la République a besoin de renforcer ses territoires ».

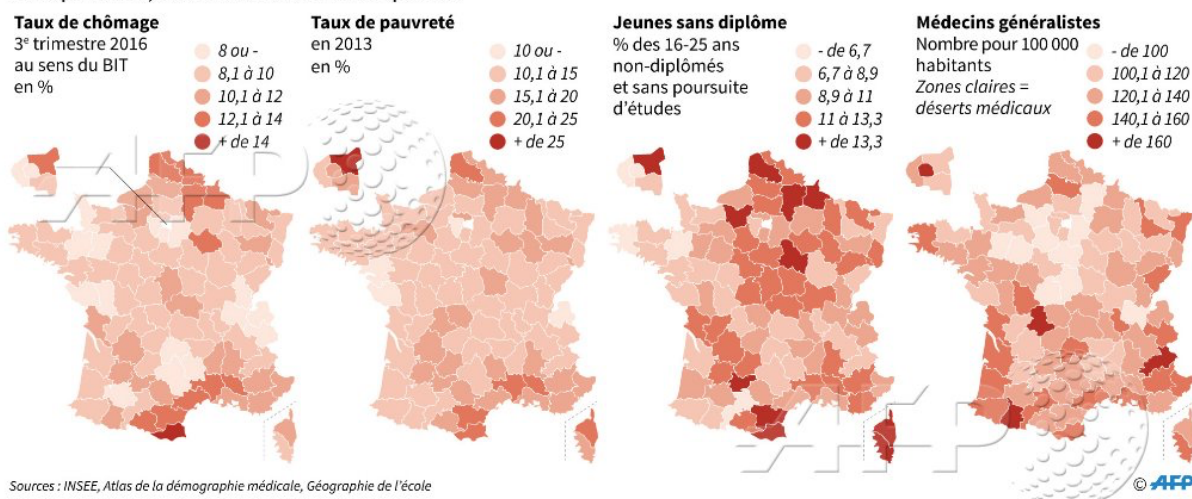
Par ces paroles pleines d'engouement, l'ancien premier ministre Manuel VALLS affirme explicitement l'ambition de la réforme territoriale pour renforcer et moderniser l'économie française afin de relever les défis de la compétitivité auxquels la France fait face en raison de la mondialisation.

Il va ainsi à contre-courant de la vision historique, celle des huit statues représentant les grandes villes de France aux angles de la place Concorde. Cette représentation de la France comme d'un ensemble de quelques villes uniquement marque symboliquement l'oubli d'une majorité du reste du territoire dans la conception que se faisaient les Anciens de la France.

Si cette représentation augmente la réalité, elle n'en demeure pas moins fautive. En effet, les inégalités territoriales existent et se sont même renforcées depuis les années 1990 sur les plans économiques, sociaux, culturels, de mobilité, d'éducation et de santé comme en témoignent les cartes ci-dessous.

Les inégalités territoriales en France métropolitaine

Par département, selon les derniers chiffres disponibles



Cette situation est la conséquence des dizaines d'années de politiques territoriales non ciblées, qui ont privilégié le développement des zones productrices de richesses, tout en délaissant celles qui en avaient alors le plus besoin. Cette situation économique a eu pour conséquence le délaissement de ces régions une partie de ses habitants et entraînant le manque de développement d'infrastructures essentielles en matière d'éducation, de santé, de transport, de télécommunications ; rendant ainsi tout développement économique beaucoup plus fragiles et conduisant à des crises politiques dont le mouvement des Gilets jaunes se fait le dernier écho. L'État contribue certes à ces territoires plus épars. Toutefois,

la stratégie d'aménagement et de développement économique sur du long terme a rapidement été dépassé par une succession de politiques publiques redistributives ou subventionnelles court-termiste.

Or, une France qui ne concentre que Paris et les 15 premières métropoles ne pourra en aucun cas continuer à concourir à armes égales face aux autres régions internationales, il lui faut être capable de mobiliser tous ses atouts. Nous en sommes persuadés : **la France rayonnera davantage quand tous ses territoires brilleront**. Ce processus qui semble inéluctable amène au questionnement suivant : *Comment faire des territoires une chance essentielle pour une relance durable ?*

Cette question doit se lire sous deux angles différents : (i) l'**aspect institutionnel** permettant d'ancrer un nouveau mode de pensée et de fonctionnement et (ii) la **vision politique**, c'est-à-dire l'action sur le terrain. Le déploiement des politiques territoriales efficaces ne pourra se faire que lorsque ces deux axes seront adressés.

Les collectivités territoriales doivent participer au renouveau démocratique ; les élus locaux en sont les ambassadeurs et les rapporteurs, car ils sont proches des citoyens. Le principe de subsidiarité, selon lequel l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par l'action à mettre en œuvre doit prendre la décision, est primordiale dans ce cas.

Parallèlement, l'État doit savoir créer les conditions propices pour que ces territoires rattrapent les autres en favorisant la cohésion dans des domaines divers. Il ne pourra le faire que s'il prend en compte un facteur d'équité et non d'égalité entre les régions.

Dès lors, l'objet de notre étude est d'effectuer un état des lieux des causes historiques et politiques du déséquilibre du tissu territorial en France (I) pour ensuite analyser les politiques de déploiement territorial récentes et proposer des pistes d'améliorations de celles-ci (II).

PARTIE I - La France se caractérise par un tissu territorial déséquilibré, pour des raisons historico-économiques, que la politique de cohésion n'a qu'imparfaitement corrigé.

I. a. Un fort déséquilibre territorial en France, résultat d'une tradition politique pluriséculaire et de politiques économiques défavorables, ...

1. Une asymétrie socio-économique territoriale française très importante

Il y a plus de 70 ans, le géographe Jean-François GRAVIER publiait *Paris et le désert français*, analysant la place considérable occupée par la capitale dans l'Hexagone. Il y fait en effet le constat d'une hégémonie parisienne en termes de démographie, de pouvoir de décision et de production. Ce manifeste de la révolte contre une France déséquilibrée, celle des provinces oubliées et atones face à celle de la région-capitale concentrique, n'a pas vu son constat invalidé au fil du temps.

Ce constat peut cependant être nuancé. En effet, les forces de la mondialisation ont entraîné des mesures d'aménagement du territoire avec la transformation de grandes villes de province comme Lyon, Marseille ou encore Lille en métropoles régionales et un rééquilibrage relatif par rapport à Paris depuis les années 1990.

Si les grandes métropoles ont pu également tirer parti de la mondialisation, d'autres territoires plus épars en sont restés plus en marge du fait de la désindustrialisation du pays, créant une asymétrie importante. En effet, la France est marquée par des inégalités territoriales croissantes entre les métropoles et les territoires à plusieurs niveaux. Avec les 15 premières métropoles, représentant 2% de la superficie du territoire français et 30% de la population, et qui concentrent plus de la moitié de l'activité économique, la France se présente comme le pays le plus polarisé de l'OCDE. Cette asymétrie qui se traduit ensuite dans les salaires et les conditions de vie a un impact majeur sur les inégalités sociales entre les citoyens. À titre d'illustration, l'indice synthétique de développement humain est le plus faible dans le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Champagne-Ardenne et la Corse et le plus élevé en Île-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes.

2. ... résultat historique d'une tradition politico-administrative centralisatrice ...

La France a longtemps considéré la centralisation, « *forme d'organisation administrative érigeant une source unique [l'État] de pouvoir* » comme la seule alternative. En effet, les prémisses de ce processus se retrouvent au Moyen-Âge, la monarchie française

s'étant efforcée d'affirmer son autorité sur « *un agrégat inconstitué de peuples désunis* » selon l'expression de MIRABEAU. Louis XIV, quant à lui, a construit son autorité autour d'un État central et la Révolution française a fait émerger une organisation territoriale uniforme, à l'image d'une République forte et unitaire.

Si la France a amorcé un mouvement de transferts de pouvoirs de l'État vers des collectivités territoriales, entamé en 1982 et révisé dans la Constitution en 2003, son achèvement véritable est questionnable. En effet, l'héritage jacobin issu de la Révolution française n'a jamais disparu. Pour René REMOND, ancien président de la Fondation nationale des sciences politiques (1981-2007), le mouvement de décentralisation aboutit à un système dont la singularité tient tout à la fois à « *la prépondérance du rôle de l'État, dont le domaine d'intervention est le plus étendu, et qui détient le monopole du pouvoir normatif, l'absence de hiérarchie dans les collectivités locales, aucune n'exerçant de tutelle sur les autres, enfin, la faiblesse de l'échelon régional au profit de la vieille institution départementale* ».

En effet, même si ces différentes lois de décentralisation ont permis des avancées relatives à la reconnaissance de la France des territoires, la République française est toujours dirigée par un mécanisme jacobin.

3. ... et de politiques économiques bénéficiant à des espaces très concentrés

La DATAR, administration d'état-major créée en 1963, a entrepris une vision cohérente du territoire, mais excessivement centrée sur les grandes villes des territoires. L'organisation économique reste encore marquée par cette vision. Cette politique a eu tendance à reproduire à l'échelle régionale les inégalités territoriales qui existaient à l'échelle nationale.

Dans les années 1980 et l'émergence de la mondialisation, les inflexions concurrentielles ont remplacé la politique volontariste de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les collectivités territoriales ayant pour objectif de rendre chacun de leur territoire plus compétitif. Or, dans la mesure où les richesses n'étaient initialement pas réparties équitablement, cet environnement nouveau a davantage contribué à la concentration de l'activité sur les métropoles, disposant de plus d'avantages compétitifs, au détriment des villes moyennes.

Ce déséquilibre se retrouve également plus récemment dans le développement des *start-ups*. En effet, la quasi-majorité des incubateurs sont situés à Paris et en Île-de-France. Les entrepreneurs souhaitant se développer dans les autres régions auront plus difficilement accès à des aides opérationnelles et financières.

I. b. ... que les politiques d'aménagement du territoire n'ont que partiellement résorbé, d'où une crise du déclassement social

1. La mise en œuvre d'une politique publique de cohésion territoriale...

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'État français pilote une politique

d'aménagement du territoire dans le but de corriger les inégalités de richesse et de moderniser le pays avec des infrastructures.

Les premières initiatives amorcées en 1955 visent une décentralisation industrielle qui cherche à limiter l'implantation de certaines activités industrielles à Paris et dans les régions les plus industrialisées par des mesures dissuasives (autorisation préalable, dite « agrément » et taxes) et à favoriser leur transfert dans les régions les moins industrialisées par des mesures incitatives (exonérations fiscales, aides et primes). Parallèlement, de grands chantiers de rénovation, de drainage et d'irrigation sont ouverts dans les zones rurales (Auvergne, Gascogne, Limousin, Corse, Languedoc, etc.), tandis que sont planifiées la mise en valeur touristique des littoraux d'Aquitaine et du Languedoc.

À partir de 1963, la DATAR prend le relais dans le pilotage des politiques. Elle se focalise sur le rééquilibrage de l'armature urbaine d'après les préconisations du rapport des géographes Jean HAUTREUX et Michel ROCHEFORT, en renforçant les services et les infrastructures des métropoles régionales, dites d'équilibre. Parallèlement, il s'agit aussi de planifier la croissance des grandes agglomérations par la création de villes nouvelles et l'élaboration de schémas d'aménagement des grandes régions urbaines.

La modernisation et l'industrialisation des grands ports (Dunkerque, Fos-sur-Mer, etc.), l'achèvement de l'électrification du réseau ferroviaire, l'accélération de la construction du réseau d'autoroutes, les aménagements touristiques littoraux et ceux des stations de sports d'hiver (« plan neige » de 1964-1977) visent à faciliter l'ouverture et l'attractivité du territoire dans le cadre de l'internationalisation de l'économie.

Ainsi, entre 1965 et 2011, les disparités entre régions concernant le revenu disponible se sont réduites de 54%, au profit des départements ruraux. Ce nivellement par le haut résulte des systèmes de péréquation, mais surtout du système fiscal et social national, qui corrige indirectement les inégalités.

2. ... dont les résultats sont encore à ce stade insuffisants ...

En conséquence, tandis que les aires métropolitaines représentent, en moyenne, 51 % de la croissance du PIB par habitant, les 15 plus grandes métropoles françaises concentrent 81 % de la croissance française ce qui fait de la France le pays le plus polarisé d'après l'OCDE. Outre le tarissement de la croissance, qui réduit les ressources potentiellement redistribuables, une partie de cette hétérogénéité peut être imputée aux politiques de concurrence européenne impulsées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dès 1975 qui ont réduit l'action de la DATAR, supplantée par un aménagement concurrentiel du territoire se basant sur les initiatives des collectivités locales devant rendre plus attractifs leurs territoires. En conséquence, l'activité s'est polarisée encore davantage autour des métropoles qui possèdent plus d'avantages compétitifs, ce qui s'est fait au détriment des villes moyennes.

3. ... ce qui induit un sentiment de déclassement social durable, dont la crise des Gilets jaunes a été la manifestation

Le sentiment de déclassement part du constat que la mobilité ascendante qui aurait été caractéristique des Trente Glorieuses aurait pris fin et que la mobilité descendante aurait particulièrement touché la classe moyenne française d'après Louis CHAUVÉL. En partie résultat de l'inefficacité voire du renoncement des politiques d'aménagement du territoire, le déclassement serait lié à l'accentuation des inégalités depuis les années 1980 et plus particulièrement les inégalités patrimoniales qui compliquent significativement l'accès à la propriété. Ceci induit un important schisme au sein des classes moyennes entre les nouvelles générations qui possède un patrimoine hérité (même faible) et ceux qui entrent dans la vie active sans patrimoine. De ce fait, les nouvelles générations doivent s'installer dans des logements de moindre prestige ce qui induit un déclassement résidentiel qui est d'autant plus marqué du fait de la gentrification.

En parallèle de ce déclassement résidentiel, l'inflation des diplômes provoque un déclassement scolaire qui se traduit par l'accession à une position sociale inférieure à celle des parents (à niveau de diplôme équivalent) et/ou l'occupation d'un emploi pour lequel on est sur-diplômé. A ce déclassement effectif qui peut avoir lieu s'ajoute les effets psychologiques d'une telle peur qui a considérablement nourri le mouvement des gilets jaunes. Dans son étude sur la pauvreté et l'exclusion paru en novembre 2021, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) a souligné que le sentiment de pauvreté a augmenté de 9 points en France, passant de 8 à 17% en France entre 2014 et 2018, quand un Français sur dix a le sentiment d'être en situation de pauvreté en 2019.

Ce sentiment semble être exacerbé dans les DROM COM où le taux de chômage se situait entre 13% et 19% au troisième trimestre 2021 contre 7,9% en France métropolitaine. Les violentes émeutes anti-vaccin en Guadeloupe ne sont en qu'en partie l'acmé de la défiance généralisée contre les autorités locales et centrales portées par le gouvernement métropolitain.

La France est un pays qui s'est construit autour des grandes villes. Mais paradoxalement, la France, comme aiment à le rappeler de nombreux politiques lorsque l'opportunité se présente, est aussi le pays de la « solidarité nationale ». Cette appellation à visée universaliste nous rappelle la nécessité d'agir aujourd'hui pour aider les territoires plus en difficulté et pour assurer la cohésion économique et sociale du pays dans son ensemble.

Les crises sont pour la plupart catalyseurs de « destruction créatrice » pour toutes les parties prenantes de la société. Toute crise offre une opportunité unique de prendre du recul pour inventer le futur terrain de jeu. S'il est facile de faire le bilan des crises passées, le véritable enjeu est d'identifier, de décrypter les crises futures et d'apporter une réponse adaptée pour en minimiser les effets négatifs et créer un rebond positif. Pour l'État, elle est une opportunité de revisiter son modèle politique et gouvernemental et de questionner les valeurs qu'il souhaite transmettre aux citoyens.

Il est de notre devoir et de celui de l'État de faire de ces crises le déclencheur politique pour bâtir des opportunités inclusives et innovantes.

PARTIE II - Les politiques publiques récentes consacrent comme priorité la cohésion territoriale, ce qu'il convient d'approfondir institutionnellement et socio-économiquement

II. a. Des politiques publiques ont ainsi été mises en œuvre afin de renforcer le nécessaire rééquilibrage territorial, ...

1. Les récents plans de relance et d'investissement ont un fort ciblage sur la politique de cohésion territoriale ...

Des programmes d'appui spécifiques autour de thématiques structurantes pour le développement local ont été développés au cours de ces cinq dernières années :

<i>PROGRAMME</i>	<i>OBJECTIF</i>	<i>STATUT D'AVANCEMENT</i>
AGENDA RURAL	Plan d'action en faveur des territoires ruraux dans le numérique, la santé, la culture, l'éducation, les commerces et services, l'emploi et activité économique, l'écologie, les déplacements, etc.	85 % de ses mesures mises en œuvre
ACTION CŒUR DE VILLE	Redynamisation des centres-villes de 222 villes moyennes	Plus de 6 000 actions recensées pour 3,3 milliards d'euros déjà engagés
TERRITOIRES D'INDUSTRIE	Réduction de la fracture territoriale et création d'emplois	1,3 milliard d'euros depuis cinq ans pour 148 territoires recensés
FRANCE TRES HAUT DEBIT	Inclusion numérique avec déploiement du très haut débit (THD) sur l'ensemble du territoire français d'ici à 2022	6 millions de lignes FttH (« fibre jusqu'à l'abonné ») raccordables en 2020 soit 19 % de plus qu'en 2019
NEW DEAL MOBILE	Objectif de généralisation de la 4G sur l'ensemble du réseau mobile	2 997 sites identifiés dont 1 000 sites déjà en service

Cet objectif de mise en cohérence des financements apportés par l'État avec les besoins spécifiques des territoires se retrouve aussi dans la mise en place des contrats de convergence et de transformation (CCT) dans les DROM COM, en substitution aux contrats de plan État-région déjà existants. Ces derniers définissent une stratégie de long terme de

convergence sur 10 à 20 ans adaptée à chaque territoire ultramarin en vue de réduire les écarts de développement avec les régions métropolitaines.

2. ... ce qui consacre, au total, un important investissement, inscrit dans la durée, à destination de cette politique ...

La multiplicité des dispositifs budgétaires – une vingtaine - nuisent à la lisibilité du budget alloué au rééquilibrage territorial. Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de l'État aux collectivités territoriales, s'élève à environ 26,8 milliards d'euros en 2020, soit 392 euros par personne.

À la suite des conséquences économiques et sociales de la crise de la Covid, le Gouvernement a mis en place le plan France Relance, mobilisant 100 milliards d'euros pour une économie plus compétitive, écologique, résiliente et solidaire, lesquels se concentrent sur 5 axes :

- Développement des tiers-lieux
- Investissement dans le numérique, notamment un accès de qualité pour tous
- Redynamiser le tissu commercial, artisanal et des professions libérales des territoires les plus fragiles
- Crédits de la relance pour 1 514 quartiers prioritaires
- Soutien de la reconquête industrielle avec les Territoires d'industrie

Ce plan, nous le voyons, a vocation à bénéficier à l'ensemble des territoires et des citoyens.

3. ... l'approche financière étant intégrée dans une volonté politique globale d'un dialogue partenarial renforcé entre État et collectivités

Le but de ce quinquennat concernant les territoires a été de mettre en cohérence les financements apportés par l'État avec les besoins spécifiques des territoires.

Aussi, l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) - annoncée par le président de la République lors de la Conférence nationale des territoires en 2017, créée par la loi du 22 juillet 2019 et effectivement créée le 1^{er} janvier 2020 - est le symbole de cette volonté de rapprocher l'État des collectivités territoriales et inversement. C'est ce que revendiquait Emmanuel MACRON « *Je veux un État facilitateur de vos projets. C'est précisément le rôle que je veux assigner à l'Agence nationale de la cohésion des territoires* ». Si l'ANCT reste encore jeune et a encore pour ambition de davantage monter en puissance, son succès est déjà prouvé

D'autre part, à travers France Relance, l'État a alloué à 10,5 milliards d'euros d'aides directes pour soutenir les collectivités locales sur les 100 milliards dans le but qu'elles puissent aussi aider à la relance française :

- 2,5 milliards d'euros aux investissements des collectivités locales pour soutenir 9 500 projets
- Jusqu'à 4,2 milliards d'euros de compensation de pertes fiscales
- 3,7 milliards d'euros à des mesures sectorielles

Les dotations aux investissements sont tout particulièrement destinées aux collectivités les plus fragiles et les moins outillées. Ainsi, les communes dont plus de 15 % de la population réside en QPV ont déjà bénéficié de 27 % de l'enveloppe communale de dotation exceptionnelle France Relance, soit 93 millions d'euros en 2020 alors qu'elles représentent 22 % de la population.

Le Premier ministre le rappelait dans l'éditorial du plan de déploiement France Relance : « *Pour améliorer encore l'efficacité de France Relance, nous impliquons toujours plus les acteurs de terrain, en déconcentrant davantage la mise en œuvre des mesures, mais aussi en consolidant la dynamique de contractualisation avec les collectivités. C'est ainsi que nous pourrions tout à la fois accélérer le déploiement du plan de relance, et le rapprocher encore des préoccupations de nos concitoyens.* ». Cette prise de conscience de l'intérêt de faire participer les acteurs locaux à ce type de mesure est salutaire et nous espérons qu'elle sera continue et renforcée dans les prochaines années.

Au-delà, ces mesures et leur avancement peuvent être directement consultés par tous, ce dialogue étant aussi mis en place entre l'État et les citoyens en toute transparence.

II. b. ... ces politiques devant être approfondies en consacrant le niveau local comme acteur essentiel de la relance

1. Il convient de rééquilibrer juridiquement le rôle institutionnel et politique des collectivités locales ...

Le rôle des collectivités territoriales est défini par la Constitution dans son article 72 alinéa 2 : « *prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Toutefois, cela ne signifie pas que les communes, départements et régions disposent d'une clause de compétence générale leur permettant d'agir dans tout domaine présentant un intérêt public local. Si la Constitution révisée de 2003 a ajouté la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire à la libre administration, il n'en demeure pas moins que leur rôle ne commence que là où l'État décide de déléguer.

Sans pour autant aller vers un modèle de fédéralisme allemand, il serait nécessaire d'inscrire les prérogatives renforcées des collectivités territoriales dans le droit commun pour affirmer et légitimer leur action.

Aussi, à l'image du modèle européen, les collectivités locales pourraient consentir à (i) laisser l'État français conserver une partie de sa souveraineté dans les domaines qui ne peuvent être adoptés qu'à un niveau global, permettant de garantir l'unité de la France dans ses aspects fondamentaux, au travers de « compétences nationales » et (ii) avoir la capacité de mettre en œuvre les politiques les plus adaptées à leur territoire avec une obligation de résultat, et non de moyen au travers de « compétences locales ».

Il conviendrait donc d'inscrire le principe de souveraineté territoriale directement dans la Constitution sur des compétences locales particulières à définir, avec un mouvement des collectivités territoriales à l'État français dans sa globalité plutôt que le mouvement inverse. Il n'en demeure cependant pas moins que cette action se doit d'être orchestrée par une institution plus globale afin de construire la politique la plus efficace et transparente possible.

A qui reviendrait ce rôle de coordination à l'échelle nationale ?

A l'instar de la Commission européenne, nous pensons que le Parlement, en tant que représentant direct élu de tous les citoyens français, serait l'outil politique le plus légitime pour ordonner cette dynamique. Les parlementaires qui sont régulièrement au contact de leurs circonscriptions et qui en ont à la fois une vue d'ensemble et localisée seront les mieux placés pour porter les messages et besoins de leur concitoyens. Ces députés pourront alors réaliser des contrôles *ex ante* et *ex post* directement au contact de la réalité sur le terrain. Des comités composés de représentants par département ou région auraient pour fonction d'aider le Parlement à préparer la politique territoriale. Au-delà, l'accroissement des pouvoirs du Parlement au cours des dernières années dans ses activités de contrôle et d'évaluation ainsi que dans le domaine budgétaire lui donne la capacité d'entretenir le débat démocratique sur les enjeux territoriaux.

2. ... et de renforcer socio-économiquement la cohésion intra- et inter-régionale ...

Partant du constat d'une absence de convergence entre les différentes régions françaises, nous sommes poussés à repenser les politiques au regard de l'objectif de cohésion à atteindre. Plus particulièrement, la territorialisation des politiques socio-économiques apparaît *a priori* comme une solution pour répondre à cette problématique de cohésion française.

Il est essentiel que l'intérêt porté aux territoires davantage en difficulté soit largement décorrélé de la seule rationalité économique. De même, les coopérations voulues et fluides sont bien plus efficaces que les coopérations forcées. Aussi, il est primordial d'encourager tous les acteurs, au sein des régions et entre elles.

Quatre dimensions nous semblent prédominantes : l'accès au transport, l'accès aux soins de santé, le développement des entreprises et l'accès à la formation.

L'accès au transport

« *La fracture sociale est devenue une fracture territoriale. [...] Je reste convaincu qu'elle est aussi une fracture de la mobilité* » (Thierry MALLET, Président-directeur général du Groupe Transdev).

Une étude publiée en juin 2019 par l'Autorité de la Qualité de Service dans les Transports (AQST) indiquait qu'en comparaison avec l'Allemagne, la qualité de la desserte des transports en commun au sein des territoires ruraux était nettement inférieure avec des fréquences inférieures d'un facteur 3 à 5 et une offre bien inférieure dans le domaine des liaisons ferroviaires locales quotidiennes. Souvent, les personnes vivant en-dehors des grands centres, doivent faire une correspondance par ces derniers pour se rendre à leur point d'arrivée. Néanmoins, la France présente une offre supérieure dans le domaine des liaisons plus longues et moins fréquente (3 heures pour un Marseille-Paris *versus* 5 heures pour un Munich-Hambourg).

Aussi, il sera nécessaire de pousser le déploiement des transports de ville à ville

plutôt que de centres à périphéries. Si certaines mesures se développent déjà dans ce sens – notamment la ligne 15 de métro parisien qui vise à réaliser une boucle ferroviaire autour de Paris, à l'intérieur du périmètre de la ligne de Grande ceinture, en passant par les communes intermédiaires – la plupart des petites villes / villages en régions ne sont pas connectés entre eux.

Pour cela, nous préconisons une coopération étroite entre les acteurs publics et privés par des partenariats public-privé (PPP) dans le secteur des transports, gérés directement par les collectivités.

Il est certes important de faciliter la mobilité via les transports, mais les politiques publiques territoriales ne peuvent pas se réduire à cette mesure. Un des enjeux de politique publique est d'identifier la façon la plus efficace de soutenir l'emploi à l'endroit où les personnes habitent quand bien même leur zone de résidence aurait un contexte économique moins porteur.

L'accès aux soins de santé

L'espérance de vie en France a augmenté de 16,5 ans entre 1960 et 2019 (66,3 versus 82,8 en France métropolitaine). Cependant, naître en Île-de-France assure 1,5 an de vie en plus que la moyenne nationale en 2012 pour un homme. *A contrario*, la région Nord-Pas-de-Calais affiche un déficit de plus de 3 ans.

Environ 8% de la population fait face à une situation de faible accessibilité aux soins de santé, ce constat étant multi-factoriel (i) démographie médicale déclinante avec un taux de renouvellement plus faible, (ii) vieillissement de la population et l'évolution des pathologies et (iii) aspirations nouvelles des jeunes médecins.

Nous préconisons le développement d'indicateurs visant à suivre plus facilement les zones ne permettant pas accès aux soins suffisants - par nombre de médecins par nombre d'habitants et superficie selon les spécialités - et le renforcement des aides à l'installation pour les médecins dans ces zones. Au-delà, nous préconisons la mise en place d'un seuil minimal du nombre de médecin par localité à respecter.

Le développement de maisons médicales pourra aider ce développement dans la mesure où celles-ci devront être financées par les collectivités et pourront permettre une minimisation des coûts par une mise en commun de ces derniers.

Nous ne pensons cependant pas que la télé-médecine serait la solution miracle à l'accès aux soins dans toutes les régions. En effet, s'il s'agit d'une évolution remarquable et plébiscitée, elle ne remplace pas un examen physique permettant de déceler des maladies de même que la relation médecin-patient ; au-delà un certain nombre de personnes plus âgées en milieu ruraux ne peuvent pas non plus y avoir accès du fait de l'obstacle technologique.

Le développement des entreprises

Les entreprises sont les acteurs du développement local. En effet, elles attirent la main d'œuvre et poussent au développement des infrastructures (transport, santé, éducation, etc.).

Selon Gilles DURANTON et Diego PUGA, la géographie économique représente un

facteur déterminant de la productivité : une géographie de la production et de l'innovation plus « agglomérée » est plus efficace, plus productive et génératrice d'innovation et de croissance du fait de (i) partage plus efficace des biens intermédiaires et équipements, (ii) un meilleur appariement sur le marché du travail local et (iii) des externalités technologiques localisées.

Nous pensons donc que l'État doit privilégier l'accompagnement technique et financier à des projets initiés localement en lien avec d'autres entreprises locales. Par ailleurs, nous pensons que le développement du tissu économique dans les régions ne peut se faire sans mise en relation de chaque entrepreneur. Aussi, nous suggérons l'organisation à une fréquence plus soutenue des conférences / rendez-vous thématiques au sein des régions mais entre les régions également. Ces événements pourront être mis en place par les CCI locales.

L'accès à la formation

L'hétérogénéité territoriale de l'offre de formation se traduit par une contrainte à la mobilité et, en conséquence, à un départ du territoire d'origine, entraînant une dynamique de qualification et d'emplois restent très contrastées d'un territoire à un autre. Par exemple, les grandes écoles de commerce et d'ingénieurs étant pour le plupart situés à Paris et en région parisienne, un nombre important d'étudiants s'y installent pour étudier, obtiennent des stages ou des apprentissages dans cette même région et continuent à y travailler.

A contrario, les étudiants qui ont des contraintes de mobilité sont contraints de choisir une formation proche de chez eux et se retrouvent partiellement évincer de l'enseignement supérieur, ne pouvant pas toujours accéder à un Master. Ainsi, les territoires qui ont les actifs les plus qualifiés sont ceux qui ont les dynamiques d'emploi les plus fortes, et qui rassemblent les activités à plus forte productivité, dans la mesure où ils sont attractifs.

Nous le voyons bien, une faiblesse de la formation dans des territoires données entraînent *a fortiori* une faiblesse de la croissance et de la productivité économique au sein de ces mêmes territoire par effet domino. Aussi, nous pensons que le développement de la formation est certainement le facteur fondamental du dynamisme des territoires, ayant un effet positif sur le développement économique et *in fine* sur le développement social. C'est donc sur cet élément que l'État et les pouvoirs publics devront mettre le plus l'accent dans les années à venir.

Pour cela, nous proposons trois mesures, (i) une diversification des formations dans les territoires, (ii) le développement des formations initiales à distance notamment au niveau Master et (iii) l'attribution de bourses de mobilité aux étudiants par les régions au niveau national.

3. ... afin de développer un écosystème de politiques publiques prônant le dynamisme et l'équité territoriales

Pour respecter l'équité territoriale, le développement doit répondre aux besoins des habitants d'un territoire donné sans compromettre la capacité des habitants des autres territoires de répondre aux leurs. Selon Peter NIJKAMP, ce principe clé du développement

durable doit répondre à une règle double, (i) le développement dans une région donnée doit assurer un niveau de bien-être acceptable durable dans le temps et (ii) ce développement ne doit pas entraver la durabilité du développement à un niveau suprarégional. Aussi, il ne s'agit pas d'opposer les géographies ou les populations – ce n'est pas un combat des métropoles versus les petites villes ou bien de la France métropolitaine versus les DROM-COM – mais bien au contraire de s'inscrire collectivement dans un projet pouvant mobiliser tous les territoires français, quelles que soient leurs caractéristiques, et dans lequel chacun aurait la capacité de participer à l'effort collectif.

Nous pensons donc que l'objectif des politiques territoriales doit être repensé pour viser davantage la qualité de vie et les critères de bien-être de la population, au-delà des seuls objectifs économiques. En effet, la fonction fondamentale de l'État reste celle de protéger les citoyens, tout ce qui est accompli – notamment son rôle dans le développement économique du pays – ne doit être qu'un moyen pour arriver à cette fin.

Aussi, nous considérons qu'il est aujourd'hui plus que nécessaire de différencier l'action publique au profit des territoires qui sont aujourd'hui le plus en difficulté. En effet, le développement de pôles économiques et sociaux, à la fois européens et internationaux, constitue un atout majeur pour la France. Si ce développement ne peut se faire que dans une certaine partie du territoire, nous pensons qu'il sera nécessaire de questionner ce modèle, autant dans une logique de solidarité sociale que d'efficacité économique.

Conclusion

Nous sommes convaincus qu'une France à plusieurs vitesses, portée uniquement par des régions à très fort dynamisme, restera toujours moins compétitive qu'une France qui permet la participation de toutes ses régions.

Il est urgent d'agir afin que le socle de notre promesse républicaine et de notre pacte social soit rétabli. Ce combat pour l'équité territoriale est *in fine* celui de notre justice sociale.

Bibliographie

- INSEE
- Jean-François GRAVIER, Paris et le désert français, 1947
- Rapports de l'Assemblée Nationale
- Rapport du Conseil d'Analyse Économique, « Territoires, bien-être et politiques publiques »
- Rapport du Conseil d'Analyse Économique, « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire »
- <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>
- <https://www.vie-publique.fr/>
- <https://www.economie.gouv.fr/>
- <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>
- Rapport d'informations du Sénat, « L'exception territoriale : un atout pour la France »
- Hautreux Jean, Rochefort Michel. Physionomie générale de l'armature urbaine française. In: Annales de Géographie, t. 74, n°406, 1965. pp. 660-677
- Cercle Orion, En finir avec les inégalités territoriales : réconcilier la France des villes et la France des champs
- Louis CHAUVEL, La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions, 2016
- Piketty T., Le Capital au XXI e siècle, Paris, Le Seuil, 2013
- Besançon, Yves. « La Spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions. Louis Chauvel Paris, Seuil, 2016, 219 p. ISBN : 978-2-02-107284-6 », Idées économiques et sociales, vol. 187, no. 1, 2017, pp. 77-78
- Autorité de la Qualité de Service dans les Transports, 2019
- Gilles DURANTON et Diego PUGA, The Productivity Advantages of Large Cities, 2012
- Peter NIJKAMP, 1992

Contact

Notre initiative vous intéresse ? Vous souhaitez obtenir plus d'informations, nous rejoindre, contribuer à nos travaux ? N'hésitez pas à nous contacter.



Courriel : cercleorion@gmail.com