

Chapitre 2

Stratégies territoriales et politiques de compétitivité

2.1. Introduction

L'objectif principal de la politique régionale française a été pendant longtemps de favoriser une répartition équilibrée de la production et de l'activité sur le territoire national. Les gouvernements successifs ont cherché en particulier à réduire la prépondérance excessive de la région capitale et ont porté leur effort sur le rattrapage des régions en retard de l'Ouest et du Centre et sur les inégalités de développement des zones urbaines et rurales. C'était pour l'essentiel une politique d'aménagement du territoire directive plutôt qu'incitative et privilégiant l'accompagnement spatial, les infrastructures et l'investissement public dans les régions en difficultés. Cette approche, dominante durant les « trente glorieuses », était caractérisée en outre par une concentration des décisions au niveau central, les politiques étant suivies au niveau régional de manière passive. Le développement territorial s'inscrivait alors dans le Plan national, la stratégie étant mise en œuvre par la DATAR. Selon cette perspective, la gouvernance était conçue de manière hiérarchique, les collectivités territoriales étant en quelque sorte les « agents » du niveau central, qui seul décidait des politiques à mener.

Depuis vingt ans, on assiste en France, comme dans les autres pays développés, à une recomposition des politiques régionales et d'aménagement du territoire. Les conditions socio-économiques, sont très différentes de celles du début des années 80, produisant un nouveau tableau de l'activité économique et des localisations résidentielles. De nombreuses études ont en effet souligné la nature régionale des facteurs de compétitivité et donc la nécessité d'agir à ce niveau pour stimuler la croissance et l'emploi. Dans ce contexte la politique de développement régional consiste aujourd'hui à soutenir les projets des autorités infranationales et à cibler le développement économique. Si la plupart des pays continue certes de pratiquer des politiques de redistribution des ressources pour maintenir l'offre de services publics dans les territoires, les politiques régionales cherchent de plus en plus à mieux exploiter les potentiels des régions quelles qu'elles soient et à accroître leur compétitivité. La stratégie française s'inscrit dans ce schéma.

L'évolution de la politique régionale européenne a aussi fourni un nouveau contexte aux politiques territoriales et des structures transnationales pour les activités des autorités régionales et locales. Les régions sont devenues les briques de base de l'Europe compétitive et apparaissent maintenant comme le territoire pertinent de la construction du partenariat entre les élus locaux, l'État et

l'administration communautaire. Même si l'État central continue de jouer un rôle dominant dans les régions par le biais des préfets et de ses services déconcentrés (c'est-à-dire situés en régions et non à Paris) qui mettent en œuvre localement les politiques des ministères sectoriels, des relations nouvelles se sont établies avec les niveaux infranationaux de gouvernement. Ceux-ci voient leurs champs de décisions se développer tandis que l'État central remplit de plus en plus une mission de stimulation et de coordination plutôt que de gestion hiérarchique.

La politique régionale traditionnelle

Dans le cadre de la stratégie reflétée par les lois d'Orientation sur l'aménagement du territoire de 1995 et 1999¹, la politique régionale a adressé et continue d'adresser des thématiques liées à la géographie du pays (densité relativement faible, étendue, dispersion des grandes zones de peuplement), à sa position (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, exode rural, quartiers sensibles, restructurations industrielles). La diversité des régions et de leurs performances et la volonté publique de corriger les inégalités spatiales a suscité par ailleurs des initiatives pour favoriser l'égalité des chances entre les territoires. L'État a 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). Allègements de charges sociales, incitations fiscales, aides directes constituent les éléments du dispositif qui va en s'amplifiant en fonction de l'intensité du handicap économique et social du territoire concerné, par exemple dans les zones urbaines sensibles et les territoires ruraux prioritaires. La PAT rémunère quant à elle la création d'emploi dans des territoires à développement économique faible via une prime par emploi créée. Ces instruments constituent le socle de base des politiques pour les territoires défavorisés. Ils peuvent mobiliser des fonds significatifs (par exemple dans le cadre des dispositifs de reconversion de sites industriels en difficultés)².

Alors que cette politique de développement régional se distingue peu des politiques standard conduites dans les autres pays membres, la France présente une particularité importante : son large recours aux contrats dans les interventions impliquant différents niveaux de gouvernement ou acteurs publics de même niveau. Le mouvement de décentralisation après 1982 a en effet donné des pouvoirs nouveaux aux instances infranationales, la politique régionale devenant une compétence partagée avec l'État central. Pour rendre l'initiative publique cohérente dans ce domaine, un cadre de concertation a été défini. La forme la plus emblématique de ces contrats est celle des Contrats de plan État-région (CPER) qui peuvent d'ailleurs se décliner avec d'autres instances (agglomérations, parcs régionaux, territoires spécifiques).

Avec les progrès de la décentralisation, les régions ont accru leur poids dans les décisions prises et le champ des contrats a été étendu pour couvrir non seulement les infrastructures et la modernisation de l'industrie, mais aussi d'autres domaines de l'action publique.

Les CPER constituent par ailleurs un domaine d'articulation entre la politique nationale d'aménagement du territoire et la politique européenne des fonds structurels. L'intervention de l'Europe est subsidiaire en ce sens qu'elle agit en complément des initiatives nationales et ne peut se substituer à celles-ci. Les financements de la Commission sont effectués sur la base de plans et de demandes de concours fournis par les États membres (DOCUP). En France, la DIACT joue le rôle de relais des préfets de régions et des services de la Commission dans ce domaine (voir encadré 2.1). Comme les CPER ont été synchronisés avec les fonds structurels et comme ils suscitent des actions identiques, le partenariat peut être totalement établi pourvu que les demandes des régions répondent aux desiderata de Bruxelles : diagnostic, évaluation des forces et faiblesses, cohérence avec les objectifs européens.

À cet égard, il est logique de considérer la Commission comme un niveau de décision supranational jouant un rôle dans la gouvernance de la politique française, non seulement directement au travers des fonds structurels, mais aussi parfois en tant qu'inspirateur de la politique nationale dans des domaines variés de l'action territoriale. Ainsi, en matière rurale, la perspective proposée par la Commission de prôner dès le milieu des années 90 le développement durable comme alternative à l'agriculture dite productiviste a servi de ligne directrice à la politique rurale française. La mise en œuvre de programmes transrégionaux ou transfrontières (INTERREG) a aussi précédé les réflexions des instances centrales sur ces questions. Enfin, l'expérience des programmes communautaires a contribué à diffuser un style et des méthodes et considérablement enrichi les procédures d'évaluation nationales.

À terme et compte tenu de l'élargissement, on peut cependant s'attendre à des réductions significatives des financements européens en métropole. Des redéploiements du budget européen peuvent aussi en atténuer les effets. Il est possible qu'ils conduisent à augmenter les dépenses régionales pour la compétitivité, la recherche et l'innovation (nouvel objectif 2) et confortent le soutien à la stratégie de Lisbonne (accroissement des fonds alloués au 6^e PCRD et qui devrait être plus significatif pour le 7^e)³.

La nouvelle politique territoriale

En germe dans la loi de 1999, et illustrée dans certains CIADT depuis et notamment celui de 2002 (voir encadré 2.2), une nouvelle politique territoriale de compétitivité s'est ajoutée aux mesures et politiques régionale existantes. L'émergence de cette politique s'explique à divers titres. Tout d'abord, la

Encadré 2.1. **Le rôle de la DIACT (ex-DATAR¹) dans la politique régionale française**

À l'échelon central, la DATAR, maintenant renommée DIACT, continue d'animer la politique régionale française depuis les années 60. Compte tenu de la redistribution des compétences entre les niveaux centraux, régionaux et départementaux, elle est amenée de plus en plus à jouer un rôle de négociateur. La Délégation a perdu ses relais locaux (Missions interministérielles spécifiques, SDR) et aussi une partie de ses leviers financiers². Moins centraliste et dirigiste que par le passé, la DIACT s'est recentrée sur ses fonctions stratégiques.

La Délégation dispose d'une capacité d'influence qui résulte de sa vocation interministérielle. À ce titre, elle est d'ailleurs un organisme sans équivalent hors de France. Son rôle de coordinateur dans la préparation des contrats de plan et d'interface avec la Commission lui confère en outre une fonction de relais des instances nationales et supranationales. Par ailleurs, la multiplication des niveaux infranationaux : intercommunalités, agglomérations, pays, départements, régions et des instruments positionne la DIACT au centre d'un réseau complexe d'interactions institutionnelles et conforte sa place d'instance incontournable pour toutes les questions nécessitant une bonne connaissance des territoires. Le budget de la DIACT ne représente toutefois qu'une très faible partie de l'effort budgétaire français en matière d'aménagement du territoire³. Les grands ministères, par exemple le ministère de l'Équipement, le ministère de l'Agriculture ou le ministère de l'Intérieur, portent en effet la plus grande part des financements⁴. Initialement rattachée au Premier ministre, la DIACT a connu depuis des tutelles ministérielles diverses dont la dernière en date est la mise à disposition du ministère de l'Intérieur en 2005. Ces tutelles qui ont reflété les priorités des gouvernements successifs ont rendu son rôle complexe.

1. La DATAR a été rebaptisée en octobre 2005 : DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires).
2. Voir P. Mazet, *Aménagement du territoire*, Armand colin, Paris 2000.
3. Quelques % de l'effort financier public total en faveur de l'aménagement du territoire. Les dotations du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ne dépassent pas les 50 millions d'euros.
4. Respectivement 35 % et 21 % de l'effort de l'État pour 2005 pour les deux premiers ministères.

compétition dans les pays industrialisés se joue de plus en plus sur l'économie de la connaissance et la mise en œuvre des technologies. On considère maintenant que près de 50 % de la production industrielle est le fait de secteurs dont l'activité est basée sur le savoir. La circulation de ce savoir et son intégration dans les produits nouveaux sont souvent locales et régionales. Le dynamisme et la compétitivité des régions ne sont cependant pas fondés

Encadré 2.2. Les thématiques des Comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) récents*

2000 février :	Développement durable du littoral et Sécurité en mer.
Mai :	Schémas de services collectifs, Contrats de plan, Relocalisation d'emplois publics, Mesures territoriales spécifiques.
2001 juin :	Équilibre territorial, Bassins en conversion, Modernisation des services publics, Société de l'information, Espaces sensibles.
2002 décembre :	Nouvelles orientations, Valorisation du rôle des grandes villes, Pôles d'excellence, Égalité des chances des territoires.
2003 mai :	Contrats de site et Revitalisation de territoires spécifiques.
Septembre :	Monde rural (ingénierie territoriale, accès aux services publics, réduction de la fracture numérique, lignes aériennes, gestion foncière, espaces périurbains, zonage, nouvelle population, espaces montagneux).
Décembre :	Réforme des contrats de plan, Stratégies des métropoles, Infrastructures de transport, Accès à l'Internet haut débit.
2004 septembre :	Pôles de compétitivité, Accompagnement du haut débit et Nouvelle politique du littoral, Mesures territoriales.
2005 juillet :	Pôles de compétitivité, Mesures territoriales.
Octobre :	Pôles de compétitivité (validation de 55 pôles), Anticipation des mutations économiques, Partenariat public/privé, Infrastructures de transport et Mesures territoriales.
Décembre :	Pôles de compétitivité (validation de 9 pôles).

* Appelés avant octobre 2005 Comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT).

seulement sur la R-D. Il est donc crucial de combiner les actions pour favoriser les synergies recherche/connaissance/industrie dans les régions avancées mais aussi de pouvoir mobiliser les potentiels dans les autres régions pour mieux diffuser l'innovation et soutenir l'emploi et la croissance, d'autant que de nombreux rapports (Conseil d'analyse économique, 2004a et b), les indicateurs de l'OST (Observatoire des sciences et des techniques) et les tableaux de bord de l'innovation (OCDE, UE) confirment l'insuffisance des capacités d'innovation de l'économie française et l'érosion de ses positions nationales et régionales dans ce domaine (voir aussi chapitre 1).

Dans ce contexte, le gouvernement a mis en place des dispositifs pour stimuler la compétitivité des territoires. On se limitera dans ce chapitre à analyser leurs impacts et leurs perspectives. De fait l'action publique se déploie pour l'essentiel dans trois domaines :

- a) Tout d'abord, les « clusters » régionaux et locaux. Les initiatives publiques visent à susciter des projets favorisant l'agglomération et la coopération des entreprises dans des secteurs traditionnels (Systèmes productifs locaux ou SPL) et le renforcement des liens avec les capacités de recherche locales publiques ou privées et les systèmes de formation dans les domaines à plus forte valeur ajoutée et intensifs en R-D. Cette politique de grappes, de synergies locales, d'échanges de savoir constitue tout l'enjeu du programme des pôles de compétitivité lancé à l'automne 2004 (section 2). Cette vision régionale donne aussi un rôle important aux collectivités territoriales non seulement pour abonder les financements gouvernementaux mais aussi pour financer des initiatives complémentaires. Ce programme a conduit récemment à labelliser 67 pôles dotés d'un bon potentiel d'innovation dont 15 ayant un niveau international reconnu.
- b) Les espaces urbains et ruraux, catégories maintenant plus hétérogènes et dont les potentiels de compétitivité sont mieux appréciés notamment au travers des mouvements de migration. La politique de la ville cantonnée aux problèmes sociaux et aux quartiers en difficulté semble en effet opérer une mutation en s'articulant sur les contrats d'agglomération (contrats de développement signés entre des regroupement de communes et l'État) et les futures contrats métropolitains (formule similaire pour les très grandes villes (voir ci-dessous section 3). L'État et les collectivités modernisent aussi leurs outils dans les territoires ruraux et dans les régions exposées aux délocalisations et aux restructurations par exemple avec les contrats de site (contrat signé entre l'État et un territoire particulier pour promouvoir son re-développement). La gestion de la « destruction créatrice » prend dans ces territoires des formes nouvelles. En particulier l'anticipation et la préparation aux changements futurs commencent à s'y imposer comme un élément central de l'action publique (section 3).
- c) Les politiques d'infrastructures numériques. Même si des problèmes subsistent en matière de plateforme logistique ou parfois d'accessibilité et de liaisons transversales, dans la plupart des domaines d'infrastructures les retards d'équipement sont considérés comme rattrapés⁴ et un certain équilibre assuré sur le territoire. Pour certaines technologies d'information, en revanche, la couverture nationale est loin d'être réalisée et les conditions de concurrence peuvent être améliorées. Ceci concerne notamment le haut débit, un élément de connectivité qui peut affecter le fonctionnement et la compétitivité des entreprises et qui fera l'objet de la section 4.

2.2. Politiques de compétitivité industrielle régionale et politiques de grappes

La valorisation des PME : Les systèmes productifs locaux (SPL)

Sans disposer d'une palette aussi variée de districts industriels que l'Italie ni de leur force de frappe économique (40 % de la production manufacturière italienne et plus de 50 % des exportations), la France a développé des formes de gouvernance locale de groupes d'entreprises qui peuvent s'y apparenter (systèmes productifs locaux). Beaucoup d'entre eux ont une origine ancienne, ayant perduré en dépit de l'absence d'institutions intermédiaires pour fortifier leur environnement et du professionnalisme insuffisant des associations de managers voire des chambres de commerce locales. Souvent concentrés dans les activités low-tech les districts sont localisés à la périphérie des régions centrales et dans des zones semi-rurales (Savoie, Rhône-Alpes, Vendée, Sud Alsace, Bretagne Est)⁵. D'autres se sont construits dans le sillage de grandes firmes donneuses d'ordre. Les études de P. Veltz ont montré que sous l'effet de l'europanisation et de la mondialisation des grandes compagnies, les PME sous traitantes après des processus d'adaptation ont cherché à diversifier leurs productions et leurs clients et ont souvent réussi à se réorganiser dans des formes plus proches de l'intégration horizontale et du réseau que des coordinations verticales antérieures⁶. Dans de nombreuses villes et capitales régionales (par exemple : Rennes, Nantes, Toulouse, Strasbourg), la fourniture de biens collectifs par les collectivités et l'État, voire le secteur privé, (associations, réseaux de coopération, fourniture d'information, programmes de formation, infrastructures) a été déterminante pour la consolidation des systèmes productifs locaux régionaux.

Les avantages des SPL sont connus (productivité supérieure aux firmes isolées, capacités d'exportation plus élevées, diminution des coûts de transaction⁷). Cependant, les marchés échouent souvent à faire naître spontanément ces groupements locaux d'entreprises là où un potentiel existe et les gouvernements sont appelés à aider les SPL latents à se matérialiser. Les modes d'intervention des pouvoirs publics sont divers et souvent décentralisés. Ils visent à activer les grappes, à faire émerger des formes de gouvernance (réseaux, forums pour le dialogue, structures d'animation) et à encourager les investissements dans les groupements locaux de firmes.

Il reste que la priorité accordée aux PME et aux agglomérations de petites entreprises dans la politique française est relativement récente. Pendant longtemps en effet l'action publique et en particulier la politique industrielle ont été marquées par le tropisme des grandes entreprises⁸. On considèrerait qu'il fallait acquérir une taille suffisante pour prétendre à la compétitivité internationale et s'engager sur les marchés d'exportation. Ainsi, pendant la période dite des trente glorieuses, la stratégie industrielle inspirée par le

rééquilibrage du territoire a consisté surtout à inciter les grandes entreprises à relocaliser leur production dans les zones moins développées.

La politique est devenue plus favorable aux PME dans la phase de crise des industries traditionnelles et d'intensification de l'internationalisation des grandes entreprises qui débute dans les années 80, mais la visibilité des SPL ne progresse pas. Dans les régions de vieille industrialisation, l'État est d'abord engagé dans des politiques de défense de l'emploi et de transferts de revenus qui ne s'avèrent pas soutenables à terme et laissent progressivement la place aux efforts de diversification. Si un certain nombre d'aides sont dirigées vers les PME dans des domaines divers (formation, conseil, management, accès à la technologie, création), leur dispersion, la faiblesse des centres techniques et l'environnement peu favorable à l'entrepreneuriat en réduisent la portée. Ces politiques ne visent pas le développement des liens entre firmes. Si ce concept est plus présent dans les technopoles, celles-ci ne débouchent pas pour autant sur de réelles agglomérations d'entreprises ayant de forts potentiels de coopération. Souvent installées par l'État et les collectivités territoriales pour des questions d'image et sans analyse précise de la demande, les technopoles remportent des succès mitigés. L'impact sur les PME est très limité. Les investissements à réaliser sont onéreux et le seuil de décollage souvent éloigné dans le temps.

Pendant cette période de redéploiement de l'économie et d'ouverture progressive des frontières, le rôle des PME s'est néanmoins fortement accru (les petites et moyennes entreprises représentent à la fin des années 90, 53 % des emplois et 40 % des investissements). Même si nombre d'entre elles sont des filiales de grandes entreprises et se sont modernisées dans leur giron, plus du tiers (pour les entreprises entre 200 et 499 personnes) sont des firmes indépendantes souvent avec des marchés locaux et régionaux, occupant des niches ou jouant le rôle de sous-traitant pour des firmes plus importantes⁹.

Les initiatives récentes

Dans ce domaine, la politique suivie par le gouvernement a consisté d'une part à reconnaître le fait SPL et d'autre part à labelliser un certain nombre de systèmes productifs locaux et à leur fournir une assistance limitée pour des activités communes. Il ne s'agissait pas de créer des systèmes productifs locaux nouveaux mais d'amplifier la coopération et d'optimiser le fonctionnement des SPL existants. Le cahier des charges des deux appels d'offre de 1998 et 1999 lancés par la DATAR indiquait des conditions de sélection précises : la présence sur les territoires concernés non seulement d'une concentration d'activités mais aussi de relations interentreprises denses, d'une ou plusieurs structures d'animation et d'opérateurs qualifiés pour stimuler les interactions entre entreprises. Les financements ont surtout concerné des dépenses collectives « légères » de gestion : animation, audit, réalisation de sites Internet, communication interne, études et diagnostics et de manière plus limitée des initiatives commerciales ou d'innovation.

L'assistance économique fournie semble avoir eu des effets économiques et territoriaux bénéfiques selon les différentes évaluations conduites¹⁰. Pour le budget de l'État leur coût a été tout à fait modeste : 3.6 m EUR (pour 96 projets retenus) même s'ils ont été souvent abondés par des cofinancements des fonds structurels et de partenaires publics et privés. Par ailleurs le processus de sélection a abouti à une bonne couverture territoriale (avec toutefois une plus grande présence relative de Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, de la Franche-Comté et de l'Auvergne, l'Ile-de-France étant notoirement sous représentée). Il a également confirmé la vigueur du phénomène SPL dans les grandes villes régionales. De nombreux systèmes productifs sont toutefois restés en dehors de l'échantillon primé. Une étude de repérage a montré qu'environ 680 couples zones d'emploi/secteurs d'activité pouvaient être considérés comme des SPL potentiels¹¹. Enfin, les analyses effectuées ont confirmé que dans les agglomérations organisées en SPL la création d'emploi entre 1993 et 2001 avait été de 9 % contre 5.7 % dans les secteurs équivalents. Au total si la politique des SPL lancée à la fin des années 90 a eu des ambitions limitées, elle semble avoir atteint ses objectifs. Elle a notamment encouragé la mise en réseau et apporté un concours déterminant à la mobilisation locale des entreprises et des collectivités. Celles-ci ont souvent œuvré pour que ces initiatives soient intégrées dans les contrats de plan et les fonds structurels.

Se pose maintenant la question de la poursuite et du suivi de ces mesures notamment pour capitaliser sur l'élan acquis. La politique de la DATAR a surtout visé à financer et à stimuler l'amorçage des coopérations dans les systèmes productifs locaux. Même si les SPL français sont plus petits et plus dispersés territorialement que leurs homologues de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Italie, leur impact sur les performances économiques régionales pourrait être rendu plus significatif. Les aides distribuées par le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) ont notamment contribué à faire émerger des leaders locaux, à accroître la visibilité des firmes et des associations qu'elles ont constituées et à améliorer la gouvernance territoriale. Les pouvoirs publics pourraient vouloir donner de nouvelles impulsions à la politique des SPL en se focalisant sur les services et les biens collectifs qui constituent l'avantage comparatif majeur des systèmes de firmes. Comme le montrent les expériences étrangères, la boîte à outil de ces politiques est variée (diagnostic et benchmarking, création d'associations, organisation de l'offre de services, marketing de la région, etc.). Des initiatives ciblées sur les formations spécialisées, l'entrepreneuriat, l'exportation pourraient venir conforter et assurer une plus grande stabilité des liens tissés dans le cadre des appels à projet initiaux. Le gouvernement a d'ailleurs déjà réservé un budget de 4 millions d'EUR au CIADT de septembre 2004 pour de nouvelles mesures.

Le renforcement des liens entre les entreprises et la recherche : L'émergence des pôles de compétitivité

Même si une certaine continuité existe avec les grands SPL (21 ont postulé comme pôles de compétitivité), la démarche de pôle est plus ambitieuse. Elle consiste à soutenir des « clusters » souvent peu organisés associant des centres de recherche, des sources de savoirs et des capacités industrielles, de synchroniser le développement économique avec celui de la recherche et de créer les alliances nécessaires avec les entreprises sur les territoires (voir encadré 2.3).

D'une certaine manière, la stratégie des pôles de compétitivité a des antécédents et s'ajoute à des mesures existantes. Alors que les programmes de recherche publique ont souvent été utilisés comme élément de

Encadré 2.3. Les caractéristiques des pôles de compétitivité

Les pôles sont constitués par l'ensemble des agents économiques : entreprises, centres de recherche et d'essais, organismes de formation initiale et continue qui contribuent par leurs activités à la création d'une offre satisfaisante sur le marché et mettent en œuvre des projets communs. L'objectif est d'atteindre sur un espace géographique variable une masse critique économique, scientifique et technique pour maintenir ou développer le dynamisme et l'attractivité des territoires. Pour identifier ces pôles, un appel à projets a été lancé et clos en février 2005. 67 pôles ont été labellisés en juillet 2005 dont 6 pôles mondiaux, 9 pôles à forte visibilité internationale et 52 pôles régionaux ou nationaux (voir carte 2.1). Pour 2005-07, l'État prévoit de dédier au lancement et à l'accompagnement des pôles de compétitivité 1.5 milliard d'EUR. Les partenaires associés aux pôles labellisés bénéficieront de trois types de mesures incitatives non exclusives : des subventions publiques, des exonérations fiscales et des allègements de charges sociales, des systèmes de financement et des garanties spécifiques. Les entreprises, situées dans une zone R-D du pôle, reconnue par décret en Conseil d'État bénéficieront d'exonérations de charges et d'allègements de cotisations patronales (50 % pour les PME, 25 % pour les autres), lorsqu'elles participent à des projets de pôle. En complément des crédits destinés à cofinancer les projets de pôles, des crédits d'animation, d'actions collectives et d'ingénierie sont prévus (pour un total de 36 millions d'EUR). Le CIADT de juillet 2005 a aussi décidé d'accompagner le développement du très haut débit dans les pôles. Il affecte 1 million d'EUR à l'appropriation par les PME des technologies numériques. Le gouvernement va par ailleurs consacrer 2 millions d'EUR au développement d'un système de veille et d'intelligence économique pour les pôles de compétitivité.

l'établissement des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) qui financent des projets menés de concert par des PME, des grandes firmes et des laboratoires publics tout en étant ciblés sur des thématiques assez délimitées. Ces réseaux ont bénéficié de fonds substantiels (300 millions d'EUR entre 1998 et 2002)¹³.

Un autre défi pour les régions et leurs pôles de compétitivité est de bien exploiter le gisement d'innovation que constituent les résultats de la recherche publique et de favoriser la multidisciplinarité et donc la mixité de la R-D. En France, cet effort est rendu plus difficile du fait des cloisonnements de la recherche publique (division enseignement/recherche, grands organismes/universités, universités/grandes écoles – voir encadré 2.4). Pour l'heure, la capacité de réponse des organismes publics de recherche (OPR) et des universités aux demandes de l'industrie est limitée par le fait que les chercheurs ont un statut de fonctionnaire et par le fait qu'ils contrôlent dans une large mesure les commissions chargées de définir les projets de recherche. Beaucoup d'équipes de recherche en outre sont mixtes (universités/CNRS), ce qui rend la gouvernance des laboratoires et les relations avec l'industrie plus complexes. La faible autonomie des présidents d'université freine aussi leur capacité à mettre en place des stratégies et à s'engager dans de la R-D coopérative avec l'industrie. Enfin, la rigidité des réglementations de l'emploi gêne de plus en plus le développement des arrangements contractuels entre partenaires du public et du privé. Beaucoup d'institutions fonctionnent cependant avec des associations à but non lucratif qui peuvent recruter du personnel sur la base de contrats privés standard.

Dans ce contexte, les pôles de compétitivité ouvrent des perspectives nouvelles et tranchent sur les démarches « verticales » et sectorielles du passé. C'est tout d'abord une approche territoriale et interministérielle. Ensuite, il s'agit d'une démarche ascendante (*bottom up*). Ce qui est ciblé, ce sont les projets définis par les acteurs eux mêmes. Aucun modèle *a priori* n'est imposé quant à la forme de ces projets. Certains pôles sont focalisés sur le développement technologique (R-D), d'autres ont une dimension plus industrielle et mettent l'accent sur la productivité et la commercialisation, mais ce sont tous des partenariats actifs pour l'innovation. En ce sens, ils se distinguent des parcs scientifiques ou des technopoles. Dans ce cas, on espérait que des fertilisations croisées découleraient de la simple juxtaposition de firmes innovatrices, de centres de recherche, d'institutions d'enseignement supérieur. Ceci s'est effectivement passé dans bon nombre de cas, mais de manière relativement lente¹⁴. Il a fallu ainsi près de deux décennies et des investissements publics conséquents pour que la technopole la plus connue Sophia-Antipolis affirme son succès. Les pôles labellisés par contre sont majoritairement opérationnels, en particulier les pôles mondiaux et à visibilité internationale¹⁵. Il est intéressant de constater par ailleurs que les pôles choisis ont gardé une dimension régionale forte (voir carte 2.1). Enfin, les moyens mobilisés par le gouvernement sont substantiels : environ 400 millions d'EUR sur

Encadré 2.4. **Spécificités et performances du système français de recherche (SFR)**

Une première caractéristique de ce système est le rôle important joué par le secteur public dans l'organisation et l'exécution de la recherche. Le public investit plus de 1 % du PIB dans la R-D (2^e rang en Europe). Sa fragmentation constitue un autre aspect majeur. On distingue en effet plusieurs catégories d'institutions publiques réalisant de la R-D :

- Les Établissements publics scientifiques et techniques de recherche (EPST) par exemple le CNRS (recherche en général), l'INRA (agronomie), l'INSERM (biologie), etc.
- Les Établissement publics à caractère industriel et commercial (EPIC) par exemple l'ANVAR, le CNES (espace) le CEA (énergie atomique), l'IFREMER (sciences de la mer), etc.
- Les universités (au nombre de 85 et dépendant du ministère de l'Éducation nationale).
- Les grandes écoles: scientifiques telles que l'ENS, l'École polytechnique, administratives telles que École nationale d'administration, commerciales comme HEC, l'ESSEC, etc.
- Des entités de recherche à but non lucratif tels que l'Institut Pasteur.

Ce système consacre d'abord une première division entre enseignement (les universités) et recherche (les grands organismes). Il explique que souvent la recherche universitaire est le parent pauvre en matière de R-D publique. Ce constat est confirmé par l'existence de la deuxième division entre universités et grandes écoles, ces dernières attirant l'élite par un mode de sélection sévère. La troisième division reflète les divergences plus traditionnelles entre les impératifs de court/moyen terme de la recherche industrielle et ceux à plus longue échéance du secteur public. Les coopérations entre recherche universitaire et firmes sont particulièrement peu développées (la recherche sous contrat avec les entreprises représente en 2002, 3,5 % de la R-D exécutée par les institutions d'enseignement supérieur, ce chiffre étant nettement inférieur au chiffre correspondant pour le Royaume-Uni (10 %) et les autres grands pays européens).

Par ailleurs, la dualité grandes écoles/universités ne facilite pas l'irrigation du secteur privé par les chercheurs. Les grandes écoles ont traditionnellement des relations étroites avec les entreprises et le secteur privé et leurs élèves y trouvent des postes de haut rang aisément. Compte tenu de leur taille, leur volume de recherche est limité mais bien orienté vers les besoins de l'industrie. La situation est inverse dans les universités où les titulaires d'un doctorat ne trouvent que plus difficilement des situations dans les entreprises et les meilleurs d'entre eux se dirigent souvent vers le secteur public.

Encadré 2.4. **Spécificités et performances du système français de recherche (SFR) (suite)**

Le SFR remonte pour la plupart des structures de recherche à l'après-guerre (certaines universités et écoles sont toutefois beaucoup plus anciennes). Il a connu certains changements (notamment celui du statut du chercheur avec la loi de 1982) qui ont accentué ses rigidités et le vieillissement de la population des chercheurs. En dépit de ses déséquilibres, la France réalise une performance moyenne en Europe (4^e place) pour la DIRD : 2.23 % du PIB en 2002, en progression sur l'année précédente. Elle est certes encore loin de l'objectif de Lisbonne et de la performance américaine, coréenne ou japonaise. Mais elle occupe toujours des positions largement au-dessus de la moyenne européenne notamment pour l'emploi dans les services high-tech, les dépenses publiques de R-D (dont 20 % sont de nature militaire), les dépenses en matière de technologies de l'information ou le nombre de scientifiques et d'ingénieurs (mais les chercheurs sont maintenant en très faible augmentation). Même si la performance en matière de brevets est inférieure à la moyenne européenne, il faut signaler de bons résultats dans le secteur des biotechnologies et aussi dans le secteur des technologies de l'information. Les statistiques en ce domaine sont toutefois difficiles à interpréter.

trois ans en provenance du budget général, 800 millions fournis par les agences et 300 millions correspondant à des exonérations de charges sociales et d'impôts. Ces fonds pourront en outre être abondés par des financements des collectivités et par des fonds européens.

Dans le domaine de la politique des « clusters », beaucoup de pays membres ont accumulé de l'expérience et pointé des *modus operandi* intéressants (voir certains exemples dans l'encadré 2.5) – *spécialisation*. Même si l'ensemble de leurs programmes vise des objectifs similaires à celui des pôles de compétitivité et s'inspire du modèle de l'hélice triple : les interactions entre les firmes, la recherche et les différents niveaux de gouvernement, ils sont souvent spécialisés (sur les PME pour les centres d'expertise finlandais, la R-D universitaire au Japon, les parcs scientifiques au Royaume-Uni). Le nombre des « clusters » ciblés est en général plus limité même si on fait la part des effets de taille des différents pays. Par exemple le « Council of Competitiveness » aux États-Unis recommande au gouvernement fédéral de créer des « innovation hot spots » dans les cinq ans à venir mais indique un chiffre assez faible (10) même s'il le considère comme un minimum. *Coordination* – Par ailleurs, les programmes donnent une grande importance non seulement au pilotage des grappes et à leur animation, mais aussi à la coopération entre les ministères lorsque plusieurs

Encadré 2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs

Programmes nationaux

Le Japon a lancé deux programmes importants. Le premier programme managé par le MEXT (ministère de l'Éducation) cible les universités avec pour objectif de les faire travailler avec les industriels locaux et les organismes de financement pour commercialiser les nouvelles technologies. Le programme vise à réformer les centres de R-D et à améliorer le flux de connaissances par des mises en réseaux et l'octroi de subventions d'amorçage pour les activités conjointes. Pour chaque grappe de savoir, les activités sont managées par une organisation chef de file (en général un centre de R-D). Une équipe de coordinateurs de science et technologie et d'experts anime le « cluster » en organisant notamment des forums et des séminaires. Ils conseillent les participants en matière de priorités, de prise de brevets et d'activités de commercialisation. MEXT investira 410 millions de dollars sur 5 ans sur 18 « clusters » désignés et 5 « clusters » exploratoires.

Le second, géré par le METI vise à capitaliser sur les capacités endogènes existantes de 19 grandes régions et notamment sur leurs structures de R-D et sur leurs caractéristiques industrielles. Il a pour but d'assurer un soutien : a) aux échanges et à la coopération entre l'université, l'industrie et le gouvernement; b) au développement des technologies pour des applications locales; c) à l'établissement de structures pour fournir des formations aux entrepreneurs. Les fonctionnaires des bureaux régionaux du METI (environ 500 personnes) coopèrent avec 5 800 PME et les chercheurs de plus de 220 universités dans le cadre du programme. Sont impliqués également les autorités locales et leurs staffs et aussi celui des incubateurs locaux. Le METI consacre à ce programme 350 millions de \$US sur une période de 4 ans.

En Suède, le programme des Centres de compétence a pour objectif de renforcer les interactions université/industrie et de les structurer autour de pôles d'excellence avec une masse critique de ressources permettant d'assurer une meilleure correspondance entre les infrastructures de science et de technologie et les besoins de l'industrie. Pour s'assurer que les Centres de compétence répondent de manière adéquate à la demande de l'industrie, une partie de leur financement doit être fournie par les fonds propres des universités et les industries participant au programme doivent détacher des membres de leur personnel auprès des centres. Un aspect particulier de ce programme est que les firmes bénéficiant de l'aide des centres doivent collaborer avec d'autres firmes opérant dans les mêmes catégories de technologies. VINNOVA a créé 28 Centres de compétence avec approximativement 160 firmes participantes.

Encadré 2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs (suite)

En *Allemagne*, la politique régionale s'inscrit dans le cadre d'un accord entre le gouvernement fédéral et les Lander appelé GA (Gemeinschaftsausgabe) ou programme conjoint pour l'amélioration des structures économiques régionales. Ce programme a pour but d'aider au financement des investissements commerciaux et publics à destination des municipalités. Depuis janvier 2005, le GA offre aussi des aides aux réseaux de coopération et à la gestion des « clusters ». Des soutiens peuvent être apportés à l'échelon régional et suprarégional pour des collaborations entre entreprises et institutions associées pour promouvoir leur coopération, développer des réseaux d'information, amplifier le transfert de technologies, incorporer du savoir externe dans les processus d'innovation, faciliter l'accès au savoir-faire d'autres entreprises, développer la compétitivité des PME. Les Lander peuvent assurer une part des dépenses jusqu'à 300 000 euros par projet (jusqu'à 500 000 s'il y a plus de 5 partenaires). Sont éligibles les dépenses pour le staff et les équipements de la superstructure du « cluster » mais pas ses dépenses courantes. Le financement public ne peut dépasser 70 % des coûts éligibles.

En *Corée*, un réseau de 37 Centres de recherche régionaux universitaires a été créé pour améliorer la coopération entre les universités et les PME dans les régions. Ils visent à améliorer la qualité de la recherche du secteur de l'enseignement supérieur et à rendre cette recherche plus accessible aux PME. Ils ont aussi pour but d'offrir aux PME des services sous la forme de conseils techniques, de projets de R-D conjoint, de séminaires de formation et de donner accès à des équipements scientifiques.

Programmes régionaux

L'Agence Scottish Enterprise (SE) a été une des toutes premières à étudier le potentiel des grappes et à initier une politique de soutien dès le début des années 90. L'agence a travaillé avec des « clusters » souvent plutôt matures et déterminés à développer leurs liens internes et leur coopération avec le secteur public. SE a développé un ensemble d'initiatives avec 15 grappes choisies pour leur impact significatif sur la compétitivité écossaise et pour leur sensibilité et pour la capacité de Scottish Enterprise à apporter une valeur ajoutée dans le domaine. Les secteurs couverts ne sont pas seulement ceux de la high-tech et des « clusters » urbains, mais concernent aussi des activités traditionnelles à forte dimension rurale telles que l'agroalimentaire, la forêt ou le tourisme. Au travers du Cluster Action Plan l'agence a dépensé dans ce cadre 360 millions d'EUR en 6 ans. Les mesures mises en œuvre sont très variées, incluant la création de forums, le conseil et les méthodes pour l'innovation, le soutien aux incubateurs, ou l'aide aux infrastructures essentielles pour la grappe. Ces aides sont fournies via les 12 filiales locales de SE.

Encadré 2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs (suite)

En Catalogne, la Généralité (le gouvernement régional) dispose des compétences nécessaires pour mettre en œuvre les politiques de R-D. Il agit au travers du ministère régional pour l'Éducation (DURSI), l'Agence de gestion des universités et de la recherche (AGAUR) et par le biais du Centre pour l'innovation et le développement des entreprises (CIDEM). Plusieurs initiatives ont été prises dans le domaine des « clusters » pour faciliter l'accès aux marchés, élaborer des labels et renforcer la qualité des produits. Dans les productions sévèrement concurrencées par les pays à faible coût de main-d'œuvre, la recherche de niche a été privilégiée. Dans le cadre du plan innovation, un réseau de 70 centres de soutien à l'innovation technologique (Xarxa IT network) a été constitué dans les différentes universités. Le gouvernement régional finance pour les centres labellisés des mises à disposition de juristes pour trois ans et des soutiens aux contrats de recherche signés avec les firmes*.

* Pour obtenir la labellisation, il est nécessaire que les centres soient dirigés par un professeur ayant l'esprit d'entreprise, qu'ils conçoivent et mettent en œuvre une stratégie commerciale fondée sur le professionnalisme et qu'ils ne concurrencent pas les entreprises privées.

d'entre eux sont impliqués. Dans le cas japonais, la coordination entre les deux programmes est assurée par des forums nationaux et par l'établissement de conseils de promotion des « clusters » régionaux. 12 d'entre eux ont été créés. *Réforme complémentaire* – Il est aussi intéressant de noter qu'au Japon en 2004 une réforme des universités publiques nationales a entériné leur séparation avec le gouvernement central (les personnels n'ayant plus le statut de fonctionnaire) et que plusieurs mesures ont été prises dans le même temps pour favoriser leur rôle dans la recherche collaborative et le développement régional. *Sélection* – En Suède et en Finlande on s'efforce de préparer le terrain et de favoriser l'orientation des recherches universitaires vers les besoins de l'industrie et des grappes en imposant des conditions de financement ou de labellisation des centres d'excellence. Les centres potentiels sont en concurrence et tous ne sont pas retenus. *Continuité des initiatives* – De manière générale, il est admis dans la plupart des pays que les programmes d'aides aux « clusters » nécessitent du temps pour faire sentir leurs effets. Ils sont appliqués sur des périodes bien souvent supérieures à 5 ans pour être efficaces. Dans le cas de la coopération entre les firmes et les universités, la constitution de centres spécialisés facilite le fléchage et permet aux firmes de trouver les bons interlocuteurs. Notons que selon certaines études la présence d'au moins une grande firme dans le « cluster » permet souvent d'améliorer la cohérence des relations avec les universités¹⁶. *Budget* – Enfin, les soutiens aux « clusters » nécessitent du personnel d'intervention (intermédiaires, facilitateurs) et donc des budgets souvent

conséquents. Les analyses coûts bénéfiques et l'évaluation des résultats sur la base de critères de marché sont des pratiques communes et nécessaires pour bien piloter ces opérations.

L'articulation avec les politiques de recherche et d'innovation : un processus en cours

Ainsi que le gouvernement l'a annoncé, il mobilisera les ministères (industrie, recherche, agriculture et défense¹⁷) sur leur budget pour financer les pôles (à hauteur de 400 millions). Ils pourront flécher jusqu'à 30 % leurs crédits budgétaires sur les pôles. Plusieurs agences seront aussi mises à contribution pour fournir plus de la moitié des concours prévus. En plus de la Caisse de dépôts et consignations (CDC) et d'Oseo (qui résulte de la fusion de l'ANVAR et de la BDPME), il s'agit de l'Agence pour l'innovation industrielle (AII) nouvellement créée et de l'Agence nationale de la recherche (ANR) (voir encadré 2.6) qui a vu le jour en février 2005. Ces agences fourniront des fonds sous forme de subventions éventuellement complétées par des financements privés et des avances remboursables (et aussi des fonds propres et aides en matière d'équipements pour la CDC).

Nouvelles mesures et changements institutionnels

La réforme de la recherche publique en cours, son orientation vers les secteurs stratégiques pour l'économie nationale et la correction de certains dysfonctionnements du système de financement devraient assainir l'environnement des pôles de compétitivité et se répercuter favorablement sur leur fonctionnement. Dans ce domaine, la Cour des comptes notait dans son rapport 2003 l'instabilité des subventions à la R-D publique¹⁸. Elle s'inquiétait en outre de l'évolution des financements incitatifs, ceux qui visent justement à orienter les laboratoires vers les priorités thématiques définies par le ministère et donc à favoriser la réactivité de ces institutions¹⁹. Ces critiques relayées par des débats intenses pendant toute l'année 2004 avec la communauté des chercheurs sur le budget de la recherche, la création de postes et le rôle de la recherche fondamentale ont ouvert la voie à une nouvelle loi sur la programmation de la recherche (LPR). Celle-ci actuellement en chantier pourrait accorder des soutiens pour la création pôles de la recherche et de l'enseignement supérieur (PRES) et des exonérations fiscales et aussi faciliter l'implication des collectivités territoriales dans le domaine de la recherche. Selon les indications émergeant du débat en cours, les collectivités pourraient avoir la possibilité de signer des conventions avec les PRES notamment pour financer des équipements, doter le pôle de chaires régionales de recherche et offrir des contrats régionaux de thèse aux doctorants. Une convention de pôle signée avec la puissance publique précisera les objectifs de cette nouvelle structure, ses moyens et les modes d'évaluation des résultats. Un label parc de

Encadré 2.6. La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence pour l'innovation industrielle (AII)

- a) L'ANR. Cette agence de moyens opérationnelle depuis février 2005 devrait rationaliser le financement des programmes de R-D (par exemple les RRIT), permettre une meilleure concentration sur les priorités nationales et assurer le soutien des équipes de recherche les plus créatives. Des comités scientifiques comprenant au moins $\frac{1}{3}$ de chercheurs étrangers seront établis pour sélectionner les projets. L'agence ne financera pas des institutions mais des projets avec des crédits alloués sous forme de package (pour des dépenses de fonctionnement, de personnel ou d'investissement). L'agence se veut une structure légère sans aucun laboratoire et à démarche innovante. Une enveloppe de 200 millions d'EUR sera disponible pour stimuler la créativité des chercheurs et financer les projets les plus prometteurs en dehors des thématiques classiques. Il est prévu que l'ANR puisse financer des programmes dans le cadre des pôles de compétitivité.
- b) L'AII. Créée en août 2005, l'Agence pour l'innovation industrielle a pour mission de susciter et de soutenir des programmes mobilisateurs d'innovation industrielle (PMII). Sont ainsi concernés des projets de recherche et développement de 3 à 5 ans, d'un montant supérieur à 50 millions d'EUR dont l'objectif est de mettre sur le marché mondial de nouveaux produits à un horizon de 5 à 15 ans. Ces PMII sont pilotés par un industriel ou un consortium et associent des entreprises, des grands groupes, des PME et des organismes de recherche publique. L'AII est dotée de 2 milliards d'EUR pour les deux premières années. Les partenariats avec d'autres pays européens seront systématiquement recherchés de manière à atteindre une taille critique de niveau mondial.

recherche pourrait enfin être instauré recouvrant des incubateurs, des pépinières d'entreprises et des laboratoires de R-D privés. Placés préférentiellement au voisinage des PRES, ils pourraient venir renforcer certains pôles de compétitivité à dominante technologique.

Jusqu'à présent, l'absence d'une réforme des universités, les difficultés de financement des Institutions d'enseignement supérieur et l'exode des cerveaux ont affaibli la contribution des centres d'enseignement supérieur à la recherche en coopération et limité leur présence dans les pôles. Certains préconisent des changements dans le fonctionnement et la tutelle des universités (cf. rapport Blanc). Les universités pour l'heure n'ont ni la taille ni la visibilité des universités étrangères performantes et elles ne sont pas assez corrélées aux systèmes institutionnels et industriels locaux. Seules les meilleures d'entre elles (par exemple les 8 à 15 premiers établissements à dominante

scientifique ou médicale) commencent à mettre en place un pilotage stratégique notamment dans le cadre de contrats quadriennaux avec l'État. Les latitudes présentes d'expérimentation pourraient cependant fournir de nouvelles opportunités (coopération entre universités, regroupements territoriaux ou thématiques, sensibilisation des universitaires au monde de l'entreprise). Certaines universités technologiques font parti de consortia européens (par exemple l'Université de Compiègne) et se sont spécialisées dans l'essaimage et la culture d'innovation, mais elles sont peu nombreuses. À la suite d'un appel à projets du ministre délégué à la Recherche, des « maisons de l'entrepreneuriat », espaces interétablissements d'enseignement supérieur, dédiés à la connaissance de l'entreprise et à l'aide à la création d'activités ont été mises en place. Les projets retenus sont situés dans les régions suivantes : Auvergne, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Par ailleurs la loi de 1999 (loi Allègre) a approfondi le dispositif en encourageant la constitution de services industriels et commerciaux (SAIC) dans les centres de recherche publique et les universités. La mise en place de structures d'intermédiation peut certainement faciliter la mise à disposition des services de recherche des Institutions d'enseignement supérieur ou des organismes publics de R-D. Comme le montrent les exemples étrangers de telles structures sont souvent à même de vaincre les réticences du monde industriel souvent mal informé sur la recherche universitaire et de l'aider à définir sa propre demande en matière de services de R-D. Les progrès accomplis dans ce domaine exigent cependant des politiques d'envergures mêlant incitations et cadre approprié.

La faiblesse de la demande de recherche des entreprises est aussi la traduction de l'engagement insuffisant du secteur privé dans les dépenses de R-D. D'après le rapport Beffa, l'industrie française est trop spécialisée sur des secteurs à faible niveau technologique, eux-mêmes fortement concurrencés sur le marché international. Le rapport considère que les crédits d'impôts ne suffisent plus et qu'ils peuvent entraîner certaine forme de saupoudrage et propose le lancement d'un certain nombre de grands programmes gérés par une nouvelle agence de l'innovation industrielle suivant une procédure top down. Cette proposition a été retenue par le gouvernement et l'agence créée (voir encadré 2.7) mais son organisation n'est pas encore totalement finalisée. Cette approche par la demande devrait donner un rôle important aux grandes entreprises. Beaucoup des thématiques de l'agence recourent celles des pôles (biotechnologies, nanotechnologies, énergie), mais son implication dans l'allocation des fonds pour les pôles et son positionnement par rapport à eux sont encore à définir.

Pôles de compétitivité : la dimension régionale

Même si le gouvernement a pour objectif d'encourager les dynamiques qui pourraient se développer autour de nombreux pôles régionaux, il considère en

Encadré 2.7. **Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France**

Le système *Ile-de-France* de type multispécialisation est pratiquement dominant sur tous les secteurs mais parfois en recul notamment sur les brevets. Près de 62 000 chercheurs travaillent en *Ile-de-France* occupant notamment 42.5 % des effectifs de la recherche privée. Même si les effectifs publics ont diminué en valeur relative, le volet enseignement supérieur et recherche des contrats de plan représente près de 25 % de l'effort général dans ce domaine et l'un des postes les plus importants du CPER (20.3 % des crédits contractualisés de l'État dans cette région). Cette spécialisation marquée en R-D est accompagnée par une forte concentration de PME industrielles, notamment dans le secteur high tech. Ces entreprises souhaitent bénéficier de la proximité des centres de recherche publique et des grandes entreprises en particulier pour l'électronique, les télécommunications et les ordinateurs. Ces secteurs ont beaucoup profité de la politique de grands programmes high-tech de l'État central. La région est souvent considérée comme le centre d'innovation de la France.

Parmi les activités leader dans la région capitale, on compte le secteur automobile, les équipements de communication, la pharmacie, les instruments de précision et les services informatiques. Même si ces secteurs innovants sont souvent dominés par des grandes entreprises, plusieurs « clusters » de petites ou très petites entreprises sont particulièrement compétitifs, notamment le district industriel de l'habillement (Le Sentier) qui combine haute couture et prêt-à-porter et celui des jeux vidéo qui a d'ailleurs été labellisé comme pôle de compétitivité de la région. La région connaît des développements particulièrement intéressants. Une vaste restructuration est en cours et comme l'on montré des travaux récents*, la productivité augmente fortement et la part de l'*Ile-de-France* dans le PIB français est stable. La production industrielle reflue de la région surtout dans les secteurs traditionnels. Dans le même temps, les politiques de relocalisation des chercheurs et des centres de recherche ont favorisé l'émergence de pôles concurrents. Mais elles ont aussi affaibli la région surtout si on considère que ce sont notamment des équipes jeunes qui sont parties en province. Le Conseil régional a d'ailleurs fortement augmenté ses dépenses pour la recherche en se concentrant sur les équipements et les projets structurants. Si la restructuration du complexe militaro-industriel, important en *Ile-de-France* a conduit à des réorganisations, la concentration de PME, de grandes firmes et de centres de recherche est impressionnante notamment dans le cadre de la cité scientifique *Ile-de-France* Sud. Elle ne s'est pas traduite pour l'heure par un renforcement des performances en matière de brevets et de production scientifique (cf. chapitre 1).

Encadré 2.7. Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France (suite)

Le système grenoblois plus concentré et peut être plus efficient fondé sur de bonnes relations grands organismes/industrie et aussi université/industrie soutenues par des aides régionales. Le système grenoblois trouve son origine dans la présence tant de centres nationaux de recherche (CNRS, CEA/LETI) que de laboratoires privés de R-D comme ceux de Pechiney, France Télécom, Bull, et Air Liquide. Grenoble a aussi attiré un grand nombre de compagnies étrangères qui ont installé des capacités de recherche sur place comme ST Microelectronics (maintenant allié avec Philips et Motorola), Sun Microsystems, Arjo Wiggins et Xerox. Cette situation combinée au nombre important d'étudiants étrangers travaillant dans les universités et écoles de Grenoble ont conféré au système régional d'innovation de la région une forte dimension internationale. Celle-ci est encore renforcée par la présence de plusieurs organisations internationales de la recherche gérant sur place de grands équipements (par exemple l'Institut Laue/Langevin). Plus que tout autre région en France, Grenoble est caractérisé par un excellent environnement de recherche, une vision économique et technique partagée par les différents partenaires et un capital social élevé très favorable à la coopération entre les individus. La coordination systémique est forte, facilitée par la présence de nombreuses associations d'entreprises, de forums et de clubs industriels. Ce modèle a toutes les caractéristiques de plusieurs régions européennes innovatrices comme Stuttgart, Cambridge ou Eindhoven/Leuven.

Le système toulousain à base plus étroite surtout porté par l'aérospatial et les NTIC. On pourrait intégrer dans cette catégorie les situations de Marseille et Nice Sophia-Antipolis sur la microélectronique et le logiciel. Il s'agit de fait de régions où le potentiel scientifique s'est en quelque sorte développé plus rapidement que l'activité industrielle. Décentralisé au travers d'une politique de délocalisation dans les années 60, le pôle spatial toulousain a pris forme en 20 ans. L'installation de deux grandes firmes aéronautiques a aidé à la concentration de nombreux sous-traitants dans la région. Le CNES et l'Aérospatial ont structuré les relations avec les sous-traitants et encouragé les ingénieurs locaux à créer des firmes et à financer la recherche à l'université. Le développement d'un système local à Toulouse a coïncidé avec le développement de la ville qui a gagné 120 000 personnes de 1990 à 1999. Une série d'organisations de collaboration locale et régionale ont été créées spécifiquement pour préparer de nouveaux projets et conforter la relation avec les acteurs et notamment entre l'université, les écoles d'ingénieurs et l'industrie. La région Midi-Pyrénées, grâce au pôle toulousain, investit fortement en R-D, dans une proportion similaire à celle de l'Île-de-France (3.7 %). La région est la deuxième région française pour l'aéronautique. La capacité d'innovation est fortement concentrée dans la métropole qui représente près de la moitié du PIB de la

Encadré 2.7. **Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France** (suite)

région. Les autorités régionales mettent l'accent sur la création d'entreprises notamment pour réduire la fracture territoriale entre la métropole et le reste de la région affectée par les restructurations des industries traditionnelles et la stagnation démographique.

* Davezies 1998, Beckouche 1999.

même temps qu'il est nécessaire de concentrer suffisamment de fonds sur quelques systèmes régionaux d'innovations majeurs qui apparaissent comme les moteurs de la compétitivité²⁰. En France, seul un petit nombre de régions ont une base économique et une spécialisation fondée sur les secteurs de la connaissance qui peut leur permettre de développer des systèmes régionaux d'innovation performants et diversifiés : Ile-de-France, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur (voir encadré 2.7). Les six pôles mondiaux français appartiennent d'ailleurs à ces régions qui représentent par ailleurs près de 54 % du PIB français.

Dans le cadre de ces systèmes régionaux d'innovation, les collectivités peuvent jouer utilement un rôle de coordinateur et de soutien des pôles notamment pour favoriser le croisement des technologies. L'implication des collectivités et des régions s'accroît d'ailleurs dans les systèmes régionaux leaders (le volet recherche des contrats de plan dépasse les 15 %) et des agences de l'innovation commencent à voir le jour (cf. Aquitaine, Midi-Pyrénées, etc.). Le rôle des collectivités pourrait être aussi important pour les pôles nationaux et régionaux, car les capacités d'abondement des régions seront décisives, compte tenu du nombre de pôles et des priorités accordées aux 15 pôles à visibilité internationale. Jusqu'à présent, les régions ont été inégales dans la stimulation et la promotion de l'innovation et ont peu investi dans la R-D (elles financent seulement 1.4 % de la recherche publique). Dans certaines d'entre elles, les agences de développement ont assuré le portage de dossier de candidature de pôle particulièrement complexe. Dans d'autres, certaines collectivités ont été particulièrement engagées notamment les départements. Certaines de ses régions ont l'intention de mettre en place des schémas d'innovation (exemple Rhône-Alpes). Les services déconcentrés ont aussi établi des stratégies en matière de recherche et d'enseignement dans le cadre des PASER.

Maintenant que les pôles sont sélectionnés, les collectivités peuvent exercer des fonctions d'animation et fournir des services pour les entreprises du pôle. Compte tenu de la mobilité de ces entreprises, le renforcement des

relations dans le pôle dépendra pour une part de la capacité des agglomérations et des régions de fournir ou d'assurer la maintenance d'équipements ou de biens collectifs utiles aux entreprises : centres d'enseignement et services de formation adaptés à leurs besoins, parcs industriels, pépinières, forum pour le dialogue entre les participants du pôle, etc. La qualité de la politique locale devient un élément de la compétitivité du pôle de même que la convergence des différentes collectivités et de l'État sur les actions à entreprendre.

En résumé

Les pôles de compétitivité présentent de nombreux atouts : initiatives régionales, portage industriel, interaction avec la recherche et l'enseignement, taille significative. Ils sont de nature à enclencher des dynamiques favorables. Ils constituent par ailleurs une étude de marché en vraie grandeur qui donne des informations très précieuses aux entreprises sur les capacités disponibles en matière de recherche, de réseau et de potentiel d'innovation. À terme, de nouveaux participants pourraient se joindre aux « fondateurs » et entretenir le cercle vertueux de la croissance.

Les pôles semblent être à même de lever certaines barrières et de propager un nouvel esprit coopératif. L'appartenance des PME et notamment des PME innovantes à un pôle labellisé peut faciliter leur accès aux marchés de capitaux à risque. Par ailleurs, dans beaucoup de pôles, les grandes entreprises sont souvent positionnées en intégrateur en bout de chaîne et donc comme consommateur des produits intermédiaires fournis par les start-ups, ce qui a pour effet de stabiliser les PME très innovatrices et de conforter l'impact des incitations gouvernementales.

La collaboration avec les institutions d'enseignement supérieur semble plus difficile tant qu'une véritable culture d'innovation n'aura pas pénétré ces institutions et que des changements n'auront pas été introduits pour favoriser leur autonomie. Les pôles de compétitivité constituent des expérimentations. On peut espérer que la réussite des régions à fort capital social agira comme un facteur de changement dans les autres.

Le rôle de catalyseur des agences étatiques comme l'ANVAR et des collectivités reste essentiel même si les industriels constituent le moteur des pôles notamment pour soutenir les jeunes pousses et les PME. Comme le montre l'expérience des conseils de direction des « clusters », les petites firmes ont souvent des difficultés à se faire entendre dans les instances de direction des « clusters ».

Les relations extérieures du pôle pourraient être tout aussi importantes que les liens internes. Les firmes et notamment les groupes entretiennent souvent des partenariats de R-D avec des entreprises hors de la région et même du pays comme l'a montré une étude récente sur 1 600 sociétés : (ministère

de l'Éducation nationale). Pour optimiser les innovations, accélérer leur introduction sur le marché et leurs fréquences, les pôles seront d'autant plus efficaces qu'ils pourront aussi valoriser les liens extérieurs de leurs membres.

2.3. Politiques pour les territoires urbains et ruraux et pour les régions en restructuration

Les politiques de compétitivité urbaine

Les changements dans la politique de la ville peuvent être considérés comme la traduction urbaine du changement de modèle de la politique régionale illustré plus haut. Les objectifs de la politique de la ville de la France ont été jusque dans les années 70 essentiellement quantitatifs. Ils visaient à permettre la construction du plus grand nombre possible de logements. Cette approche a dans une certaine mesure conduit à des problèmes de ségrégation spatiale qu'il a été nécessaire de traiter dans les années 80 au travers d'actions ciblées. Celles-ci ont porté sur certains quartiers par le biais de nouvelles infrastructures et de mesures sociales et environnementales (réhabilitation de grands ensembles, développement social des quartiers)²¹.

L'enjeu de la politique de la ville est désormais de dépasser la politique de réparation des quartiers en difficulté et de mettre en œuvre dans le cadre de projets globaux de territoire, un véritable développement social et urbain de ces quartiers dits défavorisés où vit cinq millions de personnes²². Cette politique s'est notamment traduite par la création des zones franches urbaines en 1996, mais aussi par la priorité accordée récemment au développement économique. Plus largement, c'est l'ensemble de la politique urbaine française qui a évolué vers une approche davantage axée sur la compétitivité des zones urbaines, depuis la fin des années 90 notamment pour tenir compte de leurs poids économique croissant.

Les outils de la planification spatiale sont aussi de plus en plus utilisés dans cette optique de compétitivité. La France connaît depuis 2-3 ans une relance sans précédent des démarches de planification. La loi SRU du 13 décembre 2000 a renouvelé les outils de cette planification pour les mettre au service de projets de développement de territoire. Ainsi, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) remplacent les anciens schémas directeurs et s'appliquent à l'ensemble d'un bassin de vie (voir annexe 2.A1 à ce chapitre).

L'État affirme également ses priorités à travers les Directives territoriales d'aménagement (DTA). Cinq d'entre elles concernent des bassins de vie de type métropolitain où il s'agit de mieux accompagner le développement urbain et économique (Alpes du Nord, métropole lyonnaise, aire métropolitaine marseillaise, Alpes maritimes, bassin minier lorrain). Les politiques d'aménagement constituent un second levier d'action. L'État applique en partenariat avec les collectivités toute une série d'instruments (notamment les

établissements publics fonciers et les Établissements publics d'aménagement) destinés à renforcer certains territoires de rang européen ou à permettre le re-développement des espaces ayant connu des mutations économiques rapides (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais).

Le nouvel accent mis sur la compétitivité des zones urbaines est encore plus visible à travers les nouvelles procédures, telles que les contrats d'agglomération et les projets métropolitains. Les contrats entre les villes, agglomérations, métropoles et l'État permettent une meilleure prise en compte de la pluri-annualité et une définition plus précise des objectifs à poursuivre. Ils sont la base même de la gouvernance de la politique urbaine de la France. Cependant, leur articulation et l'ajout régulier de nouvelles strates contribuent à rendre cette politique peu lisible et à diluer les responsabilités. L'approche du soutien à la compétitivité économique demeure encore trop cloisonnée et fragmentée, notamment parce que les contrats ne s'appliquent pas encore véritablement à l'échelle des zones économiques fonctionnelles, ce qui limite donc leur impact. Les futurs contrats métropolitains (signés à partir de 2007) constituent cependant un pas important dans le sens de la reconnaissance de la région économique fonctionnelle.

Les contrats de ville

Les contrats de ville (qui reflètent l'engagement d'une ou plusieurs collectivités territoriales et de l'État de mettre en œuvre conjointement un programme pluriannuel destiné à traiter les quartiers les plus défavorisés à l'échelle de l'agglomération ou de la commune) ont été introduits lors du Plan de relance pour la ville en 1993, dans le but de promouvoir une stratégie globale, et non plus sectorielle. Les contrats de ville s'inscrivent avant tout dans l'optique du développement social urbain. Plus de 1 300 quartiers et six millions d'habitants bénéficient aujourd'hui des actions menées dans le cadre de ces contrats, au nombre de 247.

Leur dimension économique est relativement faible, mais elle a pris une part plus importante avec l'incitation pour les contrats de ville à s'étendre à un territoire intercommunal. C'est à partir des contrats de ville que s'est progressivement affirmée la nécessité de concentrer des efforts particuliers sur la forme urbaine et la transformation profonde et durable du cadre de vie des habitants. Ainsi sont nés dès 1990 les premiers grands projets urbains (GPU) au nombre de 14 fin 1999. Face aux limites des GPU – trop souvent mis en œuvre selon la Délégation interministérielle à la ville (DIV) comme des grandes opérations d'urbanisme, occultant les enjeux sociaux et économiques, la décision a été prise de les relayer à partir de 2 000 par 110 grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain, plus nombreux et plus ambitieux et totalement intégrés dans les contrats de ville. Ils visent notamment à conduire des actions de revitalisation et de revalorisation sociale, afin de redonner une

valeur économique à ces territoires. Ils comprennent ainsi des programmes liés à l'implantation de services publics et collectifs, au désenclavement des quartiers et à leur intégration à l'agglomération (amélioration de la desserte en transports, meilleure répartition des fonctions d'agglomération) et à la revitalisation économique (soutien au tissu existant, aide à la création d'activités par les habitants).

Les zones franches urbaines (ZFU)

Le Pacte de relance pour la ville de 1996 (1996-98), déployé au travers d'un programme de discrimination positive en faveur de certaines zones urbaines en difficulté, constitue un effort plus significatif pour promouvoir un traitement économique de leurs handicaps. Il crée notamment le dispositif des zones franches urbaines (ZFU). La délimitation des 44 ZFU (0.8 million d'habitants en 1999) ainsi déterminées est opérée par décret en Conseil d'État, « en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques ». Le principe des ZFU est de proposer des allègements de taxes et de charges sociales aux entreprises qui s'installent dans ces zones et recrutent au moins 20 % du personnel résidant dans les ZFU (ou dans d'autres zones urbaines sensibles (ZUS)²³ de la même agglomération).

Plusieurs rapports : le rapport au Parlement du ministre délégué à la Ville de juillet 2001; le rapport de la Cour des comptes de 2002 sur la politique de la ville et le rapport d'information de la Commission des affaires économiques et du plan du Sénat de juillet 2002 font un diagnostic positif de cette politique, qu'il s'agisse de création d'entreprises et d'emplois ou de réalisation d'investissements. Ils soulignent également les difficultés techniques à mesurer avec précision l'impact spécifique et le rapport coût efficacité des mesures d'exonération fiscales et sociales qui y sont attachées.

Le Sénat, dans son rapport de 2002 fait état des résultats suivants :

- En 2002, le nombre d'entreprises créées ou transférées a dépassé 12 000 dans les ZFU (contre 2000 en 1996). Le nombre d'emplois nouveaux par rapport à 1996 dépasse 46 000, dont deux tiers de créations, alors que l'objectif était d'en créer 10 000. Le nombre d'emplois exonérés dans les ZFU pour des entreprises de moins de 50 salariés se situe entre 60 000 et 65 000 unités. Les neuf dixièmes des emplois exonérés relèvent de contrats de travail à durée indéterminée.
- La clause d'embauche de personnel résidant dans les ZFU (fixée à un minimum de 20 % des emplois à partir de l'embauche d'un troisième salarié exonéré) a été bien respectée puisque le taux d'emploi local varie entre 25 et 30 %.

- Le montant total estimé des investissements publics et privés réalisés dans les ZFU, qui ont eu un effet multiplicateur sur l'activité économique locale, dépasse 22 milliards de francs en cinq ans.

Selon la DIV, 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, soit six fois plus que dans les unités urbaines ayant une zone urbaine sensible. La croissance très forte des établissements de services aux entreprises (et en particulier de conseil et d'assistance dont le nombre double entre 1999 et 2002 passant de 1 800 à plus de 3 700) caractérise le plus nettement les ZFU. Les établissements de construction, de commerce de gros, d'activités immobilières ont également progressé (DIV, rapport 2004). Les effectifs salariés des établissements implantés en ZFU sont selon l'ACOSS de 81 300 au 31 décembre 2003 soit une progression de 4 % par rapport à fin 2001.

Cependant, il faut noter que les entreprises nouvellement implantées dans les ZFU se concentrent le plus souvent sur leur pourtour, en raison du manque de « foncier » disponible au cœur des quartiers. C'est donc à la périphérie des quartiers que le développement économique est le plus marqué, et l'impact des ZFU au cœur des quartiers est limité.

Le bilan globalement favorable de la première génération de ZFU a conduit le gouvernement en 2003 à prolonger de 5 ans le dispositif actuel des 44 zones franches et à l'étendre. Depuis le 1^{er} janvier 2004 un régime d'exonérations fiscales et sociales s'applique dans les 41 nouvelles zones franches urbaines créées par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Y sont octroyées des exonérations fiscales sur 5 ans aux petites entreprises de moins de 50 salariés qui s'implantent dans les quartiers ZUS à condition qu'elles réservent un tiers des emplois créés aux habitants des quartiers difficiles de l'agglomération²⁴.

Par rapport aux résultats obtenus, le Sénat estime que le coût de cette politique apparaît raisonnable, si l'on compare le montant des exonérations aux transformations qu'elles ont induites dans les quartiers²⁵. Cependant, ce constat n'est pas unanimement partagé, et le coût des mesures liées aux ZFU est régulièrement critiqué. Selon une étude du cabinet Ernst and Young, réalisée en juin 2000 sur la base des informations communiquées par les comités d'orientation et de surveillance pour l'Association des villes zones franches urbaines, le coût moyen des exonérations fiscales et sociales relatives à un emploi en ZFU (que celui-ci soit créé, transféré ou préexistant) est compris entre 33 753 francs (5 158 EUR) et 44 832 francs (6 838 EUR). Cependant, la capacité des ZFU à créer de l'emploi de long terme est régulièrement questionnée.

Jusqu'à présent, la politique de la ville n'a pas réduit sensiblement les écarts de développement et les inégalités entre les quartiers « ZUS » et le reste du territoire. Entre les deux recensements nationaux de la population (1994 et 1999),

le taux de chômage des ZUS a progressé de 18.9 % à 25.4 % (contre 12.8 % et 10.8 % en moyenne nationale); 43.6 % des demandeurs d'emploi issus de ces territoires n'ont aucun diplôme.

Les experts de la DIV préconisent de travailler en priorité désormais sur l'image des quartiers en difficulté et de leur relation avec le reste de la ville. Ils recommandent également de favoriser la collaboration avec le secteur privé dans ce domaine. Ils considèrent aussi que le maintien de services publics de proximité est un élément crucial de la vie de ces quartiers et de leur attractivité. On constate cependant que les zones semi-urbaines franciliennes et de manière générale les périphéries des autres grandes agglomérations sont défavorisées par rapport au reste de la France. Il y a près de deux fois moins de maisons de services publics dans ces territoires.

Politique urbaine, développement économique et contrats d'agglomération

Avec les communautés d'agglomération prévaut une vision plus intégrée et plus globale des villes²⁶. Ces communautés ont été créées pour faire mieux coïncider les aires de développement économique urbain avec les périmètres administratifs. Créées dans le sillage de la loi de 1999 sur la coopération intercommunale et de la LOADDT, elles peuvent faire l'objet de contrats d'agglomération signés entre l'État et les collectivités et s'inscrivent alors dans le « volet territorial » des Contrats de plan État-région, déclinaison infrarégionale des CPER dans des territoires de projet (voir chapitre 3). Sur 169 agglomérations (communautés d'agglomérations et communautés urbaines) éligibles à la contractualisation, 94 d'entre elles étaient contractualisées au 1^{er} janvier 2005.

Le projet d'agglomération établi par les collectivités de l'agglomération apparaît quant à lui comme le support de ce contrat. Il vise non seulement au renforcement des solidarités entre les différentes parties de la ville, à une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et au développement de la qualité de vie dans la ville, mais aussi à la mise en œuvre d'une stratégie organisée autour des priorités de développement.

Dans ce domaine, les très grandes aires urbaines sont plutôt généralistes : lorsqu'elles offrent de nombreux emplois supérieurs, elles disposent également d'une diversité dans leurs secteurs économiques. La diversification de la base économique des villes est la meilleure garantie face aux risques de restructuration brutale qui affectent périodiquement certains secteurs économiques (Jacquier, 2001). Les phénomènes de spécialisation concernent essentiellement les aires urbaines de taille plus réduite. La plupart des agglomérations recherchent un positionnement exemplaire sur un ou plusieurs secteurs d'activité en créant ou en développant des pôles d'excellence, c'est-à-dire une concentration d'entreprises sur un territoire

partageant une même filière, un même métier, ou un même produit et liées à des fonctions supérieures d'enseignement, de recherche et d'innovation. Une forme de spécialisation s'exprime à travers les profils des technopoles de Montpellier, Rennes, Grenoble, qui fondent une partie de leurs emplois métropolitains supérieurs sur l'association recherche publique/privée dans les secteurs de l'informatique et des télécoms. C'est parmi les aires urbaines moyennes du Nord et de l'Est que l'on retrouve les dominantes industrielles fortes (DATAR, 2004). Le tableau 2.1 donne une indication des pôles d'excellence identifiés dans certaines villes françaises.

Tableau 2.1. **Pôles d'excellence et filières identifiés dans les projets d'agglomération**

Agglomération	Pôles d'excellence et filières identifiés dans les projets d'agglomération
Arras	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle transport – logistique et NTIC, création d'un pôle agroalimentaire • Filière touristique, culturel et de loisirs
Belfort	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle d'excellence transport et d'énergie
Bordeaux	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle véhicule électrique • Pôle de la vigne et du vin
Brest	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle maritime et océanographique • Filières TIC et électronique, IAA
Dijon	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle d'art contemporain • Filières logistique et tourisme
Dunkerque	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle environnement industriel et énergie
Le Havre	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle logistique et portuaire
Lille	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle NTIC et numérique • Filières textile, agroalimentaire, tourisme...
Lyon	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle environnement et développement durable • Cancéropôle • Filière mode et création • « Cluster » jeu vidéo
Rennes	<ul style="list-style-type: none"> • Pôle d'excellence sport
Nancy	<ul style="list-style-type: none"> • Filières informatiques et télécommunications, éco-industries, instrumentation médicale et biomatériaux
Tarbes	<ul style="list-style-type: none"> • Filières électrique et électronique de puissance, aéronautique

Source : ETD, L'approche économique des projets de territoire, décembre 2003.

L'emploi et l'insertion sont relativement peu abordés dans les contrats d'agglomération. Ceci est sans doute lié à la multiplicité des acteurs et périmètres d'action ou à la légitimité de l'agglomération dans ce domaine.

Peu de contrats d'agglomération comprennent un diagnostic de la situation économique précis et complet. Une enquête menée par ETD en 2003 déplore particulièrement la pauvreté et le faible nombre d'indicateurs utilisés, le recours à des statistiques sur la courte durée, l'absence de comparaison et le nombre limité d'analyses portant sur le tissu économique local existant

(filières, savoir-faire et potentialités pour le développement endogène). Ces aspects sont souvent occultés par une focalisation sur des atouts hâtivement additionnés en matière de développement exogène (attractivité *a priori*, infrastructures, zones d'activité et équipement en réseaux haut débit). Dans quelques cas seulement, un diagnostic complet est joint au projet, ou une véritable synthèse, comprenant un exposé des grands enjeux économiques permettant d'éclairer les options stratégiques retenues. Trop souvent, les objectifs des contrats d'agglomération sont donc flous et imprécis, ce qui risque de compromettre le suivi rigoureux des crédits investis et l'évaluation *ex post* des contrats.

Le soutien à la compétitivité des métropoles

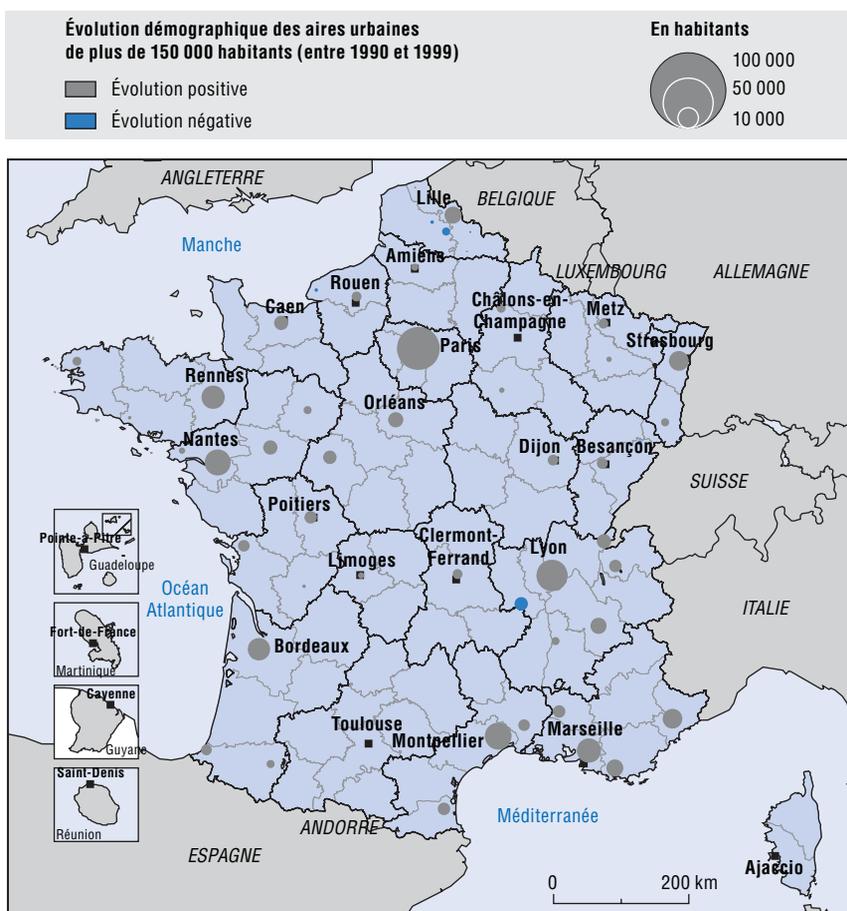
La formule des contrats d'agglomération présente des limites dans la mesure où les communes de la région fonctionnelle ne sont pas toujours toutes intégrées dans les structures intercommunales des agglomérations. Le gouvernement français, par le biais de la DIACT, a donc décidé de s'engager depuis 2003²⁷ dans une politique de soutien actif aux grandes métropoles²⁸, qui prennent davantage en compte le périmètre des régions économiques fonctionnelles que les contrats d'agglomération. Les métropoles sont définies par la DIACT comme des espaces comptant 500 000 habitants au minimum, qui comprennent au moins une aire urbaine de plus de 200 000 habitants environ et impliquent plusieurs villes moyennes (voir carte 2.2 et tableau adjoint). L'idée clef est de soutenir la coopération entre agglomérations d'une même métropole afin d'accompagner les espaces métropolitains dynamiques, de les conforter dans leur « rôle d'entraînement des économies régionales » et de les aider à se hisser au niveau de la compétition mondiale des villes.

En 1999, les quinze grandes aires urbaines ayant le plus fort taux d'emploi métropolitain supérieur sont les mêmes qu'en 1990 et dans le même ordre pour les six premières : Paris, Grenoble, Toulouse, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Rennes, Nantes, Bordeaux, Marseille-Aix-en-Provence, Nice, Annecy, Lille, Orléans et Nancy. Elles concentrent aujourd'hui 38 % de la population, 42 % de l'emploi et surtout, comme en 1990, 68 % de l'emploi métropolitain supérieur de France métropolitaine. Si l'on excepte le cas très particulier de Paris, leur croissance démographique et en emplois est, en moyenne sur neuf ans, plus forte que celle des autres aires urbaines en valeur absolue comme en valeur relative.

La politique initiée en décembre 2003 vise à agir sur les accélérateurs de rayonnement des métropoles, en particulier :

- le rayonnement économique : nouveaux quartiers d'affaires, libération des terrains de l'État, prospection à l'étranger, plateformes logistiques d'intérêt européen, etc.;

Carte 2.2. Évolution du nombre d'habitants



Nombre d'habitants des 20 aires urbaines les plus peuplées, en 1999

Paris	11 174 743	Douai-Lens	552 682
Lyon	1 648 216	Rennes	521 188
Marseille-Aix-en-Provence	1 516 340	Rouen	518 316
Lille	1 143 125	Grenoble	514 559
Toulouse	964 797	Montpellier	459 916
Nice	933 080	Metz	429 588
Bordeaux	925 253	Nancy	410 508
Nantes	711 120	Clermont-Ferrand	409 558
Strasbourg	612 104	Valenciennes	399 677
Toulon	564 823		

Source : INSEE-RGP.

- la localisation d'emplois publics : programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation de chaque ministère, annonces de relocalisations;
- l'accessibilité : meilleure accessibilité terrestre des aéroports, aide aux liaisons aériennes intra et extra-européennes.

On ne connaît pas l'ordre de grandeur des budgets qui seront consacrés aux contrats métropolitains attendus en 2006. Ces contrats semblent devoir couvrir un large domaine : attractivité, emplois publics, accessibilité, ingénierie urbaine, enseignement et recherche et culture et courent le risque d'une dilution des fonds. 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 sélectionné quinze ensembles de villes, mais les fonds disponibles sont modestes. Les pôles de compétitivité localisés pour la plupart dans des zones métropolitaines donneront sans doute une impulsion, mais le succès de cette politique pourrait surtout dépendre des leaderships locaux et des fonds qu'ils pourront investir dans les contrats.

Le soutien aux principales aires urbaines n'en demeure pas moins un principe pleinement assumé, puisqu'elles sont considérées comme de véritables « dynamos » au sein du système économique national, constat que le gouvernement britannique vient aussi de dresser pour son propre territoire (DATAR, 2005). Hors le Royaume-Uni, plusieurs pays de l'OCDE, comme la Finlande, les Pays-Bas et la Suisse partagent cette orientation (voir encadré 2.8) et tentent de changer leur angle d'approche en se basant sur les zones économiques fonctionnelles. Parmi les initiatives prises, on peut citer l'aide aux zones d'activités, les investissements publics dans les transports et les incitations à la coopération métropolitaine. Les formes de ces coopérations métropolitaines peuvent être multiples, selon le niveau d'ambition et le souhait plus ou moins fort d'intégration. La souplesse et la progressivité sont souvent choisies, pour ne pas brusquer les pratiques et les équilibres politiques.

À l'inverse, certains pays axent leur politique urbaine sur un développement régional équilibré et pratiquent des politiques de redistribution à partir des métropoles. En Suède, le gouvernement central est réticent à la création d'une région métropolitaine réunissant un tiers de la population suédoise et 40 % du PIB. La politique urbaine de la Suède (intitulée « Metropolitan initiative ») ne traite en fait que des quartiers en difficultés sociales et porte sur 24 quartiers dans le cadre de « contrats » (Local development agreements). L'accent est mis sur l'échelle du quartier et sur la problématique sociale. Elle diffère donc largement d'une politique métropolitaine, qui chercherait à promouvoir l'attractivité internationale et le dynamisme économique, et qui viserait la constitution d'un projet à l'échelle fonctionnelle d'une métropole. En Corée, le gouvernement central privilégie comme en Suède une politique de développement régional

Encadré 2.8. Deux exemples de politique urbaine de compétitivité

a) La Northern Way Strategy au Royaume-Uni

La Grande-Bretagne souhaite diminuer l'écart de compétitivité entre le Sud de l'Angleterre et les régions du Nord en s'appuyant sur le rôle stratégique des villes (Manchester, Leeds, Merseyside, Central Lancashire, Sheffield, Hull, the Humber, Tyne and Wear et la Tees Valley). 100 millions de livres ont été prévues dans le programme de la Northern Way Strategy afin de soutenir la compétitivité économique de ces villes et de développer la coopération entre elles. Il s'agit notamment de renforcer les connections entre les grandes zones urbaines afin de créer des « villes région », véritables moteurs pour le Nord.

The Northern Way est une stratégie de croissance pour accroître la prospérité du Nord et réduire le décalage de productivité estimé à 29 milliards de livres sterling avec le reste du pays. Elle reconnaît le rôle clé joué par les grandes villes dans la compétitivité régionale notamment du fait de la dimension urbaine de l'économie du savoir et de l'importance de sa contribution à la croissance nationale. Le rapport souligne aussi l'importance des investissements publics et d'une multigouvernance efficace pour réaliser un développement interrégional satisfaisant et obtenir un bon effet de levier à partir des fonds privés.

Le rapport insiste sur trois points. Tout d'abord, un saut conceptuel est nécessaire pour mieux comprendre les liens entre la croissance des villes et celle de la région environnante. Ensuite, il est important d'améliorer la cohérence entre l'aménagement du territoire et les politiques de compétitivité. Enfin, de nouveaux progrès sont nécessaires pour instaurer une gouvernance équilibrée des différentes parties du Nord de l'Angleterre.

b) La Finlande

En janvier 2005 le gouvernement finlandais s'est lancé dans la préparation d'une série de politiques en faveur des principales aires urbaines, qui concernent neuf villes en Finlande (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta Imatra et Vaasa). Les objectifs principaux de cette politique sont de soutenir la visibilité et la compétitivité de ces villes, en accroissant leur spécialisation individuelle pour une meilleure division du travail dans le pays. L'idée est que le développement des zones urbaines peut bénéficier à la région dans son ensemble. Ces politiques visent également à assurer une meilleure coordination des programmes existants, en intégrant l'ensemble des facettes du développement urbain (infrastructures, logement, politique sociale, innovation, politique économique). Ces mesures sont ambitieuses et exigent une coordination appropriée au niveau du gouvernement central.

Source : ODPM, 2004 et *Examen territorial de la Finlande*, 2005.

équilibré. Plusieurs initiatives ont été prises afin de limiter l'expansion de Séoul. Une loi de 1982 restreint notamment la construction de nouvelles usines et de nouveaux bureaux ainsi que la création de nouvelles universités dans la région capitale (Capital Region Readjustment Planning Act, 1982). La politique visant à limiter l'extension de Séoul est perçue comme un élément de la politique de compétitivité pour la région, dans la mesure où elle contribue à améliorer sur le long terme la qualité de vie, préalable indispensable à l'attractivité de la région, et peut ainsi permettre un développement économique plus ciblé et sélectif.

Revitalisation des régions rurales

Des politiques plus offensives et plus différenciées

Les tendances décrites dans le chapitre 1 (regain démographique, accentuation de la périurbanisation) ont modifié l'approche de la politique rurale. D'une façon générale, les signaux positifs en provenance de nombreuses régions rurales incitent à adopter des postures moins « défensives » – c'est-à-dire, concentrées sur le fait de limiter le déclin – et à se focaliser plus sur les nouvelles perspectives qui se présentent. Par ailleurs, ils incitent aussi à moduler la politique en fonction du type de région rurale concerné, de ses problèmes et de son potentiel, plutôt que de présumer le déclin dans la plupart, si non dans toutes les régions rurales.

Alors que dans le passé on demandait surtout à l'espace rural de satisfaire les besoins alimentaires de la population, de nouveaux usages s'ouvrent aujourd'hui, à destination de toute la population. La fonction résidentielle, qui connaît un développement spectaculaire, repose principalement sur la périurbanisation et l'étalement urbain. La fonction productive quant à elle se confirme et se diversifie autour d'une part de l'agriculture qui malgré son recul maintient son emprise sur le territoire, et, d'autre part du non agricole qui progresse avec l'installation d'entreprises, surtout dans le périurbain en raison d'un mouvement de déconcentration industrielle. À côté de la fonction de production se développent enfin des fonctions de consommation (à des fins résidentielles ou récréatives) et de nature. L'espace rural devient multifonctionnel et les territoires ruraux multiples. Dans le rapport de la DATAR, *Quelle France rurale pour 2020?*, on distingue en particulier les « campagnes des villes » où il convient de préserver les espaces naturels et agricoles face à l'expansion des zones urbaines, les « campagnes les plus fragiles » en déclin démographique et qui requièrent un effort de solidarité et les « nouvelles campagnes » où les dynamiques émergentes doivent être accompagnées.

Le rapport de la DATAR souligne en particulier la nécessité d'un renouvellement et d'un renforcement des divers programmes « d'action affirmative » en faveur des régions les plus reculées. Plus de 7.6 millions de Français vivent dans des « bassins de vie » en déclin (classement de l'INSEE,

2003). Étant donné que les fonds disponibles pour les régions désavantagées ont peu de chance d'être augmentés dans le futur, la priorité devrait être accordée à une meilleure utilisation de la grande variété d'instruments déjà en place. Beaucoup de régions les plus désavantagées recoupent trois ou quatre zones superposées [tels que ZRR, Objectif 1 et 5b, zones agricoles défavorisées, Prime d'aménagement du territoire (PAT)]. Elles appartiennent aussi aux zones prioritaires des Contrats de plan État-région (CPER). Dans le passé, ces instruments sont restés très compartimentés.

Pour les régions où un potentiel de croissance se fait jour, le rapport de la DATAR soutient que l'accent devrait être mis sur l'attraction de nouvelles populations et sur l'enracinement local des nouveaux arrivés. Ceux-ci représentent un potentiel significatif puisque parmi les 1.8 million de nouveaux résidents ayant quitté un pôle urbain pour la campagne entre 1990 et 1999, plus de 800 000 sont des actifs qui représentent 14 % de la population active en milieu rural, mais 21 % des professions intermédiaires et 30 % des cadres. Ces nouveaux arrivés créent une demande de services nouveaux et améliorés et l'existence de ces services attire plus de nouveaux arrivés. Ils contribuent au développement local et peuvent stimuler l'entrepreneuriat. (Au Royaume-Uni, où on constate des tendances démographiques similaires dans les zones rurales, des études ont montré leur attractivité pour les créateurs d'entreprises.)

Cette stratégie s'intègre aussi dans une vision plus large, d'une nouvelle occupation de l'espace dont le moteur est une dynamique résidentielle plutôt que industrielle. Dans cette vision, le choix du lieu de résidence se fait indépendamment des lieux d'emplois ou du moins de manière beaucoup moins étroite que dans le passé. Selon un rapport du Plan sur la localisation des activités économiques (CGP, 2005), si les choix résidentiels peuvent se détacher au moins partiellement des contraintes d'accès au lieu de travail, ceci pourrait susciter à la fois une augmentation des emplois de service au court terme, et, dans le moyen terme attirer des entreprises dans certains domaines d'activité. Cette hypothèse prévoit un essor plus rapide des zones où la qualité de vie est supérieure (climat doux, environnement de qualité, aires urbaines de petite taille, zones rurales paisibles, etc.). Cette tendance vers le développement d'une économie résidentielle a déjà été évoquée pour expliquer la bonne performance en terme de revenu des zones du Sud et de l'Ouest de la France. Il reste que, pour importantes que soient ces dynamiques résidentielles, elles restent assez nettement dépendantes de mécanismes de transfert de revenus et des mobilités.

La question est alors d'identifier et surtout d'anticiper les besoins des populations rurales. En réalité, les besoins varient selon le type de région. Améliorer l'accès aux infrastructures de transport reste un problème majeur pour bon nombre de territoires ruraux, où le phénomène d'enclavement reste notoire et pénalisant, même si un certain nombre de prolongements d'autoroute sont en cours. Les questions d'accessibilité sont encore plus prégnantes dans les

territoires où la mobilité est faible à cause de l'âge ou de la modicité des revenus. S'observent corrélativement des phénomènes de déprise de l'habitat dans les secteurs les plus reculés, et de reconcentration des populations dans les cœurs agglomérés offrant au moins les services de base. Ce phénomène s'accompagne souvent d'un taux d'occupation des logements très faible. La couverture TIC reste aussi inégale, pour des raisons traitées autre part dans ce rapport. Enfin la qualité environnementale et les questions de l'utilisation des terrains peuvent être particulièrement importantes dans les territoires où existe une forte industrie touristique. La diversité des questions spécifiques aux régions suggère une approche plus flexible dans l'élaboration des politiques : celles-ci devraient se concentrer sur la fourniture d'outils aux autorités locales leur permettant d'offrir des services spécifiques et les aménagements que les nouvelles populations recherchent.

La palette de la politique rurale est particulièrement variée en France. Pendant des décennies l'État a mis en place un grand nombre d'outils en faveur du développement des zones rurales. Selon un rapport du Plan (CGP, 2003), pas moins de 59 dispositifs opérationnels concernent directement le développement rural, avec une dépense moyenne annuelle estimée à 2.3 milliards d'EUR (soit 177 EUR par habitant). De manière générale, ces outils ont « profité surtout au rural agricole vieilli et peu dense et au rural intermédiaire mais beaucoup moins aux espaces périurbains et au rural ouvrier ».

Au niveau européen, le développement rural est devenu le second pilier de la PAC avec l'Agenda 2000. L'application du Règlement de développement rural (CE n° 1257/99) en France s'est fait selon un Plan national de développement rural (PNDR). Sa finalité est clairement orientée vers le développement rural durable. Outre des mesures classiques, telles que les indemnités compensatoires pour les zones défavorisées ou le soutien à l'installation de jeunes agriculteurs, le PNDR contient trois innovations majeures : l'intégration de mesures forestières, l'importance donnée à l'agro-environnement et la création du Contrat territorial d'exploitation (CTE)²⁹, destiné à encourager la multifonctionnalité de l'agriculture.

Comme l'ensemble des politiques nationales, la politique française de développement rural s'inscrit dans la stratégie nationale de développement durable (SNDD). Elle en épouse les objectifs : concilier le développement économique, la justice sociale et la protection de la santé et de l'environnement via la solidarité des générations et des territoires. Elle s'appuie sur son moyen d'action privilégié : la participation, élément clef du développement durable puisqu'elle en garantit l'acceptabilité et la pérennité.

La nouvelle loi rurale

Dans ce contexte, le CIADT du 3 septembre 2003 a défini les principales thématiques de la politique rurale, dans la ligne des grandes orientations identifiées par la DATAR, entre autres :

- amplifier le développement de l'habitat locatif, en favorisant la mise en place d'OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) dans les zones rurales les plus défavorisées, et soutenir le marché du locatif privé, à caractère social ou non, par différents dispositifs fiscaux (exonération de taxes fiscales, abattements d'impôts);
- favoriser le développement des services, en créant les conditions pour qu'une offre mutualisée de services au public puisse se généraliser (développement des maisons de service public, développement des partenariats publics privés);
- soutenir le développement des infrastructures de télécommunications (haut débit, téléphonie mobile).

Plusieurs mesures ont été adoptées suite à ce CIADT dans le cadre d'un dispositif plus large baptisé le « bouquet rural » comprenant des dispositions incluses dans des textes divers notamment la loi sur l'initiative économique et le projet de loi organique sur les finances locales.

Le CIADT a aussi conduit à l'adoption d'une nouvelle loi sur la revitalisation rurale, promulguée par le président de la République le 23 février 2005. Cette loi s'appuie sur une réalité nouvelle : le monde rural ne se confond plus avec le monde agricole, même si celui-ci joue un rôle irremplaçable au cœur des territoires. Elle a aussi été présentée comme une « boîte à outils » pour les acteurs ruraux, et pour les différents types de campagne. Le but principal était de consolider les systèmes existants en renforçant certaines mesures incitatives (pour la construction et la rénovation de logements, la création d'entreprises, l'attraction des professions libérales (surtout des médecins et vétérinaires, etc.) et d'améliorer le cadre institutionnel afin de mieux coordonner les dispositifs en place³⁰.

Le texte adopté, après un parcours de plus d'un an (3 700 amendements discutés) a été le fruit d'une discussion parlementaire très intense. Il compte 240 articles alors que le projet initial en comportait 76³¹. Au départ, les mesures ont été définies sur la base des principes évoqués par le CIADT. Elles ont concerné le renforcement des incitations dans les domaines du bâtiment, du logement, et de la création d'entreprises. Dans la suite des débats, un grand nombre d'autres sujets, comme la chasse, la publicité sur le vin, le prix de vente des fruits et légumes, ont été ajoutés. L'enrichissement du texte tout au long des discussions traduit l'importance de l'enjeu de cette loi et la diversité des problématiques de la ruralité. Elle montre la place de choix que la politique rurale continue d'occuper dans le paysage français.

Pour ajuster les mesures et promouvoir la coordination, la loi prévoit la révision des zones de revitalisation rurales (ZRR), établies il y a plus de dix ans³². Le nouveau zonage des ZRR cherche à prendre en compte l'évolution du monde rural de ces dernières années, et notamment les deux aspects suivants :

- La coopération intercommunale. Au moment du déploiement des ZRR, cette coopération était peu développée. Le gouvernement considère maintenant que les EPCI (Établissement public de coopération intercommunale – voir chapitre 3) sont le niveau approprié pour la mise en place des mesures de développement local et les communes sont tenues d'y participer pour bénéficier des avantages offerts par le statut ZRR.
- L'intégration du développement des petites villes. La gestion des mesures liées au zonage ZRR par les EPCI permet de mieux intégrer les petits centres urbains dans les dispositifs visant le développement rural. Selon des rapports de la DATAR et du Plan, ces petites villes « structurent » les économies des zones rurales, mais jusque là elles n'ont pas été bien ciblées par la politique de développement rural. Dans certains cas, la désignation des ZRR dans des zones non urbaines avoisinant ces petites villes a provoqué des « migrations » pour profiter d'avantages fiscaux. Avec l'intégration des aires urbaines dans le zonage du ZRR, ces villes pourraient devenir progressivement des lieux de concentration de l'activité économique et des services publics.

Le renouvellement des ZRR est également censé permettre une meilleure coordination des mesures propres au développement rural avec d'autres programmes liés à d'autres cadres institutionnels, notamment l'intercommunalité et les mécanismes contractualisés (surtout les pays). Par exemple, l'accent est mis sur l'aide aux villes rurales de petite et moyenne dimension (de 4 000 à 35 000 habitants) via des programmes spécifiques finançant les projets coordonnés par la CDC et la DIACT (appel à proposition du début de 2005) et la prorogation des mesures d'incitation visant à promouvoir les entreprises rurales dans les ZRR. Les petites villes doivent aussi chercher à intégrer les petits centres dans des stratégies de développement plus vastes telles que celles élaborées dans le cadre des programmes de pays³³.

L'action gouvernementale pour les services publics en milieu rural

Comme cela a été mentionné plus haut, les enjeux des territoires ruraux ne se limitent plus au maintien des populations en place mais s'ouvrent de plus en plus à la nécessité d'agir pour l'attractivité et la compétitivité territoriale. Ainsi, certaines collectivités territoriales font état d'une concurrence territoriale aigüe pour attirer de nouveaux résidents. Cette concurrence s'organise notamment autour de la disponibilité de certains services publics (ou considérés comme tels), de la qualité des infrastructures et des équipements de transport (on acceptera un certain nombre de concessions à la vie urbaine, si ces

Encadré 2.9. **Évolution du marché des terrains ruraux**

L'accroissement très important de la demande non agricole de ces terrains appelle des réponses en matière de politique de logement. Les territoires ruraux sont en effet marqués par un important déficit de logements locatifs couplé à un très important renchérissement de la valeur de ces terrains, notamment dans des zones considérées jusqu'à présent comme excentrées (données de la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural). Ainsi, le prix moyen des transactions rurales a augmenté de 95 % en 7 ans mais de beaucoup plus encore dans certaines régions (telles que nord-est de la France, certaines régions alpines, les causses et Cévennes gardoises, le bocage angevin et le centre Bretagne). En Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), cette augmentation s'élève parfois à plus de 150 %. En fait trois grandes zones sont concernées : Bretagne et Normandie puis Poitou-Charentes, Aquitaine, Limousin et Midi-Pyrénées, enfin le grand quart sud-est. L'âge moyen des acquéreurs se situe autour de 44 ans. Ils sont à 86 % français (la majorité des achats se situant à l'intérieur des départements (ce qui dans ce cas signifie surtout un choix de localisation de la résidence principale plus excentré par rapport au lieu de travail) contre 99 % en 1999. La grande majorité des acquéreurs étrangers sont européens, et en particulier britanniques et irlandais. Certaines régions connaissent aussi des demandes groupées très concentrées (comme la région du Morvan qui attire de nombreux néerlandais). Les zones très rurales sont aujourd'hui plus touchées qu'auparavant, attestant de nouveaux arbitrages des acheteurs entre prix des biens et trajets à parcourir. En réponse, l'État développe des politiques d'incitation à la mise en location des logements existants, ce qui peut favoriser la dynamique économique du territoire.

équipements désenclavent le territoire choisi), de la disponibilité de logements locatifs et à l'achat qui devient cruciale même dans certaines zones excentrées (voir encadré 2.9 sur l'évolution du marché des terrains ruraux) et de l'existence de structures médicales accessibles (sur ce dernier sujet, la concurrence territoriale entre collectivités se porte sur les moyens d'attirer des professionnels de la santé en fonction des conditions de travail). Il ne paraît pas concevable en effet d'attirer des résidents à haut niveau de qualification ou de revenus, et encore moins des entreprises et leurs salariés, sans leur assurer un accès suffisant et de qualité à un ensemble de services « de base » (santé, éducation, sécurité, culture, etc.), auxquels ils contribueront d'ailleurs par la suite en payant leurs impôts locaux.

Les réponses proposées par l'État à ces questions sont organisées autour des éléments suivants contribuant à établir une nouvelle politique rurale et répondant à « l'indispensable modernisation des réseaux territoriaux des

administrations publiques et de celles des entreprises dotées de réseaux de services au public »³⁴.

- a) Une politique d'expérimentations : À la suite d'un accord national passé entre l'État, l'AMF (Association des maires de France) et 15 grands opérateurs de services publics (excepté l'enseignement dont la logique est propre), il a été décidé de tester des expériences visant à étudier les nouvelles formes d'organisation des services publics dans le cadre de concertation locales. Le préfet s'est trouvé disposer d'une grande marge de manœuvre pour conduire ces expériences aux dispositifs très souples à mettre en œuvre de manière immédiate. Le « cahier des charges » de ces expériences a consisté à cibler les services au public fragile et en difficulté et donc en particulier au sein des territoires ruraux; à veiller à ce que la structure financière du projet puisse en garantir la viabilité; à placer les usagers au cœur des dispositifs, en consacrant notamment un temps de concertation et de pédagogie important; à améliorer les services rendus via le recours aux nouvelles technologies et enfin à favoriser les partenariats locaux (entre services déconcentrés et collectivités territoriales, entre les différents organismes en charge d'une mission de service public, etc.) (voir encadré 2.10).
- b) La Conférence nationale des services publics en milieu rural a été installée en février 2005 par le Premier ministre. Elle est composée majoritairement d'élus, présidée par un maire et compte des représentants des milieux socioprofessionnels, et des grandes entreprises de services au public ainsi que les ministères principalement concernés. Cette conférence devra proposer au gouvernement des solutions innovantes, permettant de maintenir un service suffisant et performant, sans entraver le nécessaire effort de modernisation. Elle doit émettre des propositions pour une mise en œuvre au début de 2006. Elle est organisée en quatre groupes de travail réunis par la DIACT³⁵. Un écueil important est celui du financement de ces opérations et donc des négociations à mener avec les grands opérateurs sur la compensation qu'ils recevront pour répondre aux contraintes de service public. La question d'un fonds disponible afin que la solidarité nationale puisse se manifester sous la forme de dotations de péréquation est évoquée par certains élus.
- c) La loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 contient un article important, article 106 de la loi, qui fixe un nouveau dispositif afin de garantir « l'égal accès au service public »³⁶. Les objectifs concernant le niveau de service attendu par l'utilisateur seront arrêtés par le gouvernement et un dialogue local (avec les élus et associations d'élus) sur ces objectifs sera organisé par le préfet. La concertation locale relance des « commissions départementales des services publics » (appelées commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics) sous l'égide des préfets, auxquels un rôle central d'organisateur et d'arbitre

Encadré 2.10. Exemples d'expérimentation et résultats : Les maisons des services publics (polyvalentes), les services itinérants, l'utilisation de l'administration électronique

Ainsi, en Charente, quatre points d'accueil polyvalents ont été implantés sur une base partenariale. Ces structures assurent des permanences d'accueil dans des zones rurales isolées. Le partenariat lie les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics. Certains organismes mettent en commun des personnels formés pour fournir des informations sur les services des différents opérateurs associés [Caisse d'allocations familiales (CAF), Caisses primaires d'assurances maladie (CPAM), etc.]. Toujours en Charente, des réorganisations des urgences médicales, mises en place en partenariat étroit avec les professionnels médicaux, font leurs preuves. En Savoie, du fait des difficultés à circuler en zone de montagne, des services de transport en commun à la carte ont été mis en place. Le syndicat mixte du parc naturel régional doit aussi mettre en place un accès haut débit avec un portail de services en ligne dans un point d'accueil fédérant la structure intercommunale, le Conseil général et les services déconcentrés de l'État en matière d'emploi. En matière de résultats, ces expériences ont permis de lister des propositions reprises dans le projet de loi sur le développement des territoires ruraux : organisation de la concertation locale, polyvalence des personnels des maisons de services publics, élargissement des possibilités de cumul d'un emploi public et d'un emploi privé dans les petites communes rurales ou encore des modalités d'intervention des collectivités territoriales pour favoriser le maintien et l'installation des professionnels de santé. Il semble que les maisons de services publics, quand il y a trop de partenaires, ont du mal à trouver leur équilibre financier. En revanche les structures plus souples des points d'accueil, souvent abrités par les mairies, semblent satisfaisantes. Si l'essentiel des expérimentations ont été portées par les départements, c'est à l'échelle des bassins de vie ou des bassins d'emplois qu'elles semblent les plus efficaces et gagneraient donc à reposer sur les intercommunalités. Du fait de son succès, l'expérience est élargie à de nouveaux départements fin 2004.

doit être conféré. Ces derniers acquièrent la faculté de surseoir à l'application d'un projet de réorganisation qu'ils estimeraient contraire aux objectifs reconnus localement, jusqu'à la décision du ministre responsable.

- d) Pendant ce temps d'étude et de négociation un moratoire a été instauré pour répondre au mécontentement des élus ruraux. Ainsi, pendant cette période, il sera renoncé à toute réorganisation entraînant une suppression ou une réduction significative du service au public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés. Ceci s'applique aux projets de fermetures d'école et de collège.

Évolution de certains services publics en milieu rural

1. *La Poste.* Celle-ci connaît des évolutions majeures. Il s'agit de réformer les services postaux vers l'ouverture à la concurrence européenne qui deviendra totale en 2009³⁷. Localement, la Poste est à la fois l'entreprise publique du courrier et une banque pour un nombre croissant de services. Premier service public de proximité, elle s'est engagée à réorganiser son réseau en maintenant 17 000 points de contact. Faute de rentabilité plus d'un tiers des 14 000 bureaux postaux pourraient être transférés à des mairies³⁸ ou à des commerçants³⁹. Aujourd'hui, 62 % des points de contact du réseau sont situés dans des communes de moins de 2 000 habitants qui représentent moins de 26 % de la population, tandis que les 40 % des Français vivant en zones urbaines ne bénéficient que de 13 % des bureaux de poste. Tandis que la présence postale territoriale est au cœur des débats, il y a donc une forte volonté de rationalisation de la part de la direction de l'entreprise publique. Les règles fixées dans la loi ne pourront pas autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de 5 km des plus proches accès au réseau (soit, en principe, un trajet automobile maximum de 20 mn). À cette règle d'accessibilité s'ajoute la constitution d'un fonds national de péréquation territoriale (abondée par l'abattement de taxes professionnelles dont bénéficie la Poste, soit 150 millions d'EUR devant faciliter son rôle dans l'aménagement du territoire) et la légalisation de la Commission départementale de présence postale composée d'élus, de représentants de l'État,... (et qui devra travailler en relation avec la Commission départementale des services publics évoquée plus haut). Une des stratégies envisagée par la Poste consiste à passer des accords avec d'autres entreprises en charge d'une mission de service public afin de réduire les coûts de la présence en zone rurale (en vendant par exemple des billets SNCF dans les communes où il n'existe pas de gares).
2. *Les services de transport ferroviaire.* La fermeture de certaines lignes ferroviaires secondaires ou interrégionales soulève un débat récurrent en France. Confronté à un déficit structurel, l'opérateur (la SNCF) souhaite abandonner certaines lignes transversales (trains Corail) considérées comme fortement déficitaires si les autorités publiques n'assurent pas le financement des coûts non couverts par la demande. Dans le sillage du processus de décentralisation, la gestion des trains express régionaux (TER) avaient été confiée aux régions après une expérience pilote dans 6 régions. Si, dans une certaine mesure, ce transfert de compétence a été une réussite marquée par une croissance significative de la demande dans de nombreuses régions notamment en Alsace et dans les Pays-de-la-Loire, il reste que les investissements des régions pour moderniser les services et en assurer la gestion ont été lourds. Le gouvernement central considère que le problème des lignes secondaires relève du débat avec les collectivités. L'idée

d'égalité des citoyens devant les services publics est invoquée par certains. L'opérateur est mis de plus en plus en condition de concurrence avec d'autres moyens de transport et l'ouverture à la concurrence sur son propre réseau est à l'ordre du jour.

3. *École primaire*. La carte scolaire et la répartition des enseignants du premier degré en particulier dans le monde rural sont aussi un domaine où se posent des questions d'équité et de concertation. Cette carte est élaborée à chaque rentrée par un groupe de travail en utilisant des critères de démographie scolaire, des critères sociaux et territoriaux. À chaque niveau (national, académique et départemental), une instance de concertation apprécie les conséquences stratégiques de la carte. La répartition des enseignants s'effectue de manière similaire en intégrant aussi des indicateurs de taux d'encadrement global et un indicateur des problèmes liés aux structures scolaires. Ce système lourd ne fait pas l'unanimité. L'administration réfléchit à des systèmes plus flexibles impliquant beaucoup plus les élus et tenant compte de la diversité des départements et des régions.

Les initiatives des pouvoirs publics dans les régions en restructuration

Introduction

Au cours des 25 dernières années, la part de l'industrie dans l'économie nationale s'est maintenue et les pertes substantielles d'emplois industriels ont été plus que compensées par les créations d'emplois de services. Le rapport de la DATAR [*La France : puissance industrielle (2003)*] souligne néanmoins que la concentration géographique de la base productive de l'économie nationale s'est accentuée. Ce processus de polarisation a eu des conséquences très importantes pour un grand nombre de régions françaises et notamment de zones rurales en termes de restructuration économique. Aujourd'hui, le gouvernement considère que l'évolution des économies nationale et mondiale fait de ces mutations au niveau régional un processus permanent. Par le passé, la restructuration industrielle concernait un secteur en déclin particulier, comme la construction navale ou la sidérurgie. L'objectif ultime de la politique actuelle est « d'accompagner » les territoires face aux mutations économiques permanentes, et de prévoir la localisation et l'impact économique des prochaines difficultés. Le terme « accompagnement », bien qu'assez vague, recouvre donc les mesures qui favorisent cet ajustement (social et économique). Cette section présente l'évolution de la politique d'accompagnement des restructurations dans les bassins industriels.

Plus la politique d'accompagnement s'éloigne du modèle de la restructuration régionale à grande échelle des années 60-80 pour s'orienter sur des interventions plus localisées, plus l'on voit qu'il est difficile de séparer les restructurations industrielles d'autres initiatives destinées à améliorer la

performance économique et le fonctionnement social des régions, notamment en matière de politique rurale et de certains aspects de la politique urbaine⁴⁰. L'importance de l'accompagnement des territoires est visible aussi par rapport à la politique de compétitivité. Le gouvernement est confronté au dilemme essentiel consistant à éviter de créer un dualisme entre les régions « compétitives », notamment celles qui hébergent des pôles de compétitivité, et les autres. La politique de pôles de compétitivité est explicitement présentée par les autorités comme une stratégie comportant l'accompagnement des territoires comme élément complémentaire.

Politiques d'accompagnement

L'un des messages les plus clairs du rapport mentionné plus haut réside dans l'accent qu'il place sur « l'évolution industrielle » plutôt que sur la désindustrialisation. Auparavant, les problèmes de restructuration étaient surtout associés aux bouleversements que connaissaient les industries lourdes, notamment l'acier, la construction navale et les industries extractives, et les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre comme le textile. La Lorraine à elle seule a perdu plus de 160 000 emplois dans ces branches d'activités au cours des trente dernières années. Ces réductions massives de personnel étaient le symptôme d'une formidable mutation, stimulée à la fois par les progrès technologiques et par l'intensification de la concurrence des producteurs des pays à faibles salaires, mais elles n'ont touché qu'un nombre relativement restreint de secteurs. La politique adoptée face à cette situation est connue sous le nom de politique des pôles de conversion. Elle faisait une large place aux interventions de grande envergure des pouvoirs publics, notamment l'acquisition et la réhabilitation de sites industriels et l'aménagement de nouveaux espaces d'activités dans la région, accompagnées d'incitations aux nouveaux investisseurs et aux jeunes entreprises innovantes, d'aides à la préretraite et de programmes de reconversion professionnelle. Dans de nombreux cas, les entreprises concernées appartenaient en partie ou en totalité à l'État, ce qui facilitait l'instauration de ces programmes intégraux qu'étaient les pôles de conversion.

Le fait qu'un certain nombre de régions atteintes aient trouvé un nouveau souffle indique que ces projets de conversion ont souvent eu des retombées favorables. La « réindustrialisation » de la Lorraine a été évoquée dans un rapport récent du Sénat : un marché du travail qualifié, la disponibilité de terrains, une situation géographique favorable et des infrastructures de bonne qualité ont fait que, malgré les pertes d'emplois dans l'industrie lourde, la région n'a pas connu de désindustrialisation mais s'est spécialisée dans de nouveaux domaines (équipements, automobile). Le taux d'emploi industriel, bien qu'inférieur de 4 % à ce qu'il était avant la restructuration de l'industrie lourde, est encore supérieur de 4 % à la moyenne nationale, et le taux de

chômage est proche de la moyenne nationale. Outre une économie plus diversifiée, de nouvelles structures d'emploi sont également apparues, comme l'emploi transfrontalier avec le Luxembourg. Le fait que la région ait attiré de nouvelles entreprises sur des sites associés à des restructurations de grande envergure (Allied Signals à Longwy, Clarion à Pompey, ThyssenKrupp dans l'usine abandonnée par Daewoo à Fameck par exemple) montre également que la politique des pôles de conversion est parvenue dans une certaine mesure à redonner une « crédibilité » à ces régions en tant que sites industriels.

La phase « industrie lourde, entreprise publique » de la transformation de l'industrie manufacturière est maintenant close. Le rapport du Sénat souligne que le nouveau contexte industriel est substantiellement différent et, à bien des égards, prête moins le flanc à l'influence des politiques publiques. Des observateurs tels que le European Restructuring Monitor⁴¹ recensent encore un grand nombre de restructurations en France, qui se classait à cet égard en deuxième position derrière le Royaume-Uni en 2004 (voir le tableau 2.2). Ces restructurations sont cependant de nature sensiblement distinctes de celles d'il y a dix ou quinze ans. Elles concernent ainsi des sites de production plus nombreux, mais de plus petite taille, et touchent des secteurs économiques très divers. Souvent, il s'agit de restructurations internes plutôt que de fermetures ou

Tableau 2.2. **Restructurations dans les pays de l'UE
(pertes d'emploi et créations d'emplois) 2004**

	Nombre de restructurations	% de restructurations	Nombre de pertes d'emploi envisagées	En % des pertes d'emploi dans l'UE	Nombre de créations d'emplois envisagées	En % de la création d'emplois dans l'UE
Royaume-Uni	180	21.15	115 431	23.97	25 758	31.69
France	143	16.8	83 695	17.38	22 177	27.28
Allemagne	93	10.93	75 299	15.63	2 850	3.51
Pologne	80	9.4	65 141	13.52	15 303	18.83
Pays-Bas	62	7.29	19 394	4.03	110	0.14
République slovaque	44	5.17	4 697	0.98	9 916	12.2
Belgique	43	5.05	59 023	12.25	150	0.18
Suède	41	4.82	8 699	1.81	400	0.49
Espagne	37	4.35	15 483	3.21	2 000	2.46
Irlande	24	2.82	4 912	1.02	1 430	1.76
Portugal	24	2.82	7 086	1.47	0	0
Italie	23	2.7	10 725	2.23	0	0
Finlande	20	2.35	4 411	0.92	0	0
Autriche	19	2.23	3 287	0.68	1 190	1.46
Danemark	16	1.88	3 124	0.65	0	0
Luxembourg	1	0.12	1 000	0.21	0	0
République tchèque	1	0.12	250	0.05	0	0

Source : European Restructuring Monitor.

Tableau 2.3. **Les retombées de différentes formes de restructuration sur l'emploi**

Restructuration interne	81.3
Faillite/fermeture	9.4
Expansion des opérations	0
Relocalisation	3.7
Fusion acquisition	4.1
Externalisation	1.6
Autres	0.1

Source : European Restructuring Monitor.

de relocalisations d'entreprises à proprement parler avec un impact différent sur l'emploi (voir tableau 2.3). Le plus important peut-être est qu'elles portent moins sur des entreprises étroitement liées à l'État et davantage sur des entreprises privées, souvent sous contrôle étranger. De ce fait, le gouvernement a beaucoup moins de possibilités d'exercer une influence, et d'apporter une aide compte tenu de l'obligation de rendre compte et des règles régissant les aides d'État.

La répartition géographique des restructurations s'est également élargie. En règle générale, les localités les plus touchées sont celles qui affichent les plus fortes concentrations d'emplois dans des secteurs particuliers. Ce sont les entreprises ou les groupes d'entreprises plus isolés dans des secteurs ébranlés par de fortes pressions concurrentielles qui paraissent très vulnérables. Un rapport de la DATAR a classé les différents bassins d'emploi en France en fonction de onze indicateurs qui évaluent leur situation actuelle (4 indicateurs), leur vulnérabilité/menace (3 indicateurs), et leur potentiel (3 indicateurs). Il ressort de cette évaluation que 206 bassins sur 348 connaissent une situation satisfaisante, 73 appellent un certain suivi, des problèmes risquant de surgir à moyen terme, et 69 font face à des problèmes immédiats de restructuration. Parmi ces deux dernières catégories, quatre grandes catégories de bassins ont été identifiées, dont chacune présente une problématique particulière :

- les bassins d'emploi étroits, isolés au plan géographique;
- les bassins de taille intermédiaire, où l'emploi industriel occupe une place importante;
- les bassins des villes de taille moyenne;
- les bassins des agglomérations.

Le débat sur la manière dont les pouvoirs publics devraient réagir aux mutations industrielles a par ailleurs été fortement influencé par deux problèmes connexes. Le premier est le débat public sur le problème des délocalisations; le second est le problème de l'application du cadre juridique global aux restructurations, problème sur lequel les délocalisations et autres formes de restructuration ont attiré l'attention.

La gestion des délocalisations et des restructurations d'entreprises

Les difficultés à obtenir des données fiables ont empêché de discuter en toute clarté de ce problème. Les statistiques sont difficiles à rassembler parce que les déplacements d'installations de production font dans la plupart des cas intervenir deux aspects : la conquête de nouveaux marchés (ce qui peut être assimilé à une relocalisation ou simplement à de l'IDE), et la desserte de marchés existants (ce qui se rapproche davantage de la définition de la délocalisation)⁴². Selon une estimation récente, quelque 10 % de l'investissement d'origine française à destination de l'étranger peuvent être classés dans la catégorie des délocalisations (soit 300 millions EUR environ entre 1998 et 2002). Pour ce qui est des pertes d'emplois, plusieurs études concluent sur des estimations faibles, voire dans l'industrie inférieures à 1 % de l'emploi total⁴³. Qui plus est, il apparaît clairement que la délocalisation de certains segments de la chaîne de production d'une entreprise peut avoir une incidence fortement positive sur ses résultats généraux et, partant, sur la stabilité des emplois préservés, dans son pays d'origine et ailleurs⁴⁴. Par exemple, d'après la Direction des relations économiques extérieures (DREE), les dix secteurs industriels qui ont investi le plus à l'étranger entre 1997 et 2000 (délocalisations et investissements direct combinés) ont créé plus de 100 000 emplois nouveaux pendant la même période.

Quoi qu'il en soit, même si les retombées économiques réelles de la délocalisation des entreprises sont limitées, voire négligeables, au niveau national, les délocalisations ont souvent un impact considérable sur la région concernée. Le gouvernement est donc fortement incité à prendre des mesures pour empêcher les délocalisations et pour limiter leur effet négatif sur les économies régionales.

L'obligation faite à l'employeur d'apporter une assistance au reclassement du travailleur licencié et à la revitalisation du territoire que l'opération de restructuration impacte, distingue la France des autres pays de l'Union européenne. Elle indique un processus de responsabilité partagée, dans le cadre duquel coopèrent l'entreprise à l'origine de l'opération de restructuration et les acteurs publics confrontés aux effets de cette opération. Les procédures internes de consultation et de concertation quant à elles, prévues par la loi et les conventions collectives, permettent aux parties prenantes d'échanger sur les conditions les plus favorables au déroulement de l'action en cours, mais également de poser les bases ou de fortifier une gestion mieux anticipée des mutations économiques et de l'adaptabilité nécessaire des salariés. Les processus de concertation et de négociation ont récemment été renforcés par la possibilité de conclure des accords de méthode (loi du 18 janvier 2005).

L'autre particularité du système français est la priorité relativement faible donnée aux indemnités. Dans la plupart des autres pays de l'UE, les montants des versements sont en général supérieurs. En France, ce sont la loi et les Conventions collectives applicables qui déterminent la hauteur des indemnités à verser aux salariés licenciés pour raison économique. Le processus de reclassement est long et partiellement efficace. Ainsi un rapport de l'INSEE (1992) indique un taux global de réussite de 50 % en 12 mois, 15 % des personnes concernées trouvant un emploi stable dans l'année suivant un licenciement. Outre les difficultés générales que peut connaître un marché régional de l'emploi (diversité économique faible, taux de chômage important...), d'autres facteurs aggravants peuvent accompagner les nouveaux licenciements économiques : volume des effectifs concernés, faible capacité d'accueil des entreprises sous-traitantes elles-mêmes impactées par la restructuration engagée, qualifications et compétences des salariés rendues « obsolètes » par la proposition insuffisante durant leur carrière professionnelle d'actions de mise à niveau et de formation, processus de reconnaissance de l'expérience acquise en entreprise insatisfaisant, etc.

Une mission gouvernementale qui s'est récemment penchée sur la question des mutations économiques relevait que les efforts déployés pour gérer les restructurations industrielles sont inefficaces malgré les sommes considérables engagées (tant pour procéder à la restructuration industrielle que pour attirer de nouvelles industries). La mission concluait qu'un mécanisme efficace pour assurer le suivi des restructurations économiques devait comporter trois grands éléments (l'accent étant clairement placé sur le premier) :

- un dispositif d'anticipation au niveau des bassins d'emplois et/ou des secteurs;
- la gestion de restructurations particulières;
- la revitalisation des bassins d'emplois concernés.

Les Comités interministériels de l'aménagement et du développement du territoire de décembre 2002 et mai 2003 ont souligné que l'anticipation et la prévention devaient être les pierres angulaires d'une politique destinée à gérer les mutations économiques. Ces fonctions ont été confiées à la Mission interministérielle sur les mutations économiques créée en 2003 (MIME). Son rôle consiste tout d'abord à étudier les évolutions économiques et à prévoir en quoi elles toucheront les différents secteurs et régions. À l'échelon central, les ministères de l'Emploi et de l'Industrie ont été chargés de lui fournir des informations sur l'évolution des secteurs et des industries en phase de restructuration profonde. Au niveau régional, la création de plusieurs « observatoires » régionaux est prévue – le premier a été établi dans les Pays-de-la-Loire en 2003. La deuxième fonction importante de la MIME consiste à faciliter la coordination entre les différents ministères et les

collectivités régionales et locales dans les cas où une intervention est nécessaire, surtout dans ceux où la restructuration d'une industrie ou la fermeture d'une grande entreprise a toutes les chances d'avoir des répercussions majeures et profondes à l'échelon régional ou local. En général, de telles situations autorisent le gouvernement central à invoquer sa « mission de solidarité nationale »; ce qui permet à différents ministères de proposer leur assistance. Le rôle de la MIME est de coordonner l'offre du gouvernement central avec celles des intervenants régionaux ou locaux.

Pour mettre en application sa politique d'accompagnement, le gouvernement met en œuvre des plans d'action dans les bassins durement touchés par les mutations économiques. Ces plans font l'objet de contrats (dits contrats territoriaux) avec les collectivités concernées des bassins d'emploi particulièrement atteints par une restructuration, elle-même généralement associée à une entreprise particulière. Ils sont instruits au niveau national par la DIACT et, pour les sites qui concernent GIAT-Industries, en association avec la Délégation interministérielle pour les restructurations de défense (DIRD). Il est intéressant de noter que le nom du programme ne fait aucunement référence à un quelconque objectif final (conversion ou restructuration par exemple). Neufs contrats de ce type ont été lancés à l'issue du CIADT de mai 2003, dans le but explicite de créer de 7 000 à 8 000 nouveaux emplois. Ils étaient associés à la fermeture de quelques grosses entreprises, notamment Metaleurop (Pas-de-Calais), Daewoo (Longwy, Meurthe-et-Moselle), ACT Manufacturing (Maine-et-Loire), Matra Automobile (Loir-et-Cher) et GIAT Industries (cinq sites). Deux autres contrats ont également été élaborés en faveur des départements des Vosges et de l'Aube victimes du déclin plus général de l'industrie textile. Depuis lors, plusieurs contrats, conventions et plans d'action similaires, ont été signés pour d'autres régions vulnérables, que ce soit en relation avec la restructuration d'une entreprise donnée, comme dans le cas de Péchiney dans le pays de Foix (Haute Ariège), ou dans le cadre d'une restructuration plus générale (bassin d'emploi de Roubaix-Tourcoing-Vallée de Lys, Sud-Ardèche, Tarn-Sud par exemple).

Le montant de ces contrats et plans d'action varient en fonction de l'ampleur de l'opération – de 17 millions d'EUR à Longwy, site de l'usine de production de Daewoo, jusqu'à 70 millions d'EUR pour le plan global de restructuration des Vosges. Le coût par emploi est estimé autour de 40 000-50 000 EUR. Dans tous les cas, le financement de ces contrats est partenarial : une partie, généralement 25 % environ, est constituée de nouveaux crédits alloués par le gouvernement central; une portion similaire étant financée par l'UE; le reste provient des contrats de plan, des collectivités et d'autres partenaires (CCI par exemple). Ainsi, une part substantielle des financements n'est pas de l'argent frais, mais résulte d'une réorientation des crédits à l'intérieur de la région.

Pour améliorer la cohérence entre les travaux de veille et d'anticipation des mutations économiques coordonnées par la MIME et les plans de redynamisation instruits par la DIACT, il a été décidé en 2005 de regrouper l'ensemble de ces fonctions au sein de la DIACT, tout en renforçant le rôle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, dans la veille et l'anticipation des difficultés par filières.

2.4. Politiques vis-à-vis du haut débit⁴⁵

L'aménagement du territoire a pendant longtemps été compris comme l'équipement du territoire avec comme objectif principal sinon unique la fourniture des services essentiels : eau, énergie, transports. Ceci a été réalisé par l'État ou les collectivités territoriales (départements et communes) dans le cadre du service public dont les règles et l'économie ont été fixées par la jurisprudence du Conseil d'État qui a privilégié l'égal accès des citoyens au service public au détriment de la rentabilité immédiate. Les dernières opérations d'adduction d'eau et d'électrification rurale ont été achevées vers le milieu des années soixante-dix, ainsi qu'un grand programme de modernisation des télécommunications. Par la suite, le programme autoroutier a été la priorité des pouvoirs publics soucieux de rattraper le retard français en ce domaine.

À partir des années quatre-vingt-dix, la crise des finances publiques a conduit les gouvernements successifs à partager la charge de la réalisation et du coût de fonctionnement des équipements publics avec les collectivités territoriales et le secteur privé, ce qui s'est traduit par une vague de dénationalisations des entreprises publiques et par l'accélération des transferts de charges et de compétences aux régions désormais plus à même de lever l'impôt de façon autonome.

C'est dans ce contexte que l'avènement des nouvelles technologies de la communication a conduit les autorités françaises à privilégier le choix de la libre concurrence à partir de 1996 (sous la pression de la Commission, il est vrai). Cette politique, qui concerne en particulier la couverture nationale pour les téléphones mobiles et l'accès à l'Internet à haut débit, nécessite la mise en place d'une double fonction : l'une, de régulation, qui vise le maintien d'un niveau de concurrence satisfaisant et est conduite par un organisme indépendant, « l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste » (ARCEP, ex-ART, Autorité de Régulation des Télécommunications); l'autre, territoriale, dont l'objectif est de réduire les « fractures numériques » entre zones dont la couverture est rentable et les autres, est assurée par les collectivités territoriales avec l'appui de la DIACT, sur la base de la loi de septembre 2004 (l'article L1425-1 du code des collectivités territoriales qui les autorise à devenir opérateurs de télécommunications).

Le haut débit est un enjeu crucial pour les territoires et leurs différents segments d'utilisateurs : les entreprises (multinationales, PME, TPE), les institutions publiques locales (hôpitaux, collèges, services administratifs) et le grand public. Les technologies haut débit doivent donc être perçues comme des « outils de développement local » (Ullman, 2005) créant de nouvelles dynamiques économiques et sociales. La conviction semble aujourd'hui de plus en plus répandue parmi les collectivités territoriales que les TIC et en particulier le haut débit participent à l'attractivité et à la compétitivité de leurs territoires. L'absence d'accès à ces technologies constituerait un handicap certain pour les pôles de compétitivité qui n'en seraient pas pourvus, compte tenu de la croissance rapide des échanges de données et d'informations dans les réseaux de donneurs d'ordre, sous traitants, et centres de recherche dans les secteurs de l'économie du savoir et les domaines commerciaux et financiers.

Or, comme le rappelait la Caisse des dépôts et consignations en juin 2004⁴⁶ : « Sept années après l'ouverture à la concurrence, les collectivités constatent que leur territoire n'est toujours pas en situation de choix face à une offre de services, ou ne dispose pas d'une offre de services haut débit à un prix compétitif. » Les opérateurs de télécommunications appréhendent les territoires comme des bassins de clientèle et n'ont pas nécessairement de démarche d'aménagement du territoire. Les conditions économiques, qui sont les leurs, les conduisent à se concentrer sur les zones rentables.

Selon l'opinion d'un nombre croissant d'autorités locales, seul le déploiement d'infrastructures neutres, ouvertes et « mutualisables » permettrait que se développe une vraie concurrence. Ce constat est similaire à celui d'autres pays membres de l'OCDE (États-Unis, Canada, Italie, Suède, etc.). En France, les régions et les autres collectivités territoriales réclament de plus en plus une véritable « équité compétitive » entre les territoires, c'est-à-dire la mise en place de conditions numériques de base (qualité, prix et variété) permettant au haut débit de jouer son rôle de multiplicateur de développement sur l'ensemble du territoire (Association des régions de France, 2005).

État des lieux

À première vue, la France a rattrapé pour une bonne part son retard dans l'aménagement haut débit du territoire avec 7.9 millions d'abonnés (juin 2005) et un taux de pénétration de 16 % des foyers (voir chapitre 1). Même en matière de prix, où la concurrence tarifaire est particulièrement vive, la France arrive au second rang européen pour le prix moyen des offres pour une connexion de 512 Kbits/seconde (28 EUR), derrière l'Estonie, ce qui est nettement moins cher qu'en Allemagne (42 EUR) ou au Royaume-Uni (40 EUR). On peut noter que, pour l'heure, ces conditions de marché sont aussi plus intéressantes que celles que l'on propose aux consommateurs américains tant dans le domaine du prix que de celui du débit⁴⁷. C'est dans les offres Triple Play (accès Internet, téléphonie

sur IP et télévision) que la France se distingue avec les tarifs les plus bas des grands pays industrialisés (voir également chapitre 1). Ce contexte tarifaire est l'une des raisons de la forte croissance du haut débit.

Le succès du dégroupage est l'un des principaux leviers de développement du haut débit (voir annexe 2.A2 à ce chapitre). Avec une hausse de 28 % au cours du 1^{er} trimestre 2005, le dégroupage maintient une forte croissance, qui continue pourtant d'être tirée par le dégroupage partiel. Le développement du dégroupage total reste modeste, avec 13 % des nouveaux accès livrés au cours de cette période, soit un peu moins de 20 000 nouvelles lignes par mois⁴⁸. Grâce au dégroupage, la concurrence est à l'œuvre dans les zones urbaines denses mais tarde à s'exercer dans les zones rurales⁴⁹. À mi-2004, 19 300 communes avaient totalement ou partiellement accès potentiellement à des connexions permanentes à Internet pour un total de 83 % de la population. Il reste cependant de larges zones peu denses qui ne bénéficient pas encore du haut débit, tout particulièrement les communes rurales et les quartiers éloignés des répartiteurs téléphoniques (voir carte 2.3).

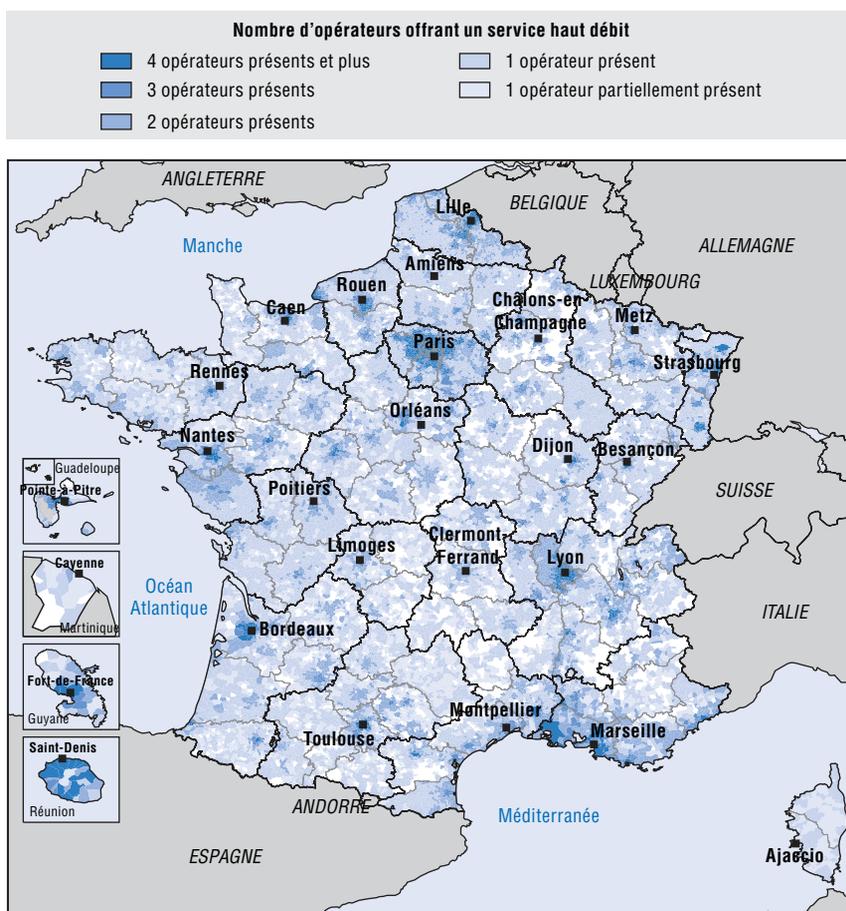
Ces résultats proviennent pour une très large part de l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence et d'une régulation volontaire. L'apparition de nouveaux entrants s'est traduite par une triple concurrence sur les offres, les services et les prix, contraignant l'opérateur historique (France Télécom) à proposer de nouvelles offres et à baisser ses tarifs. Le Conseil de la Concurrence a apporté, de son côté, une contribution décisive, en tranchant les différends qui opposent les nouveaux entrants et l'opérateur historique, notamment en matière de mise en œuvre du dégroupage. Ces résultats peuvent aussi être mis à l'actif d'une politique publique originale qui sera examinée plus bas.

Le haut débit peut constituer aujourd'hui, un service d'intérêt économique général, aux yeux de l'Union européenne. Or, l'accès et l'usage du haut débit ne sont pas universellement répartis et la fracture numérique est le concept qui désigne : « l'écart entre les individus, les foyers, les entreprises, les espaces géographiques et les différences socio-économiques concernant leurs opportunités d'accès aux technologies de l'information et de la Communication (TIC) et de l'usage d'Internet pour l'ensemble de leurs activités. La fracture numérique reflète ainsi les profondes divergences entre et à l'intérieur des pays » (OCDE, 2001, p. 5). Aujourd'hui, en France, les disparités entre les territoires ne se limitent donc pas au simple accès au haut débit. Elles reflètent essentiellement une fracture numérique de type concurrentiel.

Les politiques nationales de promotion du haut débit

Ces politiques ont vu le jour, à la fin des années 90 : elles résultent moins d'une démarche stratégique préétablie visant un objectif central que d'un

Carte 2.3. Le déploiement du haut débit



Source : ORTEL (TACTIS/ITATE). DIACT, Observatoire des Territoires, 28 février 2006.

processus progressif et itératif. Le CIADT du 14 septembre 2004 fait état d'une politique ambitieuse visant à l'horizon 2007 à relier toutes les communes aux réseaux à haut débit et atteindre 10 millions d'abonnés ainsi qu'à développer une offre très haut débit (> 100 Mb/s) dans les zones d'activités et certaines agglomérations (en confiant à la DIACT des missions liées à cette ambition). Cette politique trouve ses origines dans le désengagement de l'État dans les infrastructures de télécommunication inscrit dans la loi de 1996 qui a ouvert le marché français à la concurrence, à l'instar de ce qui s'est passé dans bon nombre de pays à cette même période.

Politiques nationales en matière de promotion de l'offre

Si la couverture numérique vise l'égalité d'accès des territoires au haut débit, l'aménagement numérique vise l'égalité d'accès des opérateurs aux territoires. Axée sur la compétitivité des territoires, cette stratégie va au-delà de la couverture numérique en introduisant une logique de concurrence. La compétitivité d'un territoire dépend, en effet, de la diversité des offres et des tarifs disponibles. Grâce à la concurrence, les PME peuvent obtenir des tarifs plus avantageux pour leurs demandes haut débit. Quant aux particuliers, ils peuvent avoir accès à l'ensemble des offres alliant téléphonie, télévision et Internet à haut débit. Les politiques suivies vont dans ce sens, en incitant les opérateurs à investir dans les zones où il n'y a aucun accès, et en poursuivant l'objectif de renforcement de la concurrence dans les zones où il y en a déjà un.

La loi du 21 juin 2004, loi sur la Confiance en l'économie numérique (LCEN), reconnaît explicitement la compétence des collectivités territoriales en matière de télécommunications : elle autorise désormais leur intervention⁵⁰ pour autant qu'il s'agisse de développer des infrastructures favorisant le développement de la concurrence.

Dans ce contexte, le gouvernement s'est résolu à encourager les processus de création de nouvelles infrastructures, en incitant les collectivités à créer des infrastructures ouvertes avec l'appui méthodologique et financier de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et en mobilisant un fonds de soutien au déploiement du haut débit doté de crédits européens. Sur le plan méthodologique, la CDC a préconisé un cadre contractuel formel qui est celui de la Délégation de services publics (DSP)⁵¹. Dans ce schéma, un consortium est retenu à l'issue d'un appel d'offres en vue de construire et d'exploiter (mode concessif) ou simplement d'exploiter (mode affermage) un réseau d'infrastructures sur le territoire. C'est le mode de la concession qui est le plus fréquemment retenu dans les projets soutenus par la CDC. Le public et le privé se partagent l'investissement (typiquement 50/50) et le consortium se voit mandaté pour une durée qui peut être de 15 ans ou 20 ans. Il est reproché à ces mécanismes une certaine lourdeur tant dans leur mise en œuvre que dans leur fonctionnement dans un secteur caractérisé par beaucoup de dynamisme et de réactivité aux conditions d'évolution du marché. Ils sont pourtant moteurs dans les processus d'aménagement du territoire en infrastructure : les départements sont aujourd'hui les plus portés à mettre en œuvre des démarches de type DSP, notamment parce qu'ils sont les premiers interlocuteurs des communes. Les régions ayant peu de départements (Alsace, Limousin) se sont révélées les plus actives et performantes pour développer des projets cohérents sur l'ensemble de leur territoire.

Les réseaux de collecte semblent concentrer les manques affectant les réseaux où le haut débit n'est pas concurrencé. En effet, alors que l'accès des

opérateurs concurrents à la boucle locale peut se faire *via* le dégroupage (qui se diffuse progressivement sur le territoire); et que par ailleurs les opérateurs concurrents ont souvent déployé des réseaux de transport longue distance (où le marché est d'ailleurs très concurrentiel); l'opérateur historique demeure dominant sur l'entre-deux : les réseaux de collecte. La Caisse des dépôts comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) soutiennent donc les collectivités territoriales dans leur entreprise d'offrir ce type de réseaux de collecte à des opérateurs en concurrence. La DIACT mène également des actions dans une logique de soutien aux expérimentations, notamment *via* des appels d'offres visant la mise en place de technologies haut débit alternatives (WiFi + satellite + CPL⁵²).

À ces instances nationales doit être ajouté le niveau supranational puisque l'Union européenne, notamment depuis le sommet de Lisbonne, a placé la société de l'information comme l'un des thèmes prioritaires de la DG Régio. À deux reprises, la Commission européenne a examiné le dispositif français (cas des Hautes-Pyrénées et du Limousin) et validé la possibilité d'un soutien par les fonds structurels FEDER. Depuis le CIADT du 14 septembre 2004, l'État a mobilisé 100 millions d'EUR de crédits européens pour des infrastructures de collecte de ce type. Par ailleurs, la question des « technologies numériques » peut aussi être un aspect des contrats Leader +, Urban II ou Interreg, ou des programmes Ten Telecom, e-Content, Safer... Elle est également l'objet même du Programme régional actions innovatrices (PRAI) qui vise à aider les régions les moins développées à augmenter leur niveau technologique mais aussi à promouvoir la cohésion régionale et la compétitivité *via* une approche intégrée des enjeux économiques, environnementaux, culturels et sociaux.

Les stratégies des collectivités territoriales

Porté par la DIACT et la Caisse des dépôts et consignations, avec le soutien de l'ARCEP, l'aménagement numérique du territoire repose, pour un large part, sur l'implication des collectivités territoriales. Au départ, la plupart d'entre elles ne souhaitent pas s'impliquer dans les télécommunications : elles attendaient de l'opérateur historique (avec qui elles avaient noué des relations étroites au fil du temps) qu'il procède aux investissements requis. Progressivement, un certain nombre de collectivités se sont investies de plus en plus fortement dans cette nouvelle mission d'aménageur du territoire et de soutien à la dynamique économique et sociale locale en créant le chaînon manquant entre la boucle locale et les artères régionales, et afin de proposer aux opérateurs une offre de gros aujourd'hui inexistante ou mal adaptée. D'une façon plus générale, diverses stratégies ont été adoptées par les collectivités :

- la signature de marchés de services en groupement de commandes pour satisfaire aux besoins des collectivités et du secteur public (exemple : Bretagne);

- le déploiement d'infrastructures de collecte à haut débit (exemples : Limousin, Pyrénées-Atlantique);
- la signature de conventions avec les opérateurs (type « départements innovants ») pour développer les usages en laissant aux opérateurs le soin de développer les accès;
- le développement de réseaux d'accès, notamment à partir des technologies alternatives expérimentées avec l'aide de la DIACT, ou en complément des réseaux des opérateurs (exemples : Seine-et-Marne, Alpes-Maritimes);
- le développement de services à haut débit pour les particuliers ou à très haut débit pour les entreprises.

La situation continue à évoluer avec l'attribution en cours des fréquences destinées à la couverture du territoire en technologie WIMAX, qui pour la première fois pourront être attribuées aux collectivités territoriales, ou avec l'étude engagée par le ministère chargé de l'Industrie sur la couverture du territoire en très haut débit, par exemple avec la fibre optique jusqu'au bâtiment.

Pour les opérateurs concurrents de l'opérateur historique, l'existence d'une infrastructure publique représente une importante économie d'investissement, sachant que le coût des réseaux physiques constitue, et de loin, la part la plus importante du budget (génie civil, pose des fourreaux, etc.). Le jeu peut ainsi s'avérer à somme positive car pour les responsables publics territoriaux différents arguments plaident en faveur de l'intervention (Ullman, 2005) :

- le haut débit constitue un avantage comparatif (ou une condition indispensable) capable de maintenir et d'attirer les entreprises, de former et d'éduquer les individus, ou encore d'optimiser l'efficacité des services publics;
- le coût de développement du haut débit est relativement faible au regard des dépenses liées à la construction d'un rond point, d'un tronçon routier, ou d'une rénovation de lycée. Il s'agit donc d'un choix de politique locale de hiérarchisation des priorités;
- enfin le haut débit n'est pas monosectoriel : il concerne tous les domaines d'action publique : éducation, formation, santé, économie, social, emploi, administration publique, etc.

Il est tentant pour des collectivités de vouloir fédérer la commande publique afin d'y trouver un levier qui va amener un ou plusieurs opérateurs à investir sur un territoire. Ce type de démarche reste cependant difficile dans sa mise en œuvre effective. Il se heurte en effet à une logique qui, dans le cadre d'un marché public de service, amènera l'opérateur historique à remporter ce type de marchés. Il est en effet mieux placé que tout autre pour, par exemple, interconnecter tous les sites publics. Non seulement il remporte ce type de marchés, mais il trouve dans la ressource publique un moyen de renforcer ses infrastructures et sa position compétitive (voir l'encadré 2.11 sur

Encadré 2.11. Le cas de la Bretagne

La Bretagne a été la première région française à se préoccuper du développement des réseaux haut débit à cette échelle territoriale. Le secteur de la recherche où les télécommunications jouent un grand rôle a été déterminant dans cette réflexion. Le schéma retenu a consisté à mettre en place un modèle de fédération de la demande des services publics et de la recherche afin de peser sur le choix d'investissement d'un opérateur en faveur d'une couverture en haut débit de la région.

Un appel d'offre européen a été lancé et c'est l'opérateur historique, disposant lui-même de centres de recherche important dans la région (Rennes et Lannion) qui a remporté ce marché (48 millions d'EUR dont un peu plus de 30 pour la région sur 6 ans). Un syndicat, Mégalis, a été constitué rassemblant les collectivités territoriales bretonnes (la région, les quatre départements et 25 villes) auquel s'est ajouté le syndicat interhospitalier breton.

Mégalis est devenu une structure jouant un double rôle : 1) l'intermédiaire contractuel entre les collectivités et France Télécom; 2) le catalyseur des besoins et des usages publics avec des actions significatives menées dans le secteur de la Santé. En contrepartie du contrat avec Mégalis, France Télécom s'engageait à développer les infrastructures optiques dans la région. Le schéma supposait que le déploiement des infrastructures et des services haut débit bénéficierait indirectement, de par leur disponibilité, aux entreprises.

Les centres de recherche, les universités, les services publics..., tous se sont raccordés au réseau Mégalis, lequel tout en étant un réseau au sens service, apparaissait comme un véritable acquis régional s'identifiant à un véritable réseau physique. En contrepartie de leur adhésion au syndicat et de leur participation au montage financier, les partenaires disposaient de tarifs préférentiels qui étaient à l'époque environ inférieurs de moitié à l'offre du marché.

Ce réseau était indispensable pour les centres de recherche, ce secteur représentant près de 4 % de la recherche nationale, ce qui est significatif si on considère que la région Ile-de-France en représente 40 %. La participation des structures bretonnes de recherche à des projets internationaux s'est accrue ces dernières années. Les effectifs du principal centre de recherche dans le secteur des nouvelles technologies ont ainsi augmenté de 30 % au cours de 4 dernières années. Cette évolution n'est naturellement pas due qu'aux réseaux haut débit, mais elle aurait largement été freinée sans leur disponibilité et les équipes de recherches se seraient installées ailleurs.

Si la stratégie de la région au travers de Mégalis a répondu à l'attente du secteur public et du secteur de la recherche, elle n'a pas réellement trouvé un écho du côté des entreprises. Les bénéfices indirects de la promotion du

Encadré 2.11. **Le cas de la Bretagne** (suite)

haut débit n'ont pas réellement joué. Étant l'opérateur du réseau Mégalis, il ne pouvait être possible de demander à France Télécom d'être l'initiateur du développement des offres concurrentes. Aujourd'hui, à l'heure où le contrat entre Mégalis et l'opérateur historique approche de son terme, une dynamique positive semble en marche. De nouveaux acteurs ont déployés des infrastructures, limitées cependant aux grands axes – et France Télécom se montre très dynamique dans sa volonté de couverture des communes en ADSL.

Est-ce suffisant ou faut-il que la région ou les autres collectivités engagent une nouvelle politique volontariste? C'est toute la question qui est aujourd'hui posée et à laquelle entend répondre prochainement la région.

la Bretagne). Dans l'autre cas, l'investissement dans des infrastructures paraît risqué pour différentes raisons: coût de l'investissement, commercialisation délicate dans les zones peu denses, conséquence d'une implication dans un secteur très évolutif.

Un choix complexe

Les collectivités sont partagées entre prudence et volontarisme. Elle se sentent légitimes mais pas trop et veulent favoriser la couverture du territoire et la diversité de l'offre sans s'aventurer sur un terrain qui n'est pas le leur. Il leur faut trouver pour cela les moyens d'attirer des opérateurs qui seront, quoi qu'il arrive, ceux qui développeront les services. Comment, dès lors, amener ces derniers à investir alors que les conditions de marché ne leur semblent pas idéales? Les principaux opérateurs semblent favoriser les investissements jugés plus rentables sur les lignes dégroupées (voir le cas de l'opérateur Free sur les lignes en dégroupage total). Mais cela ne peut satisfaire les attentes des zones encore non dégroupées. Pour déployer ses offres ADSL dégroupées, un opérateur aura donc besoin d'une infrastructure qui lui permette de mettre en place un modèle économique viable.

Attirer les opérateurs concurrents consiste donc à leur assurer la disponibilité d'infrastructures. D'un côté les collectivités veulent voir se déployer des infrastructures et des services et sont de plus en plus prêtes à investir tout en pondérant les risques. De l'autre côté les acteurs privés veulent commercialiser leurs services en recherchant une rentabilité indispensable à leur développement. Les partenariats public privés (PPP) apparaissent comme la solution la plus adaptée à cette double problématique : investissements partagés, risques partagés, augmentation de la couverture, croissance des services locaux... Si les avantages paraissent clairs, le mode opératoire de ces partenariats

apparaît encore sujet à débat. Face à ces choix, il est clair qu'existe aujourd'hui une préférence politique, manifeste dans les documents de l'ARCEP ou ceux de la Caisse des dépôts et consignations, pour un soutien aux investissements des collectivités territoriales dans les réseaux de collecte. Ce choix des collectivités territoriales a par ailleurs stimulé la réaction de l'opérateur historique qui s'est engagé fin 2004 dans un plan ambitieux de déploiement. Cette réponse a pu inciter certaines collectivités à renoncer à leur propre projet de développement public de nouvelles infrastructures ou à leur choix de technologies alternatives (voir pour le cas du Wifi : Fautero, Fernandez et Puel, 2005).

En novembre 2004, la Commission européenne a approuvé le financement public de projets haut débit dans le département des Pyrénées-Atlantique, en Écosse et dans les Midlands. Dans le cas du projet des Pyrénées-Atlantique (voir encadré 2.12) la Commission a décidé que, dans certaines conditions, le cofinancement public d'une infrastructure ouverte de haut débit constituait la compensation d'une obligation de service d'intérêt économique général et non une aide. Dans le cas des deux projets du Royaume-Uni, la Commission a déclaré compatibles deux aides concernant la fourniture de services de haut débit, considérant que les subventions étaient nécessaires au déploiement de ces services dans des zones rurales et isolées qui en étaient privées. Cette attitude semble donc valider à la fois l'idée que le haut débit est un service local essentiel mais aussi que l'interventionnisme public en la matière, notamment celui des autorités locales et régionales, est légitime. Cela laisse cependant ouvert une grande variété d'arrangements institutionnels possibles pour la mise en place et l'usage d'un tel service.

Le rôle des régions

Les régions s'étaient surtout intéressées jusqu'à présent à la question du développement des réseaux de recherche à haut débit. Les régions possèdent toutes au moins une plaque métropolitaine et/ou régionale de collecte reliée à RENATER⁵³ interconnectant les établissements scolaires et de recherche, voire même d'autres institutions publiques locales (mairies, hôpitaux, etc.)⁵⁴. Dès 2003, le gouvernement a mis l'accent sur la nécessité de coordonner les actions et a mis en avant la nécessaire implication de la région. C'est ce à quoi s'emploient les collectivités régionales aujourd'hui. Les unes interviennent sur des marchés de services et le cas échéant en soutien financier des projets engagés par les collectivités (Bretagne, Franche-Comté, Ile-de-France, Pays-de-la-Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes). Certaines souhaitent rester actives à partir des réseaux de recherche (Basse et Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Centre). D'autres s'engagent dans des projets d'infrastructures au travers de partenariats de type DSP (Alsace, Corse, Limousin, Poitou-Charentes). Il y a enfin celles qui mènent principalement des actions ciblées dans la perspective première de la cohérence régionale

Encadré 2.12. Le cas des Pyrénées-Atlantique

Le Conseil général des Pyrénées-Atlantique a engagé un vaste projet de couverture du département par une infrastructure haut débit. Cet exemple illustre l'engagement plus prononcé des collectivités en faveur des infrastructures.

La Communauté d'agglomération de Pau avait montré l'exemple dès 2001. Un plan était défini à cette date avec l'objectif ambitieux de fournir aux habitants des connexions à 100 Mbps pour environ 30 EUR. Un appel d'offre a été lancé en ce sens et un réseau haut débit a été déployé dans le cadre d'un partenariat public-privé. L'initiative de Pau a fait grand bruit et a agi comme un déclic au niveau de différentes collectivités en France.

Ce fût le cas pour le Conseil général des Pyrénées-Atlantique dont le siège est à Pau. La ville principale étant couverte par une infrastructure propre, l'institution départementale s'est inquiétée de voir l'ensemble du territoire bénéficier de services haut débit. Or, le territoire se caractérise par de grandes étendues rurales et montagneuses. Très vite, il a été constaté que les opérateurs ne pourraient seuls, déployer de nouveaux services sur le département à l'exception des grandes agglomérations et de la bande littorale.

Les études ont conclu à l'intérêt de mettre en place une infrastructure ouverte, utilisable par tous les opérateurs du marché et les clients locaux dans des conditions financières favorables au développement des services. Un groupement a été retenu dans le cadre d'une « Délégation de service public (DSP) » conformément aux nouvelles dispositions de la loi française permettant une intervention mesurée des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications. Le montage prévoit un d'investissement de 62 millions d'EUR entre 2004 et 2006, dont 68 % à la charge des acteurs publics (département, région, Europe).

Le département a cherché à établir des liens étroits avec la Commission européenne dans le montage de son dossier. Il a ainsi intégré dans sa réflexion, les lignes directrices édictées par la Commission européenne et a rencontré à plusieurs reprises les différentes directions de la Commission : DG Régio, DG Concurrence, DG Market, DG INFSO. Ce faisant, le département s'est conformé au respect des critères fondamentaux que sont : 1) un cadre stratégique régional; 2) un ciblage géographique; 3) une neutralité technologique; 4) un accès ouvert; 5) une propriété publique.

C'est ainsi que le projet des Pyrénées-Atlantique a pu bénéficier d'un label de la Commission européenne. Il est cité en exemple et bénéficie d'une image qui lui permet de gagner en légitimité auprès de l'ensemble des acteurs publics et privés. Ce label préfigure le mode de partenariat public-privé que la Commission entend promouvoir dans le cadre des Services économiques d'intérêt général auquel il est fait explicitement référence.

Encadré 2.13. La région Alsace

La démarche prioritaire de l'Alsace est orientée vers le monde économique : le haut débit est clairement envisagé comme un moteur du développement local (et de soutien à l'identité alsacienne). Les trois dimensions de cette stratégie sont : a) le déploiement des infrastructures et la recherche d'une cohérence de l'accès sur le territoire régional; b) la formation des acteurs économiques (entreprises) et la recherche d'une synergie entreprises/recherche appuyée par le haut débit; et c) la création d'une identité dynamique et novatrice fondée sur un programme (pôle images) visant à fédérer l'ensemble des activités et des acteurs liés aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel, dans le but de développer un pôle de compétences, offreurs et utilisateurs, sur ce thème.

En matière d'infrastructure, le Conseil régional d'Alsace a adopté en 2003 un projet d'infrastructure reliant trente villes de la région (grandes, moyennes et petites) en cherchant le plus possible à tirer partie des réseaux existants notamment câblés. Les deux départements (Haut-Rhin et Bas-Rhin) compris dans la région Alsace se sont étroitement associés à cette démarche. Plus que de chercher à établir une péréquation de l'accès sur tout le territoire, le Conseil régional a donc, au moins dans un premier temps, favorisé l'axe compétitivité économique. On peut remarquer que l'Alsace est la troisième région de France la plus urbanisée et la plus couverte par les nouvelles technologies après l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais. Le Bas-Rhin est le second département le plus câblé. L'espace rural abrite un réseau dense de petites villes attractives et dynamiques d'un point de vue démographique. La fracture numérique « classique » opposant les territoires urbains et ruraux y est donc moins marquée qu'ailleurs.

Source : Tiré de Ullman, 2004.

(Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais). Les régions ont ainsi un rôle important à jouer mais qui peut varier selon les caractéristiques régionales. Certaines ont occupé sur le territoire régional une place de leader (exemples Alsace – voir encadré 2.13, Limousin), d'autres ont mené une stratégie de soutien aux projets locaux (exemple Picardie) ou certaines encore « d'observateur coordinateur » (exemple Midi-Pyrénées). Par ailleurs ces stratégies doivent pouvoir s'inscrire dans les documents de programmation (Contrats de plan État-région et DOCUP pour les aides européennes).

Mais ce schéma est loin d'être figé. À la suite des élections régionales de 2004, certaines régions entendent redéfinir leurs stratégies. Le haut débit constitue leur priorité première à ce jour dans le secteur des nouvelles technologies⁵⁵. Pour l'Association des régions Françaises, il s'agit désormais « de faire du haut débit une matière première durablement disponible et bon marché pour leurs habitants, leurs entreprises et leurs services publics⁵⁶ » (ARF, 2005).

Les régions, qui par la voix de leur association (ARF) adhèrent à l'idée que seule la concurrence peut produire dans les territoires des conditions d'accès efficaces au haut débit, souhaiteraient que la politique évolue selon (au moins) deux orientations majeures :

- d'une part elles demandent à ce que soit abondé le Fonds de soutien au déploiement du haut débit, qui avait été créé par le CIADT de décembre 2003, mais qui ne semble pas depuis avoir disposé de financement;
- d'autre part elles souhaitent voir reconnue leur mission de cohérence des différents réseaux et projets de développement du haut débit s'inscrivant sur leur territoire.

Notes

1. La Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999 (LOADDT) reprend les acquis de la loi de 1995 et introduit des modifications. En particulier la loi instaure une vision à long terme en établissant des schémas de services collectifs de long terme dans 8 domaines (enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transport de voyageurs et de marchandises, énergie et espaces naturels et ruraux). Elle met par ailleurs l'accent sur les objectifs suivants : Mobilisation des territoires pour le développement, Compensation des handicaps des zones rurales et urbaines, Mise en relation des territoires ruraux et des agglomérations au travers des pays (une nouvelle structure territoriale), Développement des métropoles à vocation internationale, Accroissement de la concertation entre les acteurs à l'échelle nationale et Prise en compte accrue de la dimension européenne.
2. Les CIADT de 2002 et de 2003 ont consacré respectivement 280 et 120 millions d'euros pour accompagner les mutations économiques dans des bassins d'emplois soumis à des restructurations sévères ou affectés par des faiblesses structurelles.
3. Programme communautaire pour la recherche et le développement (PCRD) : 6^e PCRD = 2002-06, 7^e PCRD = 2007-11.
4. Dans de nombreux domaines densité du réseau routier, longueurs des autoroutes, téléphonie portable, ou réseau ferroviaire, la France se classe maintenant au-dessus de la moyenne européenne ou dans un bon rang. Il reste certes des investissements à réaliser en matière de promotion des corridors, de projets durables en assurant un report modal sur le rail et la voie d'eau et de désenclavement.
5. Par exemple la chaussure à Cholet, la lunetterie à Oyonnax, le décolletage dans la vallée de l'Arve ou la coutellerie à Thiers.
6. Voir Veltz 2000.
7. Ils peuvent aussi mieux gérer leurs capacités de production en redistribuant les commandes adressées aux firmes dont l'offre est saturée. Ces systèmes sont à même de capturer les économies d'agglomération analysées par A. Marshall et ses successeurs, de mobiliser leur dimension locale et régionale et d'adopter des comportements collectifs par exemple pour la conquête des marchés. Comme l'ont montré une étude de la Banque d'Italie et des analyses du METI et de l'Agence des PME japonaise, les districts génèrent des richesses supplémentaires pour les économies locales et régionales auxquelles ils appartiennent.

8. Cette politique avait été facilitée par les relations étroites qu'entretenaient en France les grandes entreprises publiques et privées et l'administration centrale et par le fait que les dirigeants appartiennent aux mêmes écoles et corps d'origine. À cette période, il était donc aisé pour les hauts fonctionnaires en charge de la politique régionale de peser sur les décisions d'investissements d'extension et de localisation des (grandes) entreprises. Ce processus a donné lieu à des investissements significatifs notamment dans les secteurs de moyennes et moyennes-hautes technologies (automobile, électronique, télécommunications, aéronautique, défense) par exemple en Bretagne, Midi-Pyrénées, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, etc. Du fait des processus de privatisation, de la concurrence accrue entre régions pour accueillir les investissements dans le cadre européen et au-delà et des limites imposées aux aides gouvernementales dans le contexte des négociations internationales, les politiques régionales ne sont plus à même maintenant d'influencer de manière déterminante les stratégies de localisation des (grandes) firmes dans les régions moins dynamiques ou en difficultés.
9. Voir Aniello et le Gales 2001.
10. Voir notamment l'étude Reverdy.
11. Le repérage des agglomérations spécialisées d'établissements a été opéré sur la base de 4 critères : le nombre d'établissement – 5 au moins dans la même activité, l'emploi salarié – au moins 100 dans la même activité, la densité d'établissement au km² – le double au moins de la moyenne nationale et la spécialisation – supérieure à la moyenne française. Voir P. Pommier, la politique française des systèmes productifs locaux. Copenhague, juin 2003.
12. Le modèle des génoles (c'est-à-dire la mise en place de pôles de compétitivité dans le domaine des biotechnologies) s'est avéré difficile à transférer.
13. Toutes ces mesures viennent se juxtaposer à un dispositif antérieur et opérationnel, composé de plus de 200 Centres de recherche, d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) et de réseaux de développement technologique (RDT).
14. Il y a une cinquantaine de technopoles en France. On considère qu'environ la moitié d'entre elles sont vraiment performantes.
15. Dès lors les périodes envisagées pour obtenir des résultats peuvent être relativement courtes. Nombre de pôles mondiaux existaient avant le lancement de l'appel à projets de la DATAR. Ainsi, Minalogic à Grenoble s'est construit il y a près de 20 ans, à partir d'Écoles d'ingénieurs (INPG) et de l'Université Joseph Fourier dont beaucoup d'entreprises sont issues. Les synergies Recherche-Industrie-Formation ont constitué de véritables pôles de compétitivité sur un territoire bien délimité. Ce territoire est devenu très attractif et des entreprises étrangères (Philips, Motorola...) sont venues conforter le pôle existant.
16. Selon une étude de deux économistes américains Agrawal et Cockburn sur 268 aires métropolitaines aux États-Unis, la présence d'une grande entreprise (le locataire principal) a un effet positif sur la qualité des relations entre Université et R-D industrielle.
17. Le ministère de la Défense participe à la politique des pôles de compétitivité, qui constituent des lieux privilégiés pour les programmes de recherche duale qu'il soutient. Parmi les projets retenus, 7 concernent des activités en rapport avec la défense, notamment dans le cadre de sa politique industrielle et de recherche et technologie. Aéronautique-espace, énergie, images et réseaux, systèmes complexes, matériaux composites, microtechniques et biotechnologies sont les domaines concernés.

18. Si la Cour soulignait les progrès des démarches de contractualisation entre le ministère et les EPST, elle remarquait notamment que si les actions concertées ont beaucoup augmenté (de 35 M d'euros en 1995 à 400 millions en 2003), les fonds qui financent ces actions, le Fonds de la recherche technique (FRT) et le Fonds national de la science (FNS), avaient poursuivi des objectifs changeants. Bien que réorienté en 1999 vers le financement des entreprises innovantes, le FRT par exemple continue d'apparaître comme une source majeure des budgets des laboratoires universitaires et des EPST et de leurs financements récurrents plutôt qu'un élément de mixité de la R-D. Par ailleurs le rapport notait que ces actions incitatives font l'objet d'évaluations *ad hoc* par le ministère chargé de la Recherche. Cependant, en l'absence d'un cadre pour ces évaluations, leur portée reste limitée et il n'est pas possible d'avoir une vision d'ensemble des programmes.
19. Ces crédits se distinguent des crédits récurrents qui financent les « coûts fixes ». Ils sont alloués dans le cadre d'appels à projets pour mettre en place des équipes de recherche, promouvoir le travail interdisciplinaire ou le soutien aux jeunes chercheurs.
20. Les systèmes régionaux d'innovation sont des concentrations de firmes indépendantes sur des espaces géographiques délimités, marquées par des échanges de savoir non seulement entre firmes et institutions mais aussi entre secteurs différents, voire entre « clusters » différents. Les « clusters » peuvent aussi développer des liens avec des producteurs de connaissances hors du système régional d'innovation (Asheim 2004).
21. Dans le cadre des Contrats de plan État-région 1984-88, près de 150 villes se sont engagées aux côtés de l'État pour remédier à la dégradation physique, économique et sociale de 148 sites urbains, à travers des conventions de Développement social des quartiers (DSQ).
22. Source : www.ville.gouv.fr/infos/ville/index.html.
23. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.
24. À la différence de ce qui a pu être observé en 1997 pour les anciennes zones franches urbaines, on note pour l'immédiat peu de transferts d'entreprises et de transferts d'emplois dans les 41 nouvelles zones franches urbaines. Les estimations de créations, pour l'essentiel des créations nettes d'emplois, sont pour les six premiers mois comprises dans une fourchette de 800 à 1 200 emplois environ (DIV, rapport 2004). Cependant, il convient de noter que pour les ZFU créées en 1997, les rythmes les plus élevés de créations nettes d'emplois ont été atteints souvent trois ans après l'ouverture de la zone franche urbaine (DIV, 2004).
25. Les exonérations de cotisations sociales sont de plus de 221 millions d'euros (1 450 millions de francs) pour les dix premiers mois de 2001, contre 242 millions d'euros (1 588 millions de francs) en 2000. Les exonérations fiscales se situent à environ 141.78 millions d'euros (930 millions de francs) pour 2002.
26. Plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour de plusieurs communautés centre de plus de 15 000 habitants peuvent former une agglomération. Le périmètre doit être de toutes façons validé par le préfet.
27. Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003.

28. Selon Marcel Roncayolo, une métropole est « une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle anime, par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion » (Marcel Roncayolo, DATAR, 2004).
29. CTE : dispositif contractuel au niveau des exploitations agricoles intégrant un volet environnemental et un volet économique et social.
30. Dans le cadre de la nouvelle législation, les locaux en relation avec le tourisme et les ateliers artisanaux peuvent maintenant être traités de la même façon que les locaux industriels (éligibilité aux réductions d'impôt sur les coûts de la construction, exemptions d'impôt d'une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans et, avec l'accord des autorités locales exemption des impôts locaux). Il existe par ailleurs plusieurs leviers, essentiellement fiscaux, qui visent à promouvoir la rénovation immobilière (OPAH), priorité étant notamment donnée à la construction ou à la rénovation d'immeubles destinés au marché locatif (loi Robien). On estime que ces dispositifs sont sous-utilisés dans les régions rurales et que cela freine l'activité économique.
31. En commission mixte paritaire (CMP).
32. Plusieurs aides spéciales aux régions rurales ont, depuis 1995, été axées sur les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) et les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ces zones spéciales, qui couvrent près d'un tiers du territoire national et recensent 4.5 millions d'habitants, ont été créées en considération des programmes de financement de l'objectif 5b des Fonds structurels européens pour la période 1994-99.
33. La complexité institutionnelle et programmatique apparaît clairement dans l'appel à proposition où il est souligné que les projets proposés devraient cibler une zone couverte par la ZRR, qui devrait également être un pôle prioritaire du CPER, nettement intégré au dispositif des Pays, etc.
34. Circulaire du Premier ministre – 3 mars 2005 lettre aux préfets.
35. Groupe 1 : Concertation locale. Groupe 2 : Définition des besoins et de l'offre de service. Groupe 3 : Connaître et diffuser les actions innovantes. Groupe 4 : Financement et mutualisation.
36. Loi n° 2005 – 157 du 23 février 2005.
37. Loi n° 2005 – 516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.
38. Les agences postales communales sont négociées avec l'AMF. Celles qui seront créées offriront 95 % des services d'un bureau de poste en termes de courrier, de colis ou de services financiers. Au terme des nouvelles conventions, la commune reçoit une indemnité compensatrice pour un engagement d'ouverture de l'agence de 60 h par mois. Cette indemnité est majorée si la zone est considérée comme sensible où si elle est abritée par une structure intercommunale.
39. De même début juin 2005, La Poste a signé un protocole d'accord avec les commerçants et les artisans (buralistes mais aussi épicerie, merceries, restaurants, boulangeries, etc.) concernant notamment le réseau « indirect » des points poste (ou relais poste) qui comprend 574 commerces, contre rémunération mensuelle (majorée selon les zones et intégrant en outre une commission sur certaines ventes). Dès lors l'amplitude horaire est beaucoup plus grande puisqu'il s'agit généralement des heures d'ouverture du commerçant.
40. Par exemple, les régions rurales affichent des taux d'emploi élevés dans l'industrie (plus du double des taux enregistrés conjointement dans l'agriculture et l'agro-industrie, et atteignant 40 % dans certaines régions). La France rurale comporte

également un nombre assez substantiel de petits bassins d'emploi à caractère fortement industriel.

41. Le Restructuring Monitor (ERM) est le service d'information de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Elles fondent ses analyses sur un réseau de correspondants nationaux dans les pays européens. Ceux ci rassemblent des informations sur les restructurations en utilisant la presse spécialisée.
42. La définition de la délocalisation met généralement en avant le transfert à l'étranger de l'activité d'une entreprise, dont la production est ensuite importée. En tant que telle, cette procédure offre essentiellement un moyen de réduire les coûts en s'installant sur un lieu de production où le coût des facteurs est inférieur à ceux du site de production antérieur. Quand une opération est établie dans un autre pays afin d'exploiter de nouveaux marchés, le terme de relocalisation ou, simplement, celui d'IDE, est plus approprié. Les secteurs les plus susceptibles d'être atteints sont les industries bien développées à fort coefficient de main-d'œuvre (textile, cuirs, électronique grand public, etc.) et les pays bénéficiaires sont essentiellement ceux de l'Afrique du Nord, d'Europe centrale et orientale, l'Inde et la Chine. Il existe également des cas de délocalisation d'activités de services, comme les centres d'appel francophones au Maghreb.
43. Ces chiffres dépendent de la période de temps considérée et de la méthode choisie. Certaines études de la Direction des relations économiques extérieures ou du Sénat donnent des estimations un peu supérieures mais ne dépassant pas quelques %.
44. Le rapport du Sénat souligne ce point.
45. La notion de « haut débit » fait référence à une innovation technologique au statut évolutif (au rythme des innovations marquant le secteur en matière de débits, de rapidité et de qualité) permettant des connexions rapides et permanentes à Internet.
46. Dans le rapport d'étape produit par le Département équipement numérique des territoires.
47. La concurrence entre les compagnies de téléphone et de câbles aux États-Unis ne semble pas avoir été suffisante jusqu'à présent pour faire progresser nettement l'offre de service DSL (Digital Subscriber Line) rapide à des prix intéressants. Voir *High Speed? Not in US*, Jesse Drucker, *The Wall Street Journal Europe*, novembre 2005.
48. Au 1^{er} avril 2005, 904 répartiteurs équipés ont été livrés aux opérateurs de dégroupage par France Télécom, dont 890 en métropole et 14 dans les DOM, pour qu'ils puissent y installer leurs équipements nécessaires au dégroupage.
49. Pour un exposé des enjeux de l'Internet en zone rurale voir OCDE, 2001, *Les Technologies de l'information et de la communication et le développement rural*.
50. Pourtant effective – généralement au travers de structures tierces contrôlées par les acteurs publics locaux – dans la quasi-totalité des pays européens, nord-américains ou asiatiques.
51. Le régime des DSP encadre de façon précise la manière dont les collectivités peuvent confier à une entreprise privée, un service qui relève de leur compétence : eau, déchets, transports publics. En l'absence de structure de type « Utilities » ce régime offre un cadre clair permettant de confier la gestion de services structurants au secteur privé.
52. Courants porteurs où les transmissions électroniques sont supportées par les réseaux électriques.

53. RENATER = Réseau National de Télécommunications pour la Technologie, l'Enseignement et la Recherche.
54. Le financement des réseaux universitaires liés à RENATER est un axe récurrent des contrats de plan dans les différentes régions. D'autres projets de haut débit s'inscrivent dans différents programmes : « massif » pour la région Pyrénées, programme européen « actions innovatrices » pour l'Alsace, etc.
55. « Benchmark » réalisé par ITEMS International pour la région Pays-de-la-Loire.
56. Assemblée générale de l'ARF du 9 mars 2005.

ANNEXE 2.A1

*Les schémas de cohérence territoriale*Tableau 2.A1.1. **Évolution du nombre de schémas de 2003 à 2005**

Nombre de schémas	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	108	161	177
Schéma en révision	37	39	42
Schéma approuvé	121	114	112

Tableau 2.A1.2. **Évolution du nombre de communes dans un schéma de 2003 à 2005**

Nombre de communes	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	4 113	6 911	7 628
SCOT en révision	1 740	2 006	2 231
Schéma approuvé	3 919	3 870	3 692

Tableau 2.A1.3. **Évolution de la population dans un schéma de 2003 à 2005**

Population	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	9 385 582	16 154 643	17 815 176
Schéma en révision	5 947 885	6 272 616	6 733 683
Schéma approuvé	12 870 016	12 346 709	12 052 466

Tableau 2.A1.4. **Évolution de la superficie couverte par un schéma de 2003 à 2005**

Superficie couverte en km ²	2003	2004	2005
SCOT en élaboration	67 555	107 404	116 523
Schéma en révision	23 258	26 418	28 860
Schéma approuvé	46 739	45 728	44 764

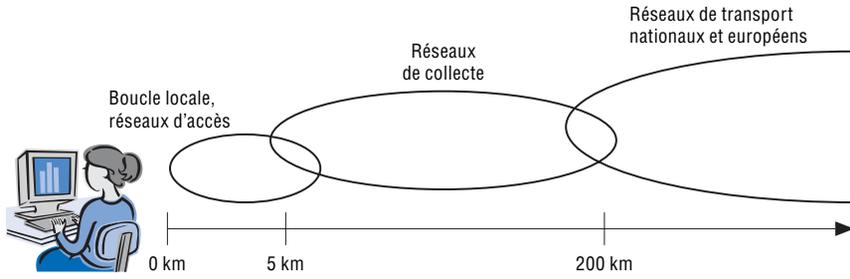
ANNEXE 2.A2

Le dégroupage de la boucle locale et l'articulation des réseaux (sources ART et ARF)

La *boucle locale* est le nom donné à la partie d'un réseau de télécommunications située entre la prise téléphonique de l'abonné final et le central local, donc au plus près de l'abonné. Le support physique à ces raccordements d'abonnés est dans le cas général une paire de cuivre torsadée. Le réseau local existant en France est la propriété de France Télécom. Il n'est pas possible économiquement, pour un nouvel opérateur, de le répliquer intégralement. Pourtant, y avoir un accès direct est d'une importance stratégique pour un opérateur de télécommunications nouvel entrant : il lui permet de gérer de bout en bout le réseau qui le relie à ses clients, et de construire des offres différenciées. Ainsi, il a été décidé au niveau européen que l'opérateur historique devrait fournir à ses concurrents un accès direct à sa boucle locale : c'est le dégroupage de la boucle locale.

Le dégroupage se décline en deux possibilités :

- Le dégroupage « total » ou accès totalement dégroupé à la boucle locale, consiste en la mise à disposition de l'intégralité des bandes de fréquence de la paire de cuivre. L'utilisateur final n'est alors plus relié au réseau de France Télécom, mais à celui de l'opérateur nouvel entrant.
- Le dégroupage « partiel » ou accès partiellement dégroupé à la boucle locale, consiste en la mise à disposition de l'opérateur tiers de la bande de fréquence « haute » de la paire de cuivre, sur laquelle il peut alors construire, par exemple, un service ADSL. La bande de fréquence basse (celle utilisée traditionnellement pour le téléphone) reste gérée par France Télécom, qui continue de fournir le service téléphonique à son abonné, sans aucun changement induit par le dégroupage sur ce service.



Bibliographie

- ARF (2005), *Les Régions engagées pour le développement des réseaux et des services à haut débit*, Assemblée générale de l'association des régions de France, 9 mars.
- Assemblée nationale (2004), *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au Premier ministre, C. Blanc.
- Assemblée nationale (2005), *Rapport de la Commission d'enquête sur la fiscalité locale*, Paris.
- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP ex-ART (2005), *Étude internationale sur l'intervention publique dans le secteur des télécommunications*, www.arcep.fr, avril.
- Beffa, Jean-Louis (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au président de la République, 15 janvier.
- Bernard-Gélabert, Marie-Christine (2003), « Quel avenir pour l'intercommunalité? », *Revue française de finances publiques*, n° 81, mars, Paris.
- Bernard-Gélabert, Marie-Christine (2003), *L'intercommunalité*, 4^e édition, LGDJ, Paris.
- Bonnard, Maryvonne (éd.) CNEPT (2002), *Les collectivités locales en France*, Notices de La Documentation française, 2^e édition, Paris.
- Boutet, Annabelle, Fouchier, Vincent et Galmiche, Colette (2003), *La contractualisation territoriale – Capitalisation bibliographique*, DATAR et Centre de documentation de l'urbanisme, septembre, Paris.
- Brocherieux, Jean-Michel (2004), *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire – Établissement public de coopération intercommunale, contrat d'agglomération, contrat de pays, schémas de cohérence territoriale*, Avis du Conseil économique et social de Bourgogne, 6 avril, Dijon, France.
- Caisse des Dépôts (2002), *Le haut débit et les collectivités locales*, collection Les cahiers pratiques du développement numérique des territoires, n° 1, La Documentation française, Paris.
- Commissariat général au plan (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation sur les fonds structurels européens et les politiques régionales*, sous la direction de Patrice Magnier, Denis Besnainou rapporteur, La Documentation française, Paris.
- Commissariat général au plan (2003), *Rapport d'évaluation, Les politiques de développement rural*, juin 2003.
- Commissariat général au plan (2005), *Localisation des activités économiques et stratégies de l'État*, Pr El Mouhoub Mouhoud, Groupe Perroux, juin 2005.
- Commission européenne, DGV (2005), « Études de cas sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations d'entreprises ».

- Conseil d'analyse économique (2004a), *Désindustrialisation – Délocalisation*, L. Fontagné, Jean-Hervé Lorenzi, novembre.
- Conseil d'analyse économique (2004b), *Éducation et croissance*, P. Aghion et E. Cohen, janvier.
- Conseil économique et social (2005), *Communes, intercommunalités, quels devenir?*, Rapport présenté par P.J. Rozet, Avis et rapports du CES, République française, Paris.
- Council of Competitiveness (2004), *Innovate America. National Innovation Initiative Report*, Washington, décembre.
- Cour des comptes (2002), *Rapport public particulier, La politique de la ville*, Paris, 340 p.
- Cour des comptes (2005), *L'intercommunalité en France*, Rapport au président de la République, www.ccomptes.fr, novembre.
- DATAR (2003), *Quelle France rurale pour 2020?*
- DATAR (2003), *La France, puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires*.
- DATAR (2004), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Éléments de diagnostic et orientations*, CIADT du 18 décembre 2003, Supplément à la lettre de la DATAR de février 2004 (n° 179).
- DATAR et Fédération nationale des agences d'urbanisme (2004), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises*, L'offre métropolitaine française, octobre.
- DATAR (2004), *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises, L'état des savoirs sur les forces et faiblesses des métropoles françaises en Europe*, Paris, mai.
- DATAR et ETD (2004), *Quels projets pour les très grandes villes?*, Ateliers du projet territorial, Marseille, 28 juin.
- Delcamp, Alain et Loughlin, John (éd.) (2002), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, in Notes et études documentaires de La Documentation française, n° 5162-63, novembre, Paris.
- Délégation interministérielle à la ville (2004), *Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Rapport 2004, Paris, novembre.
- Dexia (2004), *Local Finance in the twenty five countries of the European Union*, Éditions Dexia, Paris.
- Dexia – Crédit local (2005), *Finances locales en France*, Note de conjoncture, www.dexia-creditlocal.fr, février, Paris.
- Les Échos (2004), « Délocalisations : le grand défi », dossier spécial, juin.
- Entreprises territoires et développement (ETD) (2003), *L'approche économique des projets de territoire*, Paris, décembre.
- ETD (2005), *État des lieux des agglomérations au 1^{er} janvier 2005*.
- European Restructuring Monitor, www.emcc.eurofound.eu.int/erm.
- Fautrero, Valérie, Fernandez, Valérie et Puel Gilles (2005) « Les technologies alternatives à l'usage : à propos d'une expérimentation satellite – Wifi », *Conférence TIC et dynamiques spatiales*, 7-8 avril, Cordes-sur-Ciel, France.
- Fonrojet, S. (2004), « Territoires et nouvelles compétences – L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences? », *Cahiers français*, n° 318, p. 27.

- Fouchier, Vincent (2003), *Analyse critique des contrats d'agglomération signés au 31 juillet 2003*, DATAR, Paris.
- Fouchier, Vincent et DATAR (2005), *Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises. Un regard sur la notion de « taille critique »*, Analyses et débats, mai 2005, n° 1.
- Gaudin, Jean-Pierre (2004), « La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales », in Marcou, Gérard et Hellmut Wollman (éd.), *Réforme de la décentralisation, réforme de l'État-régions et villes en Europe*, CNRS Éditions, Paris.
- Gravier, Jean-François (1947), *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan.
- Guengant, Alain (éd.) (2002), « Dossier décentralisation, finances et fiscalité : trancher le nœud gordien », in *Pouvoirs Locaux – les cahiers de la décentralisation*, n° 54, septembre.
- Guengant, Alain (2005), « Quel avenir pour la fiscalité locale? », in *Pouvoirs locaux – les cahiers de la décentralisation*, n° 64, mars.
- Guengant, Alain et Gilbert, Guy (2004), *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, rapport pour le Commissariat Général du Plan.
- Guengant, Alain et Gilbert, Guy (2004), « Évaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions », in *Territoires 2020 – Revue d'études et de prospective*, n° 10, 2^e trimestre, DATAR, La Documentation française, Paris.
- Heumel, Pierre (2005), « Profils des présidents d'agglomération », in *Intercommunalités*, n° 88, mars.
- INSEE (2004), « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », *INSEE Premières*, n° 954, avril 2004.
- Jegouzo, Yves (2005), « 1941-2005 : 65 ans de régionalisme administratif », in *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 246, juin.
- Kamal-Chaoui, Lamia (2004), *Governance for economic competitiveness, the case of OECD metropolitan regions*, OCDE.
- Loughlin, John (2006 à paraître), *Subnational government: the French experience*, Palgrave, Londres.
- Marcou, Gérard et Hellmut Wollman (2004), *Réforme de la décentralisation, réforme de l'État-régions et villes en Europe*, CNRS Éditions, Paris.
- MIME/ministère des Affaires sociales (2002), *Rapport au Premier ministre (par J.P. Aubert), « Mutations industrielles »*.
- Ministère de l'Emploi (2002), « Les conditions du licenciement collectif pour motif économique : comparaison entre 7 pays d'Europe ».
- Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales (2005), *Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique renouvelé, Bilan au 1^{er} janvier 2005*, Direction générale des collectivités locales, www.interieur.gouv.fr, Paris.
- Mission exploratoire sur l'accompagnement des mutations économiques (2003), *Rapport de synthèse (rapporteur M. Claude Viet)*.
- Moulin, Olivier, Pinson Gaëlle et Chapelet Marie (2002), *Les Contrats de plan État-région*, DATAR, La Documentation française, Paris.
- OCDE (2001), *Understanding the Digital Divide*, Publications de l'OCDE, Paris.

- OCDE (2005a), *Promouvoir la compétitivité des régions : Stratégie et gouvernance*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Examen territorial du Japon*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Examen territorial de la Finlande*, Publications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005d), *Panorama des régions de l'OCDE*, Publications de l'OCDE, Paris.
- Parkinson, Micheal (et al.) (2003), *Competitive European cities: where do the core cities stand?*, Londres, Office of the Deputy Prime Minister, octobre.
- Philot, David (2005), « La réforme des critères de répartition des dotations de l'État », in *Pouvoirs Locaux – les cahiers de la décentralisation*, n° 64, mars.
- Portier, Nicolas (2002), *Les pays*, Collection territoires en mouvement, DATAR, La Documentation française, Paris.
- Portier, Nicolas (2004), « Pays et agglomérations : les modes de l'articulation », in Ph. Tronquoy (éd.) 2004, *op. cit.*
- Rannou, Hervé (2003), « Les modèles économiques du haut débit », in Livre blanc, *Hauts débits*, Éditions LGDJ, Paris.
- SENAT (2004), *Rapport d'information, rapporteurs MM. Gaudin et Grignon, Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen.*
- Tronquoy, Philippe (éd.) (2004), *Décentralisation, État et territoires*, Cahiers français, n° 318, janvier-février.
- Ullman, Charlotte (2004) « Géographie des réseaux et politiques locales: l'action des collectivités locales pour réduire la fracture numérique » communication à la conférence TIC et Inégalités : les fractures numériques, Paris, Carré des Sciences, 18-19 novembre.
- Ullman, Charlotte (2005) « Enjeux et perspectives du haut débit en région », www.localtis.fr, mars.

Liste des acronymes

ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
AII	Agence pour l'innovation industrielle
AMF	Association des maires de France
ANR	Agence nationale de la recherche
ANVAR	Agence nationale de valorisation de la recherche
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARF	Association des régions de France
CAR	Comité de l'administration en région
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDCI	Comité interdépartemental de coopération intercommunale
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CESR	Conseil économique et social régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGP	Commissariat général du Plan
CIACT	Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
CNES	Centre national d'études spatiales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNRT	Centre national de recherche technologique
CPER	Contrat de plan État-région
CRITT	Centre régional pour l'innovation et le transfert de technologies
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DGCL	Direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur)
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DNP	Dotation nationale de péréquation
DOCUP	Document unique de programmation
DREE	Direction des relations économiques extérieures

DSP	Délégation de service public
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DTA	Directive territoriale d'aménagement
ENA	École nationale d'administration
ENS	École normale supérieure
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPST	Établissement public scientifique et technique
ERT	Équipe de recherche technologique
ERM	European Restructuring Monitor
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement des territoires
GPU	Grand programme urbain
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
LETI	Laboratoire d'électronique de technologies de l'information
LOADDT	Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable des territoires
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
LPR	Loi de programmation de la recherche
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et des communications
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPR	Organisme public de recherche
OST	Observatoire des sciences et des techniques
PASED	Projet d'action stratégique de l'État dans les départements
PASER	Projet d'action stratégique de l'État en régions
PAT	Prime à l'aménagement du territoire
PCRD	Programme communautaire de recherche et développement
PNDR	Plan national de développement rural
PNR	Parc naturel régional
PRAI	Programme régional d'actions innovatrices
PRES	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
RDT	Réseau de développement technologique
RENATER	Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche
RRIT	Réseau de recherche et d'innovation technologique
SAIC	Service d'activités industrielles et commerciales
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRDE	Schéma régional de développement économique
SRU	Loi solidarité et renouveau urbain
SPL	Système productif local
TER	Train express régional
TGV	Train à grande vitesse
TIPP	Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers
TRDP	Territoires ruraux de développement prioritaire
TPU	Taxe professionnelle unique
ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible

Sélection de sites Internet français consultés

National

1. Ministère de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie www.finances.gouv.fr
2. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement
supérieur et de la Recherche www.education.gouv.fr
3. Ministère de l'Équipement, des Transports,
du Tourisme et de la Mer www.equipement.gouv.fr
4. Ministère de la Fonction publique www.fonction-publique.gouv.fr
5. Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement
du territoire www.interieur.gouv.fr
6. Ministère des PME, du Commerce, de l'Artisanat
et des Professions libérales www.pme-commerce-artisanat.gouv.fr
7. Délégation interministérielle à l'aménagement
et à la compétitivité des territoires (DIACT) www.diact.gouv.fr
8. Assemblée nationale www.assemblee-nationale.fr
9. Sénat www.senat.fr
10. Politique de la ville www.metropoles.org/metropole/
www.ville.gouv.fr
11. Agence française pour les investissements internationaux www.afii.fr
12. Institut national de la statistique et des études économiques www.insee.fr
13. Agence pour la création d'entreprises www.apce.com
14. Agence OSEO www.oseo.fr

15. Autorité de régulation des communications électroniques
et des postes www.art-telecom.fr
16. Caisse des dépôts et consignations www.caissedesdepots.fr
17. Cour des comptes www.ccomptes.fr
18. Centre d'analyse stratégique
(ex-Commissariat général au plan) www.strategie.gouv.fr
19. Administration publique www.service-public.fr

Régions, associations et autres collectivités

20. Association des régions de France www.arf.asso.fr
21. Association des maires de France www.amf.asso.fr
22. Agence régionale de développement
Paris-Ile-de-France www.paris-region.com
23. Conseil régional de l'Ile-de-France www.iledefrance.fr
24. Conseil régional d'Alsace www.cr-alsace.fr
25. Conseil régional de Bretagne www.region-bretagne.fr
26. Conseil régional de Bourgogne www.cr-bourgogne.fr
27. Conseil régional de Midi-Pyrénées www.midipyrenees.fr
28. Conseil général des Pyrénées-Atlantique www.cg64.fr
29. Conseil général de la Nièvre www.cg58.fr
30. Association nationale de la recherche technique www.anrt.asso.fr
31. Observatoire des sciences et techniques www.obs-ost.fr
32. Association entreprise territoire
et développement www.projetdeterritoire.com

Table des matières

Évaluation et recommandations	11
<i>Chapitre 1. Tendances et enjeux dans les territoires</i>	29
1.1. Introduction	31
1.2. Caractéristiques et tendances régionales	31
Le redéploiement en faveur des régions du Sud et de l'Ouest	31
Emploi et marché du travail : la fragmentation territoriale	34
Une concurrence européenne et internationale accrue pour la région Ile-de-France	38
Développement des métropoles françaises en dehors de l'Ile-de-France	43
Regain de signes de vitalité dans certaines zones rurales	45
1.3. Les performances économiques du pays et des régions	47
Différences de PIB par tête	48
Impact des politiques de redistribution	50
1.4. Les principaux enjeux	51
Les infrastructures	54
L'innovation	55
L'entrepreneuriat	60
Les qualifications de la main-d'œuvre	61
1.5. Conclusions	62
Notes	63
<i>Annexe 1.A1. Expliquer les performances économiques régionales : décomposition du PIB par habitant.</i>	65
<i>Chapitre 2. Stratégies territoriales et politiques de compétitivité</i>	67
2.1. Introduction	68
La politique régionale traditionnelle	69
La nouvelle politique territoriale	70
2.2. Politiques de compétitivité industrielle régionale et politiques de grappes	74
La valorisation des PME : Les systèmes productifs locaux (SPL)	74
Le renforcement des liens entre les entreprises et la recherche : L'émergence des pôles de compétitivité	77

2.3. Politiques pour les territoires urbains et ruraux et pour les régions	
en restructuration	92
Les politiques de compétitivité urbaine	92
Revitalisation des régions rurales	102
Les initiatives des pouvoirs publics dans les régions	
en restructuration	111
2.4. Politiques vis-à-vis du haut débit.	118
État des lieux.	119
Les politiques nationales de promotion du haut débit.	120
Les stratégies des collectivités territoriales	123
Le rôle des régions	127
Notes.	130
Annexe 2.A1 Les schémas de cohérence territoriale	136
Annexe 2.A2. Le dégroupage de la boucle locale et l'articulation	
des réseaux (sources ART et ARF)	137
Chapitre 3. Une gouvernance pluriniveaux orientée	
vers la coopération	139
3.1. Introduction	140
3.2. Les principaux axes de la décentralisation	140
Les niveaux d'administration et l'évolution de leurs compétences ..	140
Le maintien du rôle important de l'État	143
Les réponses à la fragmentation territoriale	146
Finances des collectivités territoriales et relations budgétaires	
avec l'État.	149
3.3. Coordination entre niveaux de gouvernement	157
Les contrats d'action publique	157
L'élaboration des stratégies en matière de politique régionale	159
Vers une réforme des Contrats de plan État-région (CPER)	160
3.4. Rapprocher les communes et développer une logique de projet	
territorial pour répondre à la fragmentation institutionnelle	172
L'intercommunalité de gestion.	173
L'intercommunalité de projet et la contractualisation	
des territoires	181
La reconnaissance et le soutien aux métropoles par le contrat	189
Notes.	192
Annexe 3.A1. Les compétences des régions et des départements	194
Annexe 3.A2. Le cas particulier du développement économique.	196
Annexe 3.A3. Engagements de l'État et des Conseils régionaux au fil	
des générations de CPER (en millions d'EUR)	198
Annexe 3.A4. Évolution de la participation des différents ministères	
aux Contrats de plan (en millions d'EUR)	200

Annexe 3.A5. Contrats de plan État-région 2000-06 : Part relative des signataires, hors TOM, hors programmes interrégionaux et grands programmes (en milliers d'EUR)	202
Annexe 3.A6. Les compétences des groupements de communes à fiscalité propre	204
Annexe 3.A7. Répartition du nombre de groupements à fiscalité propre par région	208
Annexe 3.A8. Évolution des EPCI à fiscalité propre du 01/01/1999 au 01/01/2005	209
Annexe 3.A9. Les pays par région en 2005	210
Annexe 3.A10. Pays et aires urbaines en 2005	211
Bibliographie	213
Liste des acronymes	217
Encadrés	
1.1. Marchés du travail, chômage, taux d'emploi et taux d'activité	37
1.2. Classification de la DATAR de 180 villes d'Europe	43
2.1. Le rôle de la DIACT (ex-DATAR) dans la politique régionale française	71
2.2. Les thématiques des Comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) récents	72
2.3. Les caractéristiques des pôles de compétitivité	77
2.4. Spécificités et performances du système français de recherche (SFR)	80
2.5. Exemples d'initiatives de promotion des grappes et des coopérations entre acteurs	82
2.6. La création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et de l'Agence pour l'innovation industrielle (AII)	86
2.7. Trois exemples de systèmes régionaux d'innovation majeurs en France	88
2.8. Deux exemples de politique urbaine de compétitivité	101
2.9. Évolution du marché des terrains ruraux	107
2.10. Exemples d'expérimentation et résultats : Les maisons des services publics (polyvalentes), les services itinérants, l'utilisation de l'administration électronique	109
2.11. Le cas de la Bretagne	125
2.12. Le cas des Pyrénées-Atlantique	128
2.13. La région Alsace	129
3.1. Éléments relatifs à la décentralisation au Royaume-Uni	144
3.2. Évolution de l'emploi dans la fonction publique territoriale (auprès des collectivités territoriales)	147

3.3. Organisation et action de la DIACT (ex-DATAR)	148
3.4. Évaluation et évolution du système français de péréquation.	155
3.5. Avantages et inconvénients des pratiques contractuelles entre niveaux de gouvernement	168
3.6. La Bretagne : « le pays des pays ».....	182
3.7. Variété des actions et dynamisme d'un pays rural : le pays Nivernais Morvan	184
3.8. Les actions de développement économique dans les contrats d'agglomération (ETD, 2003).	187
3.9. Les projets métropolitains : première étape vers la prochaine génération de contrats	190

Tableaux

1.1. PIB par tête de 66 régions métropolitaines des pays de l'OCDE	40
1.2. Rayonnement européen des villes – Répartition des villes par pays et par classe	44
1.3. Répartition des dépenses de R-D des entreprises en fonction de l'intensité technologique du secteur au niveau territorial 2, 2001	59
1.4. Répartition des établissements en fonction de la population par taille et par type de région TL3, 2002	60
1.5. Répartition de la population adulte par niveau d'instruction et par type de région, 2002	62
2.1. Pôles d'excellence et filières identifiés dans les projets d'agglomération	97
2.2. Restructurations dans les pays de l'UE (pertes d'emploi et créations d'emplois) 2004.	113
2.3. Les retombées de différentes formes de restructuration sur l'emploi.	114
2.A1.1. Évolution du nombre de schémas de 2003 à 2005.	136
2.A1.2. Évolution du nombre de communes dans un schéma de 2003 à 2005	136
2.A1.3. Évolution de la population dans un schéma de 2003 à 2005	136
2.A1.4. Évolution de la superficie couverte par un schéma de 2003 à 2005	136
3.1. Déconcentration et décentralisation : présentation résumée des services déconcentrés des administrations civiles de l'État et des collectivités territoriales	146
3.2. Recettes des collectivités territoriales, 2002	152
3.3. Dépenses des collectivités territoriales, 2002	157
3.4. Les établissements intercommunaux en France au 1 ^{er} janvier 2005.	176

Graphiques

1.1. Croissance du PIB par tête dans un échantillon de régions (1995-2002)	42
1.2. Décomposition des écarts de PIB par habitant dans les régions, 2002	48
1.3. Décomposition des écarts de PIB par habitant dans les régions, Ile-de-France et DOM exclus, 2002	49
1.4. Décomposition des écarts de productivité régionaux par rapport à la moyenne nationale au niveau TL2, 2000.	52
1.5. Dépenses de R-D par secteur au niveau territorial 2, 2002	58
3.1. Part des collectivités territoriales dans les revenus et les dépenses publics dans leur ensemble	150
3.2. Décentralisation dans les pays de l'OCDE – évolution exprimée en points de pourcentage, 1985-2003	151
3.3. Élaboration des contrats de plan	161
3.A2.1. Nature des subventions aux entreprises en 2002 (source : ministère de l'Intérieur, DGCL)	197

Cartes

1.1. Les régions françaises, niveaux territoriaux 2 et 3	30
1.2. Évolution et valeur du PIB (entre 1990 et 2002)	33
1.3. Emploi et variation entre 1996 et 2003	34
1.4. Zones d'emploi et évolution des marchés du travail entre 1962 et 1999	36
1.5. Taux de chômage (au dernier trimestre 2004)	39
1.6. Migrations apparentes	46
1.7. Revenu disponible et PIB par tête régionaux 1998	51
1.8. Trois types de zones d'emploi	53
1.9. Haut débit : couverture de la population (en décembre 2004)	56
2.1. Les pôles de compétitivité	78
2.2. Évolution du nombre d'habitants	99
2.3. Le déploiement du haut débit	121
3.1. CPER et DOCUP	163
3.2. EPCI à fiscalité propre au 1 ^{er} janvier 2005	177
3.3. Résultats de l'appel à coopération métropolitaine : carte des métropoles lauréates (juin 2005)	192



Extrait de :
OECD Territorial Reviews: France 2006

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264022669-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Stratégies territoriales et politiques de compétitivité », dans *OECD Territorial Reviews: France 2006*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264022683-4-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.