



N° 1015

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2018.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE

*sur la* **préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation  
en faveur du développement des territoires** <sup>(1)</sup>

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ARNAUD VIALA,

Président,

ET

MM. JEAN-FRANÇOIS CESARINI ET GUILLAUME VUILLETET,

Rapporteurs,

Députés.

---

---

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

*La mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires est composée de : M. Arnaud Viala, président, MM. Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet, rapporteurs ; MM. Xavier Breton, Guy Bricout, Stéphane Buchou, Mme Émilie Chalas, M. Vincent Descoeur, Mme Catherine Kamowski, M. Jean-Claude Leclabart, Mmes Aude Luquet, Mathilde Panot, MM. Didier Paris, Rémy Rebeyrotte, Mme Véronique Riotton, MM. Gabriel Serville, Vincent Thiébaud et Hervé Saulignac, membres.*

## SOMMAIRE

|                                                                                                                     | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT</b> .....                                                                              | 7     |
| <b>I. LA PROBLÉMATIQUE DES LIENS ENTRE LES MÉTROPOLIS ET LES TERRITOIRES ENVIRONNANTS</b> .....                     | 11    |
| <b>A. LA MÉTROPOLISATION : UN PHÉNOMÈNE ANCIEN QUI S'ACCENTUE AVEC LA GLOBALISATION</b> .....                       | 11    |
| 1. Un phénomène ancien qui s'accroît avec la mondialisation .....                                                   | 11    |
| 2. Et qui a eu une traduction législative récente .....                                                             | 11    |
| <b>B. L'ÉTAT N'A PAS EU DE VISION GLOBALE À PROPOS DE LA DÉCONCENTRATION ET DE LA DÉCENTRALISATION</b> .....        | 13    |
| 1. Un manque de cohérence et de visibilité .....                                                                    | 13    |
| 2. Des mécanismes de solidarité inégalitaires .....                                                                 | 15    |
| <b>C. UN PHÉNOMÈNE DE MÉTROPOLISATION CONTRASTÉ</b> .....                                                           | 16    |
| 1. les grandes métropoles « captent » la croissance .....                                                           | 16    |
| 2. Mais les contrastes sont importants .....                                                                        | 19    |
| <b>D. LA MÉTROPOLISATION CONCOURT À LA MARGINALISATION DE NOMBRE DE TERRITOIRES INTERMÉDIAIRES</b> .....            | 19    |
| 1. Des territoires qui se portent bien .....                                                                        | 21    |
| 2. Des territoires en souffrance .....                                                                              | 22    |
| a. Des causes multiples .....                                                                                       | 22    |
| b. Des fractures diverses .....                                                                                     | 23    |
| 3. Des territoires interstitiels qui - malgré tout - ne baissent pas les bras et prennent leur destin en main ..... | 26    |
| 4. Des difficultés similaires à l'étranger .....                                                                    | 27    |

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>II. LES « TERRITOIRES DE PROJET » : COMMENT RASSEMBLER LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR DE PROJETS FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES ?</b> ..... | 29 |
| <b>A. REPENSER LA COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS</b> .....                                                                                                       | 29 |
| 1. Le « ruissellement » n’est pas une solution .....                                                                                                              | 29 |
| a. L’échec des contrats de réciprocité ville-campagne .....                                                                                                       | 29 |
| b. La coopération avec les métropoles est peu applicable .....                                                                                                    | 30 |
| 2. Inverser les processus actuels pour faire émerger les projets .....                                                                                            | 31 |
| 3. Développer des territoires de projet .....                                                                                                                     | 32 |
| 4. Construire des pôles territoriaux rassemblant les élus, l’ensemble des acteurs publics et privés.....                                                          | 36 |
| a. Les PETR et les pôles métropolitains .....                                                                                                                     | 36 |
| b. De nouveaux pôles.....                                                                                                                                         | 38 |
| c. Des pôles territoriaux rassemblant tous les acteurs .....                                                                                                      | 40 |
| 5. Adosser les schémas d’aménagement à ces pôles.....                                                                                                             | 41 |
| 6. Le découpage institutionnel n’est pas remis en cause .....                                                                                                     | 42 |
| <b>B. REPENSER LA PHILOSOPHIE DE L’INGÉNIERIE DE PROJET</b> .....                                                                                                 | 43 |
| 1. Critique de la philosophie de l’appel à projet .....                                                                                                           | 44 |
| 2. Vers de nouvelles formes d’ingénierie .....                                                                                                                    | 45 |
| <b>C. PROMOUVOIR LES FACTEURS DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DE PROJET</b> .....                                                                                | 46 |
| 1. La digitalisation des territoires.....                                                                                                                         | 46 |
| a. Le numérique comme outil de spécification pour les territoires .....                                                                                           | 47 |
| b. Le numérique contribue à l’attractivité des villes moyennes .....                                                                                              | 48 |
| c. Le numérique comme remède à la désertification des villes moyennes .....                                                                                       | 50 |
| d. Préparer les territoires à l’avènement de nouveaux usages.....                                                                                                 | 51 |
| 2. Le droit à la différenciation et à l’expérimentation .....                                                                                                     | 53 |
| a. Pourquoi expérimenter et différencier ?.....                                                                                                                   | 53 |
| b. Le cadre juridique existant et ses limites .....                                                                                                               | 55 |
| c. Propositions .....                                                                                                                                             | 56 |
| 3. La responsabilité territoriale des entreprises.....                                                                                                            | 59 |
| a. Une cartographie de l’implantation géographique hors métropoles .....                                                                                          | 61 |
| b. Les moyens de déconcentration des lieux de travail .....                                                                                                       | 61 |
| c. Les facilités de mobilité .....                                                                                                                                | 62 |
| d. L’implication dans le tissu économique et éducatif local .....                                                                                                 | 62 |
| 4. Des financements innovants .....                                                                                                                               | 64 |
| a. L’expérimentation de Sicav régionales.....                                                                                                                     | 65 |
| b. La création de microfoncières commerciales locales .....                                                                                                       | 65 |

|                                                                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5. Les contrats de transition écologique.....                                                                             | 66         |
| a. Pourquoi ? .....                                                                                                       | 66         |
| b. Comment ? .....                                                                                                        | 67         |
| c. Quels moyens ?.....                                                                                                    | 69         |
| d. Quel calendrier ?.....                                                                                                 | 70         |
| <b>III. LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DE LA FUTURE AGENCE NATIONALE DE COHÉSION DES TERRITOIRES.....</b>                           | <b>73</b>  |
| <b>A. L'AGENCE NATIONALE DE COHÉSION DES TERRITOIRES .....</b>                                                            | <b>73</b>  |
| 1. Favoriser les possibilités d'association.....                                                                          | 73         |
| 2. Proposer de l'ingénierie humaine et financière et des évaluations .....                                                | 74         |
| 3. Le positionnement de l'Agence .....                                                                                    | 75         |
| <b>B. UNE NOUVELLE CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT .....</b>                                                               | <b>76</b>  |
| 1. Remédier à l'inflation contractuelle.....                                                                              | 76         |
| 2. Prévoir un contrat unique.....                                                                                         | 77         |
| 3. Quel instrument juridique pour contractualiser avec l'État ? .....                                                     | 77         |
| 4. La temporalité du contrat .....                                                                                        | 79         |
| <b>C. LA NÉCESSAIRE REVITALISATION DES CENTRE-VILLES.....</b>                                                             | <b>79</b>  |
| 1. L'attractivité des territoires intermédiaires pâtit de la désertification des centres-villes .....                     | 79         |
| 2. Le Gouvernement a lancé le plan « Action cœur de ville » pour revitaliser ces zones.....                               | 80         |
| 3. La revitalisation des centres-villes doit faire l'objet d'une contractualisation entre l'État et les territoires ..... | 81         |
| 4. Des pistes pour revitaliser les centres-villes .....                                                                   | 82         |
| a. Remédier à la vacance immobilière par le maintien d'activités économiques.....                                         | 82         |
| b. Adapter la politique du logement aux spécificités des territoires.....                                                 | 84         |
| <b>PROPOSITIONS.....</b>                                                                                                  | <b>87</b>  |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>                                                                                         | <b>91</b>  |
| <b>ANNEXES.....</b>                                                                                                       | <b>93</b>  |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>                                                                             | <b>101</b> |
| <b>DÉPLACEMENTS DE LA MISSION.....</b>                                                                                    | <b>105</b> |



## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La mission d'information sur une nouvelle étape de décentralisation que nous avons portée pendant des mois a permis d'affermir un certain nombre de constats que l'ensemble des membres, quelles que soient leurs sensibilités politiques, leurs origines géographiques et leurs profils, partageaient intuitivement, sans peut-être, les avoir réellement verbalisés :

- La France de 2018 vit un tournant très inédit de l'histoire de l'aménagement de son territoire :

- Alors que depuis des décennies, les politiques publiques ont cherché à faire émerger des espaces métropolitains de rang européen et mondial, entraînant de fait la concentration de population dans des zones où activité économique, services et aménités sont soutenus,

- Alors que les dernières étapes de décentralisation, notamment via l'élargissement et le renforcement des pouvoirs régionaux ont pour effet immédiat de métropoliser les capitales régionales et de reproduire, en province, les rapports capitale / territoires des années 1950,

- Alors que la révolution énergétique et la refonte des mobilités terrestres accentue toujours davantage l'écart entre les faibles distances urbaines où de nombreuses alternatives de transport collectif sont proposées et les immenses étendues rurales où le transport individuel reste de mise,

- JAMAIS les Français n'ont autant aspiré à continuer d'occuper ou à réinvestir des « espaces interstitiels » longtemps délaissés par le pouvoir politique central, en quête de qualité de vie, d'espace, d'une forme de rapport à l'environnement différente, d'un enracinement identitaire à des territoires très fortement caractérisés par leurs spécificités,

- JAMAIS ces territoires n'ont eu autant de détermination et de volonté pour porter des dynamiques, souvent très élaborées, avec les moyens qu'ils parviennent à rassembler, sans attendre que la puissance publique centrale ne les y aide.

- Ces constats initiaux, corroborés par l'immense richesse des contributions à nos travaux nous ont tout naturellement conduits à de premières conclusions qui bousculent un certain nombre de préjugés :

- D'abord, la notion d'écosystème territorial n'est pas aisée à définir : elle revêt dans la France de 2018 des réalités très diverses, et, au final, repose sur la perception de soi qu'a chaque territoire, dans ses limites géographiques, comme dans les fonctions essentielles qu'il entend assumer,

– Ensuite, l'écosystème territorial de 2018 est un savant mélange de volonté publique locale (qui s'affranchit allègrement des pseudo-limites administratives et de compétence des différents niveaux de collectivités), acteurs économiques ayant bien saisi tout l'intérêt de leur ancrage territorial pour leurs activités, et maillage associatif, souvent indissociable des dynamiques mises à l'œuvre, pour – in fine – tendre un espace public local vers un projet de territoire souvent ambitieux et finement pensé,

– À ces égards, le déplacement de la mission d'information en terres aveyronnaises a – je pense – parfaitement corroboré tous ces postulats en démontrant à quel point la force de ces stratégies repose sur leur subtil entrelacement.

• De ces réflexions sont nées les propositions contenues dans le rapport qui constituent à mes yeux une bonne alchimie entre :

– Le souhait unanime de la mission d'information de ne pas prétendre à une révolution politico-administrative de la France dont on convient qu'elle n'y est pas prête et qu'elle n'en a sûrement pas besoin. Préserver aux acteurs en place leur rôle et leurs prérogatives nous paraît indispensable,

– Le souci de faire mieux collaborer les niveaux local et central en privilégiant une méthode ascendante – consistant à faire s'exprimer les volontés et attentes du terrain pour mieux les satisfaire,

– La volonté de favoriser les collaborations horizontales en mettant côte à côte acteurs publics, privés, associatifs, au bénéfice du projet collectif.

• On peut légitimement s'interroger sur la « faisabilité » de la mise en œuvre de ces propositions qui – finalement – sacralisent le « cousu main » et le « sur mesure ». Notre rapport me semble tomber à point nommé au moment où se trame le projet de réforme constitutionnelle – en particulier dans son volet « expérimentation, différenciation, adaptation » –, sur lequel j'ai également eu l'honneur de travailler dans le cadre d'une « mission flash ». Nos travaux s'inscrivent dans le sillage de cette volonté d'ouvrir la voie, constitutionnellement, législativement, et par le contrat, à une vision moderne et adaptée des relations entre État et territoires. Il est dès lors légitime de fonder des espoirs sur les avancées que pourront constituer ces réflexions.

Dans les débats à venir sur les projets de réformes institutionnelles, à mon modeste niveau, j'y veillerai.



En conclusion, je tiens à remercier Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet, rapporteurs de la mission, pour notre travail collaboratif et la confiance que nous avons rapidement su tisser entre nous. Je remercie aussi tous les membres de la mission d'information qui ont pris une part active à ses travaux pour leur disponibilité et l'état d'esprit positif qui a régné tout au cours des longues heures de réunion que nous avons partagées (25 auditions, regroupant une soixantaine de personnes).

Arnaud Viala



## I. LA PROBLÉMATIQUE DES LIENS ENTRE LES MÉTROPOLES ET LES TERRITOIRES ENVIRONNANTS

### A. LA MÉTROPOLISATION : UN PHÉNOMÈNE ANCIEN QUI S'ACCENTUE AVEC LA GLOBALISATION

#### 1. Un phénomène ancien qui s'accroît avec la mondialisation

**L'urbanisation n'est pas récente** : elle est née de la révolution industrielle du début du XIX<sup>e</sup> siècle lorsqu'un exode rural massif s'est produit vers les métropoles et en particulier vers les manufactures, et ce, non seulement en France, mais en Europe.

**Au plan mondial, les villes sont devenues un vecteur de développement**, et ce phénomène est en partie dû aux pays émergents. **Un modèle de développement urbain s'est imposé au niveau mondial**, « *une pensée unique mondiale, un consensus* », comme l'a souligné M. Jean-Pierre Raffarin : le développement sera construit à partir des villes. Celles-ci prennent une ampleur et une puissance inédites, certaines d'entre elles, notamment en Afrique, étant plus attractives que les États eux-mêmes ; il s'agit d'un processus très puissant (ex. Abu Dhabi, Shenzhen). Partout dans le monde, la métropolisation s'accroît, avec une concentration des emplois, des capitaux, de la population et de l'innovation dans les grandes villes.

**Au cours des années 1980 et 1990, des métropoles de dimension européenne ont émergé**, ce qui peut être apprécié de deux façons opposées. On peut s'en féliciter, ainsi que l'a fait remarquer l'ancien ministre du logement, M. Benoist Apparu, au cours de son audition, soulignant que la métropolisation était indispensable. En effet, les métropoles sont le moteur de la croissance économique. Les villes françaises se sont positionnées de manière diverse, elles ont une carte à jouer, y compris à l'échelon mondial, grâce à leur attractivité culturelle et économique, selon M. Jean-Pierre Raffarin.

Dans la compétition mondiale des métropoles, la France a des atouts, mais parallèlement, comme l'ont souligné nombre de nos interlocuteurs, d'autres territoires en ont pâti. Or, **la métropolisation ne doit pas porter préjudice à d'autres territoires et asphyxier leurs initiatives et leurs ressources ; au plan français, un stade critique est en train d'être dépassé.**

#### 2. Et qui a eu une traduction législative récente

Une première décentralisation a vu le jour au début des années 1980, avec succès, ce qui a permis de mettre fin au déséquilibre que l'on connaissait alors, « *Paris et le désert français* », comme le soulignait Jean-François Gravier dans un livre resté célèbre.

Plus récemment, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (RCT) a créé le statut de métropole pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont souhaité donner un nouveau souffle à l'action publique territoriale en permettant aux collectivités d'organiser de façon concertée leurs compétences et en reconnaissant la diversité des situations métropolitaines.

**La métropolisation du territoire s'est surtout accélérée avec la loi MAPTAM qui a consacré les métropoles.** On distingue désormais :

– 12 métropoles de « droit commun » (Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, l'Eurométropole de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, la métropole européenne de Strasbourg, Toulouse Métropole) ;

– 2 métropoles à statut particulier (la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence) ;

– une collectivité territoriale à statut particulier dotée des compétences d'une métropole et d'un département : la métropole de Lyon, créée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2015, collectivité territoriale à statut particulier.

Selon l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales, une métropole est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupant plusieurs communes « *d'un seul tenant et sans enclave* » qui s'associent au sein d'*un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ».

La métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport et de développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire.

Constitué sur la base du volontariat, le statut de métropole est accessible aux ensembles de plus de 400 000 habitants, dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.

Chaque communauté d'agglomération, à partir de ce seuil, peut formuler une demande afin de devenir une métropole. La décision est prise ensuite sur

décret. À sa création, la métropole se substitue de plein droit à toutes les intercommunalités existantes.

**Les métropoles sont désormais au nombre 22, depuis la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement territorial**, qui a permis d'en créer 7 autres : il suffira désormais de rassembler une population supérieure à 250 000 habitants dans une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants pour devenir une métropole : ont ainsi été créées celles de Dijon, Orléans, Saint-Étienne, Toulon, Metz, Tours et Clermont-Ferrand. Cette concentration d'hommes et d'activités interroge beaucoup plus en France qu'ailleurs et suscite la réflexion sur l'équilibre territorial (cartes du CGET – annexes n° 3 et 4).

Un an après la loi MAPTAM instituant les métropoles, la loi NOTRe a redéfini les régions françaises en en réduisant le nombre.

## **B. L'ÉTAT N'A PAS EU DE VISION GLOBALE À PROPOS DE LA DÉCONCENTRATION ET DE LA DÉCENTRALISATION.**

### **1. Un manque de cohérence et de visibilité**

**Après les grandes lois de décentralisation du début des années 1980, et avant les lois MAPTAM et NOTRe, les formes institutionnelles actuelles résultent de lois votées à la fin des années 1990 :**

– la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », qui consacre le rôle des EPCI à fiscalité propre ;

– la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », qui crée le pays et l'agglomération ;

– la loi n° 2000-1208 du 14 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi Gayssot », qui crée les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les syndicats porteurs de SCoT.

Cette organisation a montré ses limites, soulignées par la Cour des comptes en 2004 : manque de rationalité et doublon de structures, donnant lieu à des dépenses supplémentaires.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que **l'ensemble des lois qui ont suivi les lois de décentralisation des années 1980 se sont caractérisées par un manque de cohérence de l'agencement institutionnel de nos territoires, et se sont donc révélées être un obstacle à la construction d'une stratégie par ceux-ci.**

Pour Mme Caroline Cayeux, Présidente de Villes de France et maire de Beauvais, la loi RCT de 2010 a concentré des politiques d'aménagement du territoire sur le seul renforcement des régions et des métropoles.

M. Frédéric Cuvillier, ancien ministre des transports, président du CNER (Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique) s'est interrogé sur la cohérence de l'agencement institutionnel de nos territoires, déplorant que **la législation par touches successives ne permette pas de dégager une logique, une vision globale de la part de l'État relative à la décentralisation et à la déconcentration**. En ce qui concerne le développement local, de nombreux intervenants publics jouent leur propre rôle, avec leur propre logique – les ministères de l'économie et de la cohésion des territoires, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) – conduisant à un éclatement, à un émiettement des prises de responsabilités nationales, une incohérence des politiques menées, avec une réduction des moyens alloués aux collectivités territoriales. Il en conclut que la souffrance territoriale est vive.

**La juxtaposition des lois MAPTAM et NOTRe n'a pas aidé à la lisibilité.** Les intercommunalités ont dû s'adapter aux nouvelles grandes régions, si bien que certaines de ces régions n'ont pas de métropoles, alors que d'autres en comptent plusieurs, ce qui est source de difficultés, comme l'a indiqué M. Hervé Le Bras, démographe à l'Institut national d'études démographiques (INED). Néanmoins, de nombreuses intercommunalités s'affranchissent de ces limites de régions, qui n'agissent donc pas toujours comme un carcan pour les intercommunalités.

**Le rôle des intercommunalités est donc mal délimité.** L'organisation des structures au niveau local nécessite une définition plus claire des rôles des différentes aires géographiques. M. Frédéric Cuvillier a estimé que l'esprit intercommunal s'était replié sur lui-même, qu'on ne constatait pas de vision de l'intérêt d'être ensemble. Alors que la notion de pays pouvait être pertinente, les intercommunalités ne correspondent pas totalement aux bassins de vie. Celles-ci sont parfois trop petites ou à cheval sur plusieurs bassins de vie. Le lien intercommunal a souvent échoué à s'affirmer, notamment du fait de l'imposition de ce modèle et non de l'incitation à l'adopter : les élus manquent d'une vision de l'intérêt de cette coopération. Enfin, les nouvelles grandes régions ont entraîné l'éloignement des territoires et donc leur incompréhension des mesures prises. **Il en résulte que, de plus en plus, les territoires aspirent à s'organiser par eux-mêmes, avec leurs propres instruments.**

M. Benoist Apparu, ancien ministre du logement et maire de Châlons en Champagne, a également souligné qu'aucune des lois suivant celles du début des années 1980 n'a eu de cohérence. Alors que le niveau supra communal devait définir les grands enjeux d'un territoire, il s'avère que **les intercommunalités exercent de plus en plus de compétences de la vie quotidienne, comme les communes**. Il en résulte qu'**aucun niveau n'est particulièrement chargé**

**d'élaborer une stratégie à long terme en matière de décentralisation et de répartition des compétences.** Cela est d'autant plus dommageable qu'on vide les communes de leurs compétences, sans les supprimer pour autant. La construction de très grandes intercommunalités – jusqu'à 150 communes - mélange les tissus urbains et ruraux ; elles sont dominées par les maires ruraux, ce qui est à l'inverse de l'intention d'origine. Il faut donc définir clairement ce qu'est la décentralisation à la française, et les différents niveaux de compétences pour poser la question de l'autonomie des territoires.

Les membres de la mission estiment eux aussi que le nouveau découpage des compétences a engendré de la complexité et souhaitent que cette répartition des compétences soit rationalisée. Ils regrettent également que la loi NOTRe ait récréé des baronnies sans réflexion sur des projets de territoire.

## **2. Des mécanismes de solidarité inégaux**

Les mécanismes de solidarité entre les territoires apparaissent inégaux alors même qu'ils sont des prérequis indispensables au succès d'une nouvelle organisation territoriale.

En consacrant l'importance des pôles métropolitains, les textes ont mis en place un nouvel équilibre national ; ils ont également veillé au maintien des espaces ruraux en préservant une situation particulière avec par exemple des dérogations pour les territoires ultramarins. Cela a permis un équilibre, voire un statu quo de la ruralité, notamment sur la perte de ces habitants qui s'est stabilisée.

**Mais la situation des espaces intermédiaires et notamment des territoires « en frange » des métropoles ne paraît pas avoir été identifiée de façon particulière, accentuant les fractures territoriales face aux nouveaux enjeux notamment liés à la mondialisation.**

Néanmoins, **plusieurs travaux universitaires se sont récemment intéressés à l'impact de la nouvelle organisation territoriale sur les espaces intermédiaires.** La revue « *Géographie, économie, société* » a par exemple consacré un numéro spécial au périurbain, au début de l'année 2016. L'ouvrage collectif de la Documentation française de 2016 dédié à l'aménagement du territoire en France s'intéresse également à cet enjeu avec notamment un article sur « *La hiérarchie des villes : Paris, métropoles d'équilibre, villes moyennes et petites* ».

**Les espaces « en frange » des métropoles ont également été identifiés comme un sujet d'étude par les Ateliers des territoires :** dans ce cadre piloté par les services déconcentrés de l'État, sur appel à projets, 25 territoires ont pu travailler en mode « projet » pour repenser et réaménager un territoire, au cours des 10 dernières années. Le projet annuel de performances pour 2018 prévoit d'ailleurs que, dans ce cadre, un travail spécifique soit conduit sur les villes patrimoniales petites et moyennes. Ce thème sera également analysé en 2018 par

**la plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU).** Le ministre de la cohésion des territoires a d'ailleurs annoncé un effort particulier à destination ces espaces. **Les contrats de plan 2015-2020** doivent intégrer notamment comme objectifs, d'une part, « *un renforcement des liens entre les territoires urbains et ruraux* » et, d'autre part, « *une revitalisation des centres-bourgs, située au carrefour des problématiques des villes petites et moyennes, des territoires ruraux et périurbains et des services publics* ».

**Dans les politiques publiques existantes, la place des espaces intermédiaires ne fait pas l'objet d'une action dédiée mais se retrouve de façon transversale dans les initiatives des différents acteurs** de la cohésion et du développement territorial. Par exemple, on peut noter que l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) a développé une vigilance particulière sur les villes petites et moyennes. Sur un plan financier, les dispositifs de péréquation verticale et horizontale existent également, mais sans que les documents budgétaires permettent d'en retracer les modalités de mise en œuvre. **Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)** est un outil privilégié de redistribution, mais il **reste tributaire des arbitrages et des situations locales**, d'autant que les lois de 2014 et 2015 ont laissé une grande liberté aux collectivités dans la mise en œuvre de ces dispositifs comme dans la répartition des compétences.

Mais la volonté de permettre aux collectivités d'organiser de façon concertée leurs compétences ne s'inscrit encore que dans la vision de la première décentralisation initiée par François Mitterrand, celle de se déconcentrer à partir de Paris. Alors qu'**aujourd'hui, l'enjeu est de décentraliser à partir des métropoles régionales.**

## **C. UN PHÉNOMÈNE DE MÉTROPOLISATION CONTRASTÉ**

### **1. les grandes métropoles « captent » la croissance**

**La croissance s'est concentrée sur les grandes agglomérations** et le développement économique s'y polarise, la métropolisation s'accélère du fait de la concentration des emplois et des capitaux dans les grandes villes. Les métropoles doivent être aussi différenciées entre la dizaine de grandes métropoles bien connues et les métropoles plus petites, récemment créées. Celles-ci peuvent avoir des problématiques plus communes avec les villes moyennes qu'avec les grandes métropoles. Dijon, Toulon ou Metz sont certes des métropoles, mais qui ont plus à voir avec des villes comme Troyes, Avignon ou Mulhouse qu'avec Lille ou Toulouse.

D'après M. Daniel Dorchies, Président du cabinet Arthur Loyd, en France, les métropoles concentrent 40 % de la population, 46 % des emplois, 51 % du PIB et 55 % de la masse salariale. **En 2017, les grandes et très grandes**



**métropoles** <sup>(1)</sup> (hors Paris) **concentrent 21 % de la population française et 24 % des emplois salariés** du secteur privé. Au cours des 20 dernières années, leur population a cru en moyenne jusqu'à deux fois plus vite qu'ailleurs en France. Depuis 2009, **elles ont généré 82 % des créations d'emplois dans le secteur privé en France et trois quarts des emplois créés dans les secteurs d'activités « stratégiques » et à haute valeur ajoutée** <sup>(2)</sup>. En effet, une embellie sur le front de l'emploi profite surtout aux grandes et très grandes métropoles ; les métropoles intermédiaires et agglomérations de taille moyenne n'ont pas toujours trouvé les relais de croissance nécessaires pour compenser les pertes d'emploi liées à la crise de 2009.

**Plusieurs facteurs sont à prendre en compte pour appréhender la position des métropoles.**

On observe **une corrélation entre le taux de diplômés et l'évolution de l'emploi salarié** : les métropoles où la main-d'œuvre est qualifiée sont celles qui ont généré le plus d'emplois depuis 2009, même si cette règle ne s'applique pas de façon absolue <sup>(3)</sup>. **Les secteurs à haute valeur ajoutée sont en effet un marqueur avancé de la métropolisation** : ces emplois progressent depuis 2007 jusqu'à deux fois plus vite dans les grandes et très grandes métropoles et trois quarts de ces emplois y ont été créés depuis 2009. Toutefois, les performances dans ce domaine aussi restent contrastées : 13 sur 34 des aires urbaines du panel d'Arthur Loyd restent en marge de cette dynamique. Des contre-performances (par exemple, Nancy, Dijon - comme évoqué plus haut, les « petites » métropoles peuvent présenter des difficultés qui peuvent être similaires aux villes petites et moyennes) - s'expliquent par des destructions d'emplois importantes dans l'industrie manufacturière de basse et moyenne technologie.

**Les métropoles se caractérisent aussi par des dynamiques sociales** : de plus en plus, les femmes qualifiées disposent de davantage d'opportunités sur le marché du travail dans les métropoles, et c'est le cas pour un couple avec un haut niveau de diplôme. Dans les villes moyennes, le conjoint rencontre plus de difficultés d'embauche : la grande ville est le « marché du mariage ». Dans un système concurrentiel, la scolarisation des enfants est également plus facile dans les métropoles, où l'on trouve les meilleurs lycées. La métropole propose plus de services, ce qui est un puissant moteur pour celle-ci. M. Patrick Le Galès, directeur de recherche au CNRS, doyen de l'école urbaine de Sciences Po, a qualifié les métropoles de « *villes "escalator"* », avec de nombreuses d'entrées et des chances de mobilité sociale plus importantes que dans les autres territoires,

---

(1) Arthur Loyd a adopté le classement suivant :

*Très grandes métropoles : un million d'habitants et plus ;*

*Grandes métropoles : de 500 000 à 1 million d'habitants ;*

*Métropoles intermédiaires 200 à 500 000 habitants ;*

*Agglomérations de taille moyenne : 100 à 200 000 habitants.*

(2) *Le Baromètre Arthur Loyd « attractivité et dynamisme des métropoles françaises » édition 2017.*

(3) *La métropole Paris -Ile-de -France qui compte 60% de diplômés, n'a vu son taux d'emploi croître de 2,8% seulement, alors que Bayonne, Montpellier, Toulouse, Rennes connaissent une croissance supérieure.*

mais aussi beaucoup de sorties : le prix du logement y étant de plus en plus élevé, celles-ci deviennent plus difficilement accessibles, ce qui entraîne le départ de certains de leurs habitants et a un impact sur leur croissance économique. Paris a perdu 40 000 habitants ces 5 dernières années, soit 2 % de sa population. Il est certes trop tôt pour l'interpréter comme une tendance nette à l'exode urbain, mais cela pourrait aussi être le sens de l'histoire. On assiste également aux prémices d'un retournement démographique dans la Silicon Valley, du fait de la hausse des prix immobiliers.

Actuellement, d'après M. Hervé Le Bras, **les jeunes de 20-24 ans sont particulièrement représentés dans les grandes villes, dotées d'universités** : leur socialisation s'effectue dans une grande métropole et il est difficile à certains d'entre eux de la quitter, d'autant plus qu'ils entrent aujourd'hui plus tard sur le marché du travail : au cours des décennies précédentes, ils commençaient à travailler plus rapidement, et le cas échéant, en dehors des grandes villes.

**L'étude sociologique de la métropole est complexe.** On constate un paradoxe : **les métropoles sont en effet des terres de contrastes** : comme l'ont fait remarquer aussi bien M. Hugo Bevert, directeur des stratégies territoriales au CGET, que M. Hervé Le Bras, démographe à l'INED, le nombre de non diplômés, de chômeurs et de personnes défavorisées augmente avec la taille de la commune, parce que les opportunités paraissent plus importantes dans les grandes villes - si l'on recherche un emploi, mieux vaut habiter dans une métropole. Au sein de la métropole du Grand Paris, la population pauvre est plus importante que dans tous les territoires ruraux réunis. Mais la métropole concentre aussi les catégories socio-professionnelles les plus favorisées. On remarque également une évolution au cours des dernières décennies : alors qu'en 1982 les catégories socio-professionnelles supérieures étaient nombreuses dans les zones éloignées des métropoles, elles ne le sont plus, en raison en particulier de la financiarisation de l'économie.

**L'étude de la démographie** montre la croissance plus rapide de la population dans les grandes et très grandes métropoles : elle augmente rapidement à Lyon, Bordeaux, Toulouse, Rennes et Nantes. Toutefois, un ralentissement se fait sentir à Aix, Marseille, Lille et Nice : la population de Lyon a crû de 400 000 habitants, celle de Nantes de 200 000, alors que celles de Nice et de Lille, de 50 000 seulement. Cependant, de plus petites aires urbaines tirent leur épingle du jeu : par exemple, Bayonne, La Rochelle, Nîmes, Poitiers, Clermont-Ferrand.

**Les métropoles sont en compétition** : chacune doit avoir des projets et se vendre en affichant ses qualités : qualité de vie, aménagements, espaces publics, commerces de centre-ville, marketing, en montrant son attractivité face à la concurrence française et internationale. La gouvernance politique est également un facteur de dynamisme.

## 2. Mais les contrastes sont importants

Elles sont donc globalement privilégiées bien que leurs situations soient très contrastées. **Il faut se garder d'un tableau trop simpliste. Toutes les métropoles n'ont pas le même niveau de développement.**

**La crise de 2008-2009 a eu un réel impact**, tant sur les métropoles que sur les territoires intermédiaires. Seules les aires urbaines de plus de 500 000 habitants ont vu leurs emplois croître depuis lors, selon le CGET. Le développement économique se polarise sur les grandes agglomérations qui ont le mieux absorbé les chocs de la crise de 2009.

**Les métropoles dotées d'anciennes industries avant 2009 souffrent davantage**, car actuellement, la re-création d'emplois s'effectue principalement dans le secteur des services. La France doit gérer son passé industriel : les difficultés se concentrent là où le passé industriel est révolu et où les agglomérations n'ont pas réussi à passer à un développement régénéré, à d'autres industries, ou au secteur tertiaire. Il s'agit en particulier du quart nord-est de notre territoire.

On peut distinguer **plusieurs catégories si l'on compare l'emploi** en 2009 juste après la crise et en 2017 :

– les villes moyennes (de moins de 100 000 habitants), qui n'ont pas retrouvé le niveau d'emploi de 2009, même s'il existe des contre-exemples (Chartres, Clermont, Laval, Bayonne) ;

– les métropoles intermédiaires (de 200 000 à 500 000 habitants), qui ont juste retrouvé leur niveau d'emploi de 2009 ;

– les grandes et très grandes métropoles qui ont une évolution positive.

Cette tendance au regroupement et au grossissement des aires urbaines pour gagner en efficacité est une réalité du **XX<sup>ème</sup>** siècle. Cet état de fait se termine et la mission parlementaire fait le pari politique que cela peut s'inverser, que la déconcentration des activités et de la population peut être le sens de l'histoire du **XXI<sup>ème</sup>** siècle.

## D. LA MÉTROPOLISATION CONCOURT À LA MARGINALISATION DE NOMBRE DE TERRITOIRES INTERMÉDIAIRES

**On constate un paradoxe spécifique à la France** ; alors qu'on y retrouve le même sentiment de « détricotage » de certains territoires et de délaissement que dans d'autres pays, il existe des mécanismes de compensation institutionnels : en Europe, la France est le pays qui est doté du plus grand nombre de mécanismes de redistribution, soit publics, soit privés, selon M. Patrick Le Galès.

**En outre, la France présente aujourd’hui une répartition de la population particulière** qui la démarque de bon nombre de ses homologues européens et occidentaux. Même si des vagues successives d’exode rural ont engendré des concentrations toujours plus importantes dans des villes toujours plus grandes, **les territoires – mêmes les plus ruraux – sont restés relativement habités**, certes avec des densités de population très faibles, mais paradoxalement, avec un attachement et un enracinement qui ont modelé la configuration politico-administrative des territoires, par-delà les réformes : et cette France rurale a été maillée d’intercommunalités à taille humaine, souvent indépendantes des grosses agglomérations et de leurs zones d’attraction.

**La proximité d’une métropole est-elle un cadeau ou un fardeau ? La métropole capte-t-elle les richesses ou les diffuse-t-elle ? On peut distinguer quatre groupes de villes, d’après le CGET :**

– plusieurs métropoles partagent leur dynamisme avec les territoires régionaux avoisinants, telles que Rennes, Nantes, Aix-Marseille, Lyon, et, dans une moindre mesure, Bordeaux ;

– d’autres se développent en relatif isolat, comme Toulouse, Lille, Montpellier où la dynamique de l’emploi est plus favorable dans la métropole que dans les zones contiguës et périphériques ;

– d’autres présentent au contraire une dynamique d’emploi plus faible que celle des territoires régionaux avoisinants (Grenoble et Strasbourg) ;

– enfin, d’autres où l’emploi décroît, de même que dans les zones périphériques (Nice et Rouen).

Les situations sont donc très variées (carte du CGET – annexe n° 5). Toutefois, **si l’on observe la dynamique moyenne d’une zone d’emploi d’une métropole et des autres zones d’emploi de sa région d’appartenance** (moyenne sur la période 2009-2014), **on doit conclure que les effets d’entraînement sont peu visibles** (graphique du CGET – annexe n° 6).

**Enfin, si la pauvreté de certaines métropoles entraîne les territoires périphériques vers le bas, inversement, leur richesse n’a pas nécessairement un effet redistributif sur les territoires alentours.**

Notre mission constate que les effets de la métropolisation sur les villes moyennes sont divers. Il faut remarquer que ce terme « villes moyennes » est en général impropre car il résume la ville à sa taille, alors qu’elle est plutôt dans notre problématique un point d’ancrage du territoire. Le maillage de la France est historiquement constitué par un nombre important de villes moyennes, contrairement à d’autres pays structurés autour de métropoles fortes, cet équilibre fin étant perturbé depuis quelques années par l’émergence des métropoles. Ces villes moyennes se situent dans un

**entre-deux, ne bénéficiant ni de l'attractivité des métropoles, ni de la qualité d'environnement offerte par la ruralité.**

### **1. Des territoires qui se portent bien**

**Les villes moyennes ont un rôle structurant en France** : aujourd'hui encore, 23 % des Français vivent dans ces villes et 26 % de l'emploi total y est concentré. Au-delà de leur apport en termes de dynamisme économique, elles tiennent une place essentielle dans l'identité, le sentiment d'appartenance de nos concitoyens.

Même si l'on constate un vrai risque de concentration des richesses sur les agglomérations et les centres-villes au détriment des territoires de proximité, certains d'entre eux ont su contrer ce mouvement, ainsi que l'a rappelé M. Frédéric Cuvillier. Tous les territoires intermédiaires ne sont pas en souffrance, certaines villes moyennes ont de fortes dynamiques.

**Les villes moyennes – de 15 000 à 100 000 habitants – constituent un maillage assez régulier sur l'ensemble du territoire et jouent un rôle clé historique dans l'armature urbaine** : sur 96 chefs-lieux de département, 53 sont des villes moyennes. Elles correspondent à 25 % de la population des aires urbaines et un cinquième de l'emploi total. Elles ont une fonction d'articulation interterritoriale à différentes échelles, une dimension d'animation, et participent à la restructuration de l'espace régional, national, européen.

Des villes moyennes se portent bien, toutes ne sont pas dans une situation catastrophique : **certaines, bénéficiant d'une conjonction de facteurs économiques, politiques et sociaux, sont à même de saisir les opportunités**, comme le montrent de nombreux exemples.

Valenciennes a développé des pôles d'excellence sur son territoire, avec les activités ferroviaires et le numérique : elle a généré son activité grâce aux *clusters*. Amazon a pu s'implanter près de Douai en six semaines en raison de la mobilisation des élus locaux.

Certaines agglomérations, telles que Laval et Chartres, ont des taux de création d'emploi positifs, dans des activités supérieures, par la mise au point de filières économiques d'excellence, notamment la « *Cosmetic valley* » qui draine les PME dynamiques, en générant un éco-système, grâce à la présence de talents.

Dans la région Midi-Pyrénées, la « *Mecanic valley* » remporte des succès : elle a pu émerger grâce à l'initiative locale, à l'action du conseil régional et à la constitution d'une grappe d'entreprises autour d'Airbus et de l'industrie automobile : les regroupements et la mise en synergie ont été efficaces.

**Les infrastructures de transport y contribuent généralement**, même si on remarque des exceptions : Clermont-Ferrand est dynamique grâce à la présence

de Michelin, bien que déficitaire en liaisons nationales et internationales. En revanche, grâce au TGV, Angoulême a réuni certaines qualités de développement.

## 2. Des territoires en souffrance

### a. Des causes multiples

Selon M. Hervé Le Bras, **les difficultés des territoires ont parfois des causes lointaines** : les régions jacobines sont davantage pénalisées car elles se sont jusqu'à présent davantage appuyées sur l'État ; en revanche, celles qui sont plus imprégnées par le catholicisme sont caractérisées par une réticence plus marquée à l'égard du centralisme, si bien que les capacités associatives sont plus marquées et que ces régions ont cultivé leur indépendance locale.

**Lors de la décentralisation des années 1980, les villes moyennes ou petites n'ont logiquement pas été prises en compte. Cette première étape décentralisatrice visait en effet à créer de nouvelles capitales régionales capables de rayonner pour remédier au « désert français ». Par ailleurs, les villes moyennes étaient encore largement industrialisées. Il est difficile de critiquer avec notre regard contemporain cette première décentralisation, porteuse d'un réel progrès. L'objectif est maintenant de passer de cette décentralisation quantitative à une décentralisation qualitative.**

Les villes moyennes ont une forme urbaine caractérisée par le bâti, le logement, l'accessibilité du centre-ville, le numérique, mais les petites villes n'ont pas de moyens pour mener les restructurations nécessaires. Elles ont pourtant un rôle à jouer, une fonction d'articulation inter-territoriale à différentes échelles ; elles ont une dimension d'animation, et participent à la restructuration de l'espace régional, national et européen.

Toutefois, la question des moyens ne doit pas être considérée comme la principale origine des difficultés des villes moyennes. Les moyens limités dont disposent ces territoires ne sont que la conséquence d'une attractivité limitée. De même, la question des infrastructures ne peut être posée *ab initio* dans notre réflexion. Il est essentiel de comprendre que la fonction crée l'organe et non l'inverse : créer un hôtel d'entreprises ne produit pas de croissance économique ; une gare TGV à la campagne ne construira pas une ville ; bâtir trois théâtres ne garantit pas de les remplir. Des emplois, une attractivité, un écosystème favorable à l'entrepreneuriat et des logements devront toujours précéder la question des infrastructures.

En outre, les villes moyennes ne sont pas les cibles des investissements d'avenir, et prennent du retard dans leur intégration à la société digitale d'aujourd'hui. Il s'agit plus d'une problématique qualitative que quantitative.

**La rationalisation et la restructuration des services publics** ont également affecté ces villes moyennes, avec parfois une « logique de silos » : la

rationalisation par secteurs a parfois eu un effet cumulatif pour certaines d'entre elles (par exemple, la fermeture de l'hôpital et du tribunal). C'est ainsi qu'en Bourgogne, la refonte de la carte hospitalière a entraîné la disparition de 36 % du nombre de maternités entre 1998 et 2003.

### *b. Des fractures diverses*

Les villes moyennes sont aujourd'hui caractérisées par une fragilité certaine. Les difficultés sont perceptibles au vu de multiples critères. Comme l'a souligné M. Benoist Apparu, la France est parcourue de nombreuses fractures, outre l'important « décrochage » du quart nord-est du pays : entre territoires urbains et ruraux d'une part, et territoires métropolitains et périphériques d'autre part. Certains phénomènes sont d'ailleurs concomitants.

#### i. Des fractures géographiques et économiques

Leurs situations sont très régionalisées, au sens géographique du terme : comme les métropoles, **les villes moyennes les plus touchées sont au nord-est, à l'est et au centre**, ainsi que l'ont fait remarquer MM. Benoist Apparu, Hugo Bevort et Frédéric Santamaria, maître de conférences à l'Université Paris-Diderot. Comme cela est le cas pour les métropoles, **les territoires qui avaient un passé industriel maintenant révolu** et dont les agglomérations n'ont pas su passer à un mode de développement régénéré s'appuyant sur des industries nouvelles ou sur des services sont également particulièrement vulnérables et sont touchés par la dévitalisation.

Ce phénomène de désindustrialisation entraîne le départ des populations qualifiées, en raison d'une mobilité résidentielle sélective ; elles se caractérisent également par un moindre dynamisme démographique, et donc par une population vieillissante et un processus de périurbanisation qui concurrence leurs centres-villes.

Le baromètre établi par le cabinet Arthur Lloyd montre que les métropoles intermédiaires et agglomérations de taille moyenne n'ont, en moyenne, pas encore trouvé les relais de croissance nécessaires pour compenser les pertes d'emplois liées à la crise de 2009.

Des villes moyennes qui pouvaient prétendre au développement – telles que Limoges, Reims, La Rochelle – ont pourtant périclité au profit de celles qui ont su capter l'implantation des salariés ; c'est une donnée économique et sociale manifeste. Les difficultés ne s'expliquent en effet pas seulement par la taille des villes mais aussi par leurs niveaux de revenus.

Par ailleurs, ainsi que l'a fait observer M. Jean-Pierre Raffarin, les territoires situés aux frontières des départements sont pour certains d'entre eux dans une situation difficile, car mal pris en compte par les politiques des responsables institutionnels.

Les frontières administratives provoquent par nature des effets de seuil ; il est donc naturel de chercher à les dépasser pour normaliser ces situations. Durant les travaux de la mission, la mise en place de zones franches rurales interdépartementales a été évoquée comme une piste pour revitaliser ces zones. Outre le coût certain pour les finances publiques au regard d'un impact indéterminé, vos rapporteurs choisissent de ne pas retenir cette philosophie qui a montré toutes ces limites concernant les zones franches urbaines ; des emplois francs seraient une meilleure solution.

## ii. Les villes moyennes par rapport à leur environnement

**Un processus cumulatif de captation des talents caractérise les agglomérations les plus importantes. Elles attirent ceux des villes petites et moyennes connaissant un déclin, plus ou moins accentué selon les situations :** elles offrent à leurs habitants des perspectives limitées en matière d'emploi et d'épanouissement personnel. L'emploi des cadres y représente une part sensiblement inférieure à celle constatée dans la population active des métropoles.

Cette réalité ne concerne pas que ce qu'il est convenu d'appeler la province. La périphérie de l'Île de France est elle aussi impactée. L'un de vos co-rapporteurs, M. Guillaume Vuilletet, député du Val d'Oise, a pu le décrire pour des territoires proches de sa circonscription. Ce sont des communes proches de Paris (de l'ordre de 30 km), riveraine de la métropole, qui peine à dépasser le statut de ville-dortoir.

Certaines mènent des politiques d'animation dynamique ou misent sur leur cadre de vie. Mais il n'en demeure pas moins que la rotation des habitants est forte et que les modes de vie sont rythmés par le mouvement pendulaire entre le domicile et le travail.

**Les villes qui se trouvent hors du champ des métropoles sont écartées des politiques de changement de notre territoire. La carte du TGV en est une bonne illustration :** si une ville n'est pas dotée d'une gare par laquelle passe le TGV à proximité, elle est mise en retrait des dynamiques de son territoire. C'est le cas d'Aurillac, qui se situe à plus d'une heure en transport de la gare TGV la plus proche (Brive-la-Gaillarde). Aurillac totalise environ 350 chambres d'hôtel à disposition des touristes, ainsi qu'une offre culturelle reconnue : le Festival international du théâtre de rue, deux musées, et de nombreux monuments historiques, tel que le château de Saint-Étienne. Cependant, du fait que les flux touristiques se limitent souvent au tracé du TGV, la distance entre la gare « grande ligne » la plus proche et Aurillac nuit fortement à l'attractivité de la ville. Plus généralement, les touristes ne sont pas incités à un court séjour dans le Massif central. Mme Caroline Cayeux a également jugé que l'insuffisance de la desserte de Beauvais pénalisait la ville en dissuadant les cadres supérieurs de s'y établir. Les transports ont une importance fondamentale : les territoires bien desservis sont valorisés (grâce au tourisme, aux installations d'entreprises, à la venue ou au maintien de retraités). Les autres sont dévalorisés ; selon M. Patrick Le Galès, des



populations deviennent plus mobiles et d'autres plus immobiles sur leurs territoires.

**La problématique des transports est d'ailleurs complexe. Le rayonnement des métropoles ne s'exerce pas seulement en kilomètres, mais de plus en plus en fonction de la distance-temps.** Les effets de la métropole sont très variables sur les territoires, comme le montre le **phénomène des « navetteurs »**. Le TGV Paris-Le Mans a permis aux Manceaux de travailler à Paris ; en raison des nouveaux équipements, - et des abonnements - ce n'est pas le temps de transport qui a diminué, mais la distance qui a augmenté. D'après M. Hervé Le Bras, on constate un déplacement des lieux d'habitat vers les couronnes péri-urbaines (alors qu'il y a 40 ans, on habitait là où l'on travaillait).

En Allemagne, est apparu le phénomène de la double résidence, favorisé par le développement du numérique, les cadres travaillant dans une grande ville une partie de la semaine et rejoignait le reste du temps leur domicile en milieu rural. Ce phénomène correspondrait à environ 8 % des ménages.

On peut déplorer que **les territoires habités par ces navetteurs doivent être pourvoyeurs d'aménités**, de services pour apporter une réponse à leurs besoins, alors que les richesses sont produites ailleurs, dans les métropoles, ce qui ajoute à leurs difficultés. Du fait de ces déplacements journaliers, les villes de résidence ne bénéficient pas de la consommation effectuée dans les agglomérations ou les métropoles. Il faudrait au contraire que les territoires vivent de la captation des revenus. La consommation est créatrice de richesses : la consommation sur le territoire de vie peut créer de l'activité.

### iii. Des difficultés cumulatives aux conséquences lourdes

Les villes qui rencontrent des difficultés sont confrontées à des évolutions négatives cumulatives : moins d'emplois, moins de médecins, moins de transports inter cités, moins de numérique et de téléphonie et moins de services publics, de services médicaux, les « déserts » médicaux existant même dans les villes moyennes, ainsi que l'a fait observer Mme Caroline Cayeux. En outre, pour les territoires que les jeunes quittent, les effets peuvent être de longue durée.

Le déclin démographique des villes moyennes et le phénomène de métropolisation se traduisent par **la rétraction des services dans les villes moyennes**. De moins en moins de services publics sont disponibles dans les centres-villes des territoires intermédiaires : entre 1980 et 2013, la proportion de petits pôles urbains équipés d'une maternité a ainsi chuté de 93 % et la proportion de ceux disposant d'un hôpital a chuté de 16 %. Une rétraction commerciale est également mesurable : le développement du e-commerce et l'accroissement du commerce périphérique au détriment des cœurs de ville ont abouti au départ des enseignes commerciales, à l'essor des vacances et des friches, la paupérisation de quartiers entiers et la dégradation accélérée de certains espaces.

Il serait caricatural de blâmer uniquement les zones commerciales périphériques : cet état de fait tient aussi au manque de différenciation des commerces de centre-ville par rapport aux centres commerciaux ainsi parfois qu'aux faibles efforts alloués à l'attractivité dans les centre-bourgs (innovations, loisirs, quiétude, propreté...). Ce n'est pas un hasard si les start-up de la Silicon Valley s'installent dans les centres des villes moyennes de Cupertino ou de Palo Alto plutôt que dans les zones industrielles ou commerciales.

À la différence de l'Allemagne et de l'Italie, la France a perdu beaucoup de PME et d'ETI qui pouvaient être implantées sur des bassins d'emploi limité et être des points de fixation d'emplois pertinents pour les petites villes : cette évolution a des incidences sur le déclin de la population de certains territoires.

**Les effets de ces dynamiques sont aujourd'hui tragiques pour le maillage de villes moyennes qui a longtemps structuré notre pays.** De nombreuses villes, comme Châtellerauld, Tarbes ou Nevers, connaissent une baisse de population dans leurs centres. Celle-ci vieillit, du fait des départs des jeunes générations, et se paupérise, puisque les ménages ayant des moyens suffisants ont tendance à quitter ces zones d'habitations dégradées. Un fort taux de chômage s'installe dans les centres-villes et la vacance des logements augmente rapidement.

Certains choix politiques ont certes été conscients et assumés par les collectivités, mais beaucoup d'autres ont été subis : le législateur s'est refusé à donner davantage de moyens réglementaires aux élus pour réguler l'urbanisme commercial ; les incitations fiscales et budgétaires en matière de logement ont privilégié l'accession dans le neuf ; les aides à l'immobilier d'entreprise ont ciblé de grandes zones périphériques.

La décroissance urbaine a concerné en France 20 % des aires urbaines, surtout les petites et les moyennes, entre 1975 et 2007. Même si la vitalité de la démographie française permet des compensations, ce qui fait que la France reste comparativement peu touchée par rapport à d'autres pays, cette décroissance s'étend, puisqu'elle a concerné 38 % des aires urbaines entre 2006 et 2011 (48 % des petites aires urbaines et 41 % des moyennes), comme l'a montré M. Frédéric Santamaria lors de son audition.

**Cette France à deux vitesses confère aux populations délaissées un sentiment de déclassement, d'impression d'être les perdants de la mondialisation,** ce qui contribue à expliquer les votes populistes. Ainsi que l'a souligné M. Frédéric Cuvillier devant la mission, on peut observer « *la carte de la souffrance territoriale à chaque consultation électorale* ».

### **3. Des territoires interstitiels qui - malgré tout - ne baissent pas les bras et prennent leur destin en main**

**L'enracinement des Français dans leurs terroirs est réel.** La France a vécu lors de la seconde guerre mondiale un phénomène dont la portée a pu être

minimisée : l'occupation a irradié le territoire jusque dans ses plus petits recoins. Partout, des Français ont combattu pour leur patrie, en civil, et ont eu pour socle leur village, leur bourg, leur voisinage. Il s'en est suivi un regain d'attachement pour les localités qui se voit à travers la multiplicité de lieux de recueillement, de monuments aux morts érigés pour la plupart au lendemain de la première guerre mondiale en 1922, mais qui ont aussi servi à énoncer les noms des victimes de la seconde guerre. Cette période a ancré les populations au plus près de leurs racines. Aujourd'hui, les Français vivant à l'extérieur des aires urbaines sont féroce­ment attachés à leurs territoires, ainsi qu'en témoignent les représentants des entreprises de tous types membres de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) et les acteurs du monde associatif rencontrés en Aveyron lors du déplacement de la mission : la meilleure preuve en est le désir de formation des jeunes exprimés à cette occasion et la volonté de retour de certains de ceux qui étaient partis, et une démographie médicale positive.

D'ores et déjà, **on constate des réponses locales à des enjeux nationaux** grâce à un début de synergies entre acteurs institutionnels publics, acteurs économiques privés et acteurs associatifs.

**Le besoin d'État se fait néanmoins sentir pour deux aspects** : l'adaptation de certaines règles aux particularités du territoire et les moyens nécessaires aux ambitions qui dépassent les capacités locales.

#### **4. Des difficultés similaires à l'étranger**

On observe aussi des phénomènes de déprise à l'étranger. L'Allemagne, les États-Unis, le Royaume - Uni et le Japon sont encore plus touchés que la France. On constate en particulier une déprise démographique en Allemagne et au Japon, une faible croissance économique du fait des politiques d'austérité qui ont eu un impact sur la répartition des équipements et des services, ainsi de la concurrence des métropoles.

L'Allemagne a des métropoles dynamiques et équilibrées sur le territoire. Les nombreux investissements réalisés à Berlin lorsqu'elle est devenue la capitale n'ont pas eu d'effet jusqu'à un passé proche ; mais actuellement, on commence à constater un effet de concentration car des logiques sociales sont à l'œuvre.

Les États-Unis sont le pays au monde où la métropolisation a le plus augmenté : on compte 12 métropoles qui contribuent à l'essentiel de la croissance économique, avec des revenus élevés. Par ailleurs, des territoires entiers sont en perte de vitesse, caractérisés par une croissance des inégalités et une diminution de l'espérance de vie pour la deuxième année consécutive. Cette évolution est sans doute la cause du vote populiste aux dernières élections présidentielles.

La Grande-Bretagne a abandonné les politiques des territoires, ce qui a conduit au Brexit : ses habitants ont un sentiment de dévalorisation renforcé par le changement d'échelle induit par la mondialisation.

Le nord de l'Europe se caractérise également par une concentration dans les capitales en forte croissance au détriment des territoires, même si les services publics y sont développés.

En Chine, avec la métropolisation, les prix du logement explosent à Pékin ; toutefois, les comparaisons sont malaisées, car la politique d'aménagement du territoire, est très encadrée, très volontariste.

La métropolisation a donc des impacts profonds à l'étranger. La réduction des inégalités territoriales est l'un des grands enjeux du siècle qui s'ouvre. Nous voyons déjà les conséquences électorales de ces inégalités dans d'autres pays : les électeurs de Donald Trump et les Britanniques qui ont voté pour le Brexit ne sont pas les habitants des grandes villes. À l'inverse, certains territoires, parce qu'ils sont plus riches, comme la Catalogne en Espagne, ou la Lombardie et la Vénétie en Italie, veulent faire sécession pour ne plus financer les territoires les plus pauvres du pays. Les inégalités mettent à mal la cohésion des pays.

\*

\* \*

**En conclusion**, face à ces profonds déséquilibres, deux réponses paraissent possibles :

– soit une réponse institutionnelle, ce que rejette la mission d'information : elle écarte tout « *big bang* » de cet ordre ;

– soit **une réponse fonctionnelle avec des outils propres à impulser des dynamiques locales, afin de s'émanciper des métropoles régionales, « se décentraliser » de ces métropoles, s'en émanciper : ce type de réponse est le choix de la mission.**

**La Conférence des territoires de l'été 2017 constitue le point de départ d'un renouveau.** Au-delà des procédures existantes, souvent perfectibles, l'émergence de concepts jusqu'alors jamais mis en œuvre en France, peut aboutir à des traductions juridiques complétant une première décentralisation dont l'opportunité est renforcée mais dont un nouveau saut qualitatif doit penser pour répondre à notre idéal d'équité territoriale.

\*

\* \*

## **II. LES « TERRITOIRES DE PROJET » : COMMENT RASSEMBLER LES ACTEURS LOCAUX AUTOUR DE PROJETS FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES ?**

La mission n'a pas pris en compte les problématiques caractérisant les quartiers situés à l'intérieur des métropoles, alors que certains quartiers enclavés souffrent des mêmes difficultés que certains villages. La mission a choisi de ne pas les traiter dans ce cadre, car elles nécessiteraient à elles seules un travail distinct. Il en est de même pour les Outre-mer.

### **A. REPENSER LA COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS**

**La mission ne propose pas de variation des périmètres actuels des collectivités territoriales, ni de création de nouvelles institutions.** Elle a réfléchi à une articulation horizontale des collectivités entre elles – et verticale – avec l'État, afin que les territoires s'autodéterminent et s'émancipent par rapport aux capitales régionales.

Comme la réalité de nos territoires varie d'un bassin de vie à l'autre, ce n'est pas d'une politique unique dont ceux-ci et les villes petites ou moyennes ont besoin, mais des politiques qui puissent apporter une réponse à chacune des réalités qu'ils vivent.

#### **1. Le « ruissellement » n'est pas une solution**

##### *a. L'échec des contrats de réciprocité ville-campagne*

Selon la théorie du ruissellement, les métropoles pourraient faire profiter de leurs richesses, de leurs ressources, les territoires environnants, en les entraînant, en jouant le rôle de locomotive.

Ce n'est pas une solution que veut retenir la mission. La question n'est plus de savoir comment les métropoles et les territoires intermédiaires peuvent être solidaires : il faut rompre avec la logique actuelle d'un meilleur arrimage des villes petites et moyennes aux métropoles. La richesse des métropoles n'a pas nécessairement un effet d'entraînement ou redistributif sur les territoires environnants. Elle tient à souligner la difficile mise en route des contrats de réciprocité ville-campagne – mis en place par le comité interministériel aux ruralités du printemps 2015 – qui ont pour objectif de dépasser les logiques d'opposition entre territoires et d'encourager les complémentarités et les coopérations entre les espaces ruraux, périurbains et urbains.

Sur les quatre prévus (Brest métropole et le Pays centre ouest Bretagne ; Toulouse métropole et le PETR Portes de Gascogne ; Le Grand Lyon et Aurillac ; la communauté urbaine Creusot-Montceau et le parc naturel régional (PNR) du Morvan), seuls les deux premiers ont été signés. La raison de cet échec est qu'il s'agit d'un principe faux, celui du ruissellement, la métropole absorbant les

énergies. Parmi les autres causes, on peut citer la configuration des lieux inadaptée, des distances parfois trop importantes entre la métropole et certains territoires, des singularités territoriales difficiles à dépasser, le manque de structuration de certaines métropoles en interne ainsi que, parfois, des différences politiques trop prononcées.

Il est vrai qu'au cours de nos auditions, nombre de nos interlocuteurs se sont prononcés en faveur de ces contrats : M. Hugo Bévort, directeur des stratégies territoriales du CGET, a estimé que, grâce à ceux-ci, l'État avait un rôle à jouer en favorisant l'animation de réseaux – soulignant en outre que certaines métropoles semblaient diffuser leurs richesses, telles que Rennes, Nantes, Bordeaux, Aix-Marseille et Lyon, alors qu'un graphique montre que globalement, l'effet distributif n'est pas probant (graphique n° 7). Ceux de nos interlocuteurs qui ont soutenu ces contrats ont toutefois émis des réserves : la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a estimé que le ruissellement risquait de fonctionner en « trou noir », l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) a jugé quant à elle que ces contrats avaient une valeur limitée, prenant pour preuve que deux seulement avaient été signés. France urbaine, a estimé que le mouvement de métropolisation était inéluctable mais que le ruissellement n'était pas automatique, et a donc souhaité rendre obligatoire la coopération, tout en reconnaissant la lenteur du démarrage des contrats, auxquels elle a proposé plusieurs corrections.

Quant à l'Association des petites villes de France (APVF), qui souligne le rôle de locomotive que devraient jouer les métropoles, elle préconise la mise en œuvre du « 1 % métropole » qui consisterait (hors Île-de-France) à reverser au niveau régional 1 % des recettes de la CVAE et de la CFE de la métropole la mieux dotée en l'affectant à des projets structurants dans des petites villes. Un amendement en ce sens a été rejeté au Sénat par le gouvernement, en raison de sa préférence pour un dispositif de péréquation nationale. Parmi nos interlocuteurs, Villes de France a jugé ce dispositif trop compliqué, et France urbaine a estimé qu'une redistribution financière forcée de la métropole vers les territoires ruraux n'était pas efficace.

La solidarité territoriale appelée de ses vœux par M. Jean-Pierre Raffarin – pour qui les villes-centre ont une responsabilité envers la périphérie en termes de cohésion sociale et territoriale – ne semble pas la règle.

### ***b. La coopération avec les métropoles est peu applicable***

Il faut évidemment se garder d'opposer les territoires entre eux selon leurs dynamiques : comme on l'a vu, on constate des déséquilibres flagrants au sein de chaque strate de collectivité territoriale.

Les grosses métropoles auront toutefois toujours un atout supplémentaire d'attractivité, rendant le plus souvent cette coopération déséquilibrée.

La différence de taille et de moyens entre les métropoles et les territoires interstitiels est un réel obstacle. En outre, les métropoles ont une identité propre et sont généralistes, contrairement aux villes des territoires en frange qui ne peuvent se caractériser par la même gamme d'activités. Dans le cas des pôles métropolitains organisés autour d'une ville-centre, les moyens se concentrent sur celle-ci. La question n'est plus de savoir comment les métropoles et les territoires intermédiaires peuvent être solidaires : cela reviendrait à garder la logique actuelle d'un meilleur arrimage des villes petites et moyennes aux métropoles.

Il faut au contraire penser aujourd'hui une émancipation de ces territoires intermédiaires avec les métropoles qui sont à proximité. Il faut réaliser une émancipation par rapport à nos capitales régionales. Il faut rééquilibrer en direction des villes moyennes les opportunités d'un développement endogène : une politique de différenciation positive entre les territoires est souhaitable. Avec des coopérations effectives entre villes de même taille, le dialogue avec les métropoles sera ensuite plus aisé. Sans cette taille critique, il est fatal d'en rester à de la satellisation, ou pire, de la vassalisation par rapport aux grandes métropoles.

Il ne faut cependant pas exclure la possibilité d'améliorer les conditions de coopération entre une métropole et les territoires qui la joutent lorsque la volonté d'y parvenir est réellement partagée. Se pose alors la question de l'équilibre de la gouvernance de ce travail collaboratif, le syndrome du « gros » face au « petit » étant souvent très vite vécu comme un obstacle insurmontable.

## **2. Inverser les processus actuels pour faire émerger les projets**

**La mission préconise le passage du dispositif de l'appel à projet à celui des territoires de projet.** Les appels à projets, qui sont devenus le mode opératoire privilégié de l'État et de ses agences avec les collectivités locales, alors qu'ils devaient à l'origine ne soutenir que des expérimentations dans quelques domaines, ont largement montré leurs défauts. Lancés « d'en haut » vers les territoires, ils sont profondément inégalitaires, les collectivités les moins bien dotées en ressources financières et en ingénierie notamment peinant à répondre aux conditions fixées par, les ministères, les régions ou l'ADEME. De ce fait, ils exacerbent les concurrences entre territoires. Ils présentent l'inconvénient de prendre l'allure d'un contrat d'adhésion, l'État en définissant les termes unilatéralement et la collectivité s'y inscrivant. Les procédures sont lourdes et longues ; les politiques publiques se cloisonnent en « silos ». De plus, comme ils s'adressent à tous, ils ne conviennent finalement à aucun.

Comme le souligne l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), une véritable politique nationale de cohésion des territoires ne peut reposer sur ce dispositif. Il faut concevoir des politiques publiques répondant aux besoins concrets des territoires et de leurs populations.

**Il faut en outre passer d'une logique de gestion, d'une logique de compétences à une logique de projet et faire passer le projet avant les réalités**

**institutionnelles.** Même s'il faudrait redéfinir clairement quels sont les niveaux de compétences des différentes strates institutionnelles, on doit se poser également la question de l'autonomie des territoires. Comme l'a souligné M. Benoist Apparu, on a perdu la cohérence de projet qui était censée dominer les EPCI : il faut définir des logiques de projet, tout en soulignant l'importance du numérique dans cette optique. Les territoires doivent s'organiser par eux-mêmes pour la définition d'une stratégie, ainsi que la mise en commun de leurs moyens et de leurs compétences. Il faut faire passer le projet économique avant la structure institutionnelle.

Comme l'a souligné M. Bernard Pecqueur, professeur à l'Université de Grenoble et membre de l'équipe de recherche « Villes & Territoires », **le développement territorial doit s'adapter à la globalisation** : jusqu'à présent, l'obsession de l'emploi a masqué la problématique du développement territorial, ce qui a donné un résultat médiocre, car la génération spontanée d'entreprises est un mythe.

L'aménagement du territoire a trop souvent été vu traditionnellement soit par les frontières administratives (loi NOTRe), soit par les mécanismes budgétaires (tels que rabot, dotations et péréquation), soit par les transferts de compétences plus ou moins bien assumés, soit par les infrastructures (le TGV comme « pansement » des fractures territoriales). Ces politiques publiques en « silo » ont souvent échoué car elles n'ont jamais été englobées dans une approche globale qui part du réel, des bassins de vie, des besoins des territoires. **La logique jacobine doit laisser sa place à une approche ascendante laissant plus d'initiatives aux territoires.** Actons que la promesse d'égalité territoriale par l'uniformité a échoué. Faisons de la différenciation le levier d'une nouvelle équité territoriale.

### 3. Développer des territoires de projet

**Le développement du numérique fait en outre exploser les compétences institutionnelles ; en effet, la connexion des données a une traduction en termes d'efficacité et entraîne la transversalité des outils de gestion : on va donc passer de la compétence au projet et de la logique de gestion à la logique de projet,** comme en est convaincu M. Benoist Apparu.

**Les identités territoriales fortes qui caractérisent la France pourront être au cœur des projets de territoires.**

**Les projets ne pourront donc se développer que grâce à une logique ascendante,** et non pas descendante, qui est trop souvent à la règle jusqu'à présent. C'est en effet aux territoires de définir leurs propres besoins. Ce projet ne doit pas être généraliste, mais spécifique : l'agriculture, le tourisme, un fleuve ou les transports ne peuvent tenir lieu de projet.

Il faut privilégier la conception du territoire comme **construit social réalisé par tous les acteurs. Il faut construire un véritable « récit » du**



**territoire : présenter une vitrine cohérente de celui-ci est l'élément primordial de l'attractivité.**

**Pour construire un territoire, il faut analyser le concept de ressource territoriale**, à savoir, trouver les avantages relatifs des territoires, trouver les pépites : or parfois, elles n'existent pas, on peut générer des richesses à partir de rien. La ressource territoriale peut être matérielle, immatérielle ou humaine. Par exemple, en Belgique, la ville de Dinant s'est spécialisée dans la construction des instruments de musique (ce qui génère environ 1 000 emplois) : c'est un prétexte car si l'inventeur du saxophone, Adolphe Sax, que la ville célèbre, est né à Dinant, il n'y a pas vécu. Bernard Pecqueur a ainsi souligné que « *cette ressource biographique, c'est le pétrole de Dinant* ». La ressource est donc dans l'imaginaire des individus, ce qui est une bonne nouvelle pour la région en difficulté. Il faut se décaler par rapport aux autres.

**La ressource territoriale est donc un potentiel, elle n'existe pas encore.** À Grenoble, l'eau qui tombait de la montagne ne servait à rien tant qu'on n'avait pas inventé l'électricité. Dans le massif de l'Oisans, tous les acteurs (élus, entreprises, associations du patrimoine...) se sont réunis à propos de la station de l'Alpe d'Huez qui rencontre des difficultés : le diagnostic a été qu'elle reçoit tous les ans le Tour de France, manifestation sportive retransmise dans le monde entier par la télévision, si bien que la station pourrait devenir la « *bicycle Valley* » de l'Europe en fabriquant des pièces de vélo tout en développant le tourisme. La concertation a été importante, alors que les diagnostics, en France, sont en général bâclés : on se contente de faire la liste de ce qui va bien et ce qui va moins bien.

Il y a bien deux étapes : l'identification de la ressource territoriale puis son activation. On trouve des châtaigniers partout en France, mais c'est en Ardèche que ceux-ci sont exploités au sens de la ressource territoriale. La valorisation n'est pas seulement matérielle (le fruit et le bois) mais aussi culturelle, patrimoniale, économique et touristique. L'ensemble du processus, de l'identification jusqu'à l'implication de l'ensemble des acteurs, a pris une vingtaine d'années. Dans le Gers, rien ne prédestinait Marciac à devenir une référence mondiale dans le jazz. À partir d'un festival d'été, c'est tout un écosystème (allant jusqu'aux cours de jazz au collège) qui a été construit autour de cette thématique, locomotive de l'économie du territoire. Dans l'Ain et le sud-Jura, autour d'Oyonnax, la « *Plastic Valley* » est le plus grand cluster européen autour de la plasturgie. Le lien historique avec un artisanat traditionnel du peigne au début du XX<sup>ème</sup> siècle a abouti à une véritable spécialisation dans l'industrie du plastique. On est bien ici dans le projet de territoire, construit à partir de la ressource territoriale spécifique.

Tous ces exemples sont bien à distinguer d'une autre logique de spécialisation dans les grandes villes, autour d'un industriel prépondérant qui devient lui-même l'emblème de la ville. Les exemples sont nombreux : Michelin et les pneumatiques à Clermont-Ferrand, Fiat à Turin ou General Motors à Detroit pour l'automobile, Airbus à Toulouse et Boeing à Seattle pour l'aéronautique.

**La ressource doit donc être spécifique** : la production doit être liée au lieu, sur le modèle des AOC. Elle doit être de qualité et durable : il faut rechercher la spécificité. Certains entrepreneurs se disent entrepreneur territorial, en fait, ils acceptent la dépendance au lieu. Il convient de faire une distinction entre la spécialisation et la spécificité : c'est cette dernière qui est importante pour les territoires. On doit réfléchir à ce qui peut se faire là et pas ailleurs. Il ne faut pas se mettre en concurrence avec les voisins, avec ce que d'autres communes produisent depuis 30 ans. Les territoires doivent se retirer de la concurrence sauvage, qui n'est pas positive et trouver leur propre « espace », car le but de l'économie n'est pas de produire, mais de répondre aux besoins des gens pour qu'ils puissent vivre ensemble. La problématique du développement économique doit être rapportée à la population. Il est nécessaire de construire une société autour d'un projet, sans approche « économiciste ». Ainsi que le dit M. Bernard Pecqueur, une production standard ne fait pas de société, faute de mémoire. Le marché n'a pas de mémoire.

Cette spécificité est d'autant plus fondamentale qu'on ne fera pas des villes moyennes ou petites des mini-métropoles, lesquelles métropoles ayant, elles, vocation à être généralistes.

Comme l'a dit à la mission Mme Estelle Bromberger-Rivot, chercheuse à la chaire « mutations de l'action publique et du droit public » à Sciences Po Paris, la démarche repose sur la capacité des acteurs à produire une vision partagée et à construire un projet : « *un récit partagé doit se combiner avec le dynamisme local* ». L'identité locale doit être un fondement ; si elle n'existe pas, on la crée.

**Révéler la ressource nécessite de procéder en deux temps. Il convient tout d'abord de révéler le problème commun** : s'il n'est pas formulé, il n'existe pas : il faut trouver des lieux de concertation. Le processus de révélation prend du temps ; alors que le mandat de maire ne dure que six ans, la concertation peut durer deux ans.

Les élus doivent devenir des « *projets angels* », comme il existe des « *business angels* », afin que ce qui est encore au départ une idée fragile puisse croître et s'affirmer. Il pourrait s'agir d'une structure nomade qui se déplacerait sur le territoire : puisque le projet de territoire n'est pas porté par une ville-centre, les réunions seront nécessairement mobiles. La structure porteuse du projet de territoire est aussi primordiale pour raconter le projet que pour le construire.

**Puis le passage à l'action suppose de construire un écosystème local**, car une entreprise ne peut prospérer dans un désert. Par exemple, EDF a monté des agences de développement territorial, selon une logique privée, ce qui entraîne soit la confiance, soit la méfiance des élus, car l'entreprise est parfois vécue comme un concurrent. Il faut une réflexion sur une nouvelle alliance, un nouveau consensus. Il faut ré-instiller du social en même temps que de l'économique. Certaines ressources peuvent se combiner, tels que le vélo et le tourisme pour l'Alpe d'Huez : cela permet à des mondes différents de se rencontrer ; de nouveaux partenaires ont ainsi surgi ces dernières années.

Il faut intégrer les bouleversements récents, tels que ceux de l'économie résidentielle. Comme on l'a vu, dans les années 1960, les Français parcouraient en moyenne quatre kilomètres pour aller travailler, maintenant, ils en font 45 : il en résulte une disjonction entre les bassins de vie et les bassins d'emploi et les salaires ne sont pas dépensés sur le lieu de production ; or pour construire un écosystème, il faut une cohérence. La seule réponse est que les élus doivent faire du « multi scalaire » : raisonner à plusieurs niveaux à la fois. Les gens se retrouvent avec un problème d'identité : il faut donc leur poser la question « *qui pensez-vous que vous êtes ?* » : cela permet de renforcer l'identité du territoire.

Évidemment, ainsi que le rappelle M. Bernard Pécqueur, les projets de territoires ne peuvent pas être l'unique réponse à tous les problèmes : on aura toujours besoin d'une production standard, comme, par exemple, des automobiles (car si elles ne sont pas fabriquées sur nos territoires, elles le seront fabriquées en Asie du Sud-Est). Mais **il faut trouver un équilibre entre la standardisation et la spécificité**. La Grotte Chauvet en Ardèche reçoit 480 000 visiteurs pendant la saison : il est donc nécessaire de prévoir autant de repas. Deux réponses sont possibles : soit Sodexo livre des produits fabriqués ailleurs et les gains résultant de leur vente « traversent » l'Ardèche, soit on s'organise pour que les producteurs de la région les fournissent, ce qui leur permet, en outre, de faire connaître leurs propres produits.

Selon un de vos co-rapporteurs, M. Jean-François Césarini, même les défauts d'un territoire peuvent être surmontés et retournés : créer de la télé-médecine dans la Creuse a un sens, on s'appuie donc sur un défaut – la désertification médicale – pour en faire un territoire d'expérimentation, véritable laboratoire économique et social.

Mme Caroline Cayeux a tenu à la mission le même discours : la politique de décentralisation doit avoir trois caractéristiques : privilégier un cadre d'action souple, soutenir les initiatives des acteurs de terrain et aider les territoires à être des laboratoires d'innovations tout en gardant leur spécificité.

**Avignon, Nîmes et Arles ont bâti un projet commun fondé sur la culture, le patrimoine et le numérique**, eu égard aux spécificités de la Provence et notamment ses nombreux festivals. Ils s'affranchissent des limites administratives, puisque le territoire de projet – l'association « Grande Provence » – englobe dix communautés de communes, trois départements (le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône et le Gard) et deux régions (PACA et l'Occitanie). Ces frontières institutionnelles doivent dans certains cas en effet être dépassées : Nîmes par exemple n'a rien en commun avec Toulouse, alors qu'elles appartiennent à la même région : il faut se fonder sur le bassin économique et l'éco-système. D'ailleurs, comme l'a souligné Mme Estelle Bromberger-Rivot, on observe des rapprochements culturels entre des territoires qui ont une histoire particulière ou une géographie difficile : ces particularités ont permis la construction de liens horizontaux.

Il faut **élaborer un marketing territorial autour des enjeux et des objectifs du territoire. C'est bien le projet qui délimite le territoire géographique et non l'inverse.** Cette stratégie de communication locale sera au bénéfice des territoires eux-mêmes, et aura un impact sur les entreprises qui trouveront un intérêt à la démarche et voudront participer au projet.

**Les districts italiens** sont à l'origine inspirés des travaux de l'économiste anglais Alfred Marshall qui soulignait la tendance à la concentration tout en relevant les exceptions (par exemple, Birmingham, où se trouvaient beaucoup de petites entreprises) : c'est une société industrielle et non une juxtaposition de petites entreprises, qu'on a appelé la 3<sup>e</sup> Italie. À Prato, s'est développée l'industrie du prêt-à-porter. Dans les Pouilles, une myriade de petites entreprises fonctionnent très bien et exportent leurs produits. En revanche, à Grenoble, on a créé des systèmes productifs localisés, avec des grappes d'entreprises dans le même métier, mais dans une production standard, ce qui est une démarche différente. Il faut s'inspirer de la notion de milieux innovateurs comme pour l'horlogerie suisse qui a pris le virage de l'électronique. Il faut créer un écosystème et non pas seulement une structure économique : c'est la leçon de l'Italie.

#### **4. Construire des pôles territoriaux rassemblant les élus, l'ensemble des acteurs publics et privés.**

##### *a. Les PETR et les pôles métropolitains*

**Le pôle métropolitain** a été créé par la loi du 16 décembre 2010. C'est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils ne sont pas soumis à la règle de la continuité géographique : dans ce cas, ce sont des pôles réticulaires, alors qu'en cas de continuité, ce sont des aires. Son objectif est de promouvoir « *un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional* ». Il est compétent « *en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace (...) et de développement des infrastructures et des services de transports* ». Il se crée sur le mode du volontariat des EPCI. Le pôle métropolitain, qui peut déborder le cadre départemental, compte 300 000 habitants. Son régime est celui du syndicat mixte fermé, sauf dérogation. L'un des premiers pôles métropolitains, celui du Sillon lorrain, a été installé en janvier 2012. La loi MAPTAM a abaissé le seuil démographique de 150 000 à 100 000 habitants pour l'EPCI le plus peuplé, avec la possibilité de les ouvrir aux régions et départements.

**Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)**, créées par la loi MAPTAM sont des outils de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, ruraux ou non. Ce sont des établissements publics constitués par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul

tenant et sans enclave correspondant à un bassin de vie ou de population. Un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural. Ils sont globalement soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes.

Ils ont vocation à élaborer un projet de territoire en partenariat avec les EPCI qui le composent. Il s'agit d'un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité, l'attraction et la cohésion.

**Ces deux entités ont été appréciées diversement par nos interlocuteurs.** M. Bruno Delsol, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, a rappelé qu'ils ont été créés afin de mettre en place une coopération rurale à grande échelle après la suppression des pays par la loi RCT de 2010. Pour l'APVF, ils reflètent la diversité des territoires et de leurs besoins et sont un échelon pertinent, car ils permettent de simplifier le mille-feuille territorial. Selon la CDC, les PETR sont un bon cadre de structuration, pour le tourisme par exemple. L'ANPP estime que les PETR, avec leur logique de gouvernance ouverte, sont un bon outil, à condition qu'ils atteignent un seuil démographique critique. Aujourd'hui, les EPCI doivent rassembler au moins 5 000 habitants, ce qui est probablement insuffisant pour porter certains services ou certaines politiques : dans ces cas de figure, l'organisation territoriale laisse un espace pour les structures intercommunales telles que les PETR. L'AdCF estime d'ailleurs que les petites intercommunalités peinent à porter des projets de territoires et qu'il existe un seuil critique, en dessous de 15 000 habitants.

Tout ne tient cependant pas à la taille des intercommunalités : des intercommunalités plus grosses ne sont pas forcément plus puissantes et les problématiques d'ingénierie ne seront pas résolues par le simple rapprochement d'intercommunalités. D'ailleurs, ce n'est pas seulement la taille qui compte pour la capacité d'une collectivité à monter un projet de territoire, mais également son identité propre.

En tout état de cause, **vos rapporteurs estiment que les PETR et les pôles métropolitains ne sont pas satisfaisants.** Les uns comme les autres sont autant de tentatives d'instaurer des solutions plus horizontales pour résoudre la question des fractures territoriales. Néanmoins **les philosophies politiques portées par ces dispositifs s'avèrent antagonistes, et donc illisibles, voire inefficaces.** Les pôles métropolitains, comme leur nom l'indique, restent organisés autour d'une ville centre chargée de « ruisseler » vers sa périphérie. Ce jacobinisme régional aboutit dans les faits à concentrer les moyens sur les villes centrales et à « vassaliser » le reste du territoire, accentuant les inégalités. Les pôles métropolitains attirent les richesses vers les métropoles, car l'influence et le jacobinisme de celles-ci sont souvent trop présents et font des autres territoires des satellites. Enfin, dans de nombreux cas, ces regroupements demeurent encore des coquilles vides.

Soit le pôle métropolitain comprend une métropole dans sa composition, avec d'autres EPCI, et nous sommes dans une logique de ruissellement à laquelle nous ne croyons pas. Soit le pôle métropolitain n'a pas de métropole dans sa composition, et alors ce dispositif fait doublon avec les PETR.

La logique des PETR est tout autre et plus intéressante, car ils favorisent une coopération entre territoires similaires, permettant à chacun de se renforcer. C'est donc un cadre propice pour des rapprochements propres à former des territoires de projets et non pour des rapprochements dont le seul but serait de gestion administrative. Ce sont des regroupements horizontaux transverses relativement libres dans leur constitution à l'échelle des bassins de vie. Cette philosophie paraît donc préférable pour la nouvelle décentralisation que souhaite la mission. Mais ils sont plutôt réservés aux territoires ruraux.

### *b. De nouveaux pôles*

La logique des PETR doit être élargie et renforcée en donnant plus de transversalité et de liberté d'association à l'initiative des territoires concernés entre différents acteurs publics ou privés, s'affranchissant des limites administratives, autour d'objectifs communs de développement liés aux spécificités et atouts des territoires concernés. Cela permettra de faire émerger des pôles territoriaux diffus et spécialisés, visibles et efficaces.

**Ainsi, un axe de travail serait la transformation de ces pôles en un unique pôle territorial, à géométrie variable, syndicats mixtes ouverts, inspirée des PETR mais accessible à tous les territoires (hors des métropoles constituées) et dotés de libertés et compétences nouvelles.** Ces pôles transverses doivent pouvoir s'affranchir des limites administratives départementales et régionales pour regrouper ou associer, à l'initiative des territoires concernés différents acteurs publics ou privés : ces nouvelles associations doivent s'organiser autour d'objectifs communs de développement liés aux spécificités et atouts des territoires concernés. Concrètement, la proposition pourrait donc être la suppression des pôles métropolitains et la généralisation des PETR, avec des compétences élargies et libertés nouvelles.

**Cette structure unique de coopération entre les territoires** simplifierait le mille-feuilles territorial en rendant la structure de pôle territorial plus lisible et plus souple, de façon à répondre au mieux aux besoins des territoires. Ce pôle territorial serait l'interlocuteur privilégié des services de l'État pour contractualiser.

Il faut développer un maillage territorial avec ces pôles plus fin que celui qui existe actuellement : on ne compte en effet que 101 PETR, nombre largement insuffisant.

Plutôt que de multiplier des contrats de ville avec l'État – des documents distincts mais concernant des villes parfois géographiquement voisines et porteurs d'orientations générales communes dont les conditions de mise en œuvre sont

inégales – l'intérêt des collectivités de taille moyenne serait de conclure **de nouveaux contrats horizontaux** rassemblant un grand nombre d'acteurs de nature variée.

Il s'agit de **bâtir un cadre permettant de construire des pôles territoriaux** (sortes de « métropoles diffuses »). Cette perspective est celle d'une meilleure visibilité, d'une identification spatiale et économique – chaque entité mettant l'accent sur ses spécialisations, ses points forts – capable d'installer, dans chaque cas, une véritable marque territoriale.

**L'idée ici est de simplifier le mille-feuilles territorial en rendant la structure de pôle territorial plus lisible et plus souple, de façon à répondre au mieux aux besoins des territoires. Il n'est pas envisagé de créer de nouvelles strates institutionnelles mais de permettre de nouveaux cadres de collaboration.**

Faire du pôle territorial l'acteur central d'une politique d'aménagement du territoire souple et ambitieuse nécessite de lui adosser les SCoT afin de rendre l'ensemble cohérent. Adossement ne signifie cependant pas fusion, mais mise en cohérence, les objectifs étant différents : le pôle territorial pose un diagnostic, monte et anime un projet de territoire, alors que le SCoT se projette dans l'avenir et pense les interactions futures entre les territoires. Le SCoT doit être pensé comme l'éclaireur alors que le pôle territorial serait le faiseur. À terme, il faut faire du pôle territorial l'interlocuteur privilégié des services de l'État pour contractualiser dans tous les domaines de l'aménagement du territoire. La future Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) aura aussi pour rôle d'assurer cette cohérence - y compris avec les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) - et d'éviter les doublons.

**Ce renforcement des pôles territoriaux comme les outils privilégiés de mutualisation et de contractualisation ouvre la voie à d'autres pistes :**

- Maintenir une ingénierie de projets à cette échelle, capable de répondre à des appels à projets innovants et compétente pour mobiliser les fonds notamment européens, à vision prospective pour le territoire ;
- Adapter dans le code de la fonction publique une disposition visant à distinguer une ingénierie de projet et une ingénierie de gestion ;
- Développer le concept de "*Smart-territories*", et non plus uniquement de "*Smart-cities*" ;
- Développer les espaces de concertation en s'appuyant sur des démarches novatrices telles que l'Assemblée des Territoires mise en place en région Occitanie. Le principe est d'avoir une assemblée représentative des pôles territoriaux, indépendamment de leur poids démographique ou économique. En Occitanie, cela permet à la voix de la Lozère de porter autant que celle de la

métropole toulousaine. Cette assemblée pourrait également reprendre et moderniser le rôle des CESER.

L'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), lors de son audition par la mission, a fait remarquer que le pôle territorial avait une taille pertinente pour ne pas être dépendant des métropoles.

Cette libéralisation des formes de coopération entre les collectivités fait d'ailleurs partie des lignes directrices du gouvernement, ainsi que l'a souligné M. Bruno Delsol.

### *c. Des pôles territoriaux rassemblant tous les acteurs*

Contrairement aux PETR et aux pôles métropolitains, **ces nouveaux pôles territoriaux auraient vocation à rassembler tous les acteurs, intercommunalités, mais aussi chambres de commerce et d'industrie, entreprises, monde associatif et universitaire, EPCI, départements, régions, CCI, universités, organismes de formation.**

La mission a invité pour une audition commune le Conseil national du notariat, La Poste, la Caisse des dépôts et des consignations, le Crédit Agricole et le Groupe Casino, tous acteurs très implantés sur les territoires, bien que de nature juridique différente et aux objectifs variés. Il est apparu aux membres de la mission qu'ils étaient très présents, avec un maillage serré (on compte 11 630 notaires, 2 465 caisses locales du Crédit Agricole, 7 000 points de vente pour le groupe Casino, 36 implantations de la Caisse des dépôts et des consignations et 17 000 points de contacts de la Poste). Ils sont donc actifs sur les territoires, en contact avec les collectivités territoriales et d'autres partenaires : c'est ainsi que, comme l'a fait remarquer M. Claude Risac, Directeur des relations extérieures du Groupe Casino, chaque ouverture de commerce donne lieu à un examen avec la mairie concernée et l'EPCI, une démarche concertée étant le seul moyen de trouver des solutions pour maintenir des commerces : dans cette optique, des contacts peuvent également être pris avec La Poste, la Française des Jeux et les buralistes. Toutefois ces démarches ne sont pas assez systématiques de la part de tous les acteurs et ne concernent pas un assez grand nombre de partenaires pour pouvoir créer un éco-système.

Par ailleurs, M. Michel Guilbaud, directeur général du MEDEF, s'est dit acquis aux territoires de projet dans une logique ascendante et collaborative. Il a estimé que le monde économique devait élaborer un diagnostic partagé avec les élus et retenir des axes de mise en œuvre d'un projet, tout en ayant les outils de contractualisation les plus souples possibles : l'intérêt des entreprises est en effet d'avoir un environnement économique favorable. Les PETR lui ont paru être une structure pertinente, tout en faisant remarquer que le plus important était l'adoption de bonnes pratiques. D'ailleurs, vos rapporteurs ont souligné que le bien-être des salariés d'une entreprise était facteur d'une amélioration de la



productivité et qu'investir dans les territoires était permettre la croissance de demain.

On citera l'exemple d'une entreprise visitée par la mission, MJ2 Technologies, qui s'est implantée sur le plateau du Larzac, en Aveyron, soit une zone extrêmement rurale. Cette entreprise, très innovante, qui produit de l'énergie électrique en mettant en place des turbines capables de produire de l'hydroélectricité en exploitant de petits débits d'eau, s'est pourtant installée dans cette zone où la dynamique économique est faible. Cela s'explique par la coopération entre un élu local et les dirigeants de l'entreprise ; l'édile a accepté de mettre la rivière traversant sa commune à disposition de l'entreprise afin que celle-ci puisse prouver la fiabilité de ses produits, en échange de quoi l'entreprise s'engageait à pérenniser son implantation en cas de réussite de son projet.

La gouvernance devrait donc être répartie entre les acteurs publics et privés. Le pôle territorial est ainsi l'endroit de discussion et d'animation du projet de territoire, ouvert à tous les acteurs, institutionnels ou non, publics ou privés.

En outre, des entreprises pourront investir dans ces territoires, sans pour autant faire partie du pôle territorial lui-même, uniquement parce qu'une dynamique s'est créée.

## 5. Adosser les schémas d'aménagement à ces pôles

Ces pôles ne peuvent vivre qu'adosés à des schémas d'aménagement.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) créé par la loi Gayssot de 2000, est un document de planification et d'urbanisme qui définit les grandes orientations d'aménagement pour un territoire donné, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et pour le long terme (15 à 20 ans). Le SCoT peut être, si nécessaire, modifié ou révisé dans son ensemble. Les acteurs en sont nombreux car il résulte d'une phase importante de concertation : les élus, les instances de l'État, les chambres consulaires, les associations et les citoyens. Au 31 décembre 2017, on dénombrait 469 SCoT, dont 340 approuvés ou arrêtés et 129 en cours ou en projet, pour une population de 63 millions d'habitants, soit 93 % de la population française, 80 % des communes, et 70 % du territoire national.

L'ANPP a jugé que le SCoT était la bonne articulation avec le projet de territoire que l'on veut réaliser. M. Sébastien Martin, administrateur de l'AdCF, a également estimé que la réflexion sur le bassin de vie devait se faire *via* les SCoT. Toutefois, il n'existe pas d'aides publiques à la destination des SCoT.

**Diverses questions de cohérence se posent.** Le SCoT a été créé car on ne disposait pas d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; or, aujourd'hui, le PLUi a été institué sans pour autant avoir supprimé le SCoT. Cet

enchevêtrement constitue un frein pour les projets, qu'il faudra simplifier. Il faudra en outre être vigilant à propos de la coexistence d'un schéma régional stratégique et d'un schéma local, qui risque de créer une hiérarchie et de donner un pouvoir important au rang régional.

## 6. Le découpage institutionnel n'est pas remis en cause

Nombre de nos interlocuteurs ont pensé *a priori* que l'objectif de la mission était la remise en cause des institutions actuelles, et, notamment, du département, et s'en sont inquiétés. Tel n'est pas son propos. Le président de la mission insiste d'ailleurs **pour que l'État départemental, qui a subi des pertes de moyens au fil des réformes institutionnelles, soit renforcé.**

La loi NOTRe a reconnu que la cohésion territoriale constituait la vocation même du département et a abrogé la clause générale de compétence pour les départements<sup>(1)</sup>. Même après la rationalisation de la carte intercommunale, le département reste un échelon important, notamment dans son rôle de péréquation. L'objectif est de ne pas rajouter de structure intermédiaire entre intercommunalités et département.

Même s'il estime que l'avenir du département n'est pas le même partout sur le territoire, M. Jean-Pierre Raffarin a fait remarquer qu'il avait un rôle clé à jouer pour pallier les problèmes de cohésion territoriale : la région concentre la puissance économique et stratégique, mais le département gère la proximité.

L'Association des maires de France (AMF), qui s'est déclarée favorable à la construction de projets par les territoires, a en particulier fait valoir que les départements portaient des projets, mettaient en œuvre des actions de marketing territorial pour soutenir un développement du tourisme ou des transports par exemple. M. Alexandre Touzet a tenu à souligner que nombre de maires avaient une vision pour leur commune à vingt ou trente ans et qu'elle devait être transversale et qu'elle aurait peut-être dans certains cas des difficultés avec des projets de territoires, très ciblés. **Néanmoins, il ne faut pas confondre les projets ayant pour objectif d'améliorer la gestion (développer un nouveau quartier, une nouvelle infrastructure) et le marketing territorial basé sur des réalités géographiques avec les territoires de projet au sens où la mission l'entend.**

L'ADF, également favorable à la construction de projets par les territoires, a fait remarquer que le département était le garant de la solidarité, qu'une péréquation financière était mise en œuvre pour soutenir les collectivités les plus

---

(1) La clause générale de compétence indique qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions.

La clause de compétence générale avait été en partie supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, puis restaurée au profit des départements et des régions par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) la supprime à nouveau pour les départements et les régions, y substituant des compétences précises confiées par la loi à ces deux collectivités. Depuis la loi NOTRe, la clause générale de compétence concerne donc uniquement les communes.

défavorisées pour financer le développement local ; elle a souligné que les départements apportaient leurs compétences en matière d'ingénierie là où l'État s'était retiré.

Comme l'a indiqué l'AdCF, les élus départementaux sont proches des citoyens et il existe une vraie culture de l'échange entre les communes, les intercommunalités et les services départementaux dans les territoires ruraux. Aujourd'hui les EPCI utilisent des outils départementaux et les liens entre les deux sont importants, notamment dans l'énergie. Le développement local est impossible sans cette coopération. À la suite des changements apportés par la loi NOTRe, une réorganisation est en cours : les outils sont toujours souvent de gabarit départemental mais leur gouvernance est partagée et leur financement devrait peut-être, dès lors, être revu. En tout état de cause, il ne faut pas imposer de modèle unique mais privilégier la bonne entente entre les partenaires.

Mais le propos de la mission est autre : elle propose la mise en œuvre de territoires de projets, élaborant au-delà du découpage institutionnel – qu'elle n'entend pas remettre en cause – des projets très spécifiques, propres auxdits territoires, et non pas généralistes comme le tourisme, dans un périmètre variable et une thématique variable en développant des relations horizontales, en s'appuyant sur les bassins économiques, pour libérer les énergies locales : c'est toute la différence entre territoire de gestion et territoire de projet. Le marketing territorial serait également différent puisqu'il porterait sur ce projet précis.

D'ailleurs, M. Jean-Pierre Raffarin a fait remarquer que les territoires en frange des départements, c'est-à-dire des découpages institutionnels, rencontraient le plus de difficultés.

**La mission a également souligné qu'elle n'envisageait pas d'enlever quelques moyens que ce soit pour la gestion des territoires institutionnels.**

**La ministre, Mme Jacqueline Gourault, à qui votre Président et vos rapporteurs ont présenté les travaux de la mission, a affirmé que les intercommunalités pouvaient porter un vrai projet, en prenant comme exemple les châteaux de la Loire et souligné que les structures traditionnelles ne devaient pas être considérées uniquement comme des gestionnaires.**

## **B. REPENSER LA PHILOSOPHIE DE L'INGÉNIERIE DE PROJET**

Lors des nombreuses auditions menées par la mission, la problématique de l'ingénierie des projets est revenue de manière récurrente. Il s'agit là d'interroger la méthodologie dans laquelle émergent, ou non, les projets locaux ; le cadre dans lequel se développent, ou non, les volontés des acteurs territoriaux.

## 1. Critique de la philosophie de l'appel à projet

Selon le mode de fonctionnement actuel, l'appel à projet est le paradigme qui donne un cadre à l'émergence d'initiatives dans les territoires. Or cette ingénierie, censée accompagner la conception et la réalisation des projets s'avère trop souvent parcellaire, parfois même inexistante. Au cours de nos auditions, nombre de nos interlocuteurs ont exprimé leur réticence face à ce système qui détermine les projets avant même leur élaboration. L'appel à projet incite les acteurs locaux à adapter leurs initiatives au cadre de celui-ci ; ce n'est donc pas l'ingénierie qui se fonde sur le projet, mais le projet qui s'insère dans le cadre imposé par l'ingénierie.

Cette problématique est renforcée par la dimension budgétaire du développement des territoires. L'encadrement budgétaire de cette ingénierie incite les acteurs locaux à calquer leurs projets sur les ressources disponibles. La logique financière d'élaboration devient ainsi la suivante : les initiatives se pensent selon les ressources mises à disposition, ce ne sont pas les ressources qui sont débloquées selon la qualité et l'ampleur de l'initiative présentée.

Le biais méthodologique se retrouve selon les mêmes termes lors de l'établissement de projet d'expérimentation. Comme l'a justement souligné Madame Catherine Sarlandie de La Robertie, Préfète du département de l'Aveyron, les expérimentations, aussi novatrices soient-elles, doivent nécessairement rentrer dans le cadre réglementaire prévu à cet effet. En ce sens, toute volonté novatrice issue des territoires a nécessairement vocation à être contrainte par le fonctionnement de l'ingénierie elle-même.

De manière analogue, nous pourrions dresser un parallèle entre le mode de fonctionnement de l'appel à projet et la tarification à l'acte dans les hôpitaux publics. Cette modalité d'incitation et d'orientation de l'acte pousse les acteurs à agir selon des perspectives financières, restreignant ainsi leurs projets initiaux aux injonctions instaurées par l'appel. Cette philosophie méthodologique où l'on retrouve, dans chaque projet, les traces des consignes de l'appel conduit à un assèchement progressif en matière d'innovation. De nombreux projets territoriaux en dehors des carcans traditionnels se retrouvent ainsi avortés, faute d'accompagnement aux stades de l'élaboration et de la réalisation.

La mission juge cette ingénierie de l'appel à projet inadaptée à la volonté politique actuelle en matière de décentralisation. Vouloir inverser la logique jacobine pour tendre vers une approche ascendante présuppose de donner plus de flexibilité à l'ingénierie locale. Il s'agit donc d'imaginer de nouveaux modes de financements publics et de développement, donnant ainsi aux territoires une plus grande liberté d'innovation. Embrasser les réalités locales pour permettre aux acteurs territoriaux de faire émerger des projets spécifiques supposerait de mettre en place une ingénierie particulière pour chaque projet, une méthodologie qui peut sembler contraignante et difficile à réaliser de prime abord.

## 2. Vers de nouvelles formes d'ingénierie

La décentralisation incite à repenser la méthodologie de développement de projet. Si l'appel à projet semble contre-productif en matière d'innovation, il reste à définir des pistes de réflexion pour changer de philosophie en la matière. La mission recommande de travailler à l'émergence, dans chaque territoire, d'une nouvelle ingénierie spécifique qui permette à la fois de donner une flexibilité administrative à l'élaboration des projets, à la fois des ressources techniques pour la réalisation de ces derniers.

Développer l'ingénierie de projet à partir de l'échelon local suppose de s'appuyer sur les relais territoriaux en place. À ce titre, les réseaux consulaires regroupant les agences de développement, les chambres du commerce et de l'industrie (etc.) représentent une réelle richesse à disposition des territoires, notamment en matière d'expertise et d'évaluation. Intégrer aux missions de ces acteurs l'accompagnement des collectivités dans l'ingénierie de projets permettra un meilleur développement des innovations au sein même de leur territoire.

Certains territoires sont dotés de plus de ressources que d'autres en ce qui concerne l'ingénierie de projet, laissant les plus carencés dans une forme d'immobilisme en matière d'innovation. Si les collectivités ne peuvent pas résoudre à elles seules ces inégalités, elles doivent *a minima* pouvoir faire remonter ce manque de ressources en matière d'ingénierie. La future Agence nationale de cohésion des territoires pourrait ainsi prendre la responsabilité de recenser les territoires carencés et de s'appliquer à les accompagner dans le développement de leur méthodologie de gestion de projet. L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires incarnerait ainsi le lien entre les collectivités dans la réalisation de projet et l'expertise d'acteurs tels que ceux mentionnés précédemment.

En réalité, la question tient moins à l'existence de l'expertise qu'à sa gouvernance. Comme le mentionnait M. Frédéric Cuvillier, président de la fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique, la problématique réside dans l'organisation de l'ingénierie en place. Qui peut y avoir accès ? Selon quelles modalités ? À ce titre, cette nouvelle philosophie d'accompagnement du projet doit ainsi permettre à une diversité d'acteurs étrangers de se rencontrer et de travailler ensemble selon le principe de « *meetingrom* », ce qui pourrait donner lieu à la création d'une « conférence inter-territoriale », préconisée par Mme Estelle Bromberger-Rivot. Réunir dans chaque territoire, les élus, le réseau consulaire, la Préfecture, les représentants de l'Agence nationale de Cohésion des Territoires et l'ensemble des acteurs concernés autour d'un même projet permettra l'émergence d'innovations plus adaptées aux réalités locales. C'est en créant des espaces de rencontre entre les acteurs de la revitalisation des territoires que la problématique de la gouvernance de l'ingénierie se résoudra d'elle-même dans chaque localité.

Si le dispositif Action cœur de ville assure un financement garanti à un certain nombre de territoires, le problème de la mobilisation financière de l'ingénierie persiste. D'autres communes en dehors de ce dispositif peuvent et pourront à l'avenir être intéressées par une démarche de revitalisation globale de leur centre. Il y a donc des financements publics et privés à imaginer et à mobiliser à cet effet. Ce pourra être le rôle de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires que d'accompagner les collectivités dans ce travail de levée de fond et plus globalement de réflexion autour de l'apport de nouvelles ressources dans le cadre de ses opérations de revitalisation.

Il est certain que l'Agence nationale de cohésion des territoires aura toute sa part à prendre dans la réinvention de nouvelles ingénieries de projet. Celle-ci à la compétence particulière d'être en quelque sorte l'ingénierie des ingénieries. Cette agence occupera le rôle de centre de ressource des bonnes pratiques en matière de méthodologie de développement de projet. Elle assurera ainsi la connexion entre les territoires constructeurs de projets et ceux nécessitant une expérience bénéfique en la matière.

### **C. PROMOUVOIR LES FACTEURS DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DE PROJET**

La question qui se pose est : comment accroître l'attractivité d'un territoire ? Quelles sont les raisons pour lesquelles un territoire est attractif ? Aucun de nos interlocuteurs n'a eu de recette magique à cette question maintes fois posée : il appartient à chacun des acteurs de la trouver. Comme on l'a vu *supra*, nombre d'entre eux sont dynamiques pour des raisons diverses : le développement d'une spécificité économique compte pour une part, de même que leur capacité d'ingénierie – qui tient en partie à la possibilité de faire venir des cadres de la fonction publique territoriale. L'attractivité dépend aussi de la possibilité pour le conjoint de travailler, de la scolarité des enfants, des loisirs, de la vie culturelle et des transports. Les facteurs sont multiples. Le MEDEF a souligné que, si les aides fiscales avaient une importance à court terme, elles ne suffisaient pas dans la durée pour encourager une entreprise à s'implanter dans un territoire donné, mais que le cadre de vie, les infrastructures, le logement, entre autres importaient également.

Toutefois, la mission a dégagé quelques pistes qui permettraient aux territoires en souffrance de mettre au point et de développer leurs projets.

#### **1. La digitalisation des territoires**

**Le sujet du numérique se trouve au cœur de la problématique de la revitalisation économique des territoires.** La révolution numérique induit en effet des nouveaux usages pour les consommateurs ainsi que des nouvelles pratiques adoptées par les entreprises et qui devraient permettre de déconcentrer progressivement l'économie.

**Il convient toutefois de définir plus précisément ce que désigne le terme de « révolution numérique ». L'invention de l'imprimerie par Gutenberg n'a pas conduit à une « économie du papier imprimé » ; mais l'économie existante s'est adaptée aux potentialités de cette invention majeure. De même, la révolution numérique ne se traduira pas concrètement par l'apparition d'une nouvelle structure économique, « l'économie numérique ». En revanche, les outils numériques pénétreront tous les secteurs de l'économie existante, permettant des gains de productivité et modifiant profondément les usages.**

C'est bien cette révolution des usages que provoque d'ores et déjà le développement du numérique, qui doit constituer une chance pour les territoires intermédiaires. Ceux-ci souffrent en effet de la désindustrialisation, alors que les activités de services se concentrent dans les métropoles. Certains ont réussi à préserver une certaine dynamique économique, en s'appuyant de manière « classique » sur les atouts de leurs territoires (tourisme de montagne, littoral, culture) ou en privilégiant l'émergence de véritables filières thématiques, dans l'esprit des projets de territoire promus par cette mission. Néanmoins, la plupart des territoires intermédiaires peinent à nourrir une véritable dynamique.

**Le numérique doit donc constituer l'outil de la reconquête des territoires intermédiaires.** Un outil pour leurs projets de territoires, mais aussi un outil pour renforcer leur attractivité face aux métropoles et enrayer le déclin démographique. Néanmoins, une telle ambition nécessite notamment une couverture numérique irréprochable – votre rapporteur, M. Jean-François Césarini, considère que **la couverture numérique par la fibre et la 4G est sûrement le projet jacobin d'aménagement du territoire de notre siècle** (au même titre que l'électricité, le téléphone ou le chemin de fer furent ceux du XIX<sup>e</sup> siècle) – et devra donc être au centre de la nouvelle relation de contractualisation entre l'État et les territoires.

#### *a. Le numérique comme outil de spécification pour les territoires*

Tout d'abord, le numérique peut constituer un instrument majeur de la « spécification » des territoires. Cette stratégie économique doit porter sur les filières thématiques traditionnelles des territoires, mais il est impératif qu'elle s'inscrive dans la dynamique de numérisation de l'économie pour disposer d'une réelle compétitivité aux niveaux européens et mondiaux.

Pour illustrer cette utilisation du numérique comme outil de spécification, on citera l'exemple d'Avignon, Arles et Nîmes. Ces trois villes, unies par une réelle cohérence territoriale, avec un patrimoine culturel et historique exceptionnel – le Palais des Papes et le Festival d'Avignon, les monuments antiques d'Arles, les arènes de Nîmes – se trouvent à la pointe de l'entrepreneuriat numérique. À titre d'exemple, l'incubateur de *start-up* The Bridge, présidé par le PDG de Cap Gemini, Paul Hermelin, est situé à Avignon.

Ainsi, ces villes se sont alliées pour développer une stratégie territoriale thématique, basée sur ces deux atouts, et deviennent aujourd'hui, sur le plan mondial, un territoire moteur en termes d'innovation numérique dans le domaine de la culture. C'est ce modèle que la mission d'information souhaiterait favoriser, alors que la révolution numérique offre la possibilité aux territoires intermédiaires de devenir « des laboratoires d'innovation tout en gardant leur spécificité ».

Voilà donc la logique que la mission d'information souhaite encourager. Un projet de territoire, pour enclencher une nouvelle dynamique économique dans les zones interstitielles, conjuguant les atouts traditionnels de ces territoires et l'innovation numérique, dans une co-construction gagnant-gagnant du projet entre les élus locaux et les entreprises.

Toutefois, faire du numérique l'instrument de la spécification des territoires nécessite que les ressources soient à disposition des entreprises. La contractualisation avec l'État pourrait ainsi avoir pour objet de faciliter cette acclimatation des ETI et PME au numérique. Il faudra aider à la digitalisation des entreprises, ce qui pourrait passer par une logique de plateforme : **la future Agence nationale de cohésion des territoires pourrait proposer de « l'ingénierie digitale » à disposition des entreprises**, qui feraient appel, selon leurs besoins spécifiques, à l'une de ces fonctionnalités. **De même, la digitalisation des territoires nécessitera un effort certain dans le domaine de la formation initiale et professionnelle**. Il convient que cette dimension numérique soit prise en compte pour répondre aux besoins des entreprises du territoire et, mieux encore, aux besoins du projet territorial porté à la fois par les mondes politique et économique. C'est pourquoi les organismes de formation (au premier rang desquels la chambre des métiers) doivent être associés étroitement aux pôles territoriaux.

### ***b. Le numérique contribue à l'attractivité des villes moyennes***

M. Andrea Tomat, le PDG de l'entreprise italienne de sportswear Lotto, déclarait en avril 2015 : « *la proximité est désormais assurée par les systèmes de communication* ». Il exprimait ainsi la conviction que les activités économiques n'ont plus à être concentrées dans les mêmes zones, souvent situées dans les métropoles ou à leur périphérie, à l'instar de la dynamique observée depuis la seconde révolution industrielle. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent en effet de raccourcir drastiquement les distances et devraient ainsi constituer le principal moteur de la déconcentration de l'économie.

En effet, le numérique permet d'abord le télétravail, défini par l'article L. 1222-9 du code de travail comme toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait pu être fait dans les locaux de l'employeur est effectué par ses salariés hors ses locaux, de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.



Autrefois dénigré, **le télétravail est de plus en plus accepté** et cette mutation des formes de travail permettra la déconcentration de l'économie. Si l'employé n'a pas l'obligation de se rendre au bureau et peut travailler chez lui, pourquoi résider dans une métropole où les loyers sont chers et la pollution élevée, alors qu'il dispose désormais de la possibilité de s'installer dans un territoire intermédiaire où le coût de la vie est inférieur et la qualité de vie largement supérieure ?

D'ailleurs, les entreprises elles-mêmes prennent largement conscience aujourd'hui des avantages du télétravail. La productivité des salariés, dans une économie largement tertiaire et numérisée, dépend moins de leur supervision par leurs supérieurs hiérarchiques, si tant est qu'elle n'en ait jamais dépendue, que de leur bien-être. Ainsi, les entreprises, *a fortiori* les plus innovantes d'entre elles, développent largement le télétravail en pariant que cela profitera *in fine* à leur productivité.

L'attractivité des territoires intermédiaires et ruraux bénéficie donc de cette dynamique de déconcentration du travail et de l'économie. Cependant, favoriser le développement du télétravail nécessitera en effet que chacun puisse disposer ~~lui~~, peu importe son lieu de résidence, d'une couverture suffisante pour pouvoir y travailler sans avoir à craindre de ne plus pouvoir joindre son entreprise. Les réactions des entrepreneurs réunis par la chambre de commerce et d'industrie d'Aveyron, rencontrés par la mission, montrent que cet objectif n'est pas encore atteint.

Le Plan France Très Haut Débit vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022, c'est-à-dire proposer un accès à internet performant à l'ensemble des logements, des entreprises et des administrations. Pour atteindre cet objectif, il mobilise un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, dont 3,3 milliards d'euros de l'État, pour déployer les infrastructures de l'Internet très haut débit sur tout le territoire.

**Cette extension de la couverture en très haut débit, dont dépend largement le développement économique des territoires isolés, est cruciale pour l'émergence de projets de territoire s'inscrivant dans la compétition économique mondiale à l'heure du numérique.** Il convient donc que cette couverture soit prise en compte dans la nouvelle contractualisation proposée par la qui se mettrait en place entre l'État et les collectivités. De plus, l'objectif d'une France 100 % haut débit doit être préféré à celui d'une France 100 % fibrée, le recours à des technologies plus innovantes et possiblement moins chères devant être privilégié.

À titre d'exemple, la technologie TV WhiteSpace, développée par le groupe Microsoft qui en a fait une priorité depuis un an, permettrait de connecter les habitants des zones très rurales, dont l'accès à Internet aujourd'hui est pour le moins sporadique. Cette technologie, bientôt expérimentée dans le Gers, s'appuie sur les fréquences non utilisées par la TNT. Son coût d'installation est bien

inférieur à la fibre et la technologie TV WhiteSpace présente également l'avantage d'une certaine réversibilité puisqu'elle consiste simplement en la pose d'un boîtier. Cette technologie pourrait être particulièrement intéressante face au développement de l'internet des objets, dont le rôle est de plus en plus important notamment dans les domaines de l'agriculture et de la santé.

Ainsi, dans le cadre des territoires de projet, la mission propose de réfléchir au transfert de l'État vers ces territoires de la compétence en termes d'octroi des fréquences hertziennes. Puisque le numérique constitue à l'évidence un axe prépondérant de toute stratégie économique au XXI<sup>e</sup> siècle, il apparaît pertinent que les territoires puissent avoir à leur disposition cet outil. De même, il conviendra d'encourager les partenariats que pourraient par exemple nouer Microsoft avec les collectivités territoriales et certaines entreprises. Nombre de startups souhaitent pouvoir continuer à se développer dans le territoire où elles ont été créées. Si ce maintien dépend de l'accès à du très haut débit, de tels partenariats pourraient constituer des solutions intéressantes.

### *c. Le numérique comme remède à la désertification des villes moyennes*

Les villes petites et moyennes souffrent aujourd'hui de la désertification de leurs centres. Les commerces disparaissent ou migrent vers les zones commerciales en périphérie.

À ce phénomène de rétraction commerciale s'ajoute une rétraction des services ; de plus en plus de services publics ferment dans les petites villes, ce qui entraîne une baisse de population dans les centres, une paupérisation et un vieillissement de la population, un fort taux de chômage et une vacance des logements.

Le numérique peut constituer une réponse à ces problématiques. En particulier, le développement des tiers-lieux apparaît comme une piste intéressante. Les tiers-lieux, espaces de travail partagés et collaboratifs, sont des lieux de travail où la créativité peut naître entre différents acteurs, où la flexibilité répond aux difficultés économiques du champ entrepreneurial. Ils permettent aux actifs de travailler à distance, à proximité de leur domicile et dans le même confort, dans des lieux aussi bien équipés et aménagés que l'entreprise. Ils permettent aussi aux personnes de trouver une solution alternative au fonctionnement traditionnel, de croiser des mondes qui ne se seraient pas rencontrés par ailleurs, de favoriser des échanges grâce aux animations et événements mis en place.

Le développement des tiers-lieux pourrait permettre de remédier, dans une certaine mesure, au phénomène de vacance qui handicape les centres-villes des territoires intermédiaires. Cela contribuerait à les revitaliser et à encourager les investissements visant à leur rénovation. En effet, ils attireraient des actifs et donc, *in fine*, des commerces. La mission sur les tiers-lieux lancée par le secrétaire d'État M. Julien Denormandie devra souligner toutes les opportunités qu'ils

offrent, surtout dans les territoires intermédiaires et les zones rurales. Ces travaux compléteront ceux de la présente mission d'information.

À ce titre, l'association Villes de France a formulé dès mars 2016 des propositions pour utiliser le numérique comme un outil au service de la revitalisation des centres-villes dans les territoires intermédiaires <sup>(1)</sup> :

– Généraliser la couverture numérique des cœurs de villes en développant un WIFI libre accès ;

– Appuyer financièrement la création, dans les centres-villes et à proximité des gares, de tiers lieux (« *co-working* », « *fab-lab* », « *e-learning* »...) permettant d'accueillir des activités utilisant à plein les possibilités du numérique : la Bricothèque et l'espace Pixel dans le Vaucluse en sont des exemples.

De même, la mission prospective sur la revitalisation commerciale des villes petites et moyennes, animée par M. André Marcon, a formulé des recommandations pour faire du numérique le moteur du regain d'attractivité des centres-bourgs. En premier lieu, elle suggère d'accélérer le déploiement de la fibre, avec un développement prioritaire sur le centre-ville pour soutenir le développement des stratégies numériques des commerçants et éviter d'inciter les entreprises à s'implanter dans des espaces périphériques de ces villes moyennes, qui disposeraient d'une meilleure couverture. Dans un second temps, cette mission propose une contractualisation avec les opérateurs pour développer le Wifi en cœur de ville, comme un facteur d'attractivité commerciale et résidentielle.

#### ***d. Préparer les territoires à l'avènement de nouveaux usages***

Enfin, le numérique pourrait, par des nouvelles technologies mais aussi par le développement de certains usages, permettre de surmonter certaines caractéristiques des territoires intermédiaires, qui freinent aujourd'hui leur développement économique. À ce titre, le numérique ne constitue pas seulement un moteur du développement économique mais favorise aussi l'offre de services publics. Ces fonctionnalités devraient donc être présentes pour contribuer à l'attractivité des zones interstitielles.

Répondant le 10 avril 2018 à une question du co-rapporteur de la mission, M. Jean-François Césarini dans le cadre des questions au gouvernement, question portant sur la lutte contre la fracture numérique, le ministre de la cohésion des territoires M. Jacques Mézard a rappelé que **le numérique était un moyen privilégié de rétablir les équilibres territoriaux**. Le numérique doit en effet constituer un outil permettant de développer l'aménagement du territoire du XXI<sup>e</sup> siècle, comme le rail en fut un outil prépondérant, avec le plan Freycinet lancé en 1878.

---

(1) Villes de France, Manifeste « Pour faire vivre le cœur des villes », mars 2016.

Selon l'AdCF, la **dématérialisation** « *devrait permettre de reformuler en profondeur la question de l'accessibilité aux services publics en affranchissant des contraintes de distance ou d'isolement (télémédecine...)* ». Alors que l'offre insuffisante de services publics constitue aujourd'hui un frein majeur à l'implantation dans les territoires intermédiaires, le numérique pourrait permettre d'y remédier. La télémédecine constitue bien sûr une piste intéressante : le conseil départemental du Cantal, en partenariat avec l'Agence régionale de la santé Auvergne, a par exemple lancé en 2013 une expérimentation, appelée « *Cyber Cantal Télémédecine* », consistant à « *tester une solution de télémédecine pour lutter contre la désertification médicale, améliorer l'accès aux soins et la qualité de la prise en charge des patients tout en limitant leurs déplacements* »<sup>(1)</sup>.

De même, le **développement d'outils comme les MOOC** (« *Massive Open Online Course* »), des cours de niveau universitaire ou des formations qui sont libres d'accès et gratuits et auxquels on peut accéder à distance via Internet, pourrait permettre de remédier aux déficits en offre culturelle ou en offre de formation des territoires intermédiaires. Le développement de jeunes pousses « *start-up* » culturelles, permettant par exemple de visiter un musée à distance ou d'assister en ligne à des pièces de théâtre, contribuerait ainsi à diversifier l'offre culturelle disponible dans ces zones et à remédier à certains de leurs handicaps en termes d'attractivité pour les actifs.

L'Assemblée des communautés de France recommande ainsi qu'une « *véritable ingénierie du développement numérique, centrée tout autant sur les usages que sur les infrastructures* », soit mise en place dans les territoires. Cette ingénierie, dans l'esprit de la mission, relèverait de l'Agence nationale de cohésion des territoires et devrait venir à l'appui des projets de territoires développés par les collectivités en partenariat avec le monde économique.

Les rapporteurs sont donc persuadés que la digitalisation des territoires constitue une problématique centrale pour la nouvelle relation de contractualisation à construire entre l'État et les territoires de projet. Il est en effet impératif que l'ensemble des zones hors métropoles, intermédiaires ou rurales, disposent d'une couverture numérique suffisante pour ne pas dissuader l'installation des entreprises sur ces territoires. En outre, cette couverture en très haut débit ne doit pas se limiter à des zones industrielles situées en périphérie des petites villes mais concerner également les centres-villes et les zones d'habitation. Le très haut débit devrait d'abord se concentrer sur les centre-bourgs et les entreprises. Ce déploiement doit être un levier de croissance et d'émancipation des territoires avant de viser les loisirs à domicile.

---

(1) V. Rainaldi (2016) : *CyberCantal Télémédecine, une des solutions à la désertification médicale*, Localitis.

## 2. Le droit à la différenciation et à l'expérimentation

### a. Pourquoi expérimenter et différencier ?

**Le thème de l'expérimentation et de la différenciation territoriale constitue un enjeu essentiel pour les collectivités territoriales.** Leur octroyer la faculté de recourir à de tels dispositifs viserait à mieux prendre en compte la diversité des territoires et de leurs besoins, en élaborant des politiques publiques différenciées et en faisant confiance à leur capacité d'innovation.

**L'expérimentation législative ou réglementaire consiste à évaluer la qualité d'une norme, sur tout ou partie du territoire concerné, pour une durée limitée, avant de décider de son éventuelle extension et pérennisation pour l'ensemble du territoire national.** Cette méthode de production des normes publiques présente certains avantages : en mesurer les effets avant leur généralisation, ainsi que la capacité de celles-ci à prendre en compte diverses situations ; favoriser l'adhésion des citoyens aux réformes ; s'assurer de l'adéquation de l'encadrement normatif, notamment pour les secteurs connaissant des évolutions technologiques rapides.

La pertinence de la méthode expérimentale, souvent relevée par les acteurs locaux, réside dans la possibilité de rechercher les voies et moyens d'une action publique locale optimisée et adaptée aux réalités du terrain. **Il existe en effet aujourd'hui un fort désir que soit permise l'adaptation de l'action publique locale à la diversité territoriale et aux besoins et attentes des populations.** L'uniformité peut être un obstacle à l'efficacité des politiques publiques.

**La différenciation territoriale concerne deux sujets. Tout d'abord, la répartition des compétences entre collectivités ;** leurs modalités d'exercice pourraient évoluer selon les territoires pour s'adapter aux besoins locaux. En outre, la différenciation territoriale concerne également **la possibilité d'adapter certaines normes, législatives ou réglementaires, aux réalités des territoires.**

Des normes uniformes sur l'ensemble du territoire ne peuvent plus être satisfaisantes. En effet, la situation peut considérablement varier d'un territoire à l'autre, et donc les priorités de politique publique peuvent changer. À titre d'exemple, l'ancien ministre du logement M. Benoist Apparu soulignait que dans le domaine immobilier, la demande et l'offre de logements, et donc les prix, induisent les priorités d'aménagement du territoire. Ainsi, à Châlons, dont il est maire, l'objectif, pour favoriser l'aménagement du territoire, devrait être de construire le moins de logements possible, afin de permettre une revalorisation des logements existants, alors que cela devrait être l'inverse à Paris ; mais partout sur le territoire national est utilisé le même outil, le programme local de l'habitat (PLH), qui définit un plancher de constructions et pas un plafond. Le besoin de différenciation est ainsi dramatique en matière d'aménagement du territoire.

Il convient donc de **libérer la capacité d'initiative des collectivités territoriales et de donner corps tant à l'organisation décentralisée de la**

**République évoquée à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qu'au principe de subsidiarité, consacré par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution**, selon lequel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

L'octroi d'un tel pouvoir aux collectivités, encadré par la loi et la Constitution, permettrait de concilier le principe d'égalité, l'unité de la République et le besoin souvent exprimé d'une prise en compte de la diversité des territoires. Alors que les collectivités connaissent des trajectoires de plus en plus différenciées, la nécessité d'une action publique locale efficiente et réactive, au plus près des besoins locaux, se fait de plus en plus forte. Pour répondre à ces revendications, **il convient d'apporter un nouvel élan à la décentralisation en favorisant l'initiative et les libertés locales.**

La faculté de procéder à des expérimentations et d'autoriser une certaine différenciation territoriale est unanimement réclamée par les acteurs des territoires auditionnés par cette mission d'information. Ainsi, l'Association des petites villes de France parle d'un « *carcan* » duquel il faut libérer l'intelligence des territoires en leur faisant confiance en matière d'élaboration des normes.

Or, selon les mots du premier ministre M. Édouard Philippe, durant la deuxième conférence nationale des territoires, qui s'est tenue à Cahors le 14 décembre 2017, « *l'uniformité n'est plus la condition de notre unité* ». Dès son ouvrage programmatique *Révolution*, le Président de la République soulignait de même qu'aujourd'hui, « *l'uniformité n'est plus un facteur d'égalité* ». L'enjeu est donc de privilégier une réelle équité territoriale plutôt que de viser une égalité réelle inatteignable.

Cette volonté a été exprimée encore plus explicitement par le Président de la République lors du congrès des maires de France, le 23 novembre 2017 : « *Pourquoi ne réfléchirait-on pas à l'idée d'un droit d'expérimentation et ensuite d'un droit à la différenciation, en laissant justement la liberté, sous contrôle du juge, dans un cadre républicain, à la collectivité territoriale, de définir des règles qui lui semblent le plus adaptées à la réalité de son terrain. Je souhaite (...) que l'article 72 puisse être modifié pour permettre aux collectivités de pérenniser une expérimentation réussie, sans que celle-ci ait vocation à être généralisée au plan national* ».

Il convient donc que l'imminente réforme constitutionnelle prenne en compte cette volonté unanimement partagée de laisser plus de marges de manœuvre aux collectivités dans l'élaboration des politiques publiques dont elles ont la charge. Cette dynamique doit s'articuler avec le développement de la logique de projets parmi les collectivités territoriales. Cette faculté d'expérimentation et de différenciation sera d'autant plus utile à l'émergence de ces projets de territoires, dont le contenu et la gouvernance variable selon les territoires pourraient nécessiter des adaptations au cas par cas.

### ***b. Le cadre juridique existant et ses limites***

Les expérimentations menées par les collectivités territoriales sont autorisées par la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 mais leur bilan est pour le moins mitigé.

L'article 37-1 de la Constitution permet des expérimentations législatives ou réglementaires mises en œuvre par l'État. Elles peuvent notamment porter sur le transfert de certaines compétences de l'État aux collectivités territoriales. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi organisé le transfert de certaines compétences de l'administration vers les collectivités, la décentralisation des crédits consacrés à l'entretien et la restauration du patrimoine monumental n'appartenant pas à l'État par exemple.

À l'inverse, la possibilité d'expérimentation introduite par l'article 72 alinéa 4 de la Constitution concerne directement les collectivités territoriales : « *[d]ans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.* »

De même, des possibilités de différenciation des compétences existent déjà mais les limites qui ont été posées, tant en termes pratiques que juridiques, ont entravé le développement de ces dispositifs.

Ainsi, **la loi autorise des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie à exercer des compétences différenciées dans certaines hypothèses** : pour la mise en œuvre de la coopération intercommunale, lorsque sont créées des collectivités à statut particulier comme la métropole de Lyon ou dans le cadre des délégations de compétences de l'État aux collectivités ou entre collectivités. De même, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui veille aux principes d'égalité et d'unité du pouvoir normatif, autorise dans certaines limites l'existence de dispositions législatives différenciées.

Par ailleurs, **certaines règles spécifiques adoptées par le législateur peuvent ne s'appliquer qu'à certaines collectivités, lorsque des raisons objectives le justifient**, qu'elles soient d'ordres géographiques ou démographiques. La loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne énonce ainsi que « *[l]es dispositions de portée générale ainsi que les politiques publiques [...] sont, éventuellement après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation de chaque massif* ». Toutefois, ces règles particulières sont fixées directement par le législateur : il ne s'agit donc pas d'un pouvoir d'adaptation des normes que peuvent exercer directement les collectivités territoriales.

**Seules les collectivités d’outre-mer, dont le régime juridique est défini par l’article 73 de la Constitution, disposent aujourd’hui d’un tel pouvoir d’adaptation. Les collectivités de l’article 72 peuvent cependant proposer des adaptations ; l’Assemblée de Corse, depuis la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, peut ainsi proposer d’adapter les dispositions réglementaires concernant les compétences et l’organisation des collectivités territoriales en Corse, ainsi que celles relatives au développement économique, social et culturel de la Corse.**

Enfin, **plusieurs décrets ont ouvert, pour des autorités déconcentrées de l’État, la possibilité de déroger localement à des normes réglementaires.** À titre d’exemple, un décret du 29 décembre 2017 organise une expérimentation pendant deux ans dans certaines régions et départements, consistant à accorder aux préfets la possibilité de déroger à des dispositions réglementaires pour un motif d’intérêt général.

Toutefois, tant l’expérimentation que la différenciation territoriale sont aujourd’hui freinées par les limites des dispositifs qui les portent, comme l’ont souligné les élus locaux rencontrés par les membres de la mission d’information lors de leur déplacement en Aveyron. Lors de la réunion à la préfecture, présidée par Mme Catherine Sarlandie de la Robertie, préfète, il a été indiqué que, malgré la réforme du droit à l’expérimentation de 2010, cette possibilité n’a pas été utilisée, car le cadre en est fixé au plan national et si un département est candidat, encore faut-il qu’il soit choisi.

Concernant la possibilité d’expérimentation locale ouverte par l’article 72, alinéa 4, de la Constitution, son bilan mitigé découle de deux principales limites. Tout d’abord, l’absence d’alternative entre la généralisation et l’abandon à l’issue de l’expérimentation a pu constituer un frein psychologique et financier. De plus, c’est à l’État qu’il revenait de décider de l’issue de l’expérimentation, dissuadant les collectivités de s’engager dans ce processus qui ne leur offrait que peu de visibilité.

Ensuite, une limite importante réside dans la lourdeur et la complexité de la procédure de mise en œuvre des expérimentations, qui résulte de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales. Ainsi, le caractère centralisateur de cette procédure, puisque c’est le Gouvernement qui autorise, ou non, la tenue de l’expérimentation, témoigne d’une certaine défiance vis-à-vis des collectivités territoriales. Les modalités mêmes de la procédure ont ainsi pu freiner le recours à l’expérimentation locale, expliquant que seules quatre expérimentations se soient fondées sur l’article 72, alinéa 4, de la Constitution depuis 2003.

### *c. Propositions*

Une mission d’information consacrée à l’expérimentation et la différenciation territoriale a été menée par les députés M. Jean-René Cazeneuve et M. Arnaud Viala, dans le cadre de la Délégation aux collectivités territoriales



créées en décembre 2017 à l'Assemblée nationale. Cette mission visait à établir un bilan des initiatives existantes en la matière, identifier les freins et formuler des propositions pour développer le recours à l'expérimentation et la différenciation par les collectivités. Leurs conclusions ont été présentées le 9 mai 2018.

Tout d'abord, MM. Cazeneuve et Viala proposent **d'enrichir le contenu des études d'impact**, défini par la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Il s'agirait que ces documents, que le Gouvernement doit joindre aux projets de lois dès leur transmission pour avis au Conseil d'État, **prennent en compte l'étude des conséquences sur les collectivités territoriales des modifications législatives ou réglementaires proposées**. De plus, l'étude d'impact présenterait les possibilités d'adaptation locale des règles fixées par le projet de loi et les raisons pour lesquelles cette possibilité est envisagée ou non pour chaque disposition.

**Une telle possibilité est déjà accordée aux préfets par le décret du 29 décembre 2017** : *« À titre expérimental et pendant une durée de deux ans à compter de la publication du présent décret, les préfets des régions et des départements de Pays de la Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Mayotte, les préfets de département du Lot, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Creuse ainsi que le représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et, par délégation, le préfet délégué dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin peuvent déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État »*. Cette faculté s'applique notamment en matière d'aménagement du territoire. En outre, certaines Agences régionales de santé (ARS) bénéficient également de cette possibilité. La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général.

Lors de l'entretien avec la mission, la ministre, Mme Jacqueline Gourault, s'est félicitée de cette avancée, qu'elle a jugée importante, car elle permettra de tenir compte de ce qui existe *« dans la vraie vie »*.

Dans un second temps, en ce qui concerne l'expérimentation, les rapporteurs de cette mission d'information proposent de compléter l'article 72, alinéa 4, de la Constitution et la disposition afférente du code général des collectivités territoriales (LO. 1113-6) pour **assouplir l'issue des expérimentations locales**. Celles-ci n'aboutiraient donc plus à un choix binaire, abandonner ou généraliser à l'ensemble du territoire ; elles pourraient également être maintenues pour les collectivités expérimentatrices qui le souhaiteraient et étendues à d'autres collectivités volontaires n'ayant pas participé à l'expérimentation initiale.

**La procédure de mise en œuvre des expérimentations locales serait allégée**. En particulier, la décision de permettre à une collectivité territoriale de participer à une expérimentation, qui relève aujourd'hui du Gouvernement, serait déconcentrée ; il reviendrait aux préfetures des départements ou des régions concernés, selon les cas, de prendre cette décision.

En matière de différenciation territoriale, MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala recommandent de **modifier l'article 72, alinéa 2, de la Constitution afin que la loi puisse autoriser certaines collectivités d'une même catégorie à exercer des compétences transférées par l'État ou par des collectivités territoriales d'une autre catégorie**. Toutefois, cette diversification des compétences exercées par des collectivités de même catégorie, selon les territoires, devra être conforme aux préconisations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 7 décembre 2017.

Si cette souplesse dans la répartition des compétences permettrait de favoriser l'adaptation à la diversité des territoires et de leurs besoins, dans l'esprit du principe de subsidiarité énoncé par l'article 72, alinéa 2, de la Constitution, **un encadrement strict est nécessaire**. Le Conseil d'État justifie un tel encadrement par la nécessité de préserver un « *noyau dur* » de compétences pour chaque catégorie de collectivité et par le risque qu'une différenciation illimitée des compétences constitue in fine un facteur de complexité, compliquant d'autant plus la lisibilité des politiques publiques pour les acteurs privés et les citoyens.

Ainsi, **la différenciation de la répartition des compétences devra s'effectuer dans les limites fixées par la loi**, qui fixera quelles compétences pourront faire l'objet d'un transfert. Ces transferts devront en outre être justifiés par l'intérêt général ou des différences de situation objectives et n pourront concerner les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garantis. Le Conseil d'État souligne également que l'approbation du transfert devra relever de l'État, sous une forme définie par la loi organique.

Enfin, **un nouvel alinéa pourrait être introduit à l'article 72 de la Constitution pour prévoir la possibilité pour la loi ou le règlement d'autoriser les collectivités à adapter à leurs spécificités les dispositions régissant l'exercice de leurs compétences**. Cette faculté d'adaptation pourrait s'exercer sans expérimentation préalable mais devrait avoir un objet limité : il ne s'agit pas de permettre aux collectivités de s'affranchir de n'importe quelle norme mais de leur permettre d'exercer leur capacité d'innovation en adaptant certaines normes précises, quand la loi ou le règlement les y ont autorisées.

Ce nouveau cadre pour l'expérimentation et la différenciation territoriale permettrait l'élaboration de politiques différenciées, selon les priorités et les spécificités des territoires. Cette nouvelle faculté octroyée aux collectivités correspond donc parfaitement à la logique de territoires de projet telle que promue par cette mission d'information.

Toutefois, aux termes de l'article LO.5111-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les dispositions des articles LO.1113-1 à LO.1113-7, qui précisent les modalités de la possibilité d'expérimentation des collectivités, sont applicables aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales.

Les territoires de projet, pour développer une dynamique réellement partagée sur le territoire et permettre l'implémentation d'une stratégie économique territoriale, devront impérativement inclure, en matière de gouvernance, les acteurs économiques et citoyens. Ainsi, **ouvrir cette possibilité d'expérimentation à ces « territoires de projet » nécessiterait d'assouplir les conditions de l'expérimentation en modifiant l'article LO. 5111-5 du CGCT.**

Enfin, **une des craintes généralement associées à la différenciation territoriale est l'accentuation des inégalités.** Les collectivités les plus riches ont plus de marges de manœuvre pour expérimenter et les collectivités sans problèmes sociaux à court terme ont plus de possibilités d'être inventives et de se projeter dans l'avenir.

**Le rôle de l'Agence nationale de cohésion des territoires en la matière pourrait également être déterminant.** D'une part, en veillant aux bonnes péréquations budgétaires des dotations aux collectivités mais surtout en évaluant les avantages et inconvénients de ces expérimentations. **On pourrait imaginer un audit automatique de l'agence après deux ans d'expérimentation sur un territoire** permettant de décider soit d'arrêter, soit de généraliser à l'ensemble du territoire, soit – et c'est sûrement là son rôle le plus pertinent – de suggérer l'extension et la pérennisation de l'expérimentation à d'autres territoires aux problématiques similaires. Il est en effet indispensable que l'Agence apporte un soutien en ingénierie technique, juridique et financière aux territoires de projet souhaitant recourir à l'expérimentation, quand bien même les modalités juridiques de ce dispositif seraient simplifiées : cette complexité a souvent constitué le principal frein aux expérimentations depuis 2003, *a fortiori* pour les territoires en difficulté.

### **3. La responsabilité territoriale des entreprises**

Un autre axe de travail pour faciliter l'essor des territoires de projet concerne les mécanismes d'incitation pour favoriser l'investissement et l'implantation des entreprises dans les territoires intermédiaires. L'idée est de **compléter la responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises par une responsabilité territoriale des entreprises (RTE)**, un nouveau concept qui viserait à encourager la dynamisation économique de ces territoires pour réduire les fractures territoriales qui fragilisent la cohésion nationale.

Le mouvement de décentralisation entamé dans les années 1980 a favorisé une déconcentration de l'économie, des capitales nationales vers les métropoles régionales, qui centralisent aujourd'hui les compétences et les investissements, tant publics que privés. L'esprit de la RTE, rejoignant celui de la RSE, serait donc de **pousser les entreprises à accompagner une véritable déconcentration économique vers les territoires intermédiaires** en recherchant un juste équilibre entre investissements rentables et investissements responsables, sans pour autant les opposer puisque les seconds nourriront la rentabilité de demain.

Les entreprises sont en effet des acteurs essentiels des territoires : de fortes interactions et interdépendances naissent entre elles et leurs territoires d'implantation, les plaçant au cœur de leur émergence économique. L'entreprise est vouée à perdurer dans le temps et ne peut donc se dissocier du territoire sur lequel elle développe son activité. De cet ancrage territorial naît ainsi une responsabilité de l'entreprise envers ces territoires. L'entreprise est donc un partenaire légitime et indispensable pour accompagner et stimuler les dynamiques de développement, qui s'inscrivent nécessairement dans la durée.

**Ce dispositif, à l'instar de la RSE, ne serait pas coercitif mais purement incitatif.** Les grandes entreprises sont, de manière générale, assez enclines à disposer d'indicateurs pour mesurer et piloter leurs performances organisationnelles et sociétales. Le retour d'expérience de la mise en place de la RSE montre que les entreprises ont joué le jeu par souci de se légitimer et de s'institutionnaliser. C'est la même logique qui prévaut en l'espèce : mettre en place de façon concertée avec les entreprises des indicateurs représentatifs de leur implication territoriale.

Bien entendu, il ne s'agirait pas de généraliser une telle pratique aux très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) mais de **la cibler sur les grandes entreprises** (au moins 500 salariés en première approche). L'expérience de la RSE a d'ailleurs montré que le concept restait insuffisamment partagé. Selon un rapport de France Stratégie intitulé « *Responsabilité sociale des entreprises et compétitivité* »<sup>(1)</sup> et publié en janvier 2016, « *à peine plus d'un quart des entreprises françaises de plus de 9 salariés déclarent s'impliquer réellement dans des démarches responsables. Elles sont même 60,4 % à déclarer ne pas connaître la notion de RSE. Plus une entreprise est grande, plus il y a de chances qu'elle connaisse la RSE et la mette en pratique. La connaissance et l'appropriation de la RSE peinent donc à se concrétiser sur le terrain en particulier dans les petites structures et dans certaines régions* ». De plus, le concept de responsabilité territoriale des entreprises semble intuitivement s'appliquer bien plus aux grands groupes qu'aux PME et TPE qui sont souvent, de fait, profondément impliquées dans le développement des territoires où elles sont situées.

**La notion de responsabilité territoriale va plus loin que la notion d'ancrage territorial**, qui acte simplement le fait qu'une entreprise, pour perdurer, doit organiser ses interactions avec les parties prenantes de son territoire. La norme ISO 26 000 sur la RSE définit l'ancrage territorial comme « *le travail de proximité proactif d'une organisation vis-à-vis de la communauté. Il vise à prévenir et à résoudre les problèmes, à favoriser les partenariats avec des organisations et des parties prenantes locales et à avoir un comportement citoyen vis-à-vis de la communauté* ». La RTE doit aller plus loin en donnant un rôle aux entreprises dans l'aménagement du territoire et en déployant des critères

---

(1) Benhamou S. et Diaye M-A. (2016). *Responsabilité sociale des entreprises et compétitivité*. France Stratégie.

d'appréciation. Cette RTE pourrait faire l'objet d'un rapport annuel dans le cadre de la déclaration de performance extra-financière des entreprises.

**Les différents critères de la RTE peuvent s'organiser autour de quatre thèmes.**

***a. Une cartographie de l'implantation géographique hors métropoles***

C'est la première étape, la plus intuitive lorsque l'on parle d'implication territoriale. Les grandes entreprises se doivent de recenser qualitativement sur l'ensemble du territoire hors métropoles leur implantation, en distinguant suivant les tailles des communes et des intercommunalités. L'idée est d'inciter les grandes entreprises, naturellement attirées par la métropolisation de l'économie, à s'interroger sur leur empreinte territoriale. Cette partie de la RTE devra détailler :

- le nombre d'emplois directs, en CDI et en CDD ;
- le nombre d'emplois indirects (services, *etc.*) ;
- les sous-traitants ;
- les achats.

***b. Les moyens de déconcentration des lieux de travail***

Aujourd'hui, le numérique permet la déconcentration des lieux de travail. L'essor du télétravail, de l'économie circulaire et participative, de la télémédecine sont autant d'opportunités et de leviers de croissance pour tous les territoires. L'économie du temps de la révolution industrielle, lorsqu'on quittait son village pour aller à la ville travailler à l'usine, est en profonde mutation. L'exemple de la Silicon Valley illustre que la taille des entreprises n'est plus liée à la celle de la ville dans laquelle se situent leurs activités. Ainsi, Cupertino ou Palo Alto sont des petites villes américaines, comptant environ 60 000 habitants et ont engendré des multinationales. Les entrepreneurs d'avenir, l'innovation et les *start-up* sont déjà dans nos territoires intermédiaires ; il nous faut créer des écosystèmes pour les aider et leur permettre de se maintenir sur ces territoires. La mesure de la responsabilité territoriale des entreprises pourrait donc inclure des critères tels que :

- *le pourcentage de salariés en télétravail, en distinguant :*
  - Le pourcentage de télétravail réalisé seul, à domicile ;
  - Le pourcentage dans des tiers-lieux. Le terme de tiers-lieux désigne les lieux de travail collaboratif et/ou non isolé, connectés au tissu économique et commercial local : « *coworking* », « *fab labs* », pépinières d'entreprises ou tout autre concept de tiers-lieu encore à inventer. La mission sur les tiers-lieux initiée par Julien Denormandie pourra préciser ce volet de la RTE.

- *les investissements dans ces tiers-lieux ;*
- *les investissements dans des start-up hors métropoles.*

### ***c. Les facilités de mobilité***

La mobilité est un des points cruciaux freinant l'attractivité des territoires intermédiaires. Les jeunes actifs ont étudié dans les métropoles puis y restent pour trouver leur premier emploi et construire leur vie. Une autre difficulté souvent évoquée est le fait de devoir trouver non pas un mais deux emplois ; lors d'un déménagement pour causes professionnelles, la recherche d'emploi du conjoint constitue une problématique essentielle. Des critères concernant les aides à la mobilité pourraient donc être mis en place au sein de la responsabilité territoriale des entreprises :

– les aides à la recherche d'emploi du conjoint (partenariats avec Pôle emploi, sites spécialisés) ;

– l'aide à la mobilité quotidienne des salariés (existence d'un plan de déplacement entreprise, prime transport, service de transport collectif, possibilité de rechargement des véhicules électriques sur le lieu de travail...) ;

– l'aide aux déménagements (collaboration avec des rassemblements d'agences immobilières).

### ***d. L'implication dans le tissu économique et éducatif local***

Une autre difficulté souvent mise en avant par les entreprises comme un frein à l'investissement dans les territoires intermédiaires réside dans le fait de ne pas trouver localement les compétences requises. Il paraît évident que des centres de formation situés au plus près des besoins renforcent l'économie locale. Ceci rejoint la nécessité de favoriser une « spécification » des territoires intermédiaires, selon des filières thématiques s'appuyant sur leurs atouts traditionnels et l'identité de ces territoires (à l'exemple de la filière cycliste à l'Alpe d'Huez). Il faut développer les atouts de nos territoires là où ils existent ; c'est tout l'intérêt d'une telle « spécification », à préférer à des spécialisations qui pourraient s'avérer concurrentes. Le rôle de coordination de l'État, via la future Agence nationale de cohésion des territoires, sera important pour fédérer et optimiser toutes les initiatives. Les grandes entreprises doivent donc s'impliquer fortement autour des structures d'enseignement supérieur et de formation professionnelle. Elles doivent aider à construire une réelle logique globale de formation territoriale. Des critères pourraient être mis en place autour de :

– l'investissement dans des formations diplômantes dans les territoires intermédiaires ;

– l'investissement dans la formation professionnelle dans ces mêmes territoires ;

- le nombre d’alternants issus d’établissements du même territoire ;
- le nombre de mécénats de compétence.

Un rapport annuel de synthèse sur ces indicateurs et leurs évolutions pourrait être demandé aux grandes entreprises. À l’instar de la RSE, l’inventivité sera encouragée en faisant une place importante dans ce rapport à toute initiative innovante ayant trait au développement territorial.

La dynamique en faveur du développement d’une telle responsabilité territoriale des entreprises est désormais affirmée. En réponse à une question orale du co-rapporteur de cette mission d’information. M. Jean-François Césarini, la secrétaire d’État auprès du ministre de l’économie et des finances Mme Delphine Gény-Stephann soulignait ainsi le 27 mars 2018 *« qu’un nombre croissant d’entreprises manifeste le désir de s’engager dans une RSE territoriale, et ce, au-delà d’une question d’image et de réputation. [...] Les chefs d’entreprise comprennent la nécessité de participer au développement des territoires pour bénéficier des externalités dont leurs entreprises ont besoin, notamment d’un climat de confiance et de l’adhésion des acteurs locaux à leur activité sur le long terme. [...] La proximité et les coopérations localement enracinées favorisent la performance économique et la construction “d’actifs spécifiques” par ces entreprises. »*

**Le Gouvernement s’est donc exprimé favorablement sur le développement de la responsabilité territoriale des entreprises et souhaite encourager la prise en compte de l’empreinte territoriale d’une entreprise ou d’un groupe. Il propose notamment l’introduction d’une liste d’indicateurs** dans le code de gouvernement d’entreprises de l’Association française des entreprises privées (AFEP) et du MEDEF. Ces indicateurs refléteraient l’engagement des entreprises en faveur de l’emploi local mais permettraient également de mesurer l’évolution de la dynamique économique d’un territoire. In fine, l’objectif serait de jauger l’amélioration de la qualité de vie permise par ces entreprises.

En outre, le ministre de la cohésion des territoires, M. Jacques Mézard, a proposé de soutenir les entreprises qui contribueront à l’attractivité des territoires par des programmes spécifiques de développement des tiers-lieux ou d’inclusion numérique. Dans cette perspective, des expérimentations conduites par des binômes d’entreprises et de territoires (intercommunalités ou pôles d’équilibre territoriaux et ruraux) pourraient être mises en œuvre, afin d’élaborer un référentiel RTE.

Pour aller plus loin, **une réflexion pourrait être menée quant à la pertinence d’intégrer cette responsabilité territoriale des entreprises dès le projet de loi PACTE ou plutôt dans le cadre d’une future loi d’aménagement du territoire.**

#### 4. Des financements innovants

Le développement des territoires de projet devra être soutenu par la **révision des possibilités de financement des projets territoriaux**, qui restent aujourd'hui très dépendants des dotations et des mécanismes de péréquation.

Il conviendra d'abord de **simplifier et améliorer la lisibilité des circuits de financement** existants pour les acteurs territoriaux. L'Agence nationale de cohésion des territoires constituera un guichet préférentiel concernant les financements de projets des pôles territoriaux. Les collectivités disposeraient donc de la possibilité de solliciter pour de l'ingénierie, de l'évaluation et de l'intermédiation vers les financements, qu'ils proviennent de l'État, de la Caisse des dépôts ou de l'Europe. Si l'Agence ne valide pas le projet, les collectivités pourraient toutefois toujours solliciter directement les financeurs : le guichet de l'ANCT s'entend comme une rationalisation et non une obligation.

Dans un second temps, les financements de ces projets gagneraient à être diversifiés pour renforcer leur indépendance vis-à-vis des dotations de l'État. Dans cette perspective, une piste consisterait à **orienter l'épargne des Français vers le développement territorial**.

Le taux d'épargne des Français est élevé, à 14,1 % en 2015, contre une moyenne de 10,1 % pour l'Union européenne (Eurostat). L'épargne financière y tient une place importante, atteignant 5 % du revenu disponible brut français. Cependant, cette **épargne n'est que faiblement orientée vers l'investissement productif de long terme** : en 2013, alors que le patrimoine net des ménages français atteignait 10 300 milliards d'euros, et l'épargne 4 430 milliards, seulement 360 milliards étaient consacrés à l'investissement productif.

Le patrimoine immobilier (7 200 milliards d'euros en 2013) et l'assurance-vie (40 % de l'épargne financière des ménages françaises en 2016) sont les placements préférés des épargnants, au détriment de l'économie réelle. De plus, la forte aversion au risque des épargnants les conduit, lorsqu'ils détiennent de l'épargne financière, à préférer les obligations aux actions ou au capital-risque. Enfin, **certaines dynamiques récentes comme le développement du crowdfunding semblent attester d'une recherche de sens significative dans les choix d'épargne, en particulier parmi les jeunes épargnants**.

Ainsi, développer des mécanismes « d'épargne territoriale » permettrait de **diversifier les possibilités de financement des projets territoriaux** mais également de **renforcer la cohésion territoriale** et le sentiment d'appartenance à un territoire. Les épargnants constateraient en effet au quotidien l'utilisation de leur épargne pour des projets participant au développement de leurs territoires. **De tels outils existent déjà aujourd'hui mais à une échelle limitée**. Le groupe Crédit Agricole a notamment mis en place un dispositif de capital investissement régional complet comprenant plus de 3,5 milliards d'euros sous gestion directe investis dans près de 1 000 ETI et PME dans les régions. À titre d'exemple, le fonds régional UNEXO, créé en 1993 et regroupant neuf caisses régionales du



Crédit Agricole, accompagne les entreprises du Grand Ouest dans leurs projets de développement. Le Crédit Agricole s'est dit prêt à participer à une réflexion sur la création de véhicules d'investissement en capital à destination du grand public, comme les SICAV régionales citées par les membres de la mission d'information.

Afin de traduire concrètement cette orientation, deux idées ont notamment été développées par différents acteurs.

#### *a. L'expérimentation de Sicav régionales*

Les Sicav (sociétés d'investissement à capital variable) regroupent des particuliers qui confient leur épargne à cette personne morale pour qu'elle soit placée sur différents supports financiers. Elles permettent aux petits épargnants d'éviter d'acquérir en direct des valeurs mobilières. L'agglomération des investisseurs et la diversification des investisseurs permettent de réduire le risque de ces placements financiers. Enfin, les Sicav permettent aux épargnants d'investir sur les marchés financiers, relativement difficiles d'accès, tout en étant déchargés de la gestion de ces titres au quotidien. Toutefois, les droits de souscription, voire de gestion peuvent être élevés et les gains des placements réalisés par les Sicav sont souvent limités.

L'idée de M. Olivier Véran, député de l'Isère, développée notamment durant le Grand rendez-vous de l'investissement productif qui s'est tenu à l'Assemblée nationale le 22 janvier 2018, serait de créer des **Sicav ayant une vocation territoriale**. Il s'agirait d'ouvrir des portefeuilles d'actions qui permettraient aux particuliers d'investir localement et donc de **s'assurer que leur épargne profite directement à des PME situées dans leur bassin de vie** et, plus largement, au tissu économique local. Ces Sicav régionales, notamment grâce aux garanties européennes, permettraient d'offrir un produit grand public, peu risqué et ciblé vers les PME. Elles pourraient être alimentées en partie par de l'épargne salariale.

Une première expérimentation de ce dispositif devrait se tenir dans trois régions pilotes (Nouvelle-Aquitaine, Bretagne et Auvergne-Rhône-Alpes) à partir de l'été 2018. M. Véran estime que près d'un milliard d'euros pourrait être rapidement mobilisé en Auvergne-Rhône-Alpes, ce qui permettrait de soutenir 1 000 PME.

#### *b. La création de microfoncières commerciales locales*

Lors d'une audition portant sur la revitalisation des centres-villes devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Gontran Thüring, directeur général du Conseil national des centres commerciaux (CNCC) a proposé de **canaliser l'investissement privé local pour l'orienter vers des objectifs tels que la revitalisation des centres-villes**.

Cette microfoncière serait une structure inspirée des sociétés foncières comme Unibail-Rodamco, exploitant et valorisant un patrimoine immobilier dans

une posture d'ensemblier permettant de dégager des revenus significatifs. Elle réunirait des notables rattachés à un centre-ville et disposant de capacités d'investissement et leur permettrait, à l'échelle d'un centre-bourg, d'investir financièrement dans la dynamisation de leur cadre de vie et plus largement, dans le développement économique de leur bassin de vie. Ce dispositif pourrait également mobiliser l'investissement de cadres métropolitains désireux d'investir dans la revitalisation de leur territoire d'origine.

À titre d'exemple, la microfoncière commerciale locale permettrait à ses sociétaires de racheter collectivement des baux commerciaux dans les espaces les plus visibles du centre-ville pour assurer le portage du bail entre deux activités tout en mobilisant ces locaux pour des activités ponctuelles ou solidaires.

Afin de renforcer l'attractivité de ces dispositifs financiers, **une fiscalité différenciée pourrait être mise en place**, pour favoriser les villes moyennes en difficulté ou les zones ou les territoires intermédiaires souffrant d'une pénurie d'investissements pour porter leurs projets de territoire. De plus, dans l'éventualité d'une création des microfoncières commerciales locales, des dispositifs d'incitation fiscale seraient nécessaires pour assurer la rentabilité de ces investissements citoyens.

## 5. Les contrats de transition écologique

### a. Pourquoi ?

Les contrats de transition écologique font partie des mesures annoncées dans le cadre du plan climat présenté le 6 juillet 2017 par le ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire M. Nicolas Hulot. Ces contrats constituent l'une des déclinaisons de l'axe n° 8 de ce plan, « *Décarboner la production d'énergie et assurer une transition maîtrisée* » et devront traduire dans les bassins de vie et d'emploi l'ambition écologique portée par la France sur la scène internationale.

Le plan climat vise à parvenir à l'arrêt des dernières centrales électriques fonctionnant au charbon d'ici 2022 (Cordemais, Le Havre, Saint-Avoid, Gardanne), du fait notamment de la hausse du prix du carbone qui condamne leur rentabilité. Dans cette perspective, les contrats de transition écologique ont notamment vocation à permettre d'améliorer l'accompagnement des salariés dont l'emploi est menacé, à court ou moyen terme, par la transition écologique en cours et soutenue par le Gouvernement, comme les employés des industries d'extraction d'énergie fossile.

Un des objectifs est donc de favoriser un reclassement optimal de ces salariés. Ils concernent alors en priorité « *des territoires qui connaissent la désolation industrielle ou vont nécessiter un accompagnement social de la transition énergétique* » comme exprimé par le secrétaire d'État auprès du

ministre de la Transition écologique et solidaire, M. Sébastien Lecornu, lors de la Conférence des villes du 20 septembre 2017.

Toutefois, ces contrats s'inscrivent dans une logique de transition et non seulement de revitalisation. Leur objectif dépasse la seule compensation de fermetures de sites industriels induites par la transition écologique. Ainsi, selon le ministre, les contrats de transition écologique vont permettre d'« *engager une conversion du tissu économique local autour de projets durables et concrets. Les territoires qui font le choix de s'engager dans cette démarche anticipent les mutations économiques et parient sur le développement de l'économie décarbonée pour créer des emplois* »<sup>(1)</sup>.

### ***b. Comment ?***

Ce nouveau dispositif prévoit ainsi de soutenir financièrement et techniquement des territoires dans leurs projets de valorisation d'énergies propres, en fonction des besoins spécifiques de chacun.

**Les futurs contrats seront noués au niveau des établissements publics de coopération intercommunale** (communautés de communes ou d'agglomération, métropoles) avec la possibilité pour les régions ou départements de s'y joindre. Selon M. Sébastien Lecornu, le choix des EPCI se justifie par le fait que ce sont les « *entités les plus proches du territoire, qu'ils peuvent être maîtres d'ouvrage en propre de certains projets, avec déjà de nombreux documents pour ce faire (SCoT, PCAET, etc.)* »<sup>(2)</sup> »

**L'élaboration de ces contrats reposera sur « un principe de co-construction »**, afin que tous les acteurs y trouvent leur intérêt. L'objectif étant in fine de créer de l'emploi, les représentants du monde économique seront associés aux négociations du contrat : chambres consulaires, fédérations professionnelles, organisations syndicales, acteurs de la formation professionnelle. De même, les départements, dont les prérogatives en matière d'espaces naturels sensibles ou de transport seront déterminantes dans le cadre des contrats de transition, pourront participer à l'élaboration du contrat de transition. Les régions, fortement impliquées notamment sur les questions d'écomobilité ou de formation professionnelle, seront en outre indispensables à la réussite du volet social des contrats.

**Ainsi, si le contrat en lui-même n'associera que les collectivités, l'État et les représentants des entreprises, l'ensemble des acteurs du territoire (ONG, syndicats) le souhaitant pourront formaliser leur participation via la signature d'une charte d'engagement.** Par ailleurs, les entreprises n'ayant pas

---

(1) « *Contrats de transition écologique* » : M. Sébastien Lecornu lance les premières concertations avec les territoires. Ministère de la transition écologique et solidaire, 2018.

(2) A. Garrigues et O. Descamps (2017), M. Sébastien Lecornu : « *Des contrats de transition écologique pour faire du sur-mesure* », La gazette des communes.

participé à la phase d'élaboration initiale auront à tout moment la possibilité de s'associer au contrat, sous la forme d'un engagement volontaire.

M. Sébastien Lecornu souhaite que les contrats de transition écologique soient l'occasion de changer la logique partenariale entre l'État et les collectivités. En passant d'une logique d'appel à projets à une logique de contrats avec des objectifs et des moyens fléchés dans le temps, il s'agira de « *tourner le dos à l'approche centralisatrice traditionnelle* » et d'« *arrêter avec les costumes de prêt-à-porter pour confectionner ensemble un costume sur mesure qui sied aux territoires* »<sup>(1)</sup>. Ces contrats permettront donc de tenir compte au cas par cas des situations locales pour adapter le cadre et les modalités de contractualisation entre l'État et les collectivités.

**La logique du contrat doit permettre de passer d'un système d'aide trop rigide, centralisé, lié à des appels à projet** qui ne prenaient pas suffisamment en compte les particularités de chaque territoire (ville, campagne, littoral, montagne, outre-mer, etc.), **à un soutien ciblé sur un espace particulier**, avec ses contraintes, son histoire, ses besoins. Chaque contrat sera unique, signé en fonction de ces données particulières.

**L'objectif est de proposer des aides mieux adaptées aux spécificités de chaque territoire, par le principe d'un contrat fondé « sur un échange de droits et de devoirs entre l'État et les territoires. On se met d'accord sur un certain nombre d'actions, avec des objectifs à atteindre et des résultats quantifiables, évaluation systématique, critères adaptés selon situations, coopération avec ADEME, pour mesurer de manière concrète les progrès des territoires en matière de transition écologique : tant de mètres carrés rénovés, des tonnes de gaz carbonique (CO<sub>2</sub>) évitées... Cette manière d'agir doit permettre de démontrer que les mutations nécessaires peuvent devenir source d'opportunités, d'emplois et d'activités durables pour un territoire. »**<sup>(2)</sup>

**Le soutien de l'État se fera sous la forme d'ingénierie technique, financière** (le préfet comme « guichet unique » de financement), **sociale** (mobilisation des outils étatiques de reconversion professionnelle) **et administrative** (expérimentation et simplification des procédures et des normes).

L'aide de l'État en termes d'ingénierie pour faciliter le développement et le succès de ces contrats s'appuiera notamment sur une équipe constituée au sein du ministère de la Transition écologique et solidaire. Son rôle sera notamment de coordonner les administrations locales de l'État pour accompagner la construction des contrats de transition écologique. Cette équipe apportera un soutien particulier aux initiatives des collectivités en termes d'expérimentations qui se développeraient dans le cadre de ces contrats. La mission d'information juge

---

(1) *Ibid.*

(2) *Ibid.*

pertinent qu'un référent soit désigné dans les préfectures pour coordonner l'action en la matière aux niveaux national et local.

Le contenu même de ces contrats dépendra largement du profil des territoires concernés et du projet de transition traduit dans ce document. Le ministère anticipe ainsi que la dimension de mobilité urbaine devrait être particulièrement marquée, mais que les problématiques de valorisation des circuits courts ou des déchets pourraient être prégnantes pour les territoires plus ruraux. Si la thématique de l'énergie devrait logiquement être centrale, la biodiversité devrait également être très présente.

Mais l'esprit des contrats de transition n'est pas de se limiter au financement d'un certain nombre de projets touchant au domaine environnemental. Il s'agit plutôt de mettre en œuvre, dans chaque secteur stratégique retenu par les collectivités contractantes, **des initiatives cohérentes permettant de créer un « effet d'entraînement »**.

**Le contenu pourrait également varier significativement selon l'avancement des territoires dans le processus de transition écologique.** En effet, les contrats de transition ne viseront pas seulement les territoires souffrant de la désindustrialisation mais aussi des territoires ayant pris de l'avance dans leur transition écologique.

Ces dispositifs s'inscriront enfin de manière résolue dans une logique de résultats. **Ils seront périodiquement évalués**, selon des critères adaptés aux réalités des territoires et définis conjointement avec l'ADEME. Cette démarche doit notamment préfigurer le rôle de l'Agence nationale de cohésion des territoires en termes d'élaboration, d'accompagnement, d'évaluation puis éventuellement d'adaptation des projets de territoire.

### *c. Quels moyens ?*

Les crédits consacrés au financement des contrats de transition seraient abondés par différentes sources : dotation de soutien à l'investissement local, dotation aux territoires ruraux, volet territorial des contrats de plan État-régions, crédits des agences de l'eau et de l'Agence française pour la biodiversité, accompagnement de la Caisse des dépôts. L'État pourrait également soutenir le développement de ces initiatives en y consacrant des crédits provenant du grand plan d'investissement 2018-2022. M. Sébastien Lecornu prévoit que les préfets jouent le rôle de guichet unique de financement afin de simplifier les démarches des collectivités engagées dans cette démarche : « *Lorsqu'il existe un projet local, c'est à nous, État, dans le cadre de ces contrats, de savoir quels sont les crédits à mobiliser pour l'alimenter financièrement : c'est la logique de guichet unique qui prévaudra* ». <sup>(1)</sup>

---

(1) *Ibid.*

De même, pour permettre aux collectivités de disposer d'une visibilité suffisante pour s'engager dans des projets de long terme, **une logique de financement pluriannuel sera privilégiée**, les contrats étant conçus pour une période de trois à quatre ans minimum : « *Et quand c'est signé, c'est signé. Les engagements tiendront dans la durée* ». On peut toutefois soulever la question des alternances politiques, un nouveau gouvernement pouvant remettre en cause le financement de ces contrats de transition.

Ainsi, le Réseau pour la transition énergétique (Cler) a proposé, soutenu par les associations d'élus des collectivités territoriales, d'instaurer une dotation énergie-climat qui bénéficierait aux collectivités et permettrait de financer leurs efforts en matière de transition énergétique. Cette dotation, financée par la hausse de fiscalité du carbone, pourrait être conditionnée à signature d'un contrat de transition énergétique. Il semble toutefois que cette proposition va à l'encontre de l'esprit des territoires de projet promus par la mission d'information. Il convient de **privilégier un financement par projet de territoire**, selon leurs caractéristiques et leur intérêt intrinsèque, plutôt qu'une dotation pérenne détachée d'une logique de projet et qui pourrait inciter certaines collectivités à s'engager dans un contrat de transition énergétique pour des motivations purement financières, sans un solide projet de territoire élaboré en amont.

#### *d. Quel calendrier ?*

Le Gouvernement a lancé la négociation d'un premier contrat de transition écologique à Arras le 11 janvier 2018. M. Sébastien Lecornu a lancé une première concertation sur un territoire correspondant à la communauté urbaine d'Arras, collectivité particulièrement engagée dans la « Troisième Révolution industrielle », via la dynamique Rev3 engagée par la région des Hauts-de-France. Cette initiative, fédérant de nombreux projets régionaux, vise à transformer un espace profondément marqué par la deuxième révolution industrielle en un territoire-pilote en matière de transition énergétique. Il s'agirait d'appliquer au plus tôt dans les Hauts-de-France les principes de cette troisième révolution industrielle, parmi lesquels le développement des énergies renouvelables, de l'autoconsommation, du stockage d'électricité, des *smart grids* (réseaux électriques intelligents) et de la mobilité propre. Le contrat de transition écologique de la centrale d'Aramon dans le Gard est également en passe d'être signé.

Selon M. Sébastien Lecornu, « *le contrat de transition écologique que nous commençons à bâtir aujourd'hui servira d'exemple aux collectivités et aux entreprises qui veulent s'engager dans une transformation sociale, économique et solidaire de leur territoire* ».

L'élaboration d'un contrat a également démarré depuis le 12 janvier 2018 en Corrèze. Les négociations associent le département de la Corrèze avec l'ensemble des établissements publics communaux, les chambres consulaires et les entreprises du territoire. La Corrèze a été choisie pour expérimenter ce nouveau

dispositif avec des projets de méthanisation ou de circuits courts en restauration collective par exemple.

**Selon le ministère de la Transition écologique, les premiers contrats seront** « *signés au cours du deuxième trimestre 2018, en concertation avec tous les acteurs des collectivités engagées, en vue d'une expérimentation dans une quinzaine de territoires en 2018* »<sup>(1)</sup>. Cette expérimentation aura pour but d'évaluer la fonctionnalité et l'efficacité de ces contrats, avant une éventuelle généralisation en 2019. Ce calendrier permettrait d'accorder une éventuelle généralisation avec la montée en puissance de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires, qui devrait à terme constituer le soutien principal des collectivités dans la définition et l'accompagnement de leurs projets de territoire. Les collectivités où se trouvent les quatre dernières centrales à charbon promises à la fermeture par le gouvernement d'ici 2022 devraient figurer parmi celles participant à ces premières expérimentations, comme Fessenheim. En outre, l'expérimentation devra veiller à préserver un certain équilibre entre collectivités rurales et urbaines, de métropole et d'outre-mer et entre collectivités de montagne et de littoral.

**Le suivi de ces expérimentations** sera effectué au plan national au sein de la Conférence nationale des territoires. En outre, chaque collectivité ayant expérimenté un contrat de transition écologique devra mettre en place un comité de suivi associant tous les acteurs du bassin de vie afin d'en mesurer les effets concrets.

**La généralisation des contrats** de transition écologique à l'ensemble des collectivités est envisagée en cas de retours positifs de l'expérimentation mais **n'est en rien automatique**. En effet, M. Sébastien Lecornu souligne qu'il « *n'est pas certain que la généralisation soit compatible avec le "sur-mesure". Il n'y aura pas d'obligation puisqu'un contrat se signe toujours sur la base du volontariat* ».

**Le développement de ces contrats pose toutefois la question de leur coordination avec les contrats existants** déjà entre l'État et les collectivités, tels que les contrats de ruralité. Plusieurs pistes ont été évoquées, notamment une fusion des actions contenues par les deux types de documents avec une amplification des financements. Les expérimentations devront être l'occasion d'aborder cette problématique.

**Ainsi, les contrats de transition écologique préfigurent le lien de contractualisation que cette mission d'information souhaiterait voir mis en œuvre entre l'État et les collectivités.** La transition écologique, à l'instar de la révolution numérique, peut en effet constituer un puissant outil de « spécification » pour les territoires intermédiaires. À ce titre, en l'absence d'une refonte structurelle des liens de contractualisation entre l'État et les territoires

---

(1) Premiers Contrats de transition écologique négociés à Arras et en Corrèze, AFP, 2018.

souhaitée par notre mission, ces contrats pourraient constituer un support utile pour porter certains projets de territoire axés sur la transition écologique. Pour permettre aux contrats de transition d'être le vecteur de la stratégie de développement économique de certains territoires intermédiaires, on pourrait envisager que ces contrats soient conclus par des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ou par les éventuels pôles territoriaux dont cette mission d'information souhaite la création, afin de concerner un véritable bassin de vie et d'emploi et de s'affranchir des limites administratives inhérentes aux intercommunalités.

\*

\* \*



### III. LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DE LA FUTURE AGENCE NATIONALE DE COHÉSION DES TERRITOIRES

#### A. L'AGENCE NATIONALE DE COHÉSION DES TERRITOIRES

Dès la conférence nationale des territoires du mois de juillet dernier, le Président de la République a décidé la création d'une Agence nationale de cohésion des territoires afin de faciliter notamment l'accès à de nouveaux besoins en ingénierie, en simplification administrative et en financements pour les collectivités territoriales situées hors des agglomérations ou des métropoles.

##### 1. Favoriser les possibilités d'association

L'objectif est de franchir une étape décisive grâce à l'émergence d'une Agence de la cohésion des territoires. Il s'agit de **favoriser les associations de collectivités en archipel**, ou en *cluster* autour de projets communs, **en fédérant les compétences de tous les acteurs** publics et privés, y compris ceux de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle.

Son rôle sera prioritairement **un rôle d'accompagnement, de soutien et d'optimisation a posteriori plutôt qu'un rôle d'organisateur et de contrôle a priori**. La philosophie de cette décentralisation étant de donner en premier lieu de nouvelles possibilités d'association, d'initiative et de projets aux territoires, l'État interviendrait plutôt en fin de processus par le biais de cette agence, notamment pour la concrétisation des projets en soutenant l'ingénierie territoriale et en apportant des moyens humains. Ce serait un changement par rapport au rôle de la DATAR dans laquelle l'État était davantage « *prescripteur que coopérateur* », comme l'a dit M. Jean-Benoît Albertini au Sénat. L'Agence devra être au service des territoires et de leurs besoins dans une démarche ascendante et accompagnatrice.

Les auditions de la mission ont confirmé ce souhait d'une structure légère, d'une agence qui fédérerait les compétences de tous les acteurs en favorisant les synergies locales ; le besoin d'un État « *expert, fédérateur, facilitateur* », a été souligné par Mme Caroline Cayeux. Elle devra être ouverte, dotée d'une gouvernance associant l'État et les territoires.

**L'Agence devra s'engager dans la co-construction**, ne pas se poser en surplomb, mais **agir en faveur de l'innovation, de la mise en mouvement, de la coopération**.

Un des écueils des projets de décentralisation est de passer pour une simple mise en concurrence des territoires, accroissant de fait les inégalités, inégalités nourrissant les rivalités, rivalités bloquant tous projets communs. Or, sans projets, pas de développement, et sans développement pas de résorption des fractures territoriales. **La mission première de la future agence sera donc aussi d'éviter ce cercle vicieux « mise en concurrence-inégalités-rivalités » en le**

**remplaçant par un cercle vertueux « spécialisation-équité-coopération »**. Elle devra optimiser toutes ces initiatives en s'assurant que chaque territoire développe bien ces compétences-là où il possède un **avantage sectoriel**, sans se faire concurrence « en interne » au plan national. Cela permettra d'accentuer la **spécialisation et la visibilité de nos territoires**. L'ANCT pourra aussi intervenir en validation des PETR et des SCoT.

Elle interviendrait *a posteriori* comme instance d'évaluation de l'expérimentation.

## **2. Proposer de l'ingénierie humaine et financière et des évaluations**

Comme l'a souligné M. Jean-Benoît Albertini, alors Commissaire général à l'égalité des territoires, lors de son audition au Sénat, le CEREMA apporte actuellement de l'expertise publique pour le développement et la cohésion des collectivités territoriales et mène des actions de partenariat au service des territoires. Le CGET ne propose presque pas de soutien en ingénierie aux porteurs de projets pour les aider à mettre au point un dossier, sauf en territoires de montagne, avec les comités de massif. Le CGET est avant tout chargé, comme l'était la DATAR, du pilotage national des dispositifs.

L'appui en ingénierie vient des services déconcentrés existants. L'assistance aux collectivités territoriales porteuses de projet incombe aux agences techniques départementales, ce que la loi NOTRe a réaffirmé en consacrant le rôle des conseils départementaux sur ce point. Cependant, l'accès à cette assistance, qui permet de concrétiser des projets, reflète une réelle inégalité entre les territoires.

Si cette compétence repose, en théorie, sur les autorités départementales, régionales et intercommunales, l'État doit garantir cet accès à l'ingénierie au nom de la solidarité nationale. Or, la réduction constante des moyens alloués aux services déconcentrés conduit à certaines situations critiques, en termes de ressources humaines ou d'expertises disponibles. La diversité des interlocuteurs constitue également un frein à l'initiative des collectivités.

**L'Agence nationale de cohésion des territoires devrait remplir cette fonction d'apport en ingénierie.**

**L'agence sera un guichet unique des relations entre l'État et les collectivités pour les projets, les investissements et les expérimentations.** Elle devra lutter contre l'émiettement des moyens et l'éparpillement des guichets et services rendus aux élus. L'agence devra également aider les collectivités à chercher des financements de l'Union Européenne. En effet, les petites communes ou petits EPCI n'ont souvent pas les moyens nécessaires pour monter ce type de dossier complexe.

**Vos rapporteurs proposent que l'Agence réalise un audit automatique des actions entreprises sur un territoire après deux ans d'expérimentation,** permettant de décider soit de les arrêter, soit – et c'est sûrement son rôle le plus pertinent, de suggérer l'extension et la pérennisation de l'expérimentation à d'autres territoires aux problématiques similaires. L'Agence donnera un avis sur la pertinence de l'expérimentation, la validera si nécessaire et apportera les moyens correspondants.

### **3. Le positionnement de l'Agence**

Lors de son audition au Sénat, M. Jean-Benoît Albertini a indiqué que l'Agence serait rattachée au CGET, qui gardera son caractère interministériel.

**La formule qui paraîtrait la plus attrayante aux yeux des rapporteurs serait plutôt de fusionner le CGET et la CEREMA dans cette future agence.** Cela permettrait de disposer d'une agence unique capable :

– **d'accompagner les collectivités dans tout type de projet en fournissant ingénierie, expertise, évaluation.** L'évaluation est portée actuellement par le CGET et l'expertise par le CEREMA ;

– **de soutenir et d'optimiser *a posteriori* plutôt qu'organiser et contrôler *a priori*.** La philosophie de cette décentralisation est bien de donner en premier lieu de nouvelles possibilités d'association, d'initiative et de projets aux territoires. L'État interviendrait plutôt en fin de processus par cette agence, notamment pour la concrétisation des projets *via* un soutien d'ingénierie territorial et des moyens humains ;

– de s'assurer que chaque territoire développe bien ces compétences-là où il possède un **avantage sectoriel**, sans se faire concurrence « en interne » au plan national. Cela permettra d'accentuer la **spécialisation et la visibilité de nos territoires** ;

– de disposer d'une vision globale de ce qui fonctionne et que l'on peut étendre et de ce qui ne fonctionne pas et que l'on doit arrêter ;

– de **contractualiser** avec les collectivités, principalement **les régions, les intercommunalités ou des associations d'EPCI** qui nous semblent être les unités géographiques les plus idoines pour le développement socio-économique.

**La mission insiste pour que l'Agence ne soit pas installée à Paris, ce qui serait un signal en direction des territoires. Elle souhaiterait également que soient créés des délégués départementaux dans les préfectures qui viendraient en appui des territoires.**

## B. UNE NOUVELLE CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT

L'instauration de ces territoires de projet impose une réflexion sur le type de contractualisation qu'ils pourraient signer avec l'État.

**Il ne s'agit pas de fournir un cadre clé en main à ces territoires, mais bien de laisser la liberté aux acteurs de s'associer et de contractualiser avec l'État selon la forme qui convient le mieux à la spécificité du projet qu'ils portent.** Ce rapport propose donc plusieurs pistes.

**La redéfinition de la contractualisation constitue le troisième étage de la fusée visant à redonner aux collectivités la main sur leur développement.** La réforme de l'article 72 de la Constitution leur donnera la possibilité d'expérimenter, l'introduction d'un article dans chaque grande loi thématique leur permettra d'adapter les normes à leurs spécificités locales et des modalités redéfinies de leur contractualisation leur conféreront les moyens nécessaires à la mise en œuvre de leurs stratégies territoriales.

### 1. Remédier à l'inflation contractuelle

Cette inflation contractuelle handicape la lisibilité des relations entre l'État et les collectivités, comme l'a souligné M. Bruno Delsol, même si la DGCL a pris le parti de les globaliser avec la création de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui les regroupe intégralement. Ces fonds désormais fongibles sont soumis à l'arbitrage du préfet de région.

En mars 2017, dans son bulletin mensuel, l'AdCF tentait de classer en deux pages les contrats, fonds ou enveloppes mobilisables pour financer un projet de territoire, les triant en six catégories. Elle a appelé ce guide pratique « *la galaxie des financements* ». « *L'État a besoin de remettre en cohérence sa panoplie contractuelle* » conclut le délégué général de l'AdCF, M. Nicolas Portier.

La nécessité de sortir de cette multiplicité d'outils de contractualisation est apparue dans la feuille de route annoncée par le Premier ministre Édouard Philippe, lors de la Conférence nationale des territoires (CNT) de Cahors, le 14 décembre dernier, qui a annoncé « *la mise en chantier d'une réflexion générale sur notre politique de cohésion des territoires, à travers la réalisation d'un baromètre, la réflexion sur la nouvelle contractualisation État-territoires et l'agence nationale de la cohésion des territoires* ».

L'ANPP, lors de son audition, a estimé que certains contrats avaient toutefois montré leur intérêt, comme les contrats de ruralité, mis en œuvre par le Comité interministériel aux ruralités (CIR) de 2015 : on en dénombre actuellement 476, alors qu'il en était prévu initialement 200. Ils ont permis « une concertation apaisée », même si l'ingénierie prévue n'a pas été effectivement mise à disposition des territoires. En revanche, Villes de France a estimé que ces contrats de ruralité n'étaient pas appropriés pour ce nouveau type de contractualisation. Vos rapporteurs estiment également que les modèles actuels

des contrats de ville ou de ruralité ne sont pas satisfaisants, puisqu'au lieu d'encourager l'expression de dynamiques locales, ils font entrer les territoires dans des axes imposés uniformément « en silo » par l'État.

## 2. Prévoir un contrat unique

Le Président de la République a annoncé la mise en œuvre de « *pactes girondins* » avec les collectivités. **Ce contrat – qui est à rebours de la procédure d'appels à projets – s'inscrit dans ce cadre nouveau.**

**Il devra associer tous les acteurs d'une stratégie territoriale et l'État, délimiter le contour du projet et, auparavant, celui de leur expérimentation.** Dans une logique de résultats plus que de moyens, il contiendra les objectifs à atteindre. L'État apportera un investissement financier, mais son rôle premier sera d'apporter son soutien en termes d'ingénierie et de simplification de certaines mesures ou procédures. Le but est de subventionner les projets *a minima* et d'encourager la levée des financements privés par la simplification. Comme l'a fait remarquer Mme Caroline Cayeux, celle-ci permettra de « *faire du cadre institutionnel un outil visant à favoriser, et non encadrer, la coopération entre collectivités* ».

Certains de nos interlocuteurs nous ont proposé de prendre comme modèle le dispositif proposé par le gouvernement dans son plan Action cœur de ville, et, plus spécifiquement, dans le cadre des opérations de revitalisation de territoire, pour élaborer autour d'un même projet les dispositifs et moyens mobilisables des signataires, publics et privés. Toutefois, la problématique n'est pas tout-à-fait la même, dans la mesure où l'interlocuteur est plus facilement identifiable, de même que le territoire pertinent. Enfin, il ne s'agit pas, avec le plan Action cœur de ville, d'un projet spécifique.

Ce nouveau type de contrat unique permettra de remédier à l'éclatement, à l'émiettement que l'on constate trop souvent dans la prise des responsabilités et des moyens mis au service des collectivités.

**Il permettra d'envisager le projet à moyen terme. À cet égard, l'AdCF et l'ANPP plaident pour une contractualisation dans un cadre pluri-annuel.**

## 3. Quel instrument juridique pour contractualiser avec l'État ?

Se pose la question de l'entité qui contractualisera avec l'État : selon M. Benoist Apparu, seule une entité née de l'élection a la légitimité pour engager des fonds publics.

Néanmoins, vos rapporteurs pensent qu'il faut pouvoir associer des partenaires économiques et sociaux, d'autant que les projets ne seront pas financés que par des fonds publics.

Comme l'a souligné Mme Estelle Bromberger-Rivot, l'entité contractante devait être déterminée en fonction du projet. **Un EPCI sera le plus facile à identifier**, car il jouit de la responsabilité démocratique. Cependant, il semble à vos rapporteurs qu'une collectivité porteuse ne serait pas pertinente, car elle sera trop généraliste ; de surcroît, un lien vertical réapparaîtrait, avec des sentiments de frustration et une impression de tutelle pour les autres territoires.

**Un groupement d'intérêt public (GIP) pourrait également en être chargé.** Institué par la loi du 15 juillet 1982 sur la recherche et étendus ensuite à d'autres domaines, il a pour objet de favoriser la coopération des personnes morales publiques et privées qu'il regroupe en son sein, pour gérer des équipements ou des activités d'intérêt commun. Il s'agit d'une personne morale de droit public, avec des règles de gestion souple, que l'on peut créer pour un objet particulier. Le pôle territorial et les autres acteurs pourraient constituer un GIP.

**Les SEM ne paraissent pas en revanche devoir être retenues.** Ces sociétés anonymes, dites d'économie mixte, sont créées par les collectivités locales (ou leurs groupements), avec au moins sept actionnaires, dont l'un est obligatoirement une personne privée. Les collectivités locales doivent détenir entre 50 et 85 % du capital. Les actionnaires privés apportent leur savoir-faire et contribuent à la gouvernance de la société.

Ainsi l'a fait remarquer M. Bruno Delsol, les SEM présentent des risques dans la mesure où elles obéissent aux règles du droit privé et de la compatibilité privée. En outre, vos rapporteurs soulignent que ce sont des sociétés de gestion : elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général.

La ministre Mme Jacqueline Gourault a considéré qu'il fallait retenir **la formule du syndicat mixte ouvert, avec un dispositif de conventionnement avec le secteur privé** (comme cela a été réalisé à Nantes).

Mme Estelle Bromberger-Rivot a également suggéré qu'une **conférence inter-territoriale** – regroupant des représentants des territoires ainsi que des représentants du monde économique – joue un rôle pivot. Cette conférence permettrait en effet à des territoires qui se ressemblent de se réunir, dans une forme fluide, dans le cadre d'une contractualisation. Vos rapporteurs souhaiteraient en effet inventer une « *meeting-room* », qui ne serait pas forcément une structure institutionnalisée, mais qui serait un lieu où les tiers acteurs seraient animateurs (par exemple, la CCI) au service de ceux qui porteraient le projet.

On peut envisager - comme cela sera le cas dans les contrats de transition écologique – que l'ensemble des acteurs du territoire qui le souhaitent soient associés au contrat à travers **une charte d'engagement** ayant vocation à être signée le plus largement possible.

Vos rapporteurs proposent en outre que des entreprises puissent investir dans le projet du territoire sans faire partie du pôle territorial lui-même si elles sont attirées par le dynamisme du territoire.

#### 4. La temporalité du contrat

Vos rapporteurs se sont interrogés sur les suites du contrat. Il peut être mis un terme au contrat si les territoires concernés changent d'avis car ils se sont trompés ou en cas d'alternance politique. Dans ce cas, le pôle territorial doit rendre les fonds qu'il a perçus. Vos rapporteurs veulent adopter une logique de start-up : le pôle a le droit de se tromper, comme une entreprise. Dans ce cas, il faudra passer à une autre thématique, sur un autre territoire : si le projet change, le territoire doit changer. Si l'on a adopté un GIP pour contractualiser, le GIP doit être dissous.

À l'objection qui leur est faite : « *qui s'engage avec une structure qui peut mourir ?* », vos rapporteurs répondent que c'est le principe de l'économie de marché : une entreprise réalise un investissement parce que c'est rentable à un moment donné : l'État doit avoir le même comportement.

Par ailleurs, se pose la question des contrats antérieurs au nouveau régime proposé par la mission. Il pourrait être envisagé d'y mettre un terme, la rupture entraînant alors des coûts que le pôle territorial devrait payer. *A contrario*, ces fonds pourraient être réaffectés dans le cadre d'une reconfiguration des contrats. La transition par rapport aux modes partenariaux antérieurs devra faire l'objet de réflexion.

### C. LA NÉCESSAIRE REVITALISATION DES CENTRE-VILLES

#### 1. L'attractivité des territoires intermédiaires pâtit de la désertification des centres-villes

En plus des difficultés diverses de nombre de villes moyennes soulignées *supra*, on peut mettre l'accent sur les vacances commerciales en centre-ville qui ont augmenté de 6 % en 2001 à 10,4 % en 2015 dans les centres de 187 unités urbaines.

À cet égard également, les villes moyennes sont marquées par une hétérogénéité importante, selon leur position géographique et les dynamiques régionales. Ainsi, les villes situées sur les littoraux, et en particulier dans les zones touristiques, se distinguent par un taux de vacance commerciale bien inférieur à la moyenne. *A contrario*, **le taux de vacance commerciale** est élevé dans certaines zones désindustrialisées ou situées dans la « diagonale du vide » française : Vichy, Montélimar, Dreux, Libourne, Béziers, Le Puy-en-Velay, Villeneuve-sur-Lot, Forbach, Nevers, Roubaix, Calais, Orange connaissent ainsi toutes des taux de vacance commerciale supérieure à 15 % selon M. Frédéric Santamaria, pour atteindre 24 % à Béziers en 2015, ville la plus touchée par ce phénomène.

Ce fléau des vacances commerciales peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

**Les grands groupes constituent une part très importante du commerce de détail** (84 %), l'augmentation des surfaces commerciales ayant été plus rapide que celle de la consommation (+3,5 % par an, contre +2,1 % <sup>(1)</sup>). Or, celles-ci s'installent à la périphérie. Ainsi que l'a souligné M. Cressel, les services publics ont également tendance à s'installer à la périphérie, de même que les professions libérales, ce qui accroît encore l'attractivité des grandes surfaces. On remarque également une déconnexion croissante entre offre et demande : des stratégies nouvelles, comme les processus de déterritorialisation, les logiques des groupes de distribution plutôt nationales, voire internationales, les logiques concurrentielles et financières dépassent les territoires locaux. Les commerces périphériques ont progressé au détriment des commerces de centre-ville. Néanmoins, plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que cette évolution était achevée.

Par ailleurs, **le e-commerce est monté en puissance** en bouleversant les fonctionnements classiques du commerce. Le chiffre d'affaires du e-commerce a été multiplié par huit entre 2005 et 2015 <sup>(2)</sup>.

Il est toutefois malaisé de faire la part des causes et des conséquences, en raison des interactions entre les unes et les autres, entre la baisse de la population dans les centres, son vieillissement, la progression du taux de chômage, la paupérisation de cette population, et les vacances des commerces et des logements. Les commerces des centres-villes sont particulièrement en difficulté : ils ferment notamment en raison du coût des loyers et des difficultés de stationnement. C'est ainsi que les quartiers piétons, qui rendent *a priori* la ville plus agréable, peuvent être une cause des vacances commerciales.

Au taux des vacances commerciales, s'ajoute celui des vacances des logements dans les villes moyennes, qui atteint 6,2 %, pour une moyenne nationale de 5,7 % <sup>(3)</sup>.

## **2. Le Gouvernement a lancé le plan « Action cœur de ville » pour revitaliser ces zones**

Le 15 décembre 2017 à Rodez, le ministre de la cohésion des territoires M. Jacques Mézard a annoncé un plan national intitulé « Action cœur de ville ». Ce plan vise à améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et à réaffirmer le rôle de ces dernières comme moteur du développement économique des territoires.

---

(1) Procos 2014.

(2) Procos 2014.

(3) Rapport de l'Inspection générale des finances : « La revitalisation des centres-villes », juillet 2016.



« Action cœur de ville » a été élaborée en concertation avec les élus et les acteurs locaux du monde économique. Le plan ambitionne de faciliter et de soutenir le travail des collectivités locales, d'inciter les acteurs du secteur immobilier à réinvestir les centres-villes. Il s'agira également de favoriser le maintien ou l'implantation d'activités économiques dans les centres-villes pour améliorer la qualité de vie dans ces zones.

Ce plan s'articule donc autour d'un ensemble de mesures pour aider les collectivités du bloc communal à mobiliser l'ingénierie technique et financière nécessaire à leurs projets, notamment par une simplification des démarches qui se traduira par la mise en place d'un guichet unique pour les demandes de financement. « Action cœur de ville » contient aussi des mesures en faveur des commerces, activités économiques et services, afin de remédier au phénomène de vacance commerciale.

### **3. La revitalisation des centres-villes doit faire l'objet d'une contractualisation entre l'État et les territoires**

Les outils publics venant à l'appui des stratégies de revitalisation des cœurs de ville sont éclatés entre une multitude d'institutions : collectivités territoriales, Agence nationale pour la rénovation urbaine, Commissariat général à l'égalité des territoires, Agence nationale de l'habitat, pour ne citer que les plus importantes. **La création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) devrait permettre de mettre en place un guichet unique en termes d'ingénierie**, facilitant la lisibilité des collectivités quant aux soutiens qu'elles peuvent obtenir dans leurs opérations d'aménagement des centres-villes.

De même, faire de la Caisse des dépôts et consignations la « banque des territoires », c'est-à-dire le guichet privilégié de financement en termes d'aménagement du territoire, qui centraliserait toutes les aides, devrait permettre de simplifier le montage et la mise en œuvre d'opérations ambitieuses pour revitaliser les cœurs de ville.

Néanmoins, les co-rapporteurs sont persuadés que la nouvelle méthode de contractualisation entre l'État et les collectivités, proposée par la mission, serait particulièrement pertinente concernant la revitalisation des centres-villes, qui représente un des enjeux majeurs pour les territoires intermédiaires à moyen terme. Ainsi, l'aide de l'État, qu'elle se traduise par des financements ou de l'ingénierie technique, viendrait en appui des stratégies décidées par les collectivités après concertation avec l'ensemble des acteurs locaux (élus, acteurs économiques et associatifs). Ce passage d'une logique d'appel d'offres à une logique de projet de territoire devrait permettre de mettre en place des opérations d'aménagement plus adaptées aux spécificités de chaque cœur de ville et de leur bassin de vie.

#### 4. Des pistes pour revitaliser les centres-villes

L'attractivité des territoires intermédiaires pâtit largement des difficultés des villes moyennes, qui constituent les pôles de ces bassins de vie. Le développement économique de ces zones interstitielles devra donc impérativement passer par la revitalisation des centres-villes, nécessairement au cœur des stratégies économiques des territoires du fait de leur rôle historique en matière de lien économique, social et culturel entre les territoires adjacents.

Les auditions menées dans le cadre des travaux de cette mission d'information ont permis aux acteurs du dynamisme économique des territoires, tant politiques qu'institutionnels ou académiques, de développer des pistes de réflexion pour encourager la revitalisation des centres-villes. Deux axes se dégagent de ces propositions : lutter contre la vacance immobilière en incitant ménages et entreprises à s'installer dans les cœurs de ville ; adapter la politique du logement aux spécificités des territoires.

##### *a. Remédier à la vacance immobilière par le maintien d'activités économiques*

En premier lieu, la revitalisation des centres-villes devra impérativement passer par le maintien et l'implantation d'activités économiques et de ménages dans ces zones. Sans inversion de cette dynamique, le cercle vicieux de la désertification des cœurs de ville perdurera. Il convient donc que les pouvoirs publics prennent des mesures pour inciter à l'implantation dans le centre des villes moyennes.

Ainsi, M. Vincent Chauvet, auditionné au nom de l'Association des petites villes de France, recommande **d'inciter à la relocalisation d'activités tertiaires**, majoritairement situées aujourd'hui aux périphéries des villes. En particulier, les services essentiels, qu'ils soient publics comme les hôpitaux ou privés comme l'offre de santé libérale, doivent y être orientés autant que possible. La présence de ces services agira comme un signal pour les ménages.

Dans le même ordre d'idée, le chercheur Frédéric Santamaria a insisté sur la qualité de vie des centres. Les activités économiques ne suffiront pas à convaincre les ménages de s'installer dans des cœurs de ville qu'elles ont depuis longtemps désertés. Il faut que les collectivités, assistées de l'État, fassent un réel effort pour rendre ces espaces accueillants. Cela passera notamment par des infrastructures pour les enfants, des espaces verts, des activités culturelles. Les villes peuvent également encourager les projets de smart cities, avec par exemple de la wifi gratuite en centre-ville.

**Concernant les stratégies de revitalisation des centres-villes**, M. Frédéric Santamaria cite l'exemple du Japon pour proposer plusieurs pistes d'action. Tout d'abord, des démolitions ciblées peuvent permettre de décongestionner le centre et donc d'améliorer la qualité de vie des résidents tout en préservant, voire revalorisant, le patrimoine immobilier des propriétaires des

logements situés dans les cœurs de ville. Des politiques alternatives ont également vu le jour en Allemagne, où la décroissance a été envisagée comme une chance et aux États-Unis, où elle a pu être parfois planifiée en l'accompagnant et en redimensionnant les espaces urbains.

De plus, revitaliser les centres-villes nécessite de « *recréer de la centralité* », c'est-à-dire restaurer l'attractivité de ces espaces par rapport à leurs périphéries où les activités économiques ont désormais tendance à s'installer. À cette fin, M. Frédéric Santamaria propose de s'appuyer sur une « polarité stratégique » ; les centres-villes seraient ainsi spécialisés selon les besoins des habitants. L'activité économique, mais également l'offre en services publics, plutôt qu'être uniformes sur le territoire, seraient adaptées aux profils démographiques et sociaux des centres-villes. Cette piste rejoint d'ailleurs l'idée de territoire de projet promue par cette mission d'information.

À titre d'exemple, la maire de Beauvais, Mme Caroline Cayeux, soulignait en audition que la ville d'Arras a réussi à diminuer son taux de vacance commerciale, notamment en réglant le problème du stationnement, alors qu'il s'agit d'une source de revenus pour les collectivités et que les zones commerciales en périphérie disposent de parkings gratuits. De même, le taux de vacance commerciale a été réduit à Amiens après que la piétonisation ait été développée dans le centre-ville, notamment par l'installation de parkings souterrains.

**La dynamique économique des centres-villes pâtit notamment de la vacance commerciale.** En effet, l'implantation de zones commerciales en périphérie des villes a trop souvent été favorisée, notamment pour des raisons fiscales. On constate aujourd'hui que les vacances au rez-de-chaussée des immeubles, dans les locaux commerciaux, font chuter l'attractivité des logements qui sont situés dans les étages. La disparition des commerces dans les cœurs de ville constitue donc un repoussoir pour l'installation des ménages et participe au déperissement de ces espaces.

Il convient donc désormais d'œuvrer à ce que ces locaux commerciaux soient de nouveau occupés, afin de nourrir la dynamique des centres-villes. **L'installation de tiers-lieux constitue une piste intéressante**, (notamment pour des « *fab-lab* », espaces de « *co-working* », « *e-learning* »...) **permettant d'accueillir des activités utilisant à plein les possibilités du numérique**, tiers-lieux que la CDC cofinance, en en portant même l'immobilier, bien qu'il soit difficile de couvrir tous les territoires. De même, ces locaux pourraient être utilisés **pour des projets associatifs** et ainsi permettre d'entretenir une vie de quartier dans ces zones. **De nouveaux types de commerce pourraient également être expérimentés** : ainsi les commerçants des marchés, non sédentaires, disposent déjà d'une clientèle et d'un modèle économique pérenne. Ces locaux vides pourraient leur être proposés ponctuellement. **Il conviendrait également de renforcer les partenariats** – qui existent déjà – **entre grandes surfaces de périphérie et commerces de centre-ville** en développant des actions de

marketing et de fidélisation partagées. Enfin, la modernisation des commerces de centre-ville ne doit pas être négligée, en favorisant leur équipement numérique.

**La nouvelle économie des *start-up* a de l'appétence pour les centres-villes. N'oublions pas que la Silicon Valley est une vallée de villes moyennes où les nouvelles expérimentations se font dans les centres et non en périphérie. La logique qui doit être la nôtre est bien d'inciter le rapprochement de la population et des commerces, et donc de repeupler les centres-villes et, inversement, d'implanter des commerces en pied d'immeuble, dans les quartiers très peuplés.**

**La commune pourrait également acheter des pas-de-porte** devenus bon marché car vides et proposer des loyers à très bas prix pendant 3 ans, comme l'a proposé le Cabinet Arthur Loyd.

**La logique de projet, consistant à réunir l'ensemble des acteurs d'un territoire pour mettre en œuvre une politique définie de manière concertée, serait particulièrement pertinente en matière de revitalisation des centres-villes.** M. Nicolas Grivel, directeur général de l'ANRU, insiste ainsi sur **la nécessité d'un projet global**, prenant en compte les dynamiques économiques et sociales de l'agglomération dans son ensemble, du bassin de vie. Sans cette vision globale, la réhabilitation des cœurs de ville est vouée à l'échec. M. Benoist Apparu, qui prône également cette vision globale, a néanmoins souligné l'intérêt de faire appel à des spécialistes différents.

#### *b. Adapter la politique du logement aux spécificités des territoires*

Aux vacances des locaux commerciaux, s'ajoute celle des logements qui augmente rapidement (jusqu'à 21 % à Vichy). La revitalisation des centres-villes nécessitera d'adapter la politique du logement aux spécificités des territoires. Cette modulation pourrait être au cœur de la nouvelle contractualisation à définir entre l'État et les territoires. Cette possibilité s'inscrirait dans la logique de projets que cette mission d'information souhaite promouvoir en termes de développement des territoires. Il convient en effet que les territoires intermédiaires puissent disposer de l'aménagement du territoire, y compris l'urbanisme et le logement, comme d'un outil à l'appui de leurs stratégies économiques pour exister dans la compétition mondiale.

Durant son audition, l'Association des petites villes de France a en effet souligné, à l'instar de M. Benoist Apparu, **les inconvénients de l'application d'une même politique du logement sur l'ensemble du territoire.** Les zones détendues sont inondées de logements neufs, ce qui accentue la déprise des centres-villes et les constructions en périphérie concurrencent la réhabilitation du patrimoine existant dans les cœurs de ville et donc leur revitalisation.

Plusieurs pistes de réflexion ont été évoquées durant les auditions de la mission. Ainsi, M. Frédéric Santamaria propose de **mettre en œuvre des schémas d'aménagement** qui rechercheraient, plus qu'aujourd'hui, une entente entre le

centre et la périphérie des villes moyennes. La création d'un tel document pourrait s'inscrire dans la nécessaire révision d'ampleur des schémas territoriaux, tendant à leur simplification.

De même, M. Nicolas Grivel appelle à **arrêter de développer les logements sociaux en périphérie pour reconquérir le centre-ville**. Cette recommandation rejoint une préoccupation exprimée en audition par M. Benoist Apparu, ancien ministre du logement et maire de Châlons-en-Champagne : il propose **qu'il soit prescrit, dans les zones où l'offre de logement est détendue et où le cœur de ville connaît une certaine fragilité, aux bailleurs sociaux de racheter et restaurer les logements dans le centre-ville**. Ces bailleurs joueraient alors un rôle de promoteur immobilier, le secteur privé s'en abstenant pour le moment du fait des prix trop bas dans ces zones qui condamne toute perspective de rentabilité future.

M. Nicolas Grivel évoque également la possibilité d'un programme d'investissement commun de l'ANRU et de l'État. Ce programme permettrait d'investir en fonds propres, notamment dans l'immobilier d'entreprise, en coopération avec les acteurs économiques. De même, le co-rapporteur M. Guillaume Vuilletet a insisté lors d'une table ronde réunissant les représentants du Conseil des notaires, le groupe Crédit agricole, le groupe La Poste, la Caisse des dépôts et consignations et le groupe Casino sur la nécessité d'associer l'ensemble de ces acteurs, moteurs des dynamiques économiques des territoires. En particulier, le groupe La Poste a hérité de sa mission historique de service public un important patrimoine immobilier dans les centres-villes et constitue un partenaire naturel de l'État et des collectivités dans cette opération de revitalisation.

En outre, le développement d'une logique de projet de territoire doit être appuyé par la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires. Celle-ci apporterait notamment aux collectivités un soutien en termes d'ingénierie, qu'elle soit technique, financière ou juridique. Cet outil sera particulièrement adapté aux opérations de revitalisation des cœurs de ville. En effet, le directeur général de l'ANRU a insisté sur le déficit d'ingénierie de la plupart des villes moyennes, handicapant leur capacité à implémenter des opérations d'aménagement ambitieuses. De plus, le co-rapporteur, M. Guillaume Vuilletet, a souligné, lors de l'audition de l'Assemblée des communautés de France, que les opérations d'aménagement de l'habitat nécessitent *a fortiori* une ingénierie financière et technique très fine ; réhabiliter un quartier peut en effet nécessiter de conclure des accords avec une trentaine de copropriétés.

Ainsi, la problématique de la revitalisation des centres-villes est au cœur des perspectives de développement économique des territoires intermédiaires. Des initiatives ont été prises en la matière mais cette mission d'information est convaincue que **la mise en œuvre d'une logique de territoire de projets, ainsi qu'une nouvelle logique de contractualisation entre l'État et les territoires, constitueraient les vecteurs pertinents de la reconquête des cœurs de ville**.



## PROPOSITIONS

### **Proposition n° 1 : Promouvoir des territoires de projet**

- a) Favoriser la construction d'un écosystème territorial rassemblant des EPCI et les différents acteurs publics et privés concernés (le secteur économique, en incluant aussi les acteurs associatifs), en s'affranchissant des limites administratives, afin de promouvoir des territoires de projet distincts des territoires de gestion.
- b) Instaurer des pôles territoriaux, syndicats mixtes ouverts, accessibles à tous les territoires, qui porteraient les territoires de projet. Ils sont alors amenés à remplacer les PETR et les pôles métropolitains, pour plus de lisibilité.
- c) Privilégier, pour ce faire, une logique horizontale et ascendante, l'initiative venant des acteurs de terrain, et non de l'État. Cette logique doit permettre d'analyser les caractéristiques communes du territoire, de formuler le problème commun afin de dégager un concept de ressource territoriale spécifique, un récit partagé, à partir duquel construire le projet territorial.
- d) Réfléchir à la mise en place de « projets *angels* », sur le modèle des « *business angels* », afin d'aider le territoire à définir son projet. Ces structures nomades se déplaceraient pour soutenir les projets.
- e) Favoriser la définition d'une identité thématique territoriale pour promouvoir, à travers un marketing territorial, les enjeux et objectifs des territoires.

### **Proposition n° 2 : Faire soutenir les territoires de projet par l'Agence nationale de cohésion des territoires**

- a) Confier à l'Agence un rôle d'accompagnement des territoires de projet, de soutien, d'optimisation et d'évaluation a posteriori plutôt qu'un rôle d'organisateur et de contrôle a priori, en fédérant les compétences de tous les acteurs.
- b) Donner à l'Agence une fonction d'apport en ingénierie aux territoires de projet.
- c) Faire de l'Agence un guichet privilégié des relations entre l'État et les collectivités pour les projets, les investissements et les expérimentations.

- d) Faire évaluer par l'Agence nationale de cohésion des territoires les avantages et inconvénients des expérimentations définies à la proposition 5, grâce à un audit systématique de l'agence après deux ans d'expérimentation sur un territoire.
- e) Faire de l'Agence un centre de ressources au profit des territoires, permettant le partage de retours d'expérience.
- f) Faire de l'Agence l'outil de coordination de l'ingénierie et à ce titre prévoir qu'elle assure une présence diffuse sur le territoire.

**Proposition n° 3 :**  
**Instaurer un nouveau type de contractualisation avec l'État**

- a) Prévoir, s'il y a lieu, un contrat unique entre le territoire de projet et l'État, afin de remédier à l'inflation contractuelle. Coupler la pérennité du contrat et celle du projet de territoire.
- b) Conférer au territoire de projet la forme juridique d'un groupement d'intérêt public (GIP) afin de contractualiser avec l'État.

**Proposition n° 4 :**  
**Promouvoir la digitalisation des territoires : le numérique, outil de la reconquête des territoires intermédiaires et instrument majeur de la « spécification » des territoires**

- a) Faire de la couverture numérique des territoires intermédiaires, et en particulier du déploiement du très haut débit pour les centre-bourgs et les entreprises, une priorité de la nouvelle contractualisation entre l'État et les collectivités proposée par la mission.
- b) Inscrire parmi les missions de la future Agence nationale de cohésion des territoires la fourniture d'une « ingénierie digitale » aux territoires de projet.
- c) Prévoir un effort certain dans le domaine de la formation initiale et professionnelle, en cohérence avec le projet de territoire, les organismes de formation (dont les chambres consulaires) devant être associés étroitement aux pôles territoriaux.
- d) Recourir à des technologies plus innovantes et possiblement moins chères que la fibre pour couvrir les territoires isolés.
- e) Permettre, grâce aux nouveaux usages numériques, le déploiement d'une offre de services publics suffisante sur l'ensemble du territoire, sans pour autant conduire à l'abandon d'une présence physique dans les territoires non-urbains défavorisés.



**Proposition n° 5 :**

**Rendre effectif le droit à la différenciation et l'expérimentation**

- a) Enrichir le contenu des études d'impact des projets de loi. Assouplir l'issue des expérimentations locales. Alléger la procédure de mise en œuvre des expérimentations locales. Autoriser par la loi certaines collectivités d'une même catégorie à exercer des compétences transférées par l'État ou par des collectivités territoriales d'une autre catégorie. Prévoir la possibilité pour la loi ou le règlement d'autoriser les collectivités à adapter à leurs spécificités les dispositions régissant l'exercice de leurs compétences. Encadrer strictement par la loi ces possibilités.
- b) Ouvrir cette possibilité d'expérimentation aux « territoires de projet ».

**Proposition n° 6 :**

**Instaurer un engagement territorial des entreprises**

- a) Compléter la responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises par un engagement territorial des entreprises, dispositif purement incitatif, ciblant les grandes entreprises. Quatre critères principaux seraient pris en compte : la cartographie de l'implantation géographique hors métropoles, les moyens de déconcentration des lieux de travail, les facilités de mobilité dont l'aide à la recherche d'emploi du conjoint et à la recherche d'un logement et l'implication dans le tissu économique, associatif, culturel et éducatif local.
- b) Mettre en œuvre des binômes d'entreprises et de territoires (pôles territoriaux) pour élaborer un référentiel RTE.

**Proposition n° 7 :**

**Permettre aux collectivités de bénéficier de financements innovants**

- a) Simplifier et améliorer la lisibilité des circuits de financement existants pour les acteurs territoriaux, en instituant l'Agence nationale de cohésion des territoires comme guichet privilégié de financement public.
- b) Orienter l'épargne des Français vers le développement territorial en étendant l'expérimentation des Sicav régionales et en lançant une expérimentation des microfoncières commerciales locales.

**Proposition n° 8 :**

**Poursuivre l'effort engagé avec les contrats de transition écologique**

- a) Généraliser la démarche des contrats de transition écologique à l'intégralité des thématiques concourant au développement et à l'attractivité des territoires ; augmenter les financements de ces contrats, dont la logique de projet doit être promue.
- b) Privilégier pour ces contrats un financement par projet de territoire, pluriannuel, selon leurs caractéristiques et leur intérêt intrinsèque, plutôt qu'une dotation pérenne détachée d'une logique de projet.

**Proposition n° 9 :**

**Revitaliser les centres-villes, priorité de cette nouvelle logique de projet**

- a) Développer les tiers-lieux numériques dans les centres-villes des territoires intermédiaires ; utiliser le numérique comme un outil au service de la revitalisation des centres-villes dans les territoires intermédiaires. Aider les commerces traditionnels à se numériser et à diversifier leur activité avec une offre numérique.
- b) Adapter la politique du logement aux spécificités des territoires en tenant compte de la réalité locale des marchés de l'immobilier.
- c) S'appuyer sur une « polarité stratégique » en spécialisant les centres-villes des territoires intermédiaires selon les besoins de leurs habitants : adapter l'activité économique et l'offre en services publics aux profils démographiques et sociaux des centres-villes.
- d) Inciter les bailleurs sociaux à réhabiliter des logements en centre-ville plutôt que de construire des logements neufs en périphérie.
- e) Encourager les communes à préempter des baux commerciaux devenus bon marché et à les proposer à la location pour des sommes modiques pendant un certain temps afin de renforcer l'attractivité globale des centres-villes.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de leur réunion conjointe du 30 mai 2018, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et la commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République, procèdent à l'examen des conclusions du rapport d'information de la mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires.

<http://assnat.fr/GucmxT>

Puis la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et la commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République, *autorisent* conjointement le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.



**ANNEXES**



## **ANNEXE 1 : LES DIFFÉRENTES FORMES D'EPCI**

Depuis l'adoption de la réforme territoriale de 2010 et de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sont des EPCI (art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) :

- les syndicats de communes (créés par la loi du 22 mars 1890) ;
- les communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) ;
- les communautés urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966) ;
- les communautés d'agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999) ;
- les syndicats d'agglomération nouvelle (créés par la loi du 13 juillet 1983) ;
- les métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par la loi du 27 janvier 2014).

## **ANNEXE 2 : LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ**

L'idée de contrats de réciprocité ville-campagne est née durant les Assises de la ruralité organisées en 2014 par le ministère du Logement et de l'égalité des territoires. Il s'agissait alors d'une réponse à la création des métropoles et plus particulièrement à la problématique de leurs relations avec les territoires environnants. Lors du comité interministériel aux ruralités de Laon le 13 mars 2015, il a été décidé d'expérimenter ces contrats de réciprocité au sein de quatre binômes territoriaux.

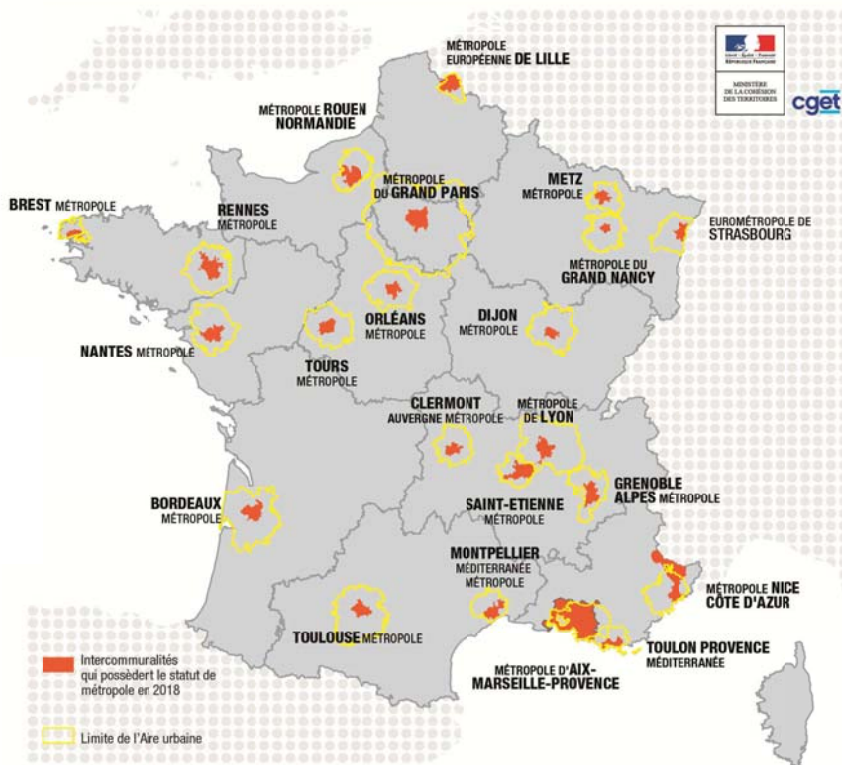
L'objectif était de favoriser les synergies entre territoires de projet urbains et ruraux : la mise en œuvre d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux paraissant être un facteur d'équilibre et de cohésion des territoires et visant à développer les échanges entre eux. L'objectif était de parvenir à un accord « gagnant – gagnant » valorisant les apports de chacun au bénéfice du binôme.

Initialement, le comité interministériel avait retenu quatre territoires expérimentateurs : Métropole de Lyon et Aurillac ; Métropole de Brest et Centre-ouest Bretagne ; Métropole de Toulouse et Massif des Pyrénées ; Communauté urbaine de Le Creusot –Montceau les Mines et PNR du Morvan. Au final, seulement deux contrats ont été signés : entre Brest métropole et le Pays de Centre Ouest Bretagne, et entre Toulouse métropole et le pays des Portes de Gascogne (Gers), le troisième, entre la métropole de Montpellier et la communauté de communes des monts de Lacaune et de la montagne du haut Languedoc, n'ayant pas été suivi de mesures concrètes.



### ANNEXE 3

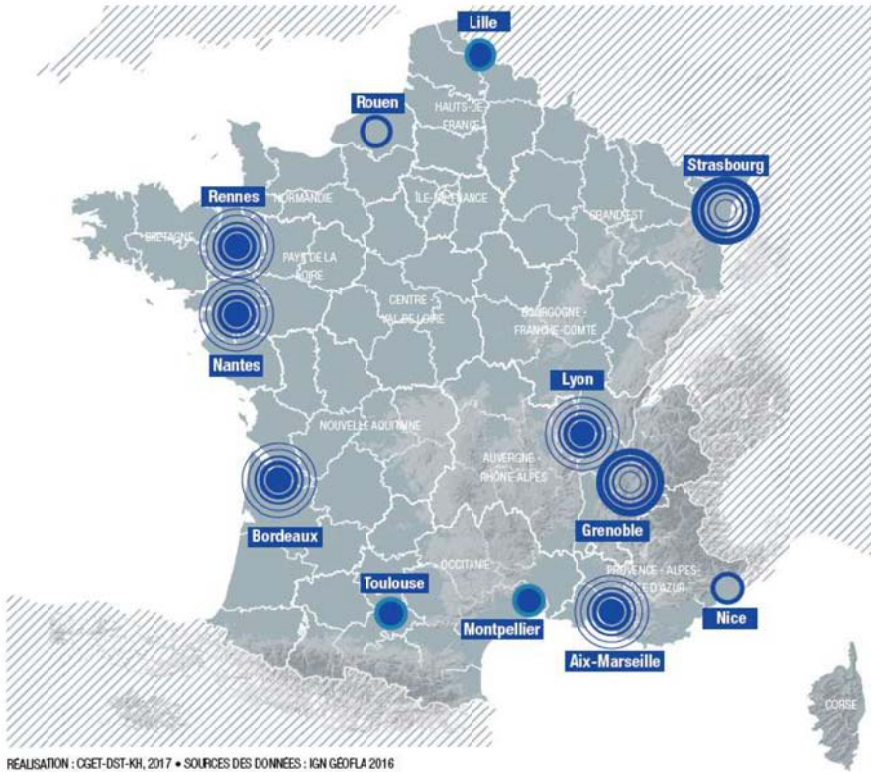
Carte 1. Les 22 Métropoles et leur aire urbaine respective



Sources : DGCL 2016, IGN GEOFLA 2015, réalisation CGET/DST/CELLULE CARTO, AG, KH, 2018.

## ANNEXE 4

Carte 5. Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants : des situations différenciées



La zone d'emploi de la métropole comme les zones d'emploi contiguës et plus éloignées de la région connaissent une dynamique de l'emploi favorable



Les zones d'emploi contiguës à la métropole connaissent une dynamique de l'emploi plus favorable que celle de la zone d'emploi de la métropole



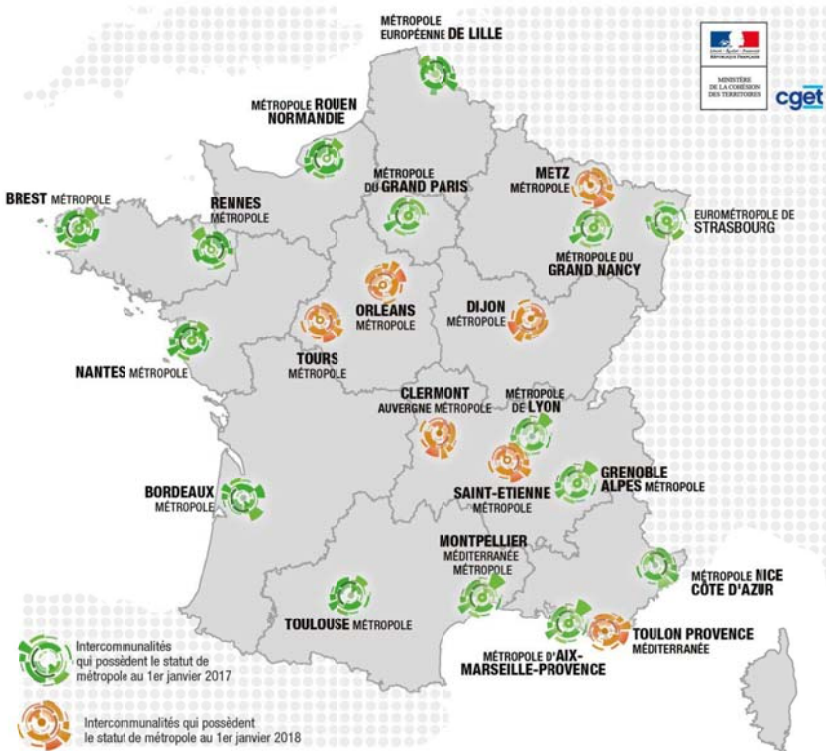
La zone d'emploi de la métropole connaît une dynamique de l'emploi favorable que ne connaissent pas les zones d'emploi contiguës et périphériques de la région



Ni la zone d'emploi de la métropole ni les zones d'emploi contiguës et périphériques de la même région ne connaissent une dynamique de l'emploi favorable

## ANNEXE 5

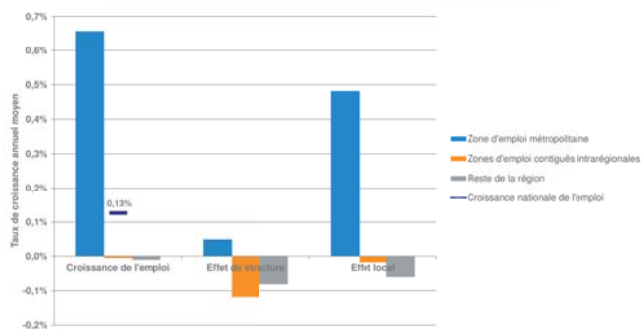
Carte 9. 15 pactes métropolitains d'innovation et de coopération et 7 nouvelles Métropoles



Sources : DGCL 2016, IGN GEOFLA 2015, réalisation CGET/DST/CELLULE CARTO, AG, KH, 2018.

## ANNEXE 6

**Graphique 7 – La dynamique moyenne d'une zone d'emploi d'une métropole et des autres zones d'emploi de sa région d'appartenance (moyenne sur les douze villes sur la période 2009-2014)**



Note : décomposition du taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié sur la période 2009-2014 à partir d'une méthode de décomposition shift-share sur la base d'une économie désagrégée en 38 secteurs :

Croissance de l'emploi = moyenne nationale de la croissance de l'emploi + effet de structure + effet local.

Les zones d'emploi (ZE) périphériques regroupent les zones d'emploi de la région d'appartenance à la métropole hors zone d'emploi de la métropole et hors zones d'emploi contiguës. Les zones d'emploi sont pondérées par leur poids dans l'emploi de leur catégorie; et les zones d'emploi à cheval sont sous-pondérées en fonction de leur part dans la région considérée. L'emploi considéré porte sur l'emploi salarié uniquement.

Source : calculs des auteurs d'après Levratto et al. sur données Acoiss-Insee

Source : CGET-France stratégie

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Jeudi 16 novembre 2017**

#### **Cabinet Arthur-Loyd France**

M. Daniel Dorchies, président du réseau

M. Cevan Torossian, directeur « études & recherche »

#### **Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP)**

M. Jean-Pierre Jallot, premier vice-président

M. Michael Restier, directeur

M. Grégory Huyghe, chargé de mission

Mme Audrey Mouy, chargée de mission

### **Jeudi 30 novembre 2017**

**M. Hervé Le Bras**, démographe chercheur émérite à l'INED

**M. Frédéric Santamaria**, maître de conférences – Aménagement de l'espace et urbanisme – Université Paris-Diderot

### **Jeudi 7 décembre 2017**

#### **Association des Petites villes de France (APVF)**

M. Vincent Chauvet, maire d'Autun et premier vice-président de la Communauté de Communes du Grand Autunois Morvan

M. François Panouille, chargé de mission

### **Jeudi 18 janvier 2018**

#### **Villes de France**

Mme Caroline Cayeux, présidente

M. Nicolas Trouvé, conseiller

#### **Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)**

M. Jacques Garau, directeur général

Mme Valérie Chaumanet, directrice des relations institutionnelles

Madame Marianne Villeret, chargée de mission

**Jeudi 25 janvier 2018**

**CEEP Sciences Po Paris**

M. Patrick Le Galès, directeur de recherche au CNRS, doyen de l'École urbaine de Sciences Po

Mme Brigitte Fouillard, directrice de l'École urbaine de sciences Po

**Conseil régional d'Occitanie**

M. Gérard Onesta, président du Bureau de l'Assemblée du Conseil régional d'Occitanie, ancien vice-président du Parlement européen

**Jeudi 1<sup>er</sup> février 2018**

**M. Bernard Pecqueur**, professeur à l'Université de Grenoble et membre de l'équipe de recherche « Villes & Territoires »

**Jeudi 8 février 2018**

**M. Jean-Pierre Raffarin**, ancien Premier ministre et ancien sénateur de la Vienne

**Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

M. Hugo Bévort, directeur des stratégies territoriales

Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet

**Association des maires ruraux de France (AMRF)**

M. Vanik Berberian, président

**Jeudi 22 février 2018**

**France urbaine**

M. Jean-Luc Moudenc, président de France urbaine, maire de Toulouse et président de Toulouse métropole,

M. Olivier Landel, délégué général

Mme Chloé Mathieu, responsable des relations institutionnelles

M. Antoine Grézard, conseiller auprès du président

**Table ronde avec :**

**Fédération du commerce et de la distribution (FCD)**

M. Jacques Creyssel, délégué général

accompagné de Mme Cécile Rognoni, directrice des affaires publiques

M. Alain Gauvin, directeur exécutif des affaires juridiques et réglementaires France de Carrefour

M. Franck Geretzhuber, secrétaire général d'Auchan Retail France

accompagné de M. Paul Hugo, responsable des relations institutionnelles

M. Claude Risac, directeur des relations extérieures du Groupe Casino

M. Dominique Schelcher, vice-président de Système U

accompagné de M. Thierry Desouches, responsable de la communication de Système U

**Fédération Française des Associations de Commerçants (FFAC)**

M. Jean-Claude Delorme, président

M. Tony Sessine, président de Terre de commerces et membre de la FFAC

**Jeudi 8 mars 2018**

**Assemblée des Communautés de France (AdCF)**

M. Sébastien Martin, administrateur de l'AdCF et président de la communauté du Grand Chalon (Bourgogne-Franche-Comté)

M. Nicolas Portier, délégué général

**Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

M. Nicolas Grivel, directeur général

**Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

M. Bruno Delsol, directeur général

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Éric Ferri, chef du bureau des structures territoriales

**Jeudi 15 mars 2018**

**Table ronde avec :**

**Groupe La Poste**

M. Guy-Pierre Sachot, directeur du développement territorial du Groupe

Mme Smara Lungu, déléguée aux affaires territoriales et parlementaires du Groupe

**Groupe Caisse des dépôts et consignations**

M. Thierry Ravot, directeur régional de la Caisse des dépôts Occitanie

M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles

**Groupe Casino**

M. Claude Risac, directeur des relations extérieures

M. Pierre Bourdureau, directeur adjoint à la direction des relations extérieures

**Conseil supérieur du notariat (CSN)**

Me Emmanuel Clerget, notaire, président du 114<sup>ème</sup> congrès des notaires (« Demain les Territoires »)

Me François Devos, notaire, président de l'Institut notarial des collectivités locales

Mme Christine Mandelli, administrateur, chargée des relations avec les institutions

**Fédération Nationale du Crédit Agricole (FNCA)**

M. Pascal Delheure, directeur général adjoint

M. Bertrand Schaefer, secrétaire fédéral

**Jeudi 29 mars 2018**

**M. Benoist Apparu**, ancien ministre du logement, maire de Châlons-en-Champagne et président du directoire INLI, Groupe ActionLogement

**M. Frédéric Cuvillier**, ancien ministre délégué chargé des transports et de l'économie maritime, président du CNER – Fédération des agences de développement économique

M. Antoine Angeard, délégué général du CNER

**Jeudi 5 avril 2018**

**Mme Estelle Bomberger-Rivot**, chargée de la chaire « Mutations de l'action publique et du droit public » à Sciences Po-Paris

**Jeudi 12 avril 2018**

**MEDEF**

M. Michel Guilbaud, directeur général

M. Jérémy Simon, directeur de mission

M. Armand Suicmez, chargé de mission à la direction des affaires publiques

**Table ronde avec :**

**Association des maires de France (AMF)**

M. Alexandre Touzet, maire de St-Yon et vice-président de communauté de communes

Mme Aurore Mouysset, directrice de cabinet du président

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

**Assemblée des Départements de France (ADF)**

M. Jérôme Briend, conseiller

M. Philippe Herscu, directeur délégué aux territoires

Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère chargée des relations avec le Parlement

**Jeudi 19 avril 2018**

**MICROSOFT**

M. Xavier Besseyre Des Horts, digital advisor, TV White Space

Mme Camille Vaziaga, responsable des affaires publiques



## DÉPLACEMENTS DE LA MISSION

### **Déplacement à Avignon de M. François de Rugy, Président de l'Assemblée nationale, le 25 mai 2018, avec des membres de la mission**

- réunion avec l'association « Grande Provence »,
- visite de la Bricothèque « *fablab* » de Pernes-les-Fontaines,
- visite de l'espace de travail Pixel à Sorgues.

### **Déplacement en AVEYRON les 15 et 16 mai 2018**

- Réunion à la préfecture :

Mme Catherine Sarlandie de La Robertie, préfète

Mme Michèle Lugrand, secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète de l'arrondissement de Rodez,

M. Christian Robbe-Grillet, sous-préfet de l'arrondissement de Villefranche-de-Rouergue,

M. Patrick Bernie, sous-préfet de l'arrondissement de Millau,

M. Laurent Wendling, directeur départemental des territoires,

M. Dominique Chabanet, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations,

M. Jean-Marc Dufrois, responsable de l'UD DIRECCTE de l'Aveyron, par intérim,

M. Didier Salvignol, directeur de la citoyenneté et de la légalité,

Mme Brigitte Sanyas, directrice de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial,

M. Alain Defays, directeur départemental des finances publiques,

M. Gilbert Cambe, directeur académique des services de l'Éducation nationale,

M. Noël Torres, directeur départemental de la sécurité publique,

Colonel Erwan Le Floc'h, commandant le groupement de gendarmerie de l'Aveyron.

– réunion avec les élus :

M. Jean-Claude Luche, sénateur de l’Aveyron,

M. Alain Marc, sénateur de l’Aveyron,

Mme Emmanuelle Gazel, vice-présidente de la région Occitanie,

M. Jean-François Galliard, président du conseil départemental,

Mme Christelle Sigaud Laury, présidente du PETR du Lévézou,

M. Jean-François Albespy, président du PETR du Haut-Rouergue.

– M. Christophe Saint-Pierre, maire de Millau, et les membres de la Chambre de commerce et d’industrie, de la Chambre des métiers et de la Chambre d’agriculture de l’Aveyron.

– représentants du monde associatif.