

INSTITUT
MONTAIGNE



Rééquilibrer le développement de nos territoires



RAPPORT MARS 2021

INSTITUT
MONTAIGNE



Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5% d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

Rééquilibrer le développement de nos territoires

RAPPORT – MARS 2021

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	8
I - Face aux inégalités que la crise pourrait encore accroître, une différenciation des politiques publiques en faveur des territoires éparés est nécessaire	12
1. La France pâtit d'inégalités territoriales, avec une polarisation toujours croissante entre les métropoles et les territoires éparés	12
1.1. Une concentration des richesses dans les métropoles que la crise pourrait intensifier	12
1.2. Les désavantages structurels des villes moyennes françaises et des territoires éparés limitent leur croissance potentielle et leur résilience face aux crises	21
1.3. Pourtant, l'Allemagne et l'Italie du Nord fournissent des exemples d'intégration réussie des villes moyennes et des territoires éparés dans le tissu économique	25
2. La faiblesse structurelle des politiques publiques, qui n'est pas compensée par l'offre privée dans les territoires, est accentuée par la crise économique	36
2.1. Une ambition historique de rééquilibrage territorial en perte de vitesse et limitée aux métropoles	36
2.2. Un volontarisme politique insuffisant en faveur des territoires éparés, en dépit de la réémergence de la question depuis le début des années 2010	42
2.3. Un sentiment d'abandon dans les territoires éparés, résultant de la rationalisation des services publics et de l'attrition de l'offre commerciale dans les villes moyennes	51
3. Un plan de relance qui tienne compte des dynamiques territoriales dans une logique de différenciation	57
3.1. Les territoires : une dimension indispensable au plan de relance	57

3.2. La stratégie de relance doit associer les entreprises des territoires	59	1.2. Ces disparités territoriales emportent de fortes conséquences sociales et économiques qui pourraient être le principal frein à une volonté de rééquilibrage et nécessitent une action à moyen terme	87
II - Le tissu local des ETI et PME, encore fragilisé par la crise, pourrait être renforcé au travers de la logique de différenciation	62	1.3. La formation professionnelle, récemment réformée, en s'appuyant davantage sur les entreprises, risque de défavoriser les territoires épars, à rebours d'autres politiques publiques volontaristes pour rééquilibrer l'économie	89
1. La logique d'aménagement du territoire s'est historiquement découplée de la logique de production	62	2. Le plan de relance doit fléchir les moyens vers l'accélération d'un verdissement de l'économie s'appuyant sur les territoires épars	92
1.1. Des bassins économiques dynamiques, favorables au développement des entreprises mais aux équilibres fragiles les rendant vulnérables	62	2.1. Investir dans la rénovation énergétique en prêtant attention au parcours client pourra permettre de créer des emplois dans les territoires épars	92
1.2. Les entreprises de dimension modeste, plus présentes dans les territoires épars, pourraient être les plus affectées par la crise économique	66	2.2. Renforcer les réseaux électriques, pour favoriser la production déconcentrée d'électricité	94
2. Le soutien aux entreprises devra aller en priorité à celles installées dans les territoires épars, en particulier les ETI et PME qui sont pourvoyeuses d'emplois	69	2.3. Contenir l'artificialisation des sols, pour un retour responsable sur les territoires	96
2.1. La fiscalité des entreprises des territoires épars, en particulier celles de taille intermédiaire et des petites et moyennes entreprises, pourrait être étudiée afin de leur offrir un avantage comparatif	69	2.4. Refonder la pendularité par des infrastructures hydrogène et électrique, mais aussi des trains rapides du quotidien	98
2.2. Les mutations actuelles du travail pourront être rendues favorables pour les territoires en investissant dans l'interconnexion numérique et le télétravail	75	3. Afin d'offrir une attractivité structurelle plus grande aux territoires épars, les cartes de l'enseignement et de la formation professionnelle doivent être rebattues	104
III - L'attractivité des territoires épars devra être renforcée dans le cadre de la relance post-Covid ...	85	3.1. Développer une offre locale complémentaire d'enseignement supérieur	104
1. Les territoires épars pâtissent d'un manque de moyens lié à la mobilité et à la formation primaire et professionnelle	85	3.2. Territorialiser la formation professionnelle pour favoriser le développement du tissu des PME et ETI	109
1.1. Des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur, reflet d'une répartition hétérogène de l'offre de formation sur le territoire	85	Conclusion	112
		Remerciements	114

INTRODUCTION

«Épars : dispersé ça et là, jeté au hasard. Au sens figuré : qui se disperse sur divers objets, dans différentes directions» (Trésor de la langue française).

Au cours des trente dernières années, le développement économique de la France s'est polarisé autour des grandes métropoles, de la région parisienne en particulier. Il est d'usage de relier ce phénomène à celui de l'histoire administrative et politique de notre pays, et de son inclination centralisatrice. Si elle a, sans aucun doute, contribué à ce mouvement, elle ne constitue pas à elle seule une explication convaincante.

Depuis de nombreuses années, la recherche économique a montré que les mécanismes de marché, combinés à la baisse des coûts de transport liée à la concurrence et à l'évolution technologique, mènent naturellement à des effets d'agglomération d'entreprises, qui entraînent une concentration de la population vers les zones dans lesquelles l'emploi progresse. La puissance publique peut alors laisser faire ou tenter d'en ordonner les effets par des politiques d'aménagement du territoire : il n'est à cet égard pas inutile de rappeler que l'étymologie du mot «aménagement» renvoie au sens du mot «habiter».

Cette idée d'assurer un développement économique harmonieux pour l'ensemble du territoire, et qu'il est nécessaire de compléter le développement naturel des activités économiques par l'organisation d'un développement régional spécifique, remonte aux années 1930. Aux États-Unis, d'immenses établissements publics ou agences d'aménagement ont été créés à cette époque (comme la *Tennessee Valley Authority*). L'Angleterre initie également dans les années 1930 un programme de création de villes nouvelles. En France, c'est l'époque où l'afflux de population vers la région parisienne commence à poser un problème politique. Le président du Conseil Raymond Poincaré crée en 1928 un comité chargé de l'aménagement de la région parisienne et écrit, dans l'exposé des motifs du décret : «*l'aménagement de la région parisienne exige, plus que jamais, un plan d'ensemble qui devrait être limité à la population actuelle car*

si la population parisienne augmente encore, il en résulterait un grand danger social et la situation pourrait devenir irréparable». Après la guerre, au cours des années 1950 et face aux nécessités de la reconstruction, les États ont prolongé cette idée et mis en place de grandes administrations chargées de l'aménagement du territoire sur le plan économique et industriel, mais aussi urbain, éducatif et culturel.

En France, cette politique volontariste a donné des résultats. Les recensements effectués à partir de 1968 montrent clairement un ralentissement de l'afflux de population en région parisienne. Les dix régions situées à l'ouest d'une ligne Le Havre-Marseille avaient par exemple perdu 400 000 actifs dans les années 1950, mais en ont gagné 200 000 dans les années 1960, dans un contexte pourtant marqué par la baisse de la valeur ajoutée et de l'emploi agricoles. Dans l'imaginaire collectif, cette époque correspond à celle d'un État planificateur, centralisateur et dirigiste. En réalité, cette époque nous semble moins caractérisée par le dirigisme de l'État que par la nature des moyens qu'il a déployés : les entreprises et les sites industriels se sont développés en régions, non pas sur réquisition ou planification administrative, mais parce que la puissance publique a investi, créé les infrastructures de transport nécessaires (ferroviaires, routes), mis en place des aides fiscales ou des subventions à l'investissement pour les entreprises, créé des villes nouvelles, des établissements d'enseignement supérieur, des zones touristiques et de grands parcs naturels.

L'État a su, pendant ces années, créer les conditions propices pour que les entreprises s'installent dans les régions.

Cinquante ans plus tard, cet élan aboutit à plusieurs constats. D'abord, celui d'une concentration économique et démographique à l'échelle nationale en région parisienne (l'Île-de-France est aujourd'hui la seule région métropolitaine à compter moins de résidents en emploi que d'emplois¹). Le deuxième constat est celui d'une métropolisation du territoire : trente zones d'emploi (sur les

1 Source Insee, analyse régionale 2019 : il y a dans cette région 105 emplois pour 100 actifs occupés.

321 définies par l'Insee) concentrent la moitié des emplois en France, la zone de la région de Paris en réunissant à elle seule 14 %². Enfin, la dépense publique a changé de nature : les grands programmes d'investissement et d'aménagement menés par la puissance publique ont été remplacés par des dépenses de transfert (allocations, minima divers, programmes sociaux, etc.), qui élèvent le niveau de vie de nombre de territoires, mais ne stimulent guère le développement économique. Par ailleurs, sur le plan politique, le choix effectué ces vingt dernières années a consisté à concentrer les grands programmes subventionnels sur les zones urbaines (politique de la ville) plutôt que sur les zones rurales et péri-urbaines.

La photographie de la France en 2020 est celle d'un pays déséquilibré dont l'activité économique est concentrée autour de grandes métropoles, et de territoires que nous proposons dans cette étude de nommer des « territoires épars », c'est-à-dire des territoires situés en-dehors des grandes métropoles (France rurale et villes moyennes³), dont la croissance économique et le niveau de vie sont en déclin ou en stagnation, dans lesquels l'empilement des politiques publiques redistributives ou de nature subventionnelle a depuis longtemps pris le pas sur la stratégie d'aménagement et de développement économique. Les grandes entreprises françaises portent également une responsabilité dans cette évolution : les réorganisations et restructurations à l'œuvre depuis trente ans ont conduit à automatiser ou à délocaliser des tâches dites à faible valeur ajoutée. Ce processus est naturel dans l'histoire économique et conduit à améliorer l'efficacité du producteur (et le prix pour le consommateur), mais il a mené également à la disparition, dans les territoires, des implantations physiques qui réunissaient ces emplois. Ces centres, de plusieurs centaines ou milliers d'emplois, offraient auparavant aux habitants de territoires entiers la perspective d'un emploi stable, d'une évolution de carrière et, en définitive, l'espoir d'une promotion sociale pour soi-même ou pour ses enfants.

Notre conviction est que la France sur le plan collectif ne gagne pas à cet effet de concentration. Notre pays a permis le développement de très belles métropoles qui constituent des pôles d'attractivité économique, démographique et culturelle de dimension européenne ou mondiale. Dans le même temps, ces métropoles souffrent d'effets de congestion terribles qui se traduisent par la saturation des infrastructures de transports, un niveau de pollution élevé, une tension sur les capacités d'accueil des services publics (accueil de la petite enfance par exemple) ou encore la hausse du prix du logement. Au niveau national, cette concentration provoque une fracture abondamment documentée entre les métropoles et les territoires épars, les premières concentrant l'essentiel de l'activité économique et de l'emploi, avec des conséquences allant du vote contestataire jusqu'aux manifestations violentes et destructrices.

Ce rapport propose des pistes pour amorcer le développement économique dans les territoires « épars ». Il ne s'agit pas de rétablir des quotas de production ni d'y contrôler les prix, mais que la puissance publique retrouve des moyens d'action propres permettant d'assurer un développement économique harmonieux sur l'ensemble du territoire en associant les niveaux *ad hoc* des collectivités territoriales : l'investissement dans les infrastructures nécessaires aux nouvelles activités économiques, le soutien financier et différencié aux bassins d'emploi les plus fragiles, et le développement d'une formation supérieure en adéquation avec les besoins de ces territoires.

² Insee, La concentration des métiers par zone d'emploi tend à se renforcer : dossier 2017.

³ Le point de bascule est incertain entre ville moyenne et grande métropole, car les critères peuvent être de plusieurs ordres (d'habitants, d'activité ou d'emploi).

FACE AUX INÉGALITÉS QUE LA CRISE POURRAIT ENCORE ACCROÎTRE, UNE DIFFÉRENCIATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DES TERRITOIRES ÉPARS EST NÉCESSAIRE

1. La France pâtit d'inégalités territoriales, avec une polarisation toujours croissante entre les métropoles et les territoires éparés

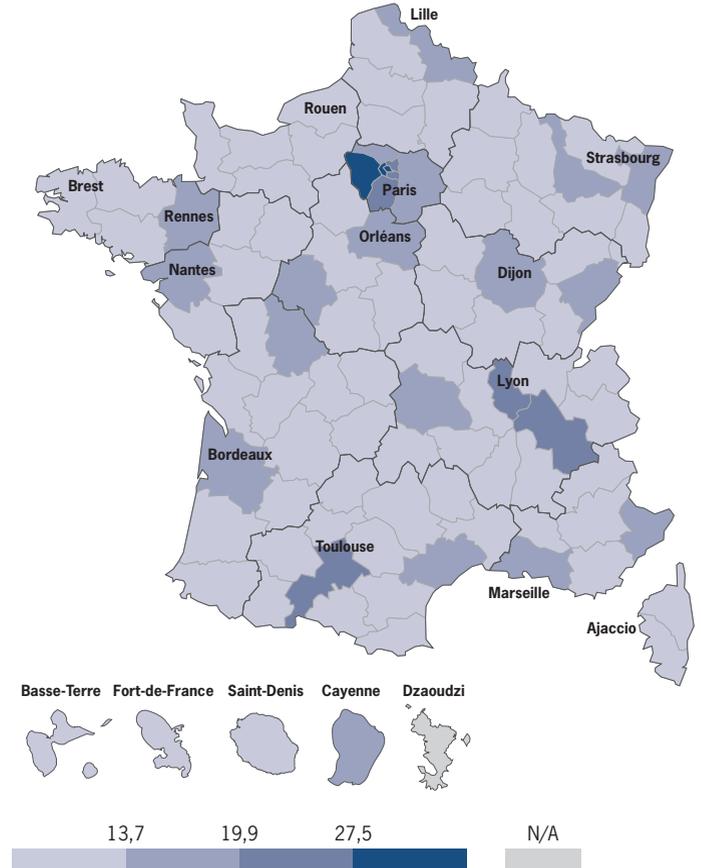
1.1. Une concentration des richesses dans les métropoles que la crise pourrait intensifier

Les grands pôles urbains concentrent l'activité et l'emploi

L'activité économique est très fortement polarisée au bénéfice des quinze métropoles comptant plus de 500 000 habitants. Celles-ci représentent plus de 50 % de l'activité économique et captent les secteurs d'activité les plus porteurs de croissance. Conséquence et cause de la puissance économique, les centres décisionnels et les activités à plus forte valeur ajoutée sont captés par les métropoles. En particulier, les cadres et professions intellectuelles supérieures sont majoritairement présents dans ces grandes aires urbaines, qui offrent les salaires horaires moyens les plus attractifs.

Part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans le nombre d'emplois au lieu de travail

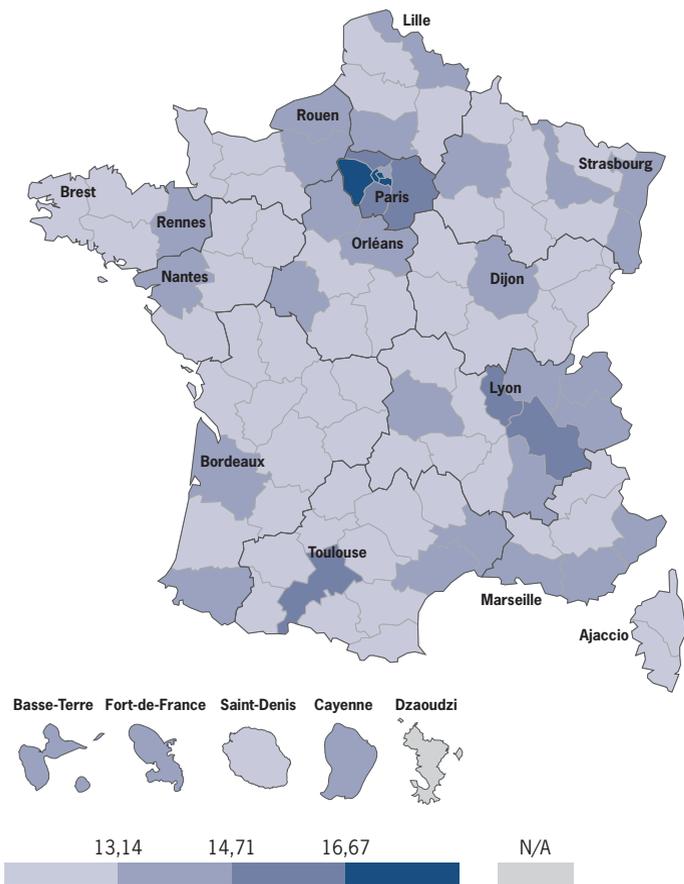
(en %)



Source : Insee 2020, données 2016.

Salaire net horaire moyen par département

(en €)



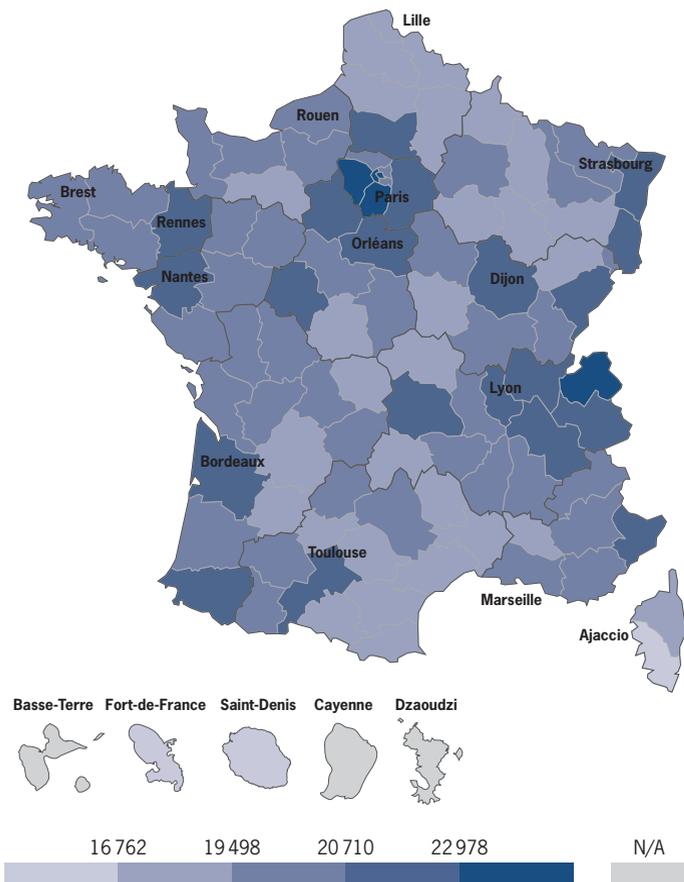
Source : Insee 2020, données 2016.

Les disparités territoriales sont encore plus marquées en matière d'ouverture internationale. À titre d'illustration, parmi les dix départements dont la part des effectifs salariés travaillant dans un groupe international est la plus élevée, un seul – le Territoire de Belfort – ne se trouve pas dans une aire métropolitaine. En sens inverse, l'ouverture internationale la plus faible se trouve parmi les départements les plus ruraux, comme la Lozère ou le Cantal, avec une part environ deux fois plus faible des effectifs salariés travaillant dans un groupe international que la moyenne nationale.

Au total, les métropoles concentrent la richesse économique nationale. Tandis que le revenu disponible médian des ménages s'élève à 20 000 € environ par unité de consommation en France, les départements dépourvus de métropoles figurent parmi les plus en-deçà de la moyenne nationale (à l'exception de la Seine-Saint-Denis), tandis que les plus grandes villes comptent parmi les plus riches. Le revenu médian à Paris est ainsi près de 50 % supérieur à celui de l'Aude.

Médiane du revenu disponible par unité de consommation

(en €)



Source : Insee 2020, Filosofi 2015.

Les dynamiques territoriales tendent à renforcer les métropoles, en décalage avec les territoires épars

Les territoires épars connaissent en France un long décrochage économique, sous l'effet d'une dynamique économique plus favorable dans les métropoles. Au sein des métropoles, ce sont d'ailleurs les plus peuplées qui jouissent du plus fort dynamisme de croissance et d'emploi. Le nombre d'emplois dans les métropoles de plus de 500 000 habitants a ainsi crû de 3,4 % entre 2008 et 2015 (soit + 235 835 emplois sur la période 2008-2015). À l'inverse, l'emploi dans les villes de moins de 500 000 habitants a stagné pendant la même période⁴.

La trajectoire française de métropolisation n'est pas exceptionnelle. Il a ainsi été estimé que le dynamisme récent de l'activité économique aux États-Unis était dû aux trois-quarts aux grandes métropoles, qui représentent par ailleurs 66 % de l'emploi et 73 % du PIB américain⁵.

Elle est en revanche beaucoup plus marquée en France que dans le reste de l'OCDE⁶. Alors que les aires métropolitaines représentent, en moyenne et sur longue période, 51 % de la croissance du PIB par habitant, les 15 plus grandes métropoles françaises représentent 81 % de la croissance hexagonale. La France est ainsi le pays le plus polarisé de l'OCDE.

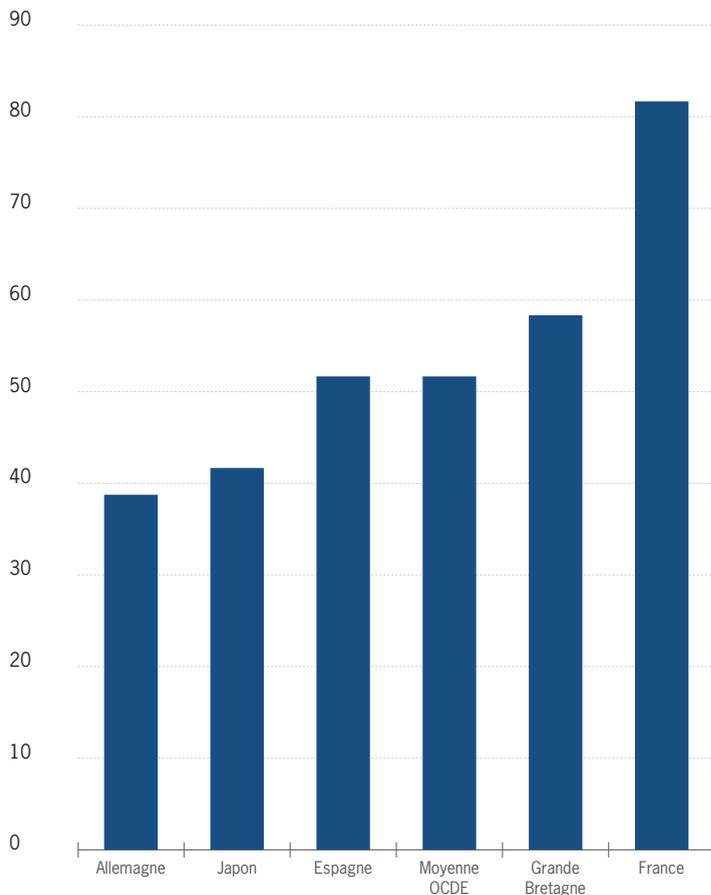
4 CGET, 2019, Les métropoles de plus et de moins de 500 000 habitants : une ligne de partage ?

5 Source : OCDE 2018, Regions and cities at a glance. Données sur la période 2000-2016.

6 Source : OCDE, 2018, Regions and cities at a glance. Données sur la période 2000-2016

Contribution des métropoles à la croissance annuelle du PIB par habitant

(en %)



Source : OCDE, 2018.

La récession de 2020 pourrait fortement creuser l'écart territorial

L'impact différencié des récessions économiques, comme l'illustre la crise de 2008, tend à aggraver les divergences territoriales. C'est notamment le cas en Italie, où l'écart d'activité entre les régions du centre-nord et le Mezzogiorno s'est creusé à la suite de la crise de 2008. Souffrant d'un tissu productif déjà faible en entrée de récession, les régions italiennes méridionales se sont ainsi enfoncées dans une crise durable sur la période 2008-2016, le PIB reculant deux fois plus sur la période (-11,3%) que dans le nord-est du pays (-5,8%)⁷. En France, à l'issue de la récession de 2008, le rebond de l'emploi le plus marqué a été constaté dans les métropoles de plus de 500 000 habitants⁸, tandis que la reprise a été dans l'ensemble plus lente et graduelle ailleurs.

Dès lors, les conséquences immédiates de la profonde récession de 2020 pourraient être plus graves pour les territoires épars que pour les métropoles. Si certains secteurs fortement représentés dans les territoires devraient être faiblement touchés, comme celui de l'agriculture, le déclin d'autres secteurs devrait fortement impacter ces territoires. Compte tenu de leur tissu économique reposant notamment sur le commerce de proximité, la restauration et la construction, les villes moyennes pourraient subir en 2020 un grave recul de leur activité économique.

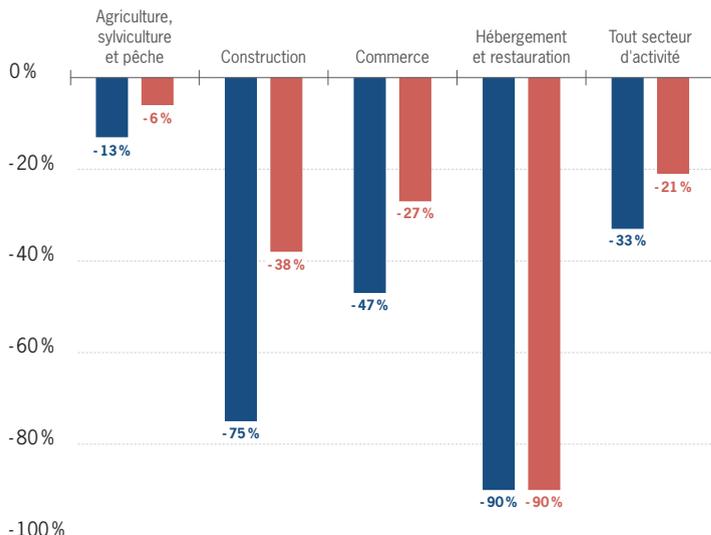
Il s'agirait d'une reprise en K⁹, qui favorise certains secteurs, en particulier les plus numérisés et souvent concentrés dans les métropoles, tandis que les autres continuent de connaître un recul.

7 Source : Svimez, 2017, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*.
8 CGET, 2019.

9 Challenges, *Une reprise en forme de « K » sur les marchés, selon Nordea Asset Management*
https://www.challenges.fr/finance-et-marche/une-reprise-en-forme-de-k-sur-les-marches-selon-nordea-am_724658

Estimation de la perte d'activité dans certains secteurs

(en %)



■ Estimation de la perte d'activité (en %) liée aux mesures d'endiguement.
 ■ Estimation de la perte d'activité (en %) après le déconfinement du 11 mai

Source : Insee, Points de conjoncture du printemps 2020.

Surtout, les territoires épars pourraient souffrir d'une reprise plus faible. Or, au-delà de l'impact de très court terme des mesures de restriction d'activités, c'est bien la capacité de rebond du tissu local qui déterminera la trajectoire économique de moyen terme des territoires. Dans le prolongement de l'exemple du Mezzogiorno italien, les écarts territoriaux entre les métropoles et les territoires épars risquent de se creuser sous l'effet de leurs fragilités structurelles.

1.2. Les désavantages structurels des villes moyennes françaises et des territoires épars limitent leur croissance potentielle et leur résilience face aux crises

La structure économique des villes moyennes et des territoires épars les rend plus vulnérables aux crises

Les villes moyennes et territoires épars renvoient à des situations très diverses, qui ne présentent pas des désavantages structurels identiques. De fait, ces villes moyennes peuvent, à l'instar de Beauvais ou de Compiègne, être satellisées par des villes plus importantes. Inversement, lorsque l'environnement urbain y est faible, leur rayonnement sur le territoire alentour peut être fort, comme pour Aubenas dans l'Ardèche.

De manière générale toutefois, les territoires épars pâtissent de moins bonnes infrastructures de réseaux qui les rendent plus vulnérables aux changements. Ainsi, les habitants des villes moyennes disposent de moins d'alternatives à la voiture, ce qui explique que 77 % des ménages habitant à plus de 60 kilomètres d'une grande agglomération possèdent un véhicule diesel, contre 50 % des ménages résidant à moins de dix kilomètres du cœur d'une des principales aires urbaines¹⁰. La mobilité professionnelle est également limitée par le nombre plus restreint d'entreprises dans les territoires épars, en particulier du réseau d'ETI : 5 800, contre 12 500 en Allemagne et 10 000 au Royaume-Uni¹¹. Enfin, les territoires épars subissent une démographie, en termes d'écart d'âge, moins favorable que les territoires plus denses, avec une répartition plus inégale que les autres pays européens. Hors territoire ultramarin, l'écart est de 10,9 points entre la région la plus vieille (25,5 % de plus de 65 ans dans l'ancienne région Limousin) et la plus jeune qu'est l'Île-de-France (14,6 % seulement de personnes âgées de 65 ans ou plus). La France est ainsi le troisième pays européen par l'ampleur des écarts d'âge moyen¹².

10 « La France des territoires », Pierre Veltz, 2019.

11 ETI - taille intermédiaire, gros potentiel, Institut Montaigne, Janvier 2018.

12 CGET, Rapport sur la cohésion des territoires, juillet 2018.

La spécialisation sectorielle peut aussi se révéler une source de vulnérabilité face aux crises, pour les métropoles comme Toulouse, mais surtout pour les territoires épars. La concentration du tourisme sur certaines villes moyennes rend celles-ci vulnérables à la baisse du tourisme international. Ainsi, selon Atout France, 11 % des destinations touristiques urbaines sont des villes moyennes, soit 449 villes moyennes, qui accueillent 37,4 % des nuitées réalisées en espace urbain. Les ressources touristiques sont ainsi essentielles pour ces villes moyennes, créant une dépendance économique à cette activité¹³. Les spécialisations industrielles, qui présentent des atouts, peuvent également être des sources de vulnérabilité pour les villes moyennes, à l'instar de la ville de Thiers spécialisée dans la coutellerie et la métallurgie, ou l'aéronautique et l'automobile dans la ville d'Issoire¹⁴.

Le faible nombre de centres décisionnaires d'entreprises importantes dans les villes moyennes et territoires épars rend ceux-ci particulièrement exposés aux plans sociaux en cas de crise. De fait, les filiales et les sous-traitants sont les premiers exposés en cas de baisse d'activité, une corrélation existant entre la distance au centre de décision et le risque de plan social du fait de la dichotomie croissante entre le choix et l'exécution¹⁵. Les sites de sous-traitance de l'industrie aéronautique, qui vont jusqu'en Corrèze, ont par exemple particulièrement pâti de la crise de 2009, et sont à nouveau menacés.

La théorie économique incite à investir dans le potentiel productif des villes moyenne et des territoires épars

Les faiblesses structurelles des villes moyennes observées en France trouvent un écho dans la littérature économique. Ainsi, Paul Krugman a montré que l'activité économique avait tendance à concentrer les investissements sur des territoires denses, en favorisant les économies d'échelles qui permettent une production facilitée, alors que les coûts de transport ont baissé

13 *Tourisme dans les villes moyennes : réalités et potentiel* – Éditions Atout France – collection marketing touristique – novembre 2018.

14 Insee, *Des territoires spécialisés au sein d'une économie diversifiée*, 2016.

15 R. Beaujolin, 1999.

et n'incitent plus à produire près des lieux de consommation. Cette tendance au regroupement de l'activité économique s'accompagne d'une concentration des consommateurs solvables sur ces centres urbains.

Ces tendances expliquent non seulement la faiblesse économique de nombreuses villes moyennes, mais limitent aussi l'effet d'un plan de relance sur ces territoires. De fait, l'accroissement ponctuel du pouvoir d'achat des ménages des villes moyennes risque de bénéficier avant tout aux territoires qui produisent les biens de consommation de ces ménages, soit à l'étranger, soit dans les zones où s'est concentrée l'activité. Afin d'être efficaces, les fonds doivent bénéficier en priorité aux structures économiques des villes moyennes, et en particulier à leurs infrastructures productives. La dépense publique, si elle est fléchée vers de la consommation et des investissements non productifs (biens culturels et de loisirs : piscines, médiathèques etc.) risquerait d'augmenter encore à terme les dépenses courantes d'entretien de ces biens par les collectivités locales, qui ne pourront soutenir le tissu économique.

Les bassins miniers : exemples comparés en France et en Allemagne

L'Allemagne a accompagné la reconversion des installations minières, afin de renouveler en profondeur le cadre de vie et l'environnement économique de ces zones. **Ce pays a su définir une vision globale de reconversion des zones anciennement minières.**

Ainsi, dans la région de la Ruhr, le projet d'Internationale Bauausstellung Emscher Park a été initié en 1988 pour accompagner les territoires miniers où le chômage avait cru vers un modèle fondé sur une nouvelle forme de croissance. **La démarche d'IBA permet de mettre en synergie les fonds publics et privés**, en réalisant des appels à projet pilotés par une SARL dédiée qui veille à la cohérence de l'ensemble

.../...

des démarches d'aménagement. Outre la préservation du patrimoine, l'IBA a permis la restauration écologique de ces régions, dans le but notamment de réimplanter des activités sur les sites déjà pollués et ne demandant ainsi pas d'autorisations supplémentaires pour être utilisés pour des activités potentiellement polluantes. L'IBA devait permettre un investissement holistique, comprenant l'environnement, le patrimoine, le logement et les structures productives, afin de redynamiser entièrement la région par l'apport de fonds publics et privés sur des projets labellisés IBA. L'ensemble de ces fonds a représenté 2,5 Mds €, dont 1,5 Md € de fonds publics, avec des impacts forts grâce aux synergies rendues possibles par les objectifs clairement affichés de l'IBA, la concentration des fonds permise par le temps court de la réalisation des projets, sur 10 ans, et la qualité des projets réalisés qu'a permis la mise en concurrence résultant des appels à projet contrôlés par la SARL pilotant l'IBA¹⁶.

La démarche allemande, en couvrant l'ensemble des champs d'attractivité économique de la région, a pu combler à moyen terme le déclin minier de la Ruhr dont la dernière mine de charbon a fermé en 2018.

La France a adopté une démarche différente : le projet patrimonial, fondé sur la conception d'un patrimoine muséographique à valoriser¹⁷, semble avoir justifié une ambition plus réduite s'agissant de la stratégie économique de reconversion.

L'engagement pour le renouveau du bassin minier en France, lancé en 2017, semble s'inspirer de la démarche allemande, mais réunit
.../...

¹⁶ Territoire, n° 478 *Initier des projets métropolitains : l'IBA, une pratique féconde* – juin 2009.

¹⁷ L'association Bassin Minier Unesco 2005, menée par Pierre Mauroy, a réussi à ce que les bassins miniers des Hauts-de-France soient classés au patrimoine mondiale reconnu par l'Unesco. La création du Louvre Lens participe également de cette volonté de fonder l'attractivité essentiellement sur le tourisme.

essentiellement des acteurs publics (État, régions, département, EPCI, Banque des territoires etc.). À cet égard, **les initiatives de marketing territorial pour attirer les entreprises, en particulier le projet Rev3 (pour 3^e révolution industrielle) dans les Hauts-de-France, ainsi que la désignation de sites industriels qui pourront rapidement accueillir de nouvelles activités, notamment sur des sites déjà pollués, devraient être plus efficaces pour la redynamisation des anciens sites miniers et industriels.**

1.3. Pourtant, l'Allemagne et l'Italie du Nord fournissent des exemples d'intégration réussie des villes moyennes et des territoires épars dans le tissu économique

Quand le Mittelstand allemand a développé son tissu industriel autour des entreprises de taille intermédiaire, la Lombardie a cherché à favoriser les réseaux de petites entreprises pour leur permettre d'exporter.

Dans les deux cas, les entreprises se positionnent sur le haut de gamme – avec pour fer de lance la machine-outil en Allemagne, et le luxe en Italie.

Plusieurs éléments rapprochent ces deux modèles, au-delà de la différence des structures d'entreprise : une importante solidarité entre les entreprises nationales ; des structures bancaires davantage liées aux entreprises locales et les soutenant sur une très longue période ; un aménagement du territoire qui favorise l'interconnexion entre divers centres de production plutôt qu'un aménagement en étoile autour du centre productif. Enfin, un dernier facteur est celui d'un choix délibéré de répartir en Italie (principalement du Nord) et en Allemagne des centres universitaires.

La Bavière et la Lombardie se sont développées en associant l'ensemble des forces productives, y compris celles des territoires

(I) Bavière

En 2017, le PIB régional de la Bavière s'élevait à 597 Md€, soit 18 % du PIB allemand global¹⁸. Cette part a été relativement stable au cours de la dernière décennie, avec un taux de croissance moyen de 3,5 % entre 2008 et 2017, supérieur au taux de croissance allemand (2,7 %) et au taux de croissance européen (1,8 %) au cours de la même période. Le PIB régional par habitant a atteint 42 400 euros en 2017, ce qui représente 116 % de la moyenne allemande (36 400 euros) et 144 % de la moyenne européenne (29 500 euros)¹⁹.

De plus, en 2018, la Bavière est le deuxième exportateur d'Allemagne : les exportations de la Bavière représentent 18,7 % des exportations mondiales de l'Allemagne (derrière le Bade-Wurtemberg avec 19,9 %). La plupart des salariés travaillent dans les services (66,9 %), tandis que 31,5 % travaillent dans l'industrie et la construction et 1,6 % dans le secteur agricole²⁰. Ces chiffres diffèrent des moyennes nationales (71,4/27,4/1,2 %), ce qui indique une forte concentration sur l'industrie. En 2018, le chômage en Bavière était de 2,2 %. La part des PME en Bavière représente 99,6 % du nombre total d'entreprises présentes sur le territoire. Il y avait 619 648 PME enregistrées en Bavière, en 2017²¹.

La Bavière accueille neuf universités publiques et six non publiques. En outre, neuf académies des beaux-arts et 17 universités spécialisées publiques ainsi que 11 universités spécialisées non publiques (*Fachhochschulen*) sont situées en Bavière. En 2015, les dépenses globales de la région en matière de R&D représentaient 19,5 % du total allemand.

18 Eurostat, 2019.

19 Eurostat, 2019.

20 Eurostat, 2019.

21 Statistisches Bundesamt, 2019.

L'économie bavaroise a connu des changements structurels importants

au cours des 50 dernières années, passant d'une région agricole traditionnelle à l'une des régions industrielles les plus compétitives d'Europe, avec un secteur des services important et en pleine croissance.

Néanmoins, il existe de grandes disparités économiques régionales au sein de la Bavière.

Les principales activités économiques sont concentrées autour de la région de Munich, avec plusieurs acteurs mondiaux dans l'industrie automobile (BMW, MAN, Knorr-Bremse), les TIC (Siemens), les médias et l'édition, ainsi qu'un secteur de l'industrie de la défense très développé. Parmi les autres concentrations régionales importantes, citons Nuremberg, Augsburg et Ingolstadt. Les zones rurales (environ 85 % de la région) en Bavière sont également importantes, et elles abritent près de 60 % de la population qui y vit et y travaille.

(II) Lombardie

La Lombardie est l'une des régions les plus riches de l'UE. Bien que l'économie italienne ait été gravement touchée par la crise économique mondiale, le PIB en PPA par habitant de la Lombardie reste l'un des plus élevés d'Europe et s'élevait à 37 800 euros en 2017 (contre 28 400 euros en Italie et 29 500 euros dans l'UE)²².

En 2018, le taux d'emploi régional était de 67,78 %, alors que les moyennes nationale et européenne étaient respectivement de 58,6 % et 68,8 %. Dans la même période, le taux de chômage régional était de 6 %²³, bien en dessous de la moyenne italienne et européenne (10,6 % et 6,9 % respectivement).

Environ 21 % de la R&D se concentre sur la région, avec en plus 13 établissements du supérieurs (6 universités publiques, 6 privées, et 1 université technologique).

L'économie de la Lombardie est caractérisée par une grande variété d'industries allant des secteurs traditionnels, tels que l'agriculture et l'élevage, aux industries lourdes et légères. L'industrie des services a également connu

22/23 Eurostat, 2019.

fort développement au cours des dernières décennies. Le système de production de la Lombardie est toujours l'un des plus développés d'Italie et d'Europe : fin 2016, on comptait 74 entreprises pour 1 000 habitants, soit l'un des taux d'entrepreneuriat les plus élevés d'Europe.

Les PME dominent le marché, du point de vue de l'actionnariat ; il s'agit principalement d'entreprises familiales, à l'exception de quelques très grandes entreprises. En 2017, près de 40 % du total des entreprises de la région sont basées à Milan et dans sa province, et les principaux secteurs sont les suivants : mécanique, électronique, métallurgie, textile, chimie et pétrochimie, produits pharmaceutiques, alimentation, édition, chaussures et meubles. Le secteur des services est également très bien développé et est principalement lié au commerce international et aux services financiers. La bourse italienne, l'une des principales places boursières européennes, est basée à Milan, et la Foire de Milan est le plus grand espace d'exposition en Europe. Dans un passé récent, l'industrie touristique a également fortement augmenté sa part dans le PIB régional.

Le Mittelstand allemand permet un maillage du territoire pouvant absorber les chocs asymétriques

Le Mittelstand désigne l'ensemble des entreprises industrielles allemandes de taille moyenne, détenues par des capitaux familiaux (ce qui est favorisé par la fiscalité sur les successions), implantées le plus souvent dans de petites villes et qui ont développé un système de management fondé sur plusieurs principes : une innovation constante, une spécialisation dans des « niches » haut de gamme, un service client très élaboré et une politique de ressources humaines proche des attentes des salariés et qui privilégie, autant que possible, le site de production allemand.

Cet exemple a été très étudié en France, du fait des avantages des ETI en termes d'aménagement du territoire. Ainsi, le rapport de l'Institut Montaigne²⁴ mettait

24 Source : Institut Montaigne : ETI, taille intermédiaire, gros potentiel, <https://www.institutmontaigne.org/publications/eti-taille-intermediaire-gros-potentiel>

en avant ce modèle et proposait de s'en inspirer en France, en s'appuyant sur les ressemblances avec le tissu entrepreneurial français. Pour l'aménagement du territoire, plusieurs éléments peuvent retenir l'attention.

(I) Un système de financement principalement décentralisé

Le soutien de proximité aux entreprises dont bénéficient les PME allemandes, apporté par l'État et les Länder, profite aussi de l'organisation décentralisée du système bancaire allemand, dans lequel les banques mutualistes locales, les caisses d'épargne et les banques régionales détiennent une part dominante du marché. Selon des études récentes auprès de dirigeants d'entreprises allemandes, les difficultés de financement n'arrivent qu'en quatrième position des obstacles à l'innovation, derrière le capital humain, l'accès aux clients innovants et l'emploi des technologies les plus nouvelles²⁵.

Ce système de banques coopératives est structuré au sein du Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR) (L'Association nationale des banques coopératives allemandes). Les 1 021 banques coopératives (nombre relevé fin 2015) sont membres du BVR. Il s'agit d'une part des banques populaires, des banques Raiffeisen, des banques Sparda, des banques PSD, des banques ecclésiastiques ainsi que d'institutions coopératives particulières. En sont également membres les banques centrales coopératives, les entreprises liées au groupe financier ainsi que les services de contrôle coopératifs. Le bilan du groupe financier coopératif s'élève à 1 090 milliards d'euros et emploie 160 000 personnes.

L'Association permet d'avoir une structure globale pour absorber les coûts inhérents à l'activité bancaire, notamment les coûts réglementaires, et l'indépendance liée à la décentralisation des banques coopératives leur permet d'être plus proches des problématiques des entreprises. À l'inverse, les banques mutualistes françaises (caisses régionales du Crédit agricole, BPCE, Crédit Mutuel, etc.) sont davantage structurées, ce qui permet l'absorption des coûts mais peut également distendre le lien de proximité avec les entrepreneurs.

25 PME : le très envié « Mittelstand » allemand Reinhard W. Wettmann.

Une banque locale proche peut d'abord suivre de près l'entrepreneur soutenu financièrement, mais aussi le mettre en relation avec d'autres acteurs locaux rencontrant les mêmes questions d'export par exemple.

Le système de banques régionales en Allemagne est sans aucun doute un facteur facilitant le financement des PME et ETI dans ce pays, mais dans le même temps il ne faut pas en méconnaître la vulnérabilité lorsqu'il s'agit de sélectionner les risques. En effet, le coût du risque du système bancaire allemand a beaucoup augmenté ces dernières années, comme l'ont récemment souligné des travaux concordants de la banque centrale allemande, du FMI (rapport article 4 sur l'Allemagne), qui a pointé les contre-performances du système bancaire allemand, et de l'agence de notation Moody's, cette dernière ayant jugé « négatives » les perspectives pour les banques allemandes. La rentabilité déjà faible des banques pourrait continuer de se détériorer, alors qu'elles dépensent déjà 83 centimes pour chaque euro engrangé en moyenne. Les coûts resteraient ainsi mal maîtrisés malgré les restructurations en cours. Pour rappel, la Deutsche Bank a déjà annoncé la suppression de 18 000 emplois, soit 20 % de son effectif, à horizon 2022. L'approfondissement de ce plan dans la crise actuelle devrait éclairer la capacité du réseau à se transformer.

Ainsi, finalement, le système bancaire allemand, s'il jouit d'une implantation territoriale permettant un soutien effectif aux entreprises des territoires, est également porteur de risque en ce qu'il n'a pas été purgé de ses acteurs les plus fragiles.

(II) Un aménagement des réseaux de transport de ville à ville plutôt que de centre à périphérie

Si l'aménagement ferroviaire tient beaucoup à la géographie et à l'héritage historique de l'Allemagne, il a aussi pour particularité d'être orienté avant tout vers le transport quotidien, avec des lignes devant aller à 200 km/h, moins dispendieuses que le TGV.

Les autoroutes également ne sont pas positionnées en étoile autour d'un centre urbain unique.

Réseau de lignes à grande vitesse en Allemagne



Source : wikipédia.

L'Italie du Nord : un aménagement du territoire proche, un soutien avant tout pour les petites entreprises

Une des caractéristiques de l'Italie est de compter plus de 5 millions d'entreprises, réparties entre l'agriculture, l'industrie, le commerce et les services et la grande majorité d'entre elles (95 %) sont des micro-entreprises. Ces micro-entreprises ont, en grand nombre, pris des mesures draconiennes pour affronter des marchés toujours plus mondialisés, développer leurs gammes de produits et accroître leur flexibilité afin de se lancer sur les marchés internationaux.

Les micro-entreprises sont devenues le fer de lance des exportateurs italiens²⁶. Sur plus d'un million d'entreprises industrielles, moins de 2 000 emploient plus de 250 personnes. L'économie italienne, qui dispose de relativement peu de très grands groupes à l'échelle internationale – 6 entreprises italiennes figurent parmi les 500 premières mondiales, contre 33 entreprises françaises et 29 allemandes²⁷ – compte néanmoins quelques grands groupes emblématiques comme Fiat, ENI, ENEL, Olivetti, Benetton, Leonardo (anciennement Finmeccanica)...

(I) Une structuration souple de petites entreprises leur permettant de conquérir des marchés à l'export et de ne pas dépendre uniquement du marché intérieur

Cependant, le tissu industriel est principalement constitué par un réseau dense de PME (dont près de 90 % emploient moins de 10 personnes), véritables porte-drapeaux du savoir-faire italien, souvent regroupées au sein des 152 « districts industriels »²⁸ et organisées en réseaux. Ces dernières, qui font la force du système économique italien par leur dynamisme et leur savoir-faire, se caractérisent par une forte ouverture au progrès technique, une production

ciblée et sur-mesure et une part importante de leur activité à l'exportation. Concentrées dans la plaine du Pô, de la Vénétie au Piémont en passant par la Lombardie et le Centre de l'Italie, les entreprises industrielles italiennes sont liées pour une part non négligeable d'entre elles par des liens de sous-traitance à d'importants groupes allemands qui jouent le rôle de « locomotives » à l'exportation.

L'autre facteur de structuration est le contrat de réseaux, qui permet à plusieurs entreprises, généralement petites, de mener ensemble des projets de développement de produits ou marketing, d'investissements, ou encore d'exploration et de conquête de nouveaux marchés. Le contrat de réseaux permet ainsi soit aux petites entreprises d'atteindre des tailles critiques pour accéder à des marchés d'export, soit de structurer une filière, avec une entreprise plus importante qui sécurise le lien qu'elle noue avec ses fournisseurs et sous-traitants sur le territoire. Ces modes d'agrégation extrêmement souples permettent aux entreprises de garder leur autonomie ou de créer une entité juridique commune, en continuant de bénéficier des mêmes aides fiscales, financières et administratives. On dénombrait début 2018 plus de 4 300 contrats de réseaux couvrant plus de 23 000 entreprises. Une ligne spécifique du budget de l'État, de 3,4 millions d'euros en 2017, vise à financer les projets des « consortiums pour l'internationalisation » (forme de contrat de réseaux).

(II) Malgré la faiblesse du secteur bancaire italien, les synergies avec la structuration des entreprises permettent un financement efficace

Les banques ont proposé depuis plus de 15 ans des services de conseil spécialisés, et centrés sur les contrats de réseaux pour accompagner les entreprises dans leur structuration pour la conquête de marchés extérieurs. À l'instar de l'Allemagne, le financement bancaire coopératif y est important, mais davantage structuré autour de grands groupes (notamment la Banca di Credito Cooperativo) et se rapproche ainsi du modèle français.

(III) Le réseau de transport est également moins centralisé que le réseau français, et il est avant tout tourné vers l'efficacité du transport quotidien

26 Rapport d'information du Sénat : *Italie du Nord : une passion pour le design appliquée à l'industrie*.

27 Fortune Global 500.

28 <https://www.forbes.fr/classements/entreprises/les-districts-industriels-italiens-coeur-de-innovation-du-pays/?cn-reloaded=1>

Cette organisation tient, davantage qu'à la pure géographie du pays, à la concentration de l'activité dans le Nord qui facilite les déplacements de ville à ville.

Le réseau de transport italien était historiquement fortement déséquilibré en faveur du réseau routier et autoroutier.

Réseau autoroutier italien



La spécificité du réseau ferroviaire tient au développement, à partir de 1976, de rames pendulaires – permettant de repartir rapidement dans l'autre sens – à grandes vitesses, conçues et fabriquées par le constructeur italien Fiat Ferroviaria. Ces *Pendolino* permettent de rouler à une vitesse 30 à 35 % plus rapide sur les rails classiques, grâce à des vérins hydrauliques qui permettent d'engager les trains dans des courbes sans que les passagers ne subissent la force centripète. Les réseaux de ligne à grande vitesse ont été moins développés (mais le sont davantage aujourd'hui autour du projet actuel de nouvelles lignes AV/AC (Grande Vitesse/Grande Capacité)). Les *Pendolino* traduisent la volonté de développer les liaisons courtes et rapides entre villes moyennes.

Les trois principaux enseignements des comparaisons bavaroises et lombardes

Les organisations allemandes et italiennes montrent que c'est avant tout le réseau qui permet le développement économique des territoires épars : (I) réseau de routes ou ferroviaire pour permettre les synergies et échanges entre lieux de production ; (II) réseaux bancaires avec un maillage serré et inséré dans la vie économique locale qui permet de financer les entreprises sur le long terme ; (III) réseaux d'entreprises nationales enfin, pour atteindre la taille critique de réalisation de projets importants, d'investissements et/ou d'exports. Ces atouts de nos voisins européens pourraient inspirer des plans d'investissements sur le territoire.

2. La faiblesse structurelle des politiques publiques, qui n'est pas compensée par l'offre privée dans les territoires, est accentuée par la crise économique

2.1. Une ambition historique de rééquilibrage territorial en perte de vitesse et limitée aux métropoles

La planification de l'économie à la française, efficace principalement pour une économie de rattrapage, permettait d'apporter une vision partagée de l'aménagement du territoire

La planification de l'économie en France a connu une trajectoire similaire à celle de la centralisation. Elle s'est développée depuis au moins le règne de Louis XIV jusqu'à l'après-guerre, sans renoncer à des objectifs d'aménagement du territoire pour redistribuer la richesse et que tous participent à la production. Il s'agissait ainsi de développer les outils productifs du pays, à l'instar des manufactures de Colbert. Le plan Freycinet lancé en 1878, qui doit permettre le développement de chemins de fer, de canaux et d'installations portuaires, se place dans une logique d'irrigation du territoire par la création de richesse, selon les théories saint-simoniennes sur les bienfaits de la structure des échanges et l'idéologie du corps des Ponts et Chaussées. Ces plans permettent de porter la longueur du réseau ferroviaire d'intérêt général – que Louis Philippe et Napoléon III avaient déjà renforcée – de 29 400 à 40 783 km entre 1883 et 1913, et celle du réseau d'intérêt local de 2 687 à 9 917 km. Au développement du réseau ferroviaire succède celui de l'électricité, qui fait passer de 23 000 km de lignes électriques en 1929 à 448 000 km en 1934, alimentant 91 % des communes françaises²⁹.

La France de l'après Seconde Guerre mondiale, sans suivre la voie d'une administration dirigée à la soviétique, s'est appuyée sur une rationalisation des

efforts et des ressources employées offrant une stratégie territoriale partagée. Il s'agissait pour le Commissariat général du plan, créé en 1946, d'« organiser un futur désiré », et ainsi de projeter à moyen terme un objectif clair pour orienter les efforts de reconstruction. Cette conception convenait d'autant mieux que la France disposait d'une économie de rattrapage (1947-1975). Les objectifs étaient clairs : organiser le tissu productif pour rattraper le retard sur le modèle que constituait les États-Unis, et faire participer l'ensemble de la société à cet effort.

Le Commissariat général du plan a été placé dès sa conception auprès du Premier ministre (alors président du Conseil) ce qui lui permettait d'être appuyé par toute l'administration et de disposer de l'autorité nécessaire pour négocier avec les partenaires sociaux. Les plans ont cependant été de moins en moins respectés, jusqu'au XI^e plan préparé en 1992 et qui n'a pas été adopté. Prenant acte de ce recul de l'efficacité de la planification et plutôt que la combattre³⁰, les gouvernements ont décidé de ne conserver du plan que sa vocation de prospective. Le Centre d'analyse stratégique a été créé en 2005, avant de fusionner avec le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale pour devenir France stratégie en 2013.

Si l'économie administrée est inefficace pour un pays développé, le développement de stratégies de moyen terme a permis un aménagement cohérent du territoire

Le recul de la planification prenait acte de critiques qui présentaient l'économie administrée comme moins efficace pour une économie à la frontière technologique. Friedrich von Hayek dans *L'utilisation de la connaissance dans la société* (1946) montrait que le marché, via les prix, permettait d'agréger une somme d'informations bien plus importante qu'une procédure bureaucratique, et Michael Polanyi dans *The Logic of Liberty* (1951), similairement, que l'ensemble des acteurs économiques pouvaient prendre en

29 Bruno Marnot, Conférence du 10 octobre 2003, *Les politiques d'aménagement du territoire sous la Troisième République*.

30 Pierre Grelley Informations sociales 2010/1 (n° 157), page 89, *Contrepoint - Du Commissariat général du plan au Centre d'analyse stratégique*.

compte plus d'informations qu'un organe central pour orienter et réajuster leurs actions de court terme.

Toutefois, si la planification stricte est source d'inefficacités, la mise en place de stratégies communes et négociées entre les différents acteurs (État, collectivités, partenaires sociaux) **permet d'offrir une vision englobante** qui dépasse les échéances politiques et peut se traduire en vision territoriale cohérente. C'est dans ce cadre partagé qu'ont pu se mettre en place des actions précises pour l'aménagement du territoire, en particulier celle de la DATAR, créée en 1963, soit alors même que l'administration pure de l'économie reculait en même temps que l'économie de marché se développait.

La DATAR, administration d'état-major, a permis de forger une vision cohérente du territoire, mais excessivement centrée sur les grandes villes des territoires

38

Héritière des structures administratives permettant à partir de 1940 d'accompagner les efforts d'urbanisme et d'équipement, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) fut créée en février 1963 pour dépasser les dissensions administratives et orienter les prises de décisions en faveur d'un aménagement cohérent du territoire.

La DATAR, administration d'état-major composée de personnels très qualifiés, a su tirer de la création de formes originales un atout pour orienter l'activité partout dans le territoire. En 1967, elle crée ainsi des commissaires à la reconversion industrielle. Ces commissaires seront des délégués généraux d'associations pour l'expansion industrielle présidées par des chefs d'entreprise. Le but est de créer un écosystème public-privé, autour de structures souples, et conjuguer le développement industriel et l'aménagement du territoire. De même, pour s'affranchir des échelons administratifs, elle crée l'échelle du « pays » et s'oriente à partir des années 1990 vers le soutien aux systèmes locaux productifs, afin d'agir sur les bassins d'emploi et d'engager des synergies entre les acteurs.

Toutefois, l'action de la DATAR a pu orienter les politiques territoriales davantage en faveur des métropoles des territoires que vers les villes moyennes. L'organisation économique française garde les stigmates de cette orientation, les métropoles d'aujourd'hui correspondant globalement aux « métropoles d'équilibre » désignées par la DATAR. Cette politique a eu ainsi tendance à reproduire à l'échelle régionale les inégalités territoriales qui existaient à l'échelle nationale, avec Paris au centre de toute l'économie.

L'abandon officiel de cette politique, à partir de 1974, au profit de « villes moyennes pilotes » a été contrebalancé par le développement des infrastructures lourdes (TGV, autoroutes) qui ont à nouveau avantagé les métropoles au détriment des villes moyennes.

Les clefs de l'efficacité de la DATAR

Une légitimité organisationnelle, avec un appui politique fort pour l'objectif partagé qu'était l'aménagement du territoire mais qui a été progressivement remplacé par la question de l'emploi.

La place de l'État ensuite, et une vision pragmatique permise par une petite structure avec la diversité des parcours des agents, qui lui a permis de s'affranchir des découpages administratifs et chercher la coopération des entreprises.

La réponse qu'elle pouvait apporter au fort besoin d'**ingénierie territoriale**, enfin, la rendait nécessaire et donc légitime.

39

Le recul de l'efficacité de la DATAR, qui a conduit à sa suppression en 2014, provient principalement de facteurs extérieurs, mais aussi d'une propension marquée sur les dernières années à soutenir des investissements non-productifs dans les territoires.

En premier lieu, la décentralisation et le développement de l'Union européenne ont rendu les collectivités locales et la Commission responsables d'une partie importante de l'aménagement du territoire. Par conséquent, les fonds alloués par l'État ont décliné (-28 % entre 1987 et 2002 pour les fonds gérés par la DATAR). Au-delà de ces fonds, le tassement de la croissance a tari la source de richesses que la DATAR pouvait contribuer à orienter sur le territoire. Enfin, l'attention grandissante aux politiques de concurrence a discrédité la politique volontariste de la DATAR, remplacée par un aménagement concurrentiel du territoire fondé sur l'action des collectivités locales devant rendre plus attractifs leurs territoires. Cette résurgence a également contribué à la concentration de l'activité sur les métropoles, disposant de plus d'avantages compétitifs, au détriment des villes moyennes.

Le FEDER : une probable éviction des fonds nationaux d'aménagement du territoire sans gain prouvé

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) a été créé en 1975 pour permettre un rattrapage des régions européennes moins développées, par un soutien aux projets renforçant les structures économiques de ces régions. Pour la période 2014-2020, il a représenté 8,4 Mds€ en France, sans compter les 1,1 Md€ pour la coopération territoriale entre États européens. En France, outre sa sous-consommation (69 % au 31 décembre 2019³¹, mais certains projets peuvent encore être financés), due à un transfert peu préparé de sa gestion aux conseils régionaux, le FEDER a entraîné à la fois un saupoudrage et un effet d'éviction.

.../...

Sur la période antérieure, 2007-2013, le montant moyen des subventions accordées par le FEDER a été de 250 000 euros, mais plus de la moitié étaient inférieures à 70 000 euros. Les frais de gestion, nationaux et européens compris, étaient de l'ordre de 5 % des subventions³².

Avec ces montants, il n'est pas possible d'appuyer de manière déterminante des projets structurants. Ainsi, de nombreuses subventions ont été accordées à des politiques non directement liées au renforcement économique des territoires peu développés.

En outre, malgré les principes de partenariat et d'additionnalité, qui obligent les autres personnes publiques à participer au financement du projet, le FEDER a pu avoir à moyen terme un effet d'éviction. De fait, les fonds nationaux ont eu tendance à décroître en même temps que se développait le FEDER – qui a presque doublé à chaque programmation depuis 1989, passant de 45 Mds d'euros pour 1989-1993 à 193 Mds€ pour 2000-2006³³, quand les fonds gérés par la DATAR passaient alors de 580 M€ en 1987 à 380 M€ en 2002³⁴. Au surplus, les subventions étant délivrées sur projet, après instruction des autorités de gestion nationales et aujourd'hui régionales en France, le FEDER ne peut jouer de rôle moteur pour initier des projets structurants.

Si l'impact a pu être jugé largement positif pour les pays de l'Est, où il permettait une convergence des économies avec l'Ouest, l'effet positif sur l'aménagement du territoire au sein de la France n'est pas établi.

.../...

32 IFRAP, Société civile n° 132, février 2013, *Fonds structurels européens : stop au saupoudrage sans contrepartie*.

33 Sénat, rapport *Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires*.

34 Équivalents euros en valeur de 2019.

31 Le Fonds européen de développement régional, Europe-en-France.gov : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/fonds-europeen-de-developpement-regional-FEDER>

Un renouveau de l'utilisation des instruments de développement économique pourrait être pensé, dans le double contexte de la crise économique dans les suites du COVID-19 et de l'affrontement grandissant entre les zones économiques. Il pourrait viser à la fois la création de centres productifs pour les biens essentiels aux nations de l'Union européenne, et la répartition de la richesse créée.

En définitive, **un haut-commissariat au plan, tel qu'il est en train d'être recréé, ne pourra avoir un impact effectif qu'armé d'une administration d'état-major qui insufflera aux ministères et aux collectivités des orientations toujours renouvelées en faveur des territoires.**

2.2. Un volontarisme politique insuffisant en faveur des territoires épars, en dépit de la réémergence de la question depuis le début des années 2010

L'effacement de la politique volontariste d'aménagement des territoires a conduit, pendant près de 30 ans, à une forme de renoncement face aux déséquilibres territoriaux. Dès lors, en 2017, un rapport parlementaire concluait ainsi : « *l'aménagement du territoire est devenu le « parent pauvre » des politiques publiques. Le modèle français tant vanté n'a pas survécu aux crises économiques successives, aux mutations de l'action publique* »³⁵.

La constatation des divergences croissantes dans les trajectoires économiques et sociales des territoires a conduit à poser à nouveau la question de l'aménagement des territoires. Le retour de la préoccupation territoriale s'est par exemple matérialisé par la création, en 2012, du Ministère de l'égalité des territoires auquel succède en 2017 le Ministère de la cohésion des territoires.

La politique partenariale, qui se déploie selon une logique programmatique et contractuelle, ne permettra pas une action unifiée à même de relancer globalement l'économie

Au cours des années 2010, l'appréhension du territoire par les politiques publiques s'est exprimée par le biais d'une logique partenariale (entre différents acteurs publics), **programmatique** (sous la forme de multiples schémas et plans) et **contractuelle** (afin d'engager de manière souple les parties prenantes). Cette construction des politiques publiques est à la recherche d'un équilibre entre un État dirigiste qui n'est plus (cf. supra) et une autonomie des collectivités locales qui n'a pas suffisamment permis un rééquilibrage territorial.

Cette vision de la cohésion des territoires est déclinée dans un ensemble de textes, co-élaborés et co-produits. Peuvent par exemple être cités : les contrats de plan État-régions, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), etc.

Le morcellement du financement des politiques publiques constitue le reflet de cette construction partenariale complexe. Pour ne prendre que les dépenses budgétaires de l'État, une série de fonds spécifiques vise à financer des actions particulières d'aménagement du territoire. C'est en particulier le cas du programme budgétaire « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » qui finance notamment les contrats de projets États-régions *via* le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). À ces fonds, qui répondent à des modalités de gestion différentes, s'ajoutent les moyens financiers déployés par des acteurs publics spécifiques, comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à travers sa direction intitulée depuis 2018 Banque des territoires.

³⁵ Rapport d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire, 2017, par MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj.

La logique de cofinancement a aussi tendance à favoriser les territoires qui ont des ressources financières, et parfois l'ingénierie, leur permettant de porter un projet, au détriment des territoires épars

Principaux fonds mobilisés par l'État	Objet	Montants ³⁶
Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT)	Financement notamment des contrats de projet et de plan État-région, les pactes de développement territorial et les contrats de convergence et de transformation et des maisons France services	134 M€
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	Soutien des dépenses d'investissement local en milieu rural, sélection des dossiers par le préfet de département	901 M€
Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)	Concourir au financement des projets d'investissement des communes et des EPCI à fiscalité propre	526 M€
Dotation politique de la ville (DPV)	Soutien renforcé aux quartiers prioritaires de la politique de la ville	124 M€
Dotation globale d'équipement des départements (DGE)	Soutenir l'effort d'investissement des départements (logique d'appels à projets)	105 M€

Les limites des démarches partenariales : l'exemple du plan France très haut débit :

Le plan France très haut débit, lancé en 2013, fixe l'objectif de doter d'ici 2022 tous les territoires d'infrastructures numériques « de pointe » en donnant accès à tous au très haut débit, avant de généraliser la fibre optique sur le territoire d'ici 2025. La mise en œuvre du plan est confiée pour partie aux acteurs privés, notamment lorsque la densité permet d'envisager la rentabilité financière de l'installation du réseau, et pour partie aux acteurs publics. Le coût total du projet était initialement évalué à 20 Mds€. Ainsi, dans les zones moins denses dites « d'initiative publique », le déploiement du réseau est assuré par les collectivités territoriales sur des fonds publics. L'État s'est engagé pour la période 2017 à 2022 à financer le plan à hauteur de 3,3 Mds€.

En dépit du caractère volontariste du plan, non seulement la France se classait dernière de l'Union européenne pour l'accès au très haut débit fixe en 2018, mais le réseau se caractérise par de très fortes disparités. Les zones d'initiative publique, c'est-à-dire celle qui incarnent le plus la logique d'égalité et de cohésion des territoires, sont près de trois fois moins couvertes que les zones très denses.

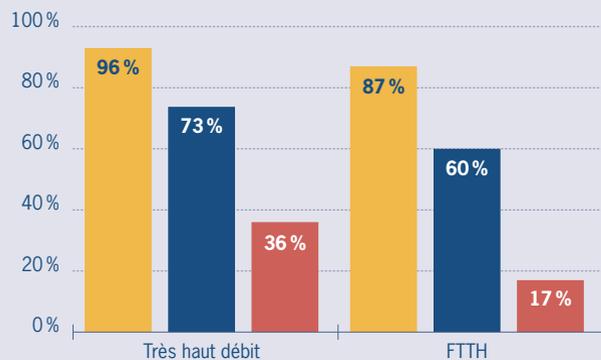
.../...

Cette dynamique partenariale suppose d'une part, un engagement important de dialogue et de concertation pour établir des constats communs puis déterminer une feuille de route et d'autre part, un partage des responsabilités suffisamment clair pour atteindre les objectifs recherchés.

³⁶ Source : documentation budgétaire associée au projet de loi de finances pour 2020.

Disparités dans l'accès au très haut débit fixe

(en %)



■ Zones très denses
■ Zones moins denses d'initiatives privées
■ Zones moins denses d'initiatives publiques

Source : Arcep (données du 3^e trimestre de 2019).

En faisant intervenir l'État, à travers une mission très haut débit créée en 2013, ses échelons déconcentrés et ses opérateurs (notamment la Caisse des dépôts et consignations), ainsi que l'ensemble des collectivités territoriales, le plan souffre d'un excès de logique partenariale qui nuit à sa mise en œuvre. La Cour des comptes, dans un rapport de 2017³⁷, soulignait d'ailleurs à la fois la déficience du pilotage national et le caractère disparate et lacunaire du pilotage local.

Enfin, cette logique aboutit à un « État facilitateur », qui se positionne en simple soutien des initiatives locales. Depuis 2017, l'État se pose effectivement dans une logique de soutien, d'appui, d'accompagnement des initiatives des collectivités locales dont les compétences se sont étendues à la faveur de la décentralisation au cours des années 2000 et 2010.

Cette évolution du positionnement de l'État est incarnée par la création au 1^{er} janvier 2020 de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), issue de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, de l'Agence du numérique et de l'Epareca³⁸. Point d'achèvement de la logique partenariale, l'agence est bâtie pour « 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 »³⁹.

Le changement de statut de l'État, du rôle de stratège à celui de facilitateur des initiatives portées par les collectivités locales, est désormais acté. Néanmoins, l'essence même de la logique partenariale entre ces acteurs doit encore évoluer. L'objectif de rééquilibrage en faveur des territoires épars doit désormais présider aux concertations entre l'État et les collectivités territoriales, afin de favoriser l'égalité entre les territoires et leurs habitants.

Une importante faiblesse stratégique en faveur de la résorption des inégalités territoriales

Si le cadre de la gouvernance publique a été récemment renouvelé, le statu quo issu de ce nouvel équilibre n'est d'ores et déjà pas satisfaisant tant l'action publique n'est pas au niveau des enjeux de déséquilibre entre les territoires.

38 L'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) était un opérateur public ayant pour objet de favoriser l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dans les zones urbaines sensibles.

39 Rapport de l'Assemblée nationale sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires, 2018, présenté par MM. Viala, Cesarini et Vuilletet.

37 <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20170131-rapport-reseaux-haut-tres-haut-debit.pdf>

Au regard de l'évolution des équilibres économiques et administratifs, la politique d'aménagement territorial qui prévalait au temps de la DATAR et du Plan est un modèle suranné et ne saurait être rétabli. Néanmoins, ce modèle historique permet d'identifier deux faiblesses principales du dispositif actuel. D'une part, les décideurs publics ne semblent pas percevoir la portée des politiques qu'ils décident et mettent en œuvre. D'autre part, l'action publique est dépourvue du cadre stratégique global, tel qu'il prévalait en particulier au cours des années 1960 et 1970 et servait de boussole à l'ensemble des actions en faveur du rééquilibrage entre les territoires.

(I) Des conséquences mal évaluées de l'action publique sur les équilibres territoriaux

En premier lieu, l'impact des politiques publiques sur les territoires n'est pas mesuré. Alors qu'on assiste à une succession récente de dispositions législatives⁴⁰ et réglementaires, aucun dispositif ne prévoit l'analyse des conséquences territoriales d'une nouvelle mesure. Même quand, dans certains cas particuliers, cette analyse est prévue, l'examen des conséquences de la mesure sur les dynamiques territoriales apparaît réduit à sa portion congrue. À titre d'exemple, le Conseil d'État avait estimé à propos du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne que : « De façon générale, l'étude d'impact transmise par le Gouvernement est apparue, pour bon nombre de dispositions, lacunaire ou insuffisante »⁴¹. Pourtant, les décisions de l'État peuvent emporter des conséquences décisives sur les territoires.

En second lieu, les politiques de l'État se caractérisent par leur vision insuffisamment territorialisée. Pourtant, de nombreux leviers de politiques publiques demeurent à la main de l'État, malgré le processus de décentralisation. Certains d'entre eux présentent une portée déterminante dans l'aménagement du territoire. En raison de la répartition des compétences entre

administrations publiques et des modalités de leur financement, un ensemble de domaines peut être identifié : l'emploi public, l'enseignement supérieur, les transports, les infrastructures de réseaux, les aides au logement, etc.

Recommandation :

- mieux évaluer l'impact des politiques publiques sur l'aménagement du territoire, en mettant en évidence les impacts sur les territoires épars par rapport aux impacts dans les métropoles.
- identifier les principaux dispositifs directement pilotés par l'État et ses opérateurs qui présentent une forte logique territoriale, et les réunifier afin de maîtriser l'ensemble des leviers de l'action publique pour un aménagement du territoire cohérent.

Ces travaux et évaluations pourraient être menés au sein du nouveau Haut commissariat au plan.

(II) Une absence préjudiciable de cadre stratégique de moyen terme pour l'aménagement du territoire

D'abord, tous les dispositifs conçus ces dernières années ont été élaborés indépendamment les uns des autres. Annoncés selon des temporalités distinctes, portés par des acteurs distincts, les différentes actions sont construites pour répondre à un problème spécifique mais n'embrassent pas l'ensemble des enjeux territoriaux évoqués par le présent rapport et qui constituent un tout cohérent.

40 En particulier la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

41 Conseil d'État, Avis du 13 septembre 2016.

Problème identifié	Dispositif public	Principaux acteurs concernés
Érosion des services publics dans les territoires	Maisons France service (anciennement maisons de service au public) : 2 000 (objectif gouvernemental pour 2022)	Piloté par l'État, en lien avec de très nombreux organismes (caisses d'allocations familiales, Pôle emploi, etc.) et avec les collectivités locales
Dévitualisation du centre des villes moyennes	Programme Action cœur de ville : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes	Piloté par l'État territorial et les collectivités locales des 222 territoires bénéficiaires, accompagné par des opérateurs de l'État (CDC, Action logement et ANAH)
Recul de l'activité industrielle dans les territoires en dehors des métropoles	Territoires d'industries : accompagnement de 146 territoires industriels	Piloté par les régions, animé localement par des binômes intercommunalités-industriels et soutenu par l'État
Inégalités territoriales d'accès au (très) haut débit	Plan France très haut débit dans les zones moins denses d'initiative publique (16,8 millions de logements et de locaux à usage professionnel)	Piloté par l'État et les collectivités locales, accompagné par la CDC notamment

Enfin, dans le contexte général d'action partenariale, la conception des modalités de gestion tend à primer sur les réflexions sur la finalité de l'action publique. La gouvernance risque ainsi de prendre le pas sur la vision stratégique des politiques d'aménagement et d'équilibre des territoires.

Recommandation

Définir une vision stratégique politique apaisante de l'équilibre des territoires hors des métropoles. L'Agence nationale de cohésion des territoires pourrait être chargée de définir ce cadre, qui permettrait à la fois d'offrir une politique de moyen terme et d'identifier les redondances entre les différentes actions publiques, afin dans un second temps de les articuler. Ce cadre stratégique devrait, dans une recherche d'équilibre, pour chaque politique publique considérée, évaluer son impact sur les métropoles et les territoires épars.

Par ailleurs, l'articulation dans la mise en œuvre des différentes politiques est insuffisante. Ainsi, n'apparaît pas clairement comment sont coordonnées les politiques visant les 146 « Territoires d'industrie » qualifiés de fers de lance de la réindustrialisation des territoires, les 222 villes moyennes du programme « Action cœur de ville », les 16,8 millions de logements et de locaux à usage professionnel ciblés par le plan France très haut débit et les 2 000 cantons où une maison France service doit s'installer.

À cet égard, les 200 mesures d'accompagnement des zones rurales annoncées dans le cadre de l'Agenda rural à l'été 2019 semblent viser à répondre à cette préoccupation. Le programme s'articule effectivement autour d'un ensemble de thématiques larges, embrassant la santé, les mobilités, l'accès aux outils numériques, etc. Il est néanmoins trop tôt pour tirer un premier bilan de sa mise en œuvre.

2.3. Un sentiment d'abandon dans les territoires épars, résultant de la rationalisation des services publics et de l'attrition de l'offre commerciale dans les villes moyennes

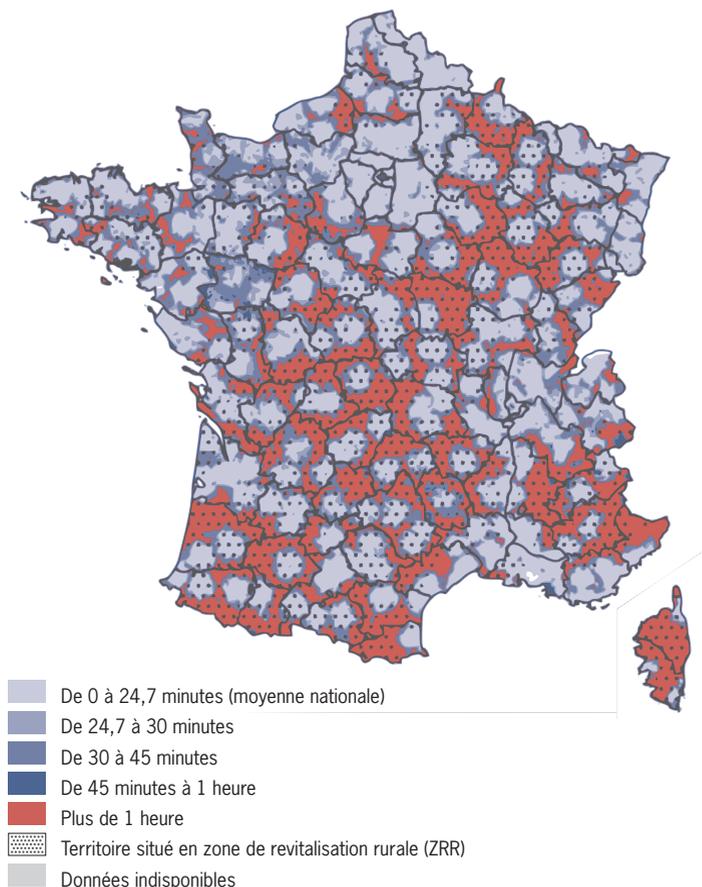
Les villes moyennes font face au double recul de l'accès aux services publics et de l'offre commerciale des centres villes. Le baromètre de l'association Villes de France⁴², qui souligne la préférence de leurs habitants pour les villes moyennes, montre également que ceux-ci ne sont satisfaits de l'accès aux services de santé qu'à 68 % (contre 83 % pour les grandes villes), de l'offre commerciale qu'à 77 % (contre 87 % pour les grandes villes), et de l'offre de transport qu'à 69 % (contre 84 %). Cet important différentiel de satisfaction, encore plus marqué dans les petites villes rurales, illustre le recul de l'accès aux différents services publics et l'attrition de l'offre commerciale.

42 <https://www.villesdefrance.fr/upload/Barome%CC%80tre%20Villes%20de%20France%20-%20Reveal-190213-VDEF.pdf>

Le recul des services publics peut être illustré tant par la réorganisation des trésoreries, qui offrent un service aux élus et aux administrés, que par l'accès aux services publics de santé. La maîtrise de la dépense publique implique nécessairement des choix et une rationalisation des services de l'État, mais l'innovation et les nouvelles technologies pourraient permettre de les remplacer par un autre service public de qualité (par exemple une expertise de conseil à distance aux élus locaux dans le cas des trésoreries). Mais le mouvement actuel de rationalisation des services de l'État s'opère par suppression pure et simple de l'implantation, sans que le service public subsiste sous une autre forme. Le rapport parlementaire intitulé *Sur l'implantation des services de l'État dans les territoires : état des lieux et enjeux financiers*, remis en 2020 par le sénateur Jacques Genest au nom de la Commission des finances, met en exergue l'affaiblissement de l'État dans les territoires, au terme des réformes de son administration depuis le milieu des années 2000. Depuis 2013, quelques 535 trésoreries ont fermé, pour un total aujourd'hui de 4 000 – ce qui représente une baisse en 7 ans de 12 % des trésoreries en France. La question de la continuité de l'offre de soins se pose également sur le territoire, avec des temps d'accès aux services qui se sont allongés et qui sont très inégaux selon les territoires.

Temps d'accès à un service obstétrique par commune en 2018

(temps moyen nécessaire pour accéder à un service d'obstétrique)



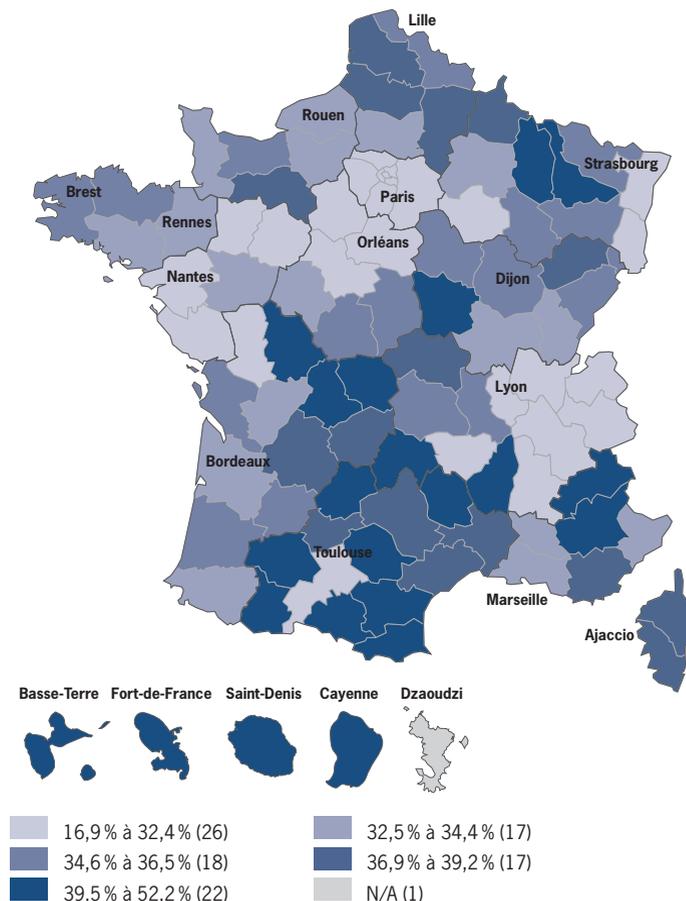
Source : commission des finances du Sénat.

L'offre alternative qui s'est constituée autour du regroupement des services dans les maisons France Services n'est pas encore consolidée et appropriée par les Français. Malgré le renforcement de leur cohérence, les modalités de financement de ces maisons pâtissent d'une absence de réflexion globale. La portée effective de certains de ces points d'accès mutualisés aux services publics risque par exemple d'être affectée par l'accroissement de leurs missions, comme la désignation prévue par la loi Essoc d'un référent unique de droit commun qui doit, à moyen constant (2 400 agents pour 1 200 maisons France Services), permettre d'accompagner les administrés dans l'ensemble de leurs démarches générales vis-à-vis de l'administration.

La part de l'emploi salarié dans les administrations publiques montre la difficulté à renforcer celles-ci en y attirant des fonctionnaires⁴³ :

Part de l'emploi salarié dans les administrations publiques

(en %)



43 https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#c=indicator&i=clap.part_emp_adm&view=map9

Source : CGET 2018.

À ces risques d'éloignement de l'accès aux services publics s'ajoute la **dévitualisation des centres-villes par l'attrition de l'offre commerciale**. Le taux vacances dans les centres des villes moyennes a ainsi augmenté de 6,1 % à 10,4 % entre 2001 et 2015⁴⁴. Malgré l'initiative « cœur de ville », l'activité des centres-villes continuent de reculer : en 2019, l'activité a ainsi chuté en moyenne de 0,9 %, tandis que la périphérie tire quant à elle son épingle du jeu (+ 0,7 %)⁴⁵. Par exemple, dans les Hauts-de-France, si l'activité commerciale n'est qu'en très léger recul, ce recul est marqué dans les centres des villes moyennes. Entre 2009 et 2015, les effectifs salariés dans le commerce de proximité sont restés quasi stables dans les villes moyennes de la région (- 0,1 % par an). Ils ont cependant diminué dans leurs centres-villes, un constat qui se vérifie également dans les autres régions.

Ce recul du commerce dans le centre des villes moyennes s'explique par une périurbanisation couplée au maintien des grandes surfaces et au développement constant du e-commerce. Si celui-ci permet d'apporter une offre commerciale dans tous les territoires, il s'accompagne de la destruction d'emplois commerciaux. Un facteur limitant ce recul des commerces dans les centres-villes est alors le tourisme. Ainsi dans la ville de Berck, l'emploi salarié dans le secteur du commerce est resté stable en centre-ville entre 2009 et 2015, alors que la population totale de la ville a reculé.

Le déclin des centres-villes ne pourra pas être enrayeré uniquement par le soutien artificiel de commerçants par des fonds publics. Le programme cœur de ville est en premier lieu axé sur l'aide indirecte aux commerçants et infrastructures des centres-villes pour faciliter l'accès aux commerces et augmenter le taux d'habitation dans les centres-villes (ex : réhabilitation et restructuration de l'habitat et des friches urbaines ; aménagement des espaces publics et valorisation du patrimoine ; soutien au commerce de proximité⁴⁶). Toutefois,

la première source de vitalité d'une ville est l'activité qui s'y déploie, et qui permet une demande quotidienne des salariés des entreprises qui y travaillent. Ce programme doit donc avant tout être orienté vers l'attractivité, notamment des entreprises, les collectivités ne pouvant à elles-seules soutenir la demande.

Recommandation

Axer le programme « cœur de ville » sur le soutien de l'attractivité économique des centres villes des 222 territoires bénéficiaires. En complément, un soutien financier pourrait être accordé aux acteurs locaux des services (publics et privés) afin de soutenir la permanence et le développement des aménités dans les territoires épars, et de financer leur modernisation et leur transformation.

3. Un plan de relance qui tienne compte des dynamiques territoriales dans une logique de différenciation

3.1. Les territoires : une dimension indispensable au plan de relance

La France hors des métropoles représente 98 % de la superficie du territoire national et 70 % de la population de notre pays. Elle appelle donc une réponse d'envergure. Le choc économique et social majeur né des conséquences de l'épidémie de Covid-19 fournit une rare occasion pour mettre un terme à la trajectoire préoccupante des territoires épars et ainsi soutenir les filières productives qui constitueront demain des relais de croissance pour l'économie nationale, bâtir les infrastructures qui faciliteront le rééquilibrage des territoires et mettre fin au sentiment de déclassement qui mine et appauvrit les ambitions individuelles et collectives.

44 IGF, CGEDD, *La revitalisation commerciale des centres villes* : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Rapport_Revitalisationcentres-villes_Graphiques.PDF

45 <https://lecommerce.fr/les-commerces-de-centre-ville-toujours-en-difficulte/>

46 Banque des territoires – présentation du programme cœur de villes : <https://www.banquedesterritoires.fr/soutien-aux-programmes-action-coeur-de-ville>

Un plan de relance et de rééquilibrage territorial doit répondre à trois impératifs et ne saurait se réduire à des réactions sectorielles et ciblées sur des pans singuliers de l'activité économique du pays :

- (I) Accroître le potentiel de croissance ;
- (II) Accompagner l'adaptation de l'outil productif aux mutations de l'économie ;
- (III) Renforcer l'attractivité des territoires.

Remédier aux faiblesses structurelles des territoires nécessite un plan multidimensionnel, qui vise tout à la fois à faire évoluer les représentations du territoire et à renforcer ses potentialités. Dès lors, trois axes apparaissent prioritaires : les infrastructures numériques, l'habitat et la mobilité responsables sur le plan écologique et les investissements dans le capital humain.

Ces trois axes prioritaires sont complémentaires. Tandis que les infrastructures numériques constituent dans le même temps des leviers d'interconnexion et d'émancipation économique des territoires, la rénovation de l'habitat et des mobilités renforce l'attractivité des territoires tout en respectant les contraintes environnementales. Enfin, c'est la qualité, l'implantation et l'excellence de la formation universitaire et professionnelle qui définiront la capacité de nos territoires à rebondir après la crise et à soutenir les secteurs d'activité qui constitueront les relais de la croissance à venir.

Le plan de relance de l'économie présenté le 3 septembre 2020 ne répond pas pleinement à ces enjeux de territorialisation de la relance. Si le plan vise bien à accroître le potentiel de croissance en France, il ne porte pas une attention particulière au rééquilibrage de l'économie nationale en faveur des territoires épars. Similairement, s'il vise notamment à adapter l'outil productif aux mutations de l'économie, il ne s'attache pas à soutenir en premier lieu les villes moyennes et leur environnement. Enfin, le plan de relance ne prévoit que très peu d'actions en faveur de l'attractivité des territoires.

Au total, le plan de relance présenté le 3 septembre dernier emporte le risque d'une aggravation des écarts territoriaux, au profit des métropoles. À titre d'exemple, une grande partie des mesures décidées en faveur

de la compétitivité économique devrait bénéficier en premier lieu aux territoires industriels des métropoles ou de leurs environs immédiats.

Recommandation d'ordre général

Dans l'exécution du plan de relance annoncé en septembre 2020, porter une attention première au rééquilibrage territorial en faveur des villes moyennes et des territoires épars.

Au-delà du plan de relance, il est nécessaire de concevoir l'action publique de manière différenciée selon les territoires. Il convient ainsi de distinguer et d'estimer clairement les politiques publiques régionales selon qu'elles bénéficient aux métropoles ou aux territoires épars. Ce travail de cartographie et de stratégie de moyen terme, qui trouve sa place dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre du territoire (SRADDET) vise à rediriger une partie des moyens publics, bénéficiant de fait aujourd'hui aux métropoles, en faveur des villes moyennes.

Recommandation

Renouveler les stratégies régionales d'aménagement du territoire (SRADDET) pour accentuer les actions de rééquilibrage en faveur des villes moyennes et des territoires épars.

3.2. La stratégie de relance doit associer les entreprises des territoires

Le succès du plan de relance et de rééquilibrage territorial reposera nécessairement sur une articulation des niveaux nationaux et locaux. Si les axes prioritaires et les moyens financiers associés ne peuvent être

bâti qu'au niveau national, l'engagement local est indispensable à la mise en œuvre des projets d'investissement dans les infrastructures, de verdissement de l'économie ou de développement de l'offre d'enseignement. En particulier, il conviendra de veiller à ce que les futurs **contrats de plan État-régions** détaillent la mise en œuvre partenariale de ce plan et précisent les nouveaux équilibres entre le niveau métropolitain et les territoires épars.

Les entreprises des territoires doivent être placées au cœur de cette articulation entre les niveaux nationaux et locaux du plan de relance et de rééquilibrage. Jusqu'à présent, peu de dispositifs publics territorialisés ont placé les entreprises à leur centre. C'est le cas, par exemple, du dispositif « Territoires d'industries », conçu pour inverser la tendance au recul de l'activité industrielle dans les territoires épars mais dont les moyens financiers sont excessivement faibles face aux enjeux. L'objectif de fixation du capital productif et du capital humain sur les territoires nécessite que cette démarche soit généralisée pour :

- (I) Adapter les infrastructures aux besoins du système productif ;
- (II) Organiser l'attractivité du territoire pour faciliter le recrutement et l'installation de salariés sur les territoires épars ;
- (III) Développer les formations qui viendront alimenter sur le territoire le développement des entreprises locales dans une logique d'écosystème.

Deux mouvements économiques parallèles doivent accompagner les bassins économiques dynamiques, favorables au développement des entreprises.

D'une part, il importe de faciliter l'implantation des entreprises des métropoles dans les territoires. La relocalisation de l'activité économique dans les secteurs stratégiques, comme la production de médicaments, de batteries ou d'autres biens industriels nécessaires à la croissance future, mérite en particulier d'être conçue dans une logique de rééquilibrage des territoires.

D'autre part, il convient de soutenir les entreprises des territoires dans leur accès aux marchés européen et mondial. Cet objectif vise à remédier à la faiblesse française du tissu de PME / ETI, qui constitue un handicap décisif

pour le dynamisme économique des territoires. Les possibilités ouvertes par le développement technologique offrent l'opportunité d'y remédier progressivement, en accompagnant les entreprises locales à se développer en s'insérant dans les chaînes de valeur mondiales et dans la concurrence internationale.

Recommandation d'ordre général

Mettre en œuvre un plan de relance et de rééquilibrage territorial en associant les entreprises dans une double logique de reterritorialisation des activités économiques (des métropoles vers les territoires épars) et d'expansion du tissu productif local (des territoires épars vers la concurrence mondiale).



LE TISSU LOCAL DES ETI ET PME, ENCORE FRAGILISÉ PAR LA CRISE, POURRAIT ÊTRE RENFORCÉ AU TRAVERS DE LA LOGIQUE DE DIFFÉRENCIATION

1. La logique d'aménagement du territoire s'est historiquement découplée de la logique de production

1.1. Des bassins économiques dynamiques, favorables au développement des entreprises mais aux équilibres fragiles les rendant vulnérables

Plusieurs territoires français ont un tissu productif efficace. Ces territoires s'appuient globalement sur deux ressorts parfois cumulatifs : d'une part, bénéficier de l'activité de métropole, à l'instar de ce qui existe en Occitanie autour de la production aéronautique ; d'autre part, une spécialisation qui permet des avantages comparatifs dans le cadre de la mondialisation.

L'implantation des grandes entreprises sur les territoires permet en France de créer des dynamiques entrepreneuriales favorables aux villes moyennes. C'est ainsi le cas du bassin occitan, structuré autour de l'industrie aéronautique. La forte intensité en R&D de cette industrie a permis l'émergence d'initiatives locales implantées dans les territoires. C'est ainsi le cas

de l'IoT Valley, dont le siège se trouve à Labège (environ 4 000 habitants), qui accueille une vingtaine de jeunes pousses et les met en relation avec des grands groupes, autour de la recherche d'innovation dans l'industrie⁴⁷ et l'internet des objets, appelé à se développer avec le déploiement de la 5G. L'implantation de sites industriels de grands groupes est particulièrement favorable à cette association des villes moyennes à la croissance, à l'instar de ce qui existe dans les Hauts-de-France où douze sites ont été labellisés « Vitrine industrie du Futur »⁴⁸ (dans les communes de Bercée, Loos, Verberie etc.).

Les Points d'information médiation multi-services (PIMMS), un exemple de solidarité territoriale des entreprises

Les PIMMS sont, depuis 1995, le résultat d'une initiative partagée entre État, collectivités et entreprises partenaires qui contribuent au développement de nombreux territoires hors métropoles. Leur mission est de faciliter l'accès aux services publics et aux droits sociaux des populations les plus vulnérables. Ils nourrissent et font converger un triple intérêt : utilité pour les entreprises partenaires, efficacité pour les territoires, et service de proximité au public. La force des PIMMS réside justement dans cette gouvernance collégiale réunissant 10 entreprises nationales, investies d'un service public essentiel.

Chiffres clés (2019) :

- 66 points d'accueils ;
- 10 entreprises nationales partenaires (Enedis qui en assure la présidence, EDF, Engie, Veolia, La Poste, Malakoff Humanis, Keolis, SNCF, Suez et la Banque Postale), avec le soutien de l'État ;

.../...

47 <https://www.iot-valley.fr/fr/ecosysteme/qui-sommes-nous-missions>

48 <https://www.hautsdefrance.fr/industrie-futur-vitrine/>

- 95 volontaires en services civiques accueillis, 406 médiateurs et autres salariés, 80 encadrants ;
- 625 565 usagers accueillis, 1 784 739 demandes accompagnées, 1 252 766 actes de médiations sociales réalisées, 1 337 ateliers collectifs avec 18 200 participants.

Les PIMMS informent les habitants sur les services publics (horaires de bus, qualité de l'eau, facturation...), accompagnent leur utilisation ou encore contribuent au travers de leurs médiateurs à accompagner les parcours de professionnalisation.

L'implantation des entreprises sur les territoires, au-delà des offres d'emploi qu'elle favorise, contribue également au travers de ces initiatives à renforcer l'attractivité du territoire et la qualité de vie de ses habitants.

Ces réussites montrent que les bassins productifs les plus robustes dans les territoires s'appuient tous sur une part importante d'emplois industriels qui portent le dynamisme des autres secteurs et leur permet d'accéder à des marchés mondialisés. La stratégie globale de délocalisation, qui repose sur le fait que la valeur créée en amont (R&D) et en aval (marketing et distribution) est plus élevée que dans les étapes de fabrication et de logistique, ne prend pas en compte le fait que ces étapes intermédiaires sont à la fois pourvoyeuses d'emplois et rendent plus robustes les bassins productifs. C'est dans les secteurs industriels que les gains de productivité peuvent être les plus forts. L'autre avantage des emplois industriels est qu'ils sont généralement déconcentrés et peu localisés dans les grandes villes, permettant une meilleure répartition nationale des emplois.

Les écosystèmes

Les stratégies gagnantes des territoires dynamiques reposent sur des écosystèmes productifs, qui sont soit tirés par des grands groupes implantés sur le territoire, à l'instar de la région Occitanie avec le groupe Airbus, soit par des tissus productifs de PME – ETI denses.

Le risque que courent ces écosystèmes est celui de la spécialisation. Si celle-ci permet d'avoir un pôle porteur qui entraîne l'écosystème, elle rend également ce dernier plus vulnérable aux chocs asymétriques. Un appui à la spécialisation peut être apporté dans un premier temps, mais la diversification doit être ensuite privilégiée pour rendre pérenne le tissu productif.

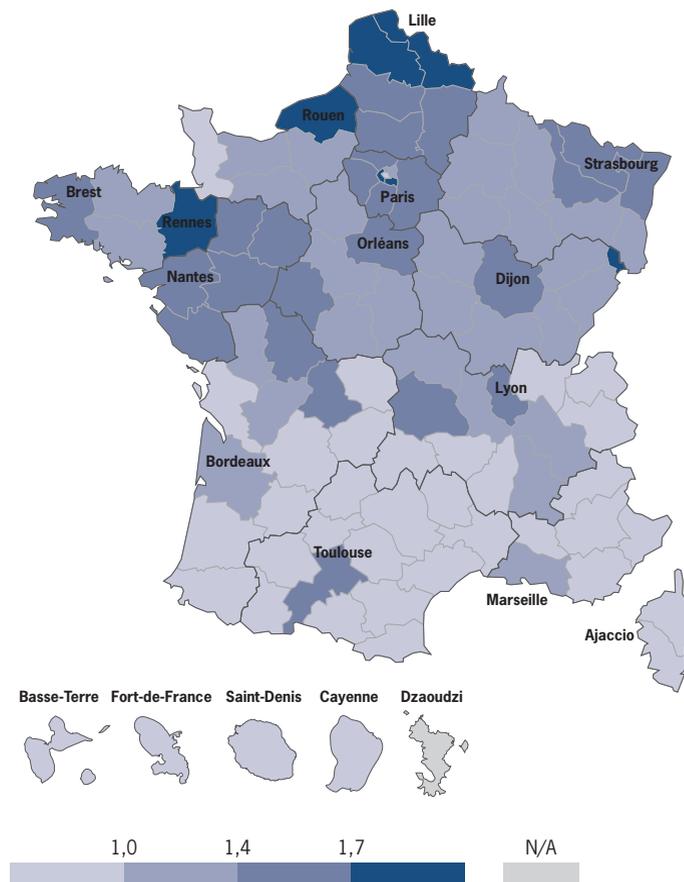
Enfin, les écosystèmes les plus robustes s'appuient sur un secteur industriel fort. L'industrie pourrait être entretenue par des relocalisations restaurant la chaîne de production dans des secteurs stratégiques, couplées à une répartition équitable des emplois sur le territoire.

D'autres territoires bénéficient d'un écosystème riche qui leur permet de s'associer pour faire partie des chaînes de valeur mondialisées et exporter. D'une part, certains territoires ont développé une spécialisation qui leur permet de maintenir un savoir-faire propice à la conquête d'un marché, généralement de niche, à l'échelle internationale. C'est par exemple le cas de Thiers et de ses environs, qui comptabilise 78 fabricants de couteaux pour un emploi total direct de 852 personnes et 34 artisans couteliers. 95 % des couteliers ont une activité sur le plan international. Toutefois, ces spécialisations les rendent vulnérables aux chocs externes, en particulier lorsque la spécialisation porte sur l'industrie du luxe ou du tourisme. D'autre part, certains territoires ont pu développer des écosystèmes de villes moyennes, à l'instar de la vallée de l'Arve, où environ 1 000 PME et TPE réalisent 65 % du décolletage français. Le bassin économique autour de Laval, en Mayenne, est également dynamique, avec des entreprises à la fois nombreuses et diversifiées, dans les secteurs industriels (ex : Groupe Projevia (industries graphiques), TDV (textile), Ceva Sogeval (pharmacie vétérinaire), Europlastiques (emballage)) et ceux des services (ex : Maison et Services (services à la personne), Groupe Actual (intérim), Groupe Fiteco (expertise-comptable)).

Si cette évolution suppose de mettre fin à la vision unifiée des territoires, elle implique également de réorienter les investissements locaux vers les équipements économiques locaux. Les investissements locaux ont largement été orientés vers l'entretien ou la création d'équipements culturels qui, bien qu'essentiels à notre pacte social et à la vie locale, favorisent peu la résorption des inégalités économiques territoriales, et génèrent dans certains cas des coûts de fonctionnement qui absorbent une large part des capacités budgétaires des collectivités territoriales. En 2017, la France comptait ainsi 42 675 monuments historiques, 14 917 lieux de lecture publics, 1 224 musées et 930 théâtres⁴⁹. La qualité et l'étendue de l'équipement du territoire en biens culturels contrastent avec celui, plus restreint, de biens économiques locaux.

Part d'établissements par classe d'effectifs salariés

(en % – 50 salariés et plus)



Recommandation

Réorienter les investissements locaux vers les équipements économiques pour développer l'activité économique dans les territoires épars.

66

67

1.2. Les entreprises de dimension modeste, plus présentes dans les territoires épars, pourraient être les plus affectées par la crise économique

À rebours des métropoles, qui captent les entreprises de plus grande taille, le tissu économique des territoires épars est davantage composé d'entreprises de dimension modeste. Les entreprises de plus de 50 salariés sont ainsi extrêmement minoritaires dans les départements les plus ruraux, avec un taux inférieur à 1,5 % et souvent à 1 % du nombre total d'établissements.

49 Insee, 2017.

Source : Insee 2020, Données REE-Sirene de 2016.

Or, la dimension des entreprises est étroitement corrélée à leur capacité à faire face aux récessions. Face aux chocs économiques majeurs, la diversification des activités, la trésorerie disponible ainsi que la capacité à solliciter des dispositifs publics de soutien de l'activité sont autant d'atouts qui permettent de résister face à la chute de la demande. Dans un tel contexte, les entreprises de dimension modeste ou centrées sur une seule activité économique sont structurellement moins résilientes.

Dans les faits, les plus petites entreprises sont celles qui ont été les plus touchées au printemps 2020 par l'arrêt de leur activité. Ainsi, selon les enquêtes Dares menées auprès des entreprises durant la crise sanitaire⁵⁰, alors que 19 % des entreprises étaient à l'arrêt en moyenne en mars, 39 % des entreprises de 10 à 19 salariés et 29 % des entreprises de 20 à 49 salariés étaient dans cette situation. À l'autre bout du spectre, moins de 11 % des entreprises de plus de 500 salariés étaient à l'arrêt⁵¹.

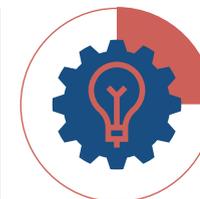
Dès lors, la crise actuelle pourrait précipiter la faillite d'entreprises et détériorer encore, en réduisant à la fois l'offre et la demande, l'environnement de ces entreprises. Une telle évolution introduit le risque d'une concentration des entreprises sur les bassins d'emplois qui connaîtront le rebond de l'activité économique le plus marqué. Il pourrait en résulter une polarisation accrue du tissu économique au profit des métropoles et au détriment des territoires éparés.

2. Le soutien aux entreprises devra aller en priorité à celles installées dans les territoires éparés, en particulier les ETI et PME qui sont pourvoyeuses d'emplois

les ETI, des atouts stratégiques pour notre pays...



78 %
des sites
de production des
ETI sont en régions
- 2016 -



1/4
des dépenses
de recherche
(R&D, brevets,
innovation, etc)
- 2014 -



3 216 000
salariés dans les
ETI en France
- 2015 -

2.1. La fiscalité des entreprises des territoires éparés, en particulier celles de taille intermédiaire et des petites et moyennes entreprises, pourrait être étudiée afin de leur offrir un avantage comparatif

Les ETI sont pénalisées par la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui limite l'attractivité des ETI pour les capitaux dès lors qu'elle s'impute sur les investissements, ainsi que le soulignait un précédent rapport de l'Institut⁵². La CVAE est calculée à partir de la valeur

50 Dares, 20 mai 2020, *Activité et conditions d'emploi de main-d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19*.

51 En avril, alors que 12 % des entreprises étaient à l'arrêt en moyenne, 26 % des entreprises de 10 à 19 salariés et 19 % des entreprises de 20 à 49 salariés étaient dans cette situation, contre 7 % pour les grandes entreprises.

52 ETI · taille intermédiaire, *gros potentiel*, Institut Montaigne, Janvier 2018.

ajoutée de l'entreprise. Par conséquent, l'assiette de la CVAE intègre les investissements productifs : plus une entreprise investit dans un capital productif, plus la CVAE dont elle est redevable augmente. Elle constitue par conséquent un impôt contre-productif. C'est particulièrement vrai dans le cas d'une entreprise ayant réalisé des investissements en capital mais ne générant pas encore de bénéfices : la CVAE fait alors peser une charge fiscale importante avant même que l'entreprise n'ait tiré profit de son investissement. L'impôt doit être prélevé sur les bénéfices et non avant la création de valeur économique.

Les impôts sur la production, dont la CVAE est le principal, ont quasiment disparu dans les grands pays de l'OCDE, à l'exception de l'imposition du foncier. On retrouve dans les impôts sur la production français l'imposition du foncier, de la valeur ajoutée, mais aussi une multitude de prélèvements assis sur la masse salariale. Il faut bien comprendre le problème posé par ces impôts et la raison pour laquelle ils ont disparu partout dans l'OCDE : contrairement à l'impôt sur les sociétés, qui est un impôt contracyclique (l'impôt sur les sociétés⁵³ est assis sur les profits et n'est donc pas dû lorsque les entreprises ne réalisent pas de bénéfices), les impôts sur la production doivent être payés même si l'entreprise n'est pas profitable, comme les cotisations sociales. Plus l'entreprise est petite et contrainte par sa trésorerie, plus l'impact de ces prélèvements obligatoires est important.

Cette fiscalité pénalise la France pour la relocalisation de l'activité industrielle. Ainsi, si les coûts salariaux pour 1 euro de valeur ajoutée produite ont progressé de 25 % en Allemagne depuis 2000 et de 27 % en France dans les secteurs marchands, les impôts dits de production payés par les entreprises représentaient 5,3 % de la valeur ajoutée en 2018 en France, contre seulement 0,5 % outre-Rhin⁵⁴.

53 L'impôt sur les sociétés en France a un taux marginal élevé (l'un des plus élevés de l'OCDE), mais une assiette constituée de nombreuses limitations et relativement favorable par rapport aux autres pays. Au total, l'IS français représente une charge fiscale de l'ordre de 3 points de PIB pour les entreprises, ce qui situe la France tout à fait dans la moyenne de l'Union européenne.

54 Les Echos, *Budget 2021 : la France tente de recoller à l'Allemagne en réduisant ses impôts de production*. <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/budget-2021-la-france-tente-de-recoller-a-lallemagne-en-reduisant-ses-impots-de-production-1249607>

Ce montant n'est pas négligeable : pour donner un ordre de grandeur, ces 5 points de PIB de prélèvements obligatoires représentent une grande partie de l'écart de taux de marge (EBE/VA) entre la France et la moyenne européenne. **C'est dans ce cadre que le gouvernement prévoit d'abaisser déjà de 10 milliards d'euros les impôts dits de production**, ce qui représente environ 0,5 point de PIB. Cette baisse doit permettre de diviser dès 2021 la CVAE par deux, et réduire la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Un renforcement à court terme de la baisse de la CVAE serait souhaitable, possiblement en ciblant les territoires afin d'offrir un avantage comparatif aux PME et ETI qui y sont installées. Elle devrait respecter le principe d'égalité fiscale constitutionnel, qui permet toutefois de traiter différemment des situations fiscales objectivement différentes. À défaut d'une baisse directe des taux dans les territoires épars, elle pourrait par exemple passer par des zones de franchise.

La suppression de la CVAE aurait un impact financier fort pour les collectivités territoriales à hauteur de 16,6 milliards d'euros, les communes en bénéficiant jusqu'alors à 26 %, les départements 49 % et les régions 25 %. Il faudrait alors compenser cet impact.

La suppression de la CVAE pourrait être privilégiée dans les villes moyennes et les territoires épars, ce qui leur offrirait un avantage comparatif et leur permettrait de continuer à investir malgré le contexte délétaire.

Recommandation

Dans la continuité de la baisse globale de la CVAE décidée dans le plan de relance, supprimer, en priorité dans les villes moyennes et les .../...

territoires épars, la CVAE qui pèse sur les PME et ETI. Cette suppression permettrait de leur offrir un avantage comparatif et de continuer d'investir malgré la baisse de leurs résultats à cause du ralentissement économique français et mondial. Cette réforme doit être le point de départ d'une réflexion visant à supprimer les impôts sur la production sur les PME et ETI des territoires épars, qui devrait passer par un mécanisme permettant de respecter le principe d'égalité fiscale constitutionnel.

La transmission des entreprises, en particulier dans les territoires épars, pose également question⁵⁵.

Pour garder les centres de décision en France et soutenir les stratégies de conquête internationale de nos ETI, il convient d'assurer la continuité du capital et d'en faciliter la transmission. Il s'agit d'un enjeu important de la politique économique des années à venir : une ETI sur deux sera amenée à se transmettre dans les dix ans. 1,5 million d'emplois sont en jeu. Une première étape décisive a été franchie avec la loi de finances 2018 qui introduit notamment le remplacement de l'ISF par l'IFI et la mise en place d'une *flat tax* à 30 %. La suppression de l'ISF permettra de stabiliser l'actionariat de long terme de nos ETI et d'attirer de nouveaux investisseurs. Le prélèvement forfaitaire unique réduira le coût des transmissions. Dans la mesure où le paiement de la transmission des ETI s'opère par le versement de dividendes, l'allègement de la fiscalité des dividendes réduira le coût de la transmission. Compte tenu des enjeux en termes d'emploi et de pérennité de la base industrielle française, il est nécessaire d'aller plus loin. Aujourd'hui, les taux de transmission en France restent significativement plus faibles qu'en Europe : 17 % de transmissions intrafamiliales contre 56 % en Allemagne et 69 % en Italie.

Quelles perspectives ? L'enjeu de la succession, au cœur des deux modèles

La Bavière et la Lombardie sont des cas typiques d'économies productives efficaces dans le Mittelstand et de l'Italie du Nord.

Dans les deux cas, le caractère familial des entreprises, qui a pu constituer un atout, pourrait devenir un handicap dans les années à venir, dès lors que le départ à la retraite et le décès des dirigeants pourraient entraîner des problèmes de succession. Dans un rapport de 2018, l'OCDE⁵⁶ avait d'ailleurs montré qu'un nombre croissant d'entrepreneurs allemands ne trouvait pas de successeurs pour leur entreprise, ce qui peut être lié à la faible démographie allemande.

Ce risque explique, en Allemagne, la réforme du droit des successions qui a favorisé les héritiers directs et largement abaissé la fiscalité sur la transmission de parts d'entreprises (s'il conserve ses parts dans l'entreprise et maintient l'emploi pendant plus de cinq ans, un héritier peut ainsi échapper à 85 % à 100 % des droits de succession, qui peuvent théoriquement atteindre 30 %). En Italie, l'impôt sur les successions est de 4 % (6 % pour la famille en ligne indirecte, 8 % pour les non membres de la famille) avec un abattement à hauteur de 1 million d'euros par héritier.

Le modèle allemand de fiscalité des entreprises pourrait inspirer la fiscalité française. Ainsi, afin de favoriser à la fois la conservation de l'emploi en France et la transmission du capital productif dans ces territoires, la fiscalité du patrimoine pourrait être largement allégée, à condition que les emplois de l'entreprises soient dans des territoires épars, et qu'ils soient maintenus au moins plusieurs années. La Commission européenne estime que les impôts sur le patrimoine des

55 Cela était déjà souligné dans Institut Montaigne, 2018, *ETI : taille intermédiaire, gros potentiel*

56 <https://www.oecd.org/cfe/smes/GERMANY-IE-Country-Note-2018.pdf>

entreprises et ménages représentaient 4,6 % du PIB en France en 2018, contre des moyennes de 2,4 % dans la zone euro, de 2,5 % dans l'Union européenne et 1,1 % en Allemagne⁵⁷. Pour ne prendre que l'exemple du droit des successions allemand, pour une succession d'une valeur de cinq millions (un seuil qui recouvre la transmission de très nombreuses TPE/PME), l'abattement pour les enfants héritiers (c'est-à-dire la somme sur laquelle aucun droit de succession n'est payé) est de 500 000 euros contre 100 000 euros en France, et le taux marginal maximal est de 30 % contre 45 % en France. Le pacte Dutreil permet certes de réduire l'imposition par rapport au régime de droit commun mais il est très complexe dans sa mise en œuvre. Pour maintenir l'activité économique dans les territoires, il pourrait être envisagé de relever significativement l'abattement sur l'assiette des successions sur le patrimoine de nature professionnelle, jusqu'à par exemple 1 million. Cette réforme nécessiterait toutefois de vérifier que la première condition, celle de la localisation de l'emploi dans les territoires éparés, ne contrevient pas à la norme constitutionnelle d'égalité devant l'impôt.

74

Recommandation

Réduire la fiscalité du patrimoine afin de favoriser la transmission familiale des entreprises qui créent des emplois dans les territoires, sous condition de maintien de cet emploi. Ce dispositif pourrait être inclus dans un Pacte Dutreil réformé et simplifié afin de favoriser le maintien de l'activité économique dans les territoires éparés.

2.2. Les mutations actuelles du travail pourront être rendues favorables pour les territoires en investissant dans l'interconnexion numérique et le télétravail

Une évolution des pratiques durant la crise qui appelle à repenser le territoire et son organisation professionnelle

Le confinement dans le cadre de la crise du Covid-19 a largement fait évoluer les pratiques et favorise aujourd'hui l'extension du télétravail. Selon un sondage Odoxa, 76 % des salariés souhaitent que le télétravail se développe davantage à l'avenir⁵⁸. Avant le confinement, le télétravail était pratiqué par entre 8 % et 17 % des salariés, selon la manière de décompter ce recours au télétravail (de « au moins une heure par mois », à « un jour par semaine »). Il pourrait encore être favorisé par l'intérêt qu'en tirent les parties prenantes. Si les salariés peuvent y gagner dans la liberté d'organisation et la suppression ou, en cas de *coworking*, la réduction des temps de transport, les entreprises pourraient bénéficier d'une augmentation de la productivité, avec des gains organisationnels fondés sur des objectifs de résultat plus que sur des objectifs de moyens. La réduction des coûts immobiliers et des coûts fixes de fonctionnement liée au télétravail pourrait en revanche être en partie compensée par l'augmentation de ceux liés à l'informatique et à la confidentialité.

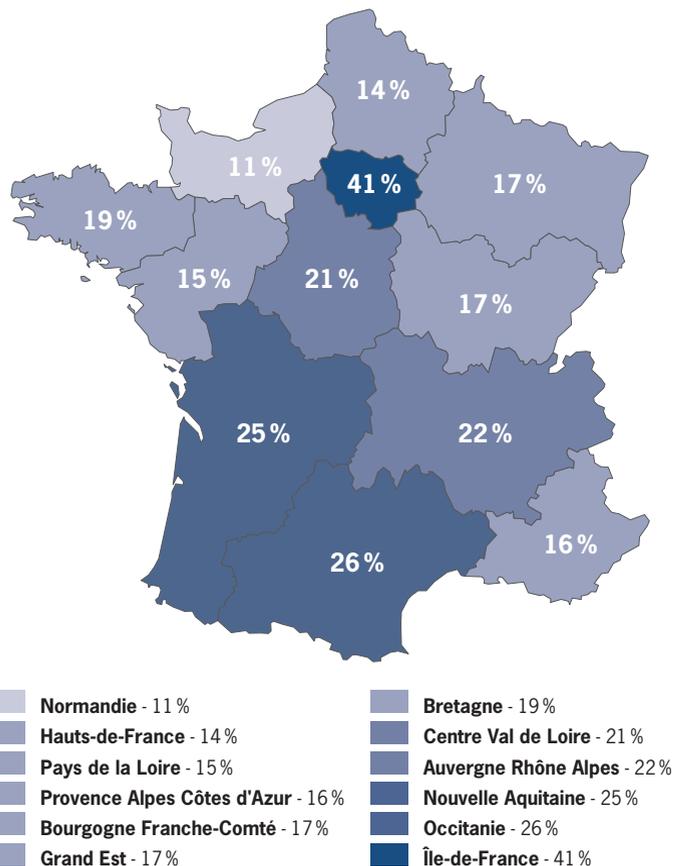
75

57 Fiche du site Fipeco, 10) *Les impôts sur le patrimoine des ménages*, <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-imp%C3%B4ts-sur-le-patrimoine-des-m%C3%A9nages>

58 Odoxa, 2020 *Le Covid-19 bouleversera durablement le rapport au travail des Français*, <http://www.odoxa.fr/sondage/covid-19-bouleverse-deja-modifiera-durablement-rapport-francais-travail/>

Pratique du télétravail

(en % de salariés - moyenne = 24 %)



Source : Odoxa, 2020, *Le Covid-19 bouleversera durablement le rapport au travail des Français.*

Le développement du télétravail pourrait être un avantage comparatif des métropoles au détriment des territoires éparés. Pourtant, il est nécessaire qu'il soit orienté afin de permettre d'offrir aux entreprises des territoires éparés un accès à une main d'œuvre qualifiée nécessaire à leur développement.

Cette réalité pose la question de l'organisation professionnelle du monde économique. Actuellement, elle est structurée autour de grandes chambres (des métiers, d'agriculture, de commerce et d'industrie), au sein desquelles se retrouvent des professionnels du monde économique mais aussi divers acteurs locaux, pour certains relativement éloignés du secteur économique. Ces organismes consulaires cohabitent avec des structures partenariales (partenaires sociaux), qui travaillent moins sur la constitution de filières que sur des questions juridiques liées aux conditions de travail. L'organisation du monde professionnel ne reflète pas l'interconnexion de l'économie et n'est pas propice à la constitution de réseaux entre les acteurs d'une même filière régionale. Une réflexion pourrait être engagée pour réduire les structures consulaires, et organiser leurs travaux avec les partenaires sociaux autour de la constitution de filières régionales et par grandes branches de l'activité économique.

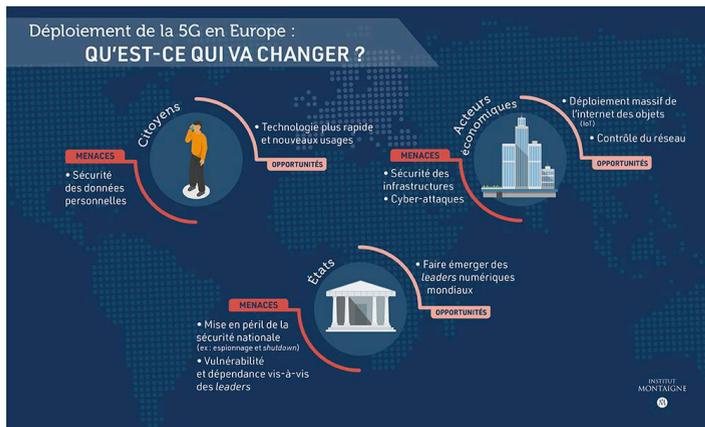
Étendre la couverture numérique du territoire (haut débit / 5G)

La couverture en 5G présente des enjeux transversaux, qui dépassent le seul cadre des territoires éparés. Technologie de rupture, elle devrait ouvrir un champ très large d'activités économiques nouvelles. En raison de ses principales caractéristiques⁵⁹, cette technologie permettra l'apparition de nouvelles offres de service dans des domaines aussi divers que la production industrielle robotisée, le pilotage de véhicules autonomes ou encore les objets connectés. Les enjeux économiques, de souveraineté et de sécurité nationale soulevés par la 5G excèdent certainement la question des inégalités territoriales. La Commission européenne a ainsi estimé en 2016 que les retombées

⁵⁹ Il s'agit notamment de la rapidité du débit, du fonctionnement décentralisé et de la capacité de slicing (c'est-à-dire de séparer l'utilisation du réseau selon les demandes des utilisateurs). Pour en savoir plus, voir notamment : Institut Montaigne, 2019, *L'Europe et la 5G : passons la cinquième.*

économiques annuelles liées à la 5G pouvaient s'élever à plus de 110 Mds€ par an à l'échelle de l'Union.

être facilité pour certains publics isolés grâce à des cours effectués à distance par le biais de la réalité virtuelle immersive.



Elle constitue néanmoins une opportunité unique pour répartir différemment l'activité économique sur les territoires français. D'une part, cette technologie permet de compenser une partie des faiblesses structurelles de la ruralité puisqu'elle permet de contourner les obstacles relatifs à l'interconnexion limitée à la mondialisation (éloignement des hubs aéroportuaires, voies autoroutières ou ferroviaires distantes des accès portuaires, etc.). D'autre part, elle offre des relais de croissance pour les territoires, en permettant l'installation de grappes d'entreprises en tout point du territoire national sur de nouveaux secteurs d'activité concurrentiels.

La couverture 5G représente également un levier de renforcement de la qualité et de la densité des services publics sur le territoire. Grâce aux applications qu'elle permet, comme la réalité augmentée, la 5G pourrait étoffer l'offre de services publics dans le domaine de la santé, par le biais par exemple d'interventions médicales spécialisées à distance. Similairement, l'accès à l'enseignement – et en particulier l'enseignement supérieur – pourrait

Bénéficier de ces retombées suppose une mobilisation rapide pour investir sans délai dans l'établissement d'un réseau 5G et le développement des modèles d'affaires qu'il rend possible. Or, face à la concurrence étrangère et notamment chinoise, la France et ses partenaires européens se sont mobilisés tardivement et avec des moyens excessivement modestes. L'Union européenne s'est engagée en 2016 dans le soutien au développement de la filière via un partenariat public-privé assorti d'une enveloppe globale de 700 M€. Les pouvoirs publics français ont, par ailleurs, défini à l'été 2018 une feuille de route afin notamment de faciliter les expérimentations 5G par le biais d'appels à projet, lancés en janvier 2019.

La France pourrait s'inspirer du mécanisme allemand et consacrer davantage de moyens à accélérer le développement de la couverture 5G dans les territoires épars. En France, la mise aux enchères des fréquences 5G a rapporté 2,8 Mds€ à l'État, à charge pour les opérateurs de couvrir 90 % du territoire et deux tiers de la population d'ici 2025. L'argument invoqué pour expliquer la relative modération du prix par rapport à d'autres pays est de ne pas trop obérer les capacités d'investissement des opérateurs. En Allemagne, la stratégie retenue est différente : la mise aux enchères a coûté plus de 6 Mds€ aux opérateurs télécoms, mais dans le même temps l'État consacre environ 5 Mds€ de son plan de relance à équiper les zones peu denses en 5G. La France pourrait consacrer une partie de son budget, ou mobiliser les ressources de la Caisse des dépôts (Banque des territoires ou prêts sur fonds d'épargne), pour accélérer l'équipement en 5G porté par les attributaires de fréquences, bien avant 2025. À l'échelle européenne, il s'agit, de facto ou de jure, de favoriser les opérateurs européens dans l'équipement du marché domestique.

Recommandation

Soutenir financièrement la couverture rapide du territoire national en 5G, en particulier dans les zones peu denses, et favoriser le développement d'un écosystème français et européen autour des usages de la 5G en favorisant les entreprises européennes pour le marché domestique.

Organiser un télétravail qui n'isole pas en limitant l'artificialisation des sols (espaces de *coworking*)

Le télétravail offre d'une part la possibilité d'une meilleure répartition de la population, et donc de la consommation, sur le territoire, et d'autre part un meilleur accès aux ressources humaines pour les entreprises implantées sur le territoire.

Les premiers mois suivant le déconfinement ne permettent pas de prédire un changement sur le long terme des préférences, mais à court terme, la recherche de maisons dans des milieux plus éparés a largement cru pendant et après le confinement (+ 38%), quand elle baisse par exemple pour Paris (- 12%)⁶⁰. Cette évolution, qui se fonde sur la possibilité accrue de télétravail, permettrait de **découpler lieu d'implantation des entreprises et lieu de travail des salariés**. L'appariement serait facilité, les entreprises dans les territoires pouvant recruter la main d'œuvre manquante (en particulier qualifiée), et les personnes vivant dans les villes moyennes ayant un meilleur accès au marché de l'emploi des autres territoires.

Ce télétravail doit toutefois encore être organisé, en limitant l'artificialisation des sols et en maintenant la sociabilité par le réaménagement de bâtiments en espace de *coworking*. Il existe aujourd'hui 1 700 espaces de *coworking* (au sens large), qui ont ouvert depuis leur apparition en 2008. Toutefois, près de la moitié sont en Île-de-France⁶¹. Le rapport de Patrick Levy-Waitz,

Coworking : Territoires, Travail, Numérique, remis en 2018, soulignait déjà les nécessités d'accompagner et de favoriser l'émergence de ces espaces. Le principal besoin est l'accompagnement de ce développement, afin qu'il se fasse de manière équitable sur le territoire et pas par une artificialisation des sols. Dans ce cadre, le Conseil national des tiers lieux, qui a été installé le 17 juin 2019, pourrait participer à une mission de recensement des bâtiments, en particulier ceux appartenant aux collectivités publiques, qui pourraient accueillir de nouveaux espaces de *coworking*. Des bâtiments d'entreprises privées confrontées à la transformation de leur métier et à la cession d'emprises immobilières (typiquement la grande distribution ou le secteur bancaire) pourraient également trouver dans cette activité une nouvelle destination. En outre, le Fonds de co-investissement de l'ANRU et d'Amundi, dédié aux tiers-lieux et aux espaces de *coworking* implantés dans les Quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV), pourrait être étendu au bénéfice des projets dans des villes moyennes, en privilégiant la rénovation et l'adaptation du bâti existant afin de l'adapter aux besoins du *coworking*. Enfin, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) pourrait organiser des formations afin de professionnaliser les animateurs des tiers-lieux et inciter leur dimensionnement pour favoriser un *coworking* accueillant la plus grande gamme de professions possibles. Cet accompagnement devrait permettre à ces espaces d'accueillir les cadres pouvant préférer vivre dans les villes moyennes en continuant à travailler pour une entreprise implantée dans une métropole.

Ces soutiens permettront d'utilement compléter, en faveur des villes-moyennes, le projet du gouvernement doté de 45 M€, d'ouverture de 300 Fabriques de territoire (tiers lieux comprenant des espaces de *coworking*). Ces 300 espaces doivent être implantés d'ici 2022 pour 150 dans les quartiers politique de la ville (QPV), et pour 150 dans les milieux ruraux. Les villes moyennes et territoires éparés ne sont ainsi, aujourd'hui, pas une priorité de ce plan.

60 Le Figaro, 5 juin 2020, *La campagne, nouvel eldorado des citadins*.

61 Le Monde, 28 mai 2020, *Espace de *woworking* recherche télétravailleurs*.

Recommandation

Engager un recensement des lieux appartenant aux collectivités publiques pouvant accueillir des espaces de *coworking* dans les villes moyennes et les territoires éparés.

Étendre le fonds de co-investissement ANRU – Amundi, aujourd'hui doté de 50 M€, afin de financer la rénovation et l'adaptation de bâtiments en faveurs du *coworking* dans les villes moyennes ne disposant pas assez d'infrastructures pouvant accueillir ces activités.

Missionner l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) pour professionnaliser les animateurs de tiers-lieux et accueillir une gamme très large de salariés dans ces espaces de *coworking*.

des investissements engagés, pour tout investissement visant à équiper les PME et ETI de la technologie nécessaire à développer leur production et la distribution de leurs produits (développement d'une plateforme de marché, d'un site internet, interconnexion avec des circuits de distribution ou de livraison, serveurs, formation, éligibilité des volontaires territoriaux en entreprise, etc.).

Un tel crédit d'impôt pour développer l'investissement technologique des PME et ETI des territoires éparés pourra en théorie passer le filtre constitutionnel. De fait, de nombreux dispositifs dérogatoires à la fiscalité générale existent, par exemple pour l'Outre-mer, pour la collectivité de Corse, ou encore pour les cotisations sociales en zones franches. En effet, le principe d'égalité devant la loi fiscale comme celui devant les charges publiques (articles 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) ne font pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit. Le Conseil constitutionnel, qui se refuse à apprécier les effets globaux du système fiscal pris dans son ensemble, contrôle le respect du principe d'égalité pour chaque imposition prise isolément (Cons. const., 17 sept. 2010, n° 2010-28 QPC, Association sportive Football Club de Metz, D. 2011. 703). Il serait alors possible de montrer que l'incitation à investir dans le numérique offerte par ce crédit d'impôt répond au risque de fracture numérique, ce qui constitue à la fois un motif d'intérêt général et traduit des situations différentes entre les territoires, justifiant un traitement différencié. Pour qu'il soit constitutionnel, il faudrait cependant veiller à ce que tous les territoires qui souffrent de ce retard de numérisation de leurs PME & ETI puissent bénéficier effectivement de ce dispositif.

La relocalisation d'activités industrielles ne pouvant être faite à court terme, des gains de productivité alternatifs pourraient être gagnés dans les territoires en couplant le soutien au *coworking* à celui en faveur de jeunes pousses (*start-ups*). Si la contribution des TIC à la productivité est aujourd'hui stabilisée⁶² dans les métropoles, l'augmentation des *start-ups* dans les villes moyennes pourrait permettre une augmentation de la productivité, et *in fine* de l'attractivité, de ces territoires éparés. Elle contribuera, avec la possibilité de relocalisations, à créer de la richesse dans les territoires éparés.

Cette logique peut être étendue à l'ensemble des PME et ETI présentes dans les milieux éparés : la technologie peut permettre de compenser leur éloignement géographique pour y renforcer l'emploi et la production. Un crédit d'impôt de modernisation technologique (CIMT) pourrait être proposé à l'ensemble des PME et ETI, à hauteur de 66 %

⁶² Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?, premier rapport du Conseil national de productivité, avril 2019.

Recommandation

Soutenir la création de *start-ups* en milieux épars, en articulant ce programme avec ceux pouvant favoriser les infrastructures et l'écosystème productif des villes moyennes (notamment le programme cœur de villes) et des territoires épars.

Créer un crédit d'impôt (CIMT) pour développer l'investissement technologique des PME et ETI des territoires épars.

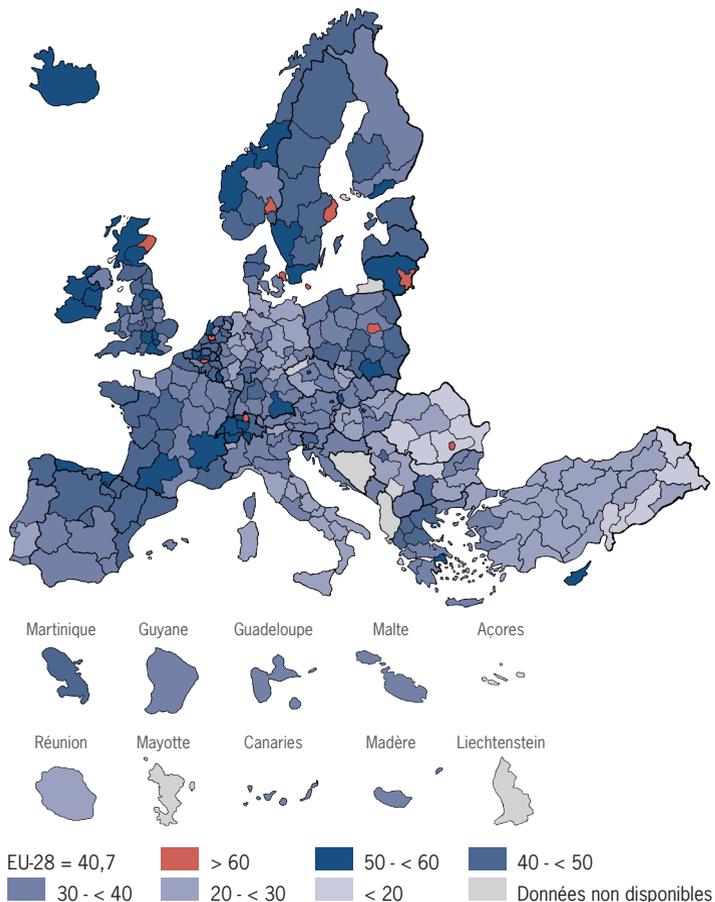
L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES ÉPARS DEVRA ÊTRE RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA RELANCE POST COVID

1. Les territoires épars pâtissent d'un manque de moyens lié à la mobilité et à la formation primaire et professionnelle

1.1. Des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur, reflet d'une répartition hétérogène de l'offre de formation sur le territoire

Les inégalités géographiques de formation supérieure sont marquées en France comme à l'étranger. L'augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur en France constatée depuis les Trente Glorieuses a bénéficié à l'ensemble du territoire, ce qui correspond à un rehaussement global du niveau de formation de la population. Néanmoins, les écarts de formation entre les régions persistent. La part de population âgée de 30 à 34 ans qui est diplômée de l'enseignement supérieure atteint ainsi 59,9% en Île-de-France contre 28,3% dans l'ex-région Basse-Normandie et 35,0% dans l'ex-région Languedoc-Roussillon.

**Part des diplômés de l'enseignement supérieur
dans la population âgée de 30 à 34 ans**



Source : Eurostat, 2019, échelon régional NUTS 2.

Cette situation est en partie due à la concentration très marquée des établissements en Île-de-France et dans les grandes métropoles. Plus qu'entre les académies, c'est ainsi au sein de ces académies que la carte des formations est la plus concentrée. Plus des deux tiers des étudiants sont concentrés dans 22 grandes villes et métropoles, alors que celles-ci regroupent 29 % de la population française⁶³. À l'inverse, les territoires qui représentent 46 % des bacheliers ne disposent que de formations dites de proximité (STS, CPGE, IUT). Pour certains territoires faiblement urbanisés, qui comptent près de 2 000 bacheliers chaque année, l'inégalité est encore plus marquée car ils ne disposent d'aucune formation d'enseignement supérieur⁶⁴. Au total, seulement 0,4 % des effectifs du supérieur étaient implantés en dehors des unités urbaines.

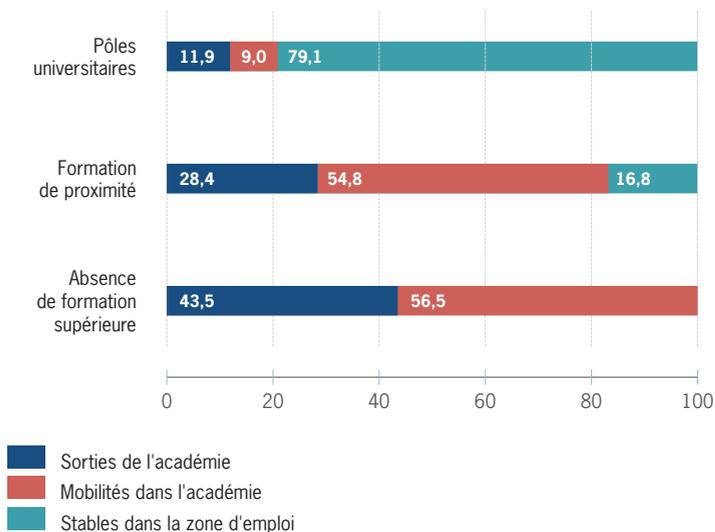
1.2. Ces disparités territoriales emportent de fortes conséquences sociales et économiques qui pourraient être le principal frein à une volonté de rééquilibrage, et nécessitent une action à moyen terme

L'hétérogénéité territoriale de l'offre de formation se traduit par une contrainte à la mobilité et, en conséquence, à un départ du territoire d'origine. Si ce constat relève de l'évidence lorsqu'aucune formation d'enseignement supérieur n'est disponible sur le territoire du bachelier, il est également très marqué lorsque seules des formations de proximité sont présentes : 83 % des bacheliers sont alors mobiles, contre 21 % seulement pour ceux qui résident à proximité de pôles universitaires.

63 Source : Insee, 2018.

64 Source : Insee, 2019, *Aller étudier ailleurs après le baccalauréat : entre effets de la géographie et de l'offre de formation.*

Mobilités des étudiants néo-bacheliers selon le type de zone d'emploi dont ils sont originaires



Source : Insee 2019 à partir de MESRI-SIES.

Enfin, ces disparités induisent un affaiblissement en compétences du territoire.

Le départ des jeunes du territoire pour la métropole régionale ou l'Île-de-France pour plusieurs années risque effectivement de conduire à un éloignement géographique définitif. Pour les aires de densité de population limitée, le départ des jeunes bacheliers pour les études supérieures marque ainsi une perte de capital humain qui peut être définitive si un retour à l'emploi sur le territoire ne lui succède pas.

Cette situation conduit inévitablement à un phénomène d'éviction de l'enseignement supérieur de certains jeunes issus de catégories

sociales modestes ou contraint le choix d'orientation. Les étudiants qui ne sont pas en mesure de se déplacer ou qui ne souhaitent pas se déplacer sont alors conduits à choisir l'une des formations proposées sur le territoire (lorsqu'il y en a). Ainsi, les bacheliers venant d'un territoire offrant uniquement des formations de proximité s'orientent près de 25 % plus vers les IUT et les STS que ceux issus de villes comptant un pôle universitaire.

Au total, les disparités géographiques dans l'offre de formation impliquent un appariement sous-optimal entre l'offre et la demande de formation.

Les contraintes d'orientation affectent la qualité de l'appariement sur le marché du travail puisque le type de formation suivie par les étudiants demeure déterminant pour l'entrée sur le marché du travail et l'obtention d'un emploi correspondant aux qualifications acquises lors des études.

1.3. La formation professionnelle, récemment réformée, en s'appuyant davantage sur les entreprises, risque de défavoriser les territoires épars, à rebours d'autres politiques publiques volontaristes pour rééquilibrer l'économie

La formation professionnelle représente à l'échelle nationale des dépenses très importantes et donc un levier majeur pour lutter contre les inégalités territoriales. En 2017, 26,3 Mds€ (soit 1,15 % du PIB) sont consacrés à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, hors dépenses directes des entreprises⁶⁵.

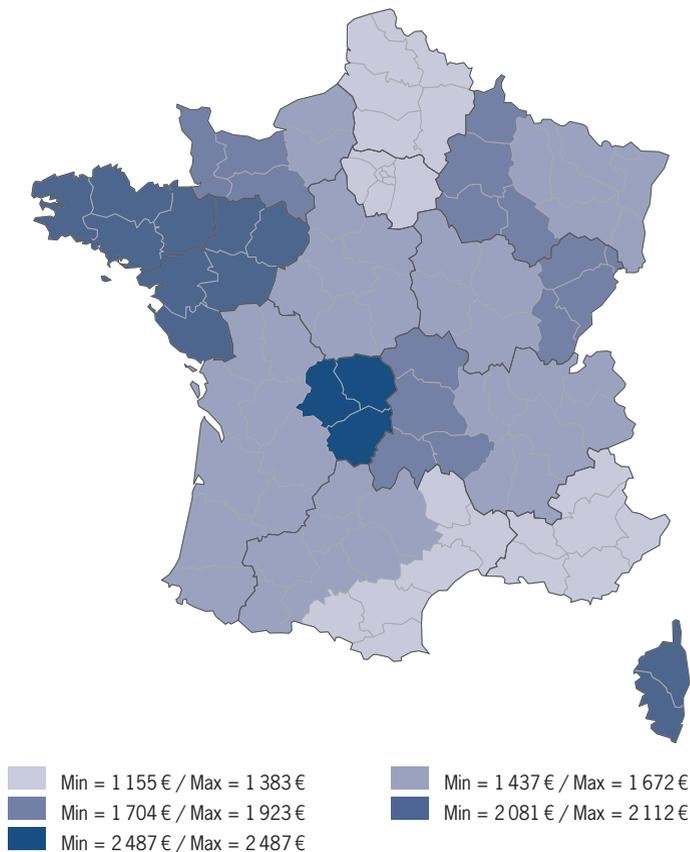
Les réformes durant les années 2010, si elles ont permis de faciliter le recours à la formation en l'individualisant davantage, n'ont pas visé à contrecarrer les inégalités territoriales. Les dernières réformes, et en particulier celle issue de la loi du 5 septembre 2018, ont permis de rationaliser la formation professionnelle. Sur le plan individuel, le compte personnel de formation (CPF) est comptabilisé non plus en heures mais en euros. Les bénéficiaires

65 Annexe au projet de loi de finances (Jaune budgétaire), PLF 2020.

– en premier lieu les salariés – peuvent ainsi choisir des formations selon leur coût et non selon le nombre d’heures qu’elles comprennent, avec chaque année 500 euros par salarié, ou 800 pour les moins qualifiés. L’organisation publique est également simplifiée, la Caisse des dépôts et consignations devenant le seul organisme gestionnaire du CPF à partir de 2020. Le service public pour l’emploi (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi, APEC) gère l’organisation des parcours de formation pour les demandeurs d’emploi, tandis que des prestataires privés ont été sélectionnés pour les actifs. Un plus grand contrôle de la qualité des formations est mis en place. Cette réforme permet finalement de responsabiliser davantage les bénéficiaires du compte personnel de formation, et de limiter le nombre d’acteurs impliqués dans l’organisation des formations, nombre qui créait une grande complexité et inefficience de la dépense.

Rien ne devant favoriser les territoires moins dynamiques, les inégalités territoriales seront toujours maintenues, voire favorisées, par ce système. Deux facteurs principaux expliquent l’accès inégal à la formation. D’une part, la formation initiale facilite l’accès à la formation continue et accroît son efficacité⁶⁶. En 2012 par exemple, chez les actifs occupant un emploi, 66 % des diplômés de niveau supérieur à bac + 2 ont suivi au moins une formation continue dans l’année, contre 25 % des personnes sans diplôme. Les salariés des territoires moins dynamiques étant en moyenne moins qualifiés, c’est dans ces territoires que la propension à suivre une formation professionnelle est la moins grande. D’autre part, l’offre de formation professionnelle est majoritairement concentrée dans les grandes villes, et son accès depuis les lieux moins densément peuplés est plus difficile⁶⁷. Au-delà de la question des actifs, les dépenses moyennes de formation par chômeur sont également inférieures dans les territoires où il y a le plus de chômeurs, qui sont les territoires les moins dynamiques⁶⁸.

Dépense moyenne de formation par chômeur en 2012



Source : rapport sur les dépenses de formation professionnelle continue, janvier 2015. Conseil national de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelle (CNEFOP).

66 Lettre Tresor Eco n°165, mars 2016, *Formation initiale et continue : quels enjeux pour une économie fondée sur la connaissance ?*

67 Institut Montaigne, 14 mars 2019, *Inégalités : territoriales, peut-être, sociales, surtout.*

68 France Stratégie, *Dynamiques et inégalités territoriales*, juillet 2016.

Ces inégalités n'ont ainsi pas été contrebalancées par les réformes de la formation professionnelle, ni par celles concomitantes de l'apprentissage, qui ont pris place depuis 2010.

2. Le plan de relance doit flécher les moyens vers l'accélération d'un verdissement de l'économie s'appuyant sur les territoires épars

Le rebond de l'activité et de l'attractivité des territoires doit constituer une trajectoire soutenable au plan environnemental. Ce principe repose tout à la fois sur une **contrainte** et sur une **opportunité**. D'un côté, les nouvelles activités humaines sur les territoires doivent être responsables et prendre en compte la contrainte écologique. De l'autre, les secteurs d'activité relevant de l'économie verte constituent une opportunité de croissance pour nos territoires.

Le retour attendu et encouragé sur les territoires nécessite une adaptation de l'habitat pour que ce mouvement, non seulement ne se traduise pas par une aggravation de notre empreinte environnementale, mais offre également l'occasion d'accélérer le verdissement de notre économie.

2.1. Investir dans la rénovation énergétique en prêtant attention au parcours client pourra permettre de créer des emplois dans les territoires épars

Un développement équilibré et durable du territoire nécessite un effort substantiel sur le secteur du bâtiment⁶⁹. Le bâtiment représente ainsi 43 % de la consommation d'énergie finale en France, loin devant les autres secteurs, et compte pour près du quart des émissions de gaz à effet de serre⁷⁰.

69 Institut Montaigne, 2019, *Rénovation énergétique : chantier accessible à tous*.
70 Source : ministère de la transition énergétique et solidaire.

L'amélioration de l'efficacité des bâtiments est ainsi indispensable à l'accomplissement de la transition énergétique. Si des moyens importants ont déjà été mobilisés pour accélérer la rénovation du parc, de l'ordre de 5 Mds€ par an au total, le résultat n'en demeure pas moins décevant : entre 2009 et 2016, la consommation d'énergie du parc immobilier a baissé de seulement 1 %.

Le défi de l'efficacité énergétique des bâtiments consiste à réduire la consommation d'énergie pour permettre un retour responsable et attractif sur le territoire. Le niveau de service et de confort doit donc être amélioré. Quatre éléments peuvent être mobilisés pour y parvenir : le comportement des usagers, la performance du bâti, l'efficacité des équipements (chauffage, climatisation, éclairage, etc.) et l'emploi de services de pilotage intelligent, management de l'énergie, automatismes et contrôle du bâtiment⁷¹.

Dans cette perspective, le plan de relance et de rééquilibrage territorial devrait poursuivre l'objectif d'accélération de la rénovation du parc existant. Une telle démarche articulera nécessairement trois dimensions : financière, incitative et de formation professionnelle. Si la massification de la rénovation énergétique appellera des financements spécifiques, cet engagement financier doit être assorti d'une démarche incitative pour en maximiser les effets.

Cela suppose de rendre la rénovation énergétique attirante pour tout un chacun, comme l'avait souligné un précédent rapport de l'Institut Montaigne. Pour cela, il faut repartir des raisons pour lesquelles un maître d'ouvrage aurait envie d'effectuer des travaux d'efficacité énergétique. Or, d'un ménage à une municipalité en passant par un grand groupe privé, les facteurs décisionnels diffèrent.

La multiplicité des acteurs pénalise la lisibilité des dispositifs d'incitation à la rénovation énergétique. La logique d'un guichet unique territorial,

71 Institut Montaigne, 2019, *Rénovation énergétique : chantier accessible à tous*.

qui pourrait être porté par l'ADEME, favoriserait grandement les demandes.

Le succès de la démarche suppose enfin de développer les formations professionnelles se rattachant à la rénovation énergétique pour l'accélérer mais aussi bénéficier de ses retombées sur l'activité et l'emploi. Le développement de formations professionnelles localisées sur les territoires constitue, par ailleurs, un levier de fixation de l'emploi au plus près des besoins et partant de son rééquilibrage au profit des territoires épars.

Recommandation

Encourager la massification des rénovations énergétiques en prêtant attention au parcours client, avec la logique d'un guichet unique, et en développant les formations professionnelles s'y rattachant.

Ces formations professionnelles dans ce secteur en plein développement pourront être financées en priorité dans les territoires épars.

2.2. Renforcer les réseaux électriques, pour favoriser la production déconcentrée d'électricité

Le regain d'activité et de logement sur les territoires se traduira nécessairement par une évolution de la demande d'énergie et notamment d'électricité. Tandis que la consommation énergétique se concentre actuellement sur les métropoles, tant en raison de la densité de l'habitat que de l'implantation des activités économiques, la déconcentration résidentielle et économique impliquera mécaniquement un basculement de la demande énergétique au profit des territoires épars.

Cette évolution fournit l'occasion d'accélérer la modernisation de l'offre énergétique et ainsi accélérer la transition énergétique. Alors que

le secteur de l'électricité est historiquement centralisé – particulièrement en France –, la production renouvelable d'électricité est essentiellement décentralisée, à l'instar de l'éolien et du solaire. Le basculement vers une consommation également décentralisée fournit l'occasion d'un appariement territorialisé de l'offre et de la demande énergétiques.

La déconcentration de l'offre d'électricité se révélera également un atout pour appuyer le développement des nouveaux usages, en particulier le véhicule électrique. Le regain d'intérêt pour l'habitat dans les zones rurales risque effectivement d'augmenter les besoins de déplacements individuels, dont seuls l'adaptation des transports en commun et l'essor du véhicule électrique permettront de limiter l'empreinte environnementale.

Dès lors, des investissements importants devront donc être consentis par les gestionnaires d'infrastructures énergétiques, ainsi que l'Institut Montaigne l'a souligné dans une note récente⁷². Il s'agit là d'un prérequis pour favoriser la production déconcentrée d'électricité et accélérer la transition écologique.

Dans ce contexte, le plan de relance et de rééquilibrage territorial devra soutenir l'adaptation des réseaux de transport et de distribution d'énergie. En particulier, d'importants investissements dans les réseaux électriques sont nécessaires pour faire face à l'éparpillement des lieux de production liés aux énergies renouvelables, ainsi qu'à l'évolution de la demande en nouveaux modes de transport électriques.

Recommandation

Favoriser et soutenir la production déconcentrée d'électricité en investissant dans les infrastructures de transport et de distribution énergétique, notamment les réseaux électriques.

72 Institut Montaigne, 2019, *Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux*.

2.3. Contenir l'artificialisation des sols, pour un retour responsable sur les territoires

Enfin, le regain d'intérêt pour l'habitat dans les territoires ne peut avoir pour pendant une extension marquée de la surface artificialisée des sols qui, par opposition aux espaces agricoles, aux forêts ou milieux naturels, zones humides ou surfaces en eau, correspondent notamment à des zones urbanisées, industrielles ou commerciales.

Alors que la surface artificialisée apparaît plus étendue en France que parmi ses principaux partenaires européens⁷³, l'artificialisation progresse déjà trop rapidement. L'augmentation annuelle de l'artificialisation des sols en France est comprise entre 5 % et 9 %, selon les méthodes de comptabilisation, et touche en particulier les petites communes rurales. Ainsi, si 0,4 % de la surface des communes a été en moyenne artificialisée entre 2009 et 2017, cette part dépasse 5 % de la surface totale pour près de 200 communes de France et atteint même 20 % pour l'une d'entre elles.

Part de la surface artificialisée communale entre 2009 et 2017⁷⁴

Territoires	Valeur
77085 - Chanteloup-en-Brie	16,2 %
83103 - Le Revest-Hes-Eaux	16,4 %
77307 - Montévrain	17,0 %
67033 - Bernolsheim	17,2 %
31462 - Rouffiac-Tolosan	17,2 %
77111 - Chessy	18,6 %
59334 - Lauwin-Planque	18,6 %
56226 - Saint-Malo-de-Beignon	19,0 %
14242 - Épron	19,0 %
77449 - Serris	20,7 %
Moyenne nationale	0,4 %

Source : Observatoire de l'artificialisation des sols – Plan Biodiversité, 2019.

Dès lors, des mesures doivent être prises pour empêcher que le retour sur les territoires ne se traduise par un ultérieur mouvement d'artificialisation des sols. À cet égard, le plan biodiversité, annoncé par le Gouvernement à l'été 2018, fixe l'objectif de « zéro artificialisation nette ». Il convient désormais de prendre des mesures qui permettront d'atteindre cet objectif.

En particulier, les règles d'urbanisme pourraient être modifiées pour ne pas accorder d'autorisation aux constructions conduisant à une artificialisation brute non compensée par des opérations de renaturation d'une surface équivalente. Cette mesure permettrait la stabilisation des

⁷³ France stratégie, 2019, Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols.

⁷⁴ Calcul : évolution de la surface artificialisée / surface communale.

surfaces artificialisées. En complément, les zones non artificialisées pourraient être exclues des politiques de soutien à la construction de logements neufs, si bien que ces programmes ne pourraient être réalisés que sur des aires déjà artificialisées.

Recommandation

Contenir l'artificialisation des sols en modifiant les règles d'urbanisme selon une logique de compensation impérative de l'artificialisation par la renaturation dans les instruments de planification intercommunaux.

2.4 Refonder la pendularité par des infrastructures hydrogène et électrique, mais aussi des trains rapides du quotidien

Des infrastructures hydrogène et électrique pour crédibiliser la décarbonation de l'économie en augmentant la mobilité dans les villes moyennes

Le plan de déploiement des bornes électriques devra nécessairement prendre en compte la cartographie des villes moyennes pour ne pas se faire au détriment de l'aménagement du territoire. Le gouvernement prévoit le déploiement de 100 000 bornes électriques d'ici 2022, contre 29 578 points de charge ouverts au public en 2020. Ce déploiement est une nécessité : sans une possibilité de recharge facile, qui permet un fonctionnement acceptable de voitures électriques qui souffrent déjà parfois d'une trop faible autonomie par rapport aux usages, le plan d'appui à l'achat des voitures électriques ne pourra être un succès. Inversement, tant que la flotte de véhicules électriques n'est pas assez grande, les acteurs privés n'investiront pas dans ces recharges⁷⁵.

L'Allemagne prévoit d'y investir 6,7 Mds€ dans le cadre de son plan de relance⁷⁶. Au-delà de cette nécessité globale pour le soutien à l'industrie automobile et au déploiement d'infrastructures, les bornes devront être déployées sur l'ensemble du territoire, sauf à priver les habitants de certaines zones de la possibilité d'acheter des voitures électriques qui seraient difficilement utilisables, et à condamner ces mêmes zones à ne plus pouvoir attirer des personnes disposant d'une voiture électrique.

Sans ce déploiement de bornes avec un appui national, le passage à une mobilité bas carbone se fera au détriment des territoires épars. Une part importante du déploiement des infrastructures de mobilité verte est prise en charge par les métropoles. Les villes moyennes, et *a fortiori* les zones plus éparses, ne disposent pas de budgets d'investissement permettant d'appuyer aussi efficacement le déploiement de ce type d'infrastructures. Cette inégalité justifie un soutien de l'État ou de la Caisse des dépôts pour le déploiement de bornes électriques dans les zones peu denses. En outre, le déploiement des types de bornes doit être ajusté et ne pas défavoriser les territoires épars. De fait, si 6 % des bornes permettent aujourd'hui la recharge rapide⁷⁷ (avec une puissance supérieure à 50 kW qui permet une récupération de 80 % de la batterie en 20 à 30 minutes), ces bornes sont principalement situées le long des autoroutes, et bénéficient de fait aux territoires déjà les mieux reliés entre eux. Des bornes de charge rapide, ou au moins de charge accélérée (entre 11 et 49 kW) doivent également être déployées dans les zones peu denses, pour ne pas limiter la possibilité d'attirer des salariés ou consommateurs en voiture électrique.

Ce déploiement, couplé au maintien des incitations à l'achat des véhicules électriques, pourrait même limiter une part des inégalités territoriales. Sans même tenir compte d'une éventuelle hausse sur la fiscalité carbone associée aux produits pétroliers, le coût du « plein électrique annuel » est dès

⁷⁶ Les Echos, 4 juin 2020, *La coalition allemande s'accorde sur un plan de relance de 130 milliards d'euros.*

⁷⁷ <https://www.zeplug.com/blog/7-chiffres-cles-sur-les-bornes-de-recharge-pour-vehicule-electrique-en-france/>

⁷⁵ Le Monde, 4 juin 2020, Patrick Pouyanné, PDG de Total : « La question de la pérennité des compagnies pétrolières est posée ».

aujourd'hui environ trois fois inférieur au coût du « plein essence annuel »⁷⁸. Si les deux principaux freins au déploiement des voitures électriques, que sont le coût du véhicule et la disponibilité des bornes de recharge, sont levés, l'augmentation du taux d'équipement bénéficiera en priorité aux zones éparées et villes moyennes dont les habitants utilisent une part plus élevée de leur salaire en carburant.

Recommandation

Appuyer fortement, au niveau national, le déploiement de bornes électriques en territoires éparés, en aidant en particulier les collectivités qui disposent structurellement de moins de capacités d'investissement que les métropoles où les bornes sont aujourd'hui davantage déployées.

Déployer également des bornes de charge rapide (> 50kW) ou au moins de charge accélérée (11 – 49 kW) dans les territoires peu denses, afin de permettre l'attraction par ces territoires de salariés et consommateurs roulant en voiture électrique.

Le déploiement de bornes de recharge hydrogène notamment autour des villes moyennes devra être un complément au déploiement des bornes électriques, pour ne pas renchérir les coûts de transport des productions de ces territoires. L'hydrogène présente des avantages importants par rapport à l'électrique pour les usages intensifs, avec une forte autonomie et des temps de ravitaillement courts. Le transport lourd de marchandises, routier et fluvial, est particulièrement concerné, dès lors que le poids et l'encombrement des solutions à batterie représentent pour lui un frein. C'est dans cette perspective que l'Allemagne investit, sur le plan d'investissements de 50 Mds€ dans le cadre de la relance (sur 130 Mds€ en tout), 7 Mds€ en faveur du combustible

hydrogène dans l'automobile⁷⁹. Des initiatives françaises existent (par exemple Symbio, dans laquelle Michelin et Faurecia ont regroupé leurs activités de pile à hydrogène, convertit les véhicules utilitaires à l'hydrogène). En passant d'un objectif actuel de 100 stations de ravitaillement en 2023⁸⁰ à 200 stations de ravitaillement, cet appui pourrait représenter un surcoût d'environ 100 M€.

Un déploiement précoce de ces bornes de recharge hydrogène, couplé à l'appui au déploiement d'autocars et bus verts qui les utiliseraient, pourrait offrir un avantage comparatif à ces territoires. Un débouché important des stations de distribution de l'hydrogène pourrait être les autocars assurant les transports inter-villes, dont le marché a été libéralisé en 2015, ainsi que les bus à hydrogène qui commencent à être utilisés sur le territoire, par exemple à Jouy-en-Josas ou à Pau.

Si le plan de relance prévoit d'investir 2 Mds€ dans l'hydrogène sur la période 2021-2022, il faudra prêter une attention particulière à la réparation de ces sommes, afin qu'elles ne soient pas dépensées au seul profit d'axes reliant les métropoles entre elles. Dans le calendrier des travaux, la construction d'infrastructures à hydrogène en France doit être menée sur l'ensemble du territoire, et ne pas être priorisée au profit des métropoles et au détriment des territoires éparés.

Recommandation

Appuyer au plan national le déploiement des bornes de recharge d'hydrogène dans les villes moyennes et les territoires éparés, afin que leur équipement ne soit pas considéré comme secondaire par rapport à celui des métropoles. En passant d'un objectif actuel de 100 stations
.../...

⁷⁸ Enjeux du développement de l'électromobilité pour le système électrique, mai 2019, RTE (<https://www.concerte.fr/system/files/concertation/Electromobilit%C3%A8se%20vFinale.pdf>).

⁷⁹ Les Echos, 4 juin 2020, *La coalition allemande s'accorde sur un plan de relance de 130 milliards d'euros.*

⁸⁰ Objectif présenté par le gouvernement : 100 stations de recharge d'hydrogène en 2023, 1 000 en 2028. (http://www.averre-france.org/Site/Article/?article_id=7308)

de ravitaillement en 2023 à 200 stations de ravitaillement, cet appui pourrait représenter un surcoût d'environ 100 millions d'euros qui pourrait être financé par l'affectation des recettes fiscales issues de la taxe au poids des véhicules et de la vignette.

Appuyer le déploiement de bus verts dans les villes, et d'autocars verts dans le transport inter-villes, pour une mobilité bas carbone dans les territoires épars et la structuration de la filière hydrogène.

Bâtir un réseau ferroviaire rapide du quotidien, pour une répartition plus équilibrée des lieux de vie et de production

Un aspect commun au succès de l'aménagement du territoire en Italie et en Allemagne est le développement de lignes de trains du quotidien à « grande vitesse » courtes et rapides : cette grande vitesse étant alors de l'ordre de 200 à 250 km/h plutôt que 300 – 350 km/h.

Les travaux de l'économie géographique⁸¹ présentent une courbe en U liée à la baisse tendancielle des coûts de transport, prédisant à terme un regain des transports vers et entre les villes moyennes. Dans un premier temps, l'activité se concentre sur la plus grande ville de l'espace considéré. De fait, le premier réseau de transport est un réseau en étoile autour du centre productif principal. Dans un second temps, avec la baisse continue du coût et l'augmentation de la congestion du centre productif principal, il devient rentable d'investir dans les villes moyennes et de développer les transports entre villes moyennes pour créer un tissu productif plus serré. Concrètement, à l'échelle de la France, ce schéma pourrait correspondre au développement dans un premier temps des lignes à grande vitesse qui desservent principalement Paris. La baisse continue du coût encouragerait alors à la création de lignes de transport ferroviaire entre les autres métropoles et les villes moyennes qui les entourent.

Soutenir le transport ferroviaire du quotidien est viable car il contribue à un renforcement de la tendance au développement du transport inter-villes moyennes, et permet un rééquilibrage du territoire à la fois pertinent économiquement et juste. Alors que le soutien à des infrastructures non utiles se fait généralement à fonds perdus, celui à des infrastructures économiquement rentables et tendanciellement utiles accélère des mutations de long terme. Concrètement, le soutien à des lignes ferroviaires du quotidien courtes et rapides permettra d'accélérer une mutation qui, sans ce soutien, interviendrait à moyen/long terme. Il contribue à une accélération de tendance en faveur d'un rééquilibrage territorial.

L'exemple de la Bretagne est de ce point de vue assez illustratif : le trajet entre Saint-Malo et Rennes, pour environ 70 km, dure plus de 50 minutes aujourd'hui (soit une vitesse moyenne de 85 km/h) et rend difficile les mouvements pendulaires résidence-travail. Le développement de lignes « à l'italienne », rapides sans atteindre la performance technologique de « grande vitesse », permettrait de réduire considérablement ces temps de trajets.

Ces investissements seraient peu coûteux car ils ne nécessitent pas de reconstruire entièrement les rails, comme pour le TGV français. Ils permettront une meilleure répartition de l'activité, en plus de crédibiliser les trajectoires de décarbonation du transport. Des salariés de villes moyennes pourront conjuguer télétravail et trajets rapides vers d'autres villes moyennes ou métropoles de territoire, et ainsi bénéficier d'un marché du travail dynamique sans avoir à quitter leur lieu de résidence.

Ce développement pourrait par exemple s'appuyer sur des modèles proches de ceux qui ont été développés par Fiat Ferroviaria, tout en appuyant l'industrie française, car cette filière qui a développé le *Pendolino* a été rachetée en 2001 par Alstom – elle se dénomme aujourd'hui **Alstom Ferroviaria**. Cet acteur pourra utilement concourir aux appels d'offres qui devront être lancés dans le cadre de ce nouveau développement du ferroviaire.

81 Y. Crozet, A. Bonnafous du Laboratoire Économie des transports (LET).

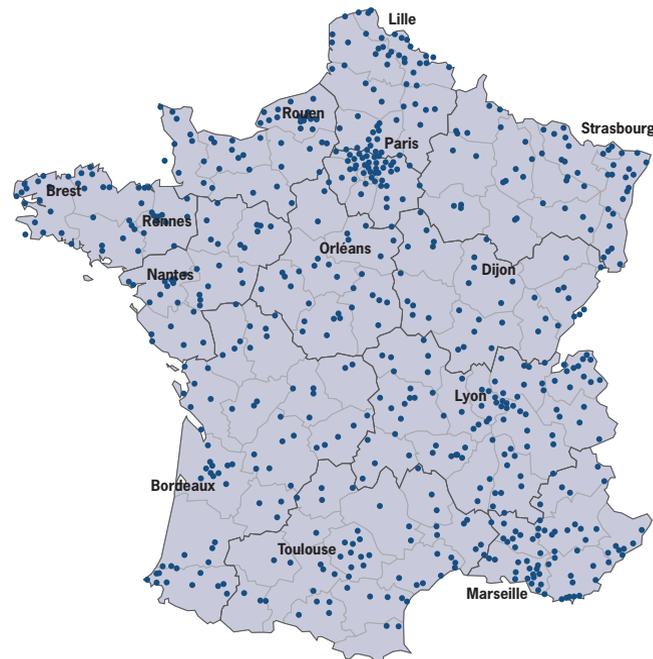
Cette évolution nécessite une volonté politique forte, assumant clairement le choix de développer des liaisons ferroviaires courtes et rapides plutôt que la très grande vitesse du TGV, qui représente une performance technologique mais pour un coût désormais hors de portée pour les finances publiques.

Recommandation

Développer dans le cadre du plan de relance des liaisons ferroviaires pendulaires, courtes et rapides (environ 200-250 km/h), entre les villes moyennes. Ce développement devra du fait de la politique de concurrence passer par des appels d'offres.

Le soutien à ces liaisons du quotidien sera autant favorable au rééquilibrage territorial qu'à la décarbonation de l'économie, en permettant de réduire les trajets en voiture.

Localisation des établissements d'enseignement supérieur⁸²



Source : Géoportail, 2020, à partir de MESRI.

3. Afin d'offrir une attractivité structurelle plus grande aux territoires épars, les cartes de l'enseignement et de la formation professionnelle doivent être rebattues

3.1. Développer une offre locale complémentaire d'enseignement supérieur

Le constat de l'inégale répartition géographique de l'offre de formation ne doit pas conduire à un vaste mouvement d'implantation d'établissement d'enseignement supérieur. Une telle évolution n'est d'abord pas nécessaire car des établissements sont déjà implantés hors des métropoles. Sans remettre en cause le constat de la concentration de l'offre de formation présenté précédemment, l'existence d'un ensemble d'établissements est effectivement à souligner.

82 Établissements publics et privés agréés par l'État sur le territoire métropolitain.

Une telle évolution n'est par ailleurs pas souhaitable. Il convient en effet de trouver un équilibre entre, d'une part les besoins territoriaux de formation afin d'alimenter l'écosystème économique, et d'autre part le maintien d'un haut niveau de qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche proposé aux étudiants. La qualité de la formation universitaire suppose effectivement une masse critique, permettant tant la sélection des étudiants que l'adossement de la formation à la recherche.

Cet équilibre entre la qualité et la proximité de la formation ne peut être identifié qu'au niveau des académies. À cet égard, la mise en place de formations additionnelles dans des territoires moins denses peut répondre à deux objectifs complémentaires, visant tant à réduire les inégalités territoriales d'accès à l'enseignement supérieur qu'à maintenir ou renforcer l'activité dans les zones peu denses.

(I) Premier objectif : un premier accès à l'enseignement supérieur généraliste, comme tremplin pour la poursuite des études

L'établissement de formations généralistes dans les villes petites ou moyennes facilite l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes bacheliers issus du territoire. Plus proche du lieu de résidence, ces villes présentent également généralement l'avantage de proposer un coût de la vie plus abordable que dans les métropoles régionales. Ces formations présenteraient ainsi une dimension sociale, en permettant à des catégories sociales plus modestes d'y accéder. Elles permettent par ailleurs un accompagnement plus individualisé grâce à des effectifs réduits, facilitant ainsi le passage entre le lycée et la licence dans une logique de continuum bac - 3 /+ 3.

Des tremplins pour la poursuite des études : l'exemple de l'Institut national universitaire J-F. Champollion à Albi

L'offre de formation universitaire à Albi est apparue au cours des années 1990, sous la forme d'antenne des universités de Toulouse. Elle s'est progressivement enrichie, l'antenne d'Albi devenant en 2002 un centre universitaire de formation et de recherche réunissant quatre sites délocalisés (Albi, Rodez, Figeac et Castres), puis obtenant en 2015 le statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel associé à l'université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées.

Le succès de cette offre de formation locale repose principalement sur une formation diplômante généraliste, visant d'abord le premier cycle universitaire. L'établissement accueille surtout des étudiants issus du Tarn et des départements limitrophes et présente un taux de boursiers (55 %) plus élevé que la moyenne nationale (39 %). En raison notamment de la qualité de l'accompagnement des étudiants, le taux de réussite en licence est supérieur à la moyenne nationale et l'accès aux masters dans d'autres établissements notamment s'effectue dans de bonnes conditions, confirmant l'effet de tremplin de cette formation locale.

Ces formations, principalement orientées vers le premier cycle universitaire (licence), doivent être conçues comme des tremplins vers une formation plus spécialisée (master). Le maintien d'une haute qualité de la formation suppose que ces formations soient rattachées aux universités sises dans les métropoles et non pas rendues pleinement indépendantes.

(II) Deuxième objectif : une offre spécialisée, à l'origine d'un effet d'entraînement sur l'écosystème local

Parallèlement, l'offre de formation peut être bâtie pour favoriser le maintien ou l'accroissement de l'emploi sur le territoire. La création d'une offre de formation

supérieure participe effectivement de l'animation d'un continuum associant formation, recherche et activité économique. Cette solution présente le double avantage d'offrir des débouchés de qualité aux jeunes du territoire – en matière de formation et d'emploi – et de renforcer l'attractivité du territoire.

Plusieurs établissements d'enseignement supérieur ont adopté cette orientation, comme par exemple l'ESTIA dans le Pays Basque, l'université de Pau avec l'aéronautique, ou l'université de Valenciennes avec la robotique.

Des établissements intégrés dans un écosystème professionnel : l'exemple de l'ESTIA dans le Pays Basque

L'École supérieure des technologies industrielles avancées (ESTIA) a été créée en 1996 à l'initiative de la Chambre de commerce et d'industrie de Bayonne Pays basque avec le soutien des collectivités locales. École d'ingénieurs membre de la confédération des grandes écoles, elle forme chaque année environ 900 étudiants, toutes filières confondues.

Implantée au sein du Technopole Izarbel à Bidart, qui rassemble une centaine d'entreprises, elle contribue au développement économique local en formant une partie des salariés du bassin d'emploi.

L'école fait l'objet d'un soutien politique local fort, notamment par la communauté d'agglomération Pays Basque, qui porte une ambition industrielle en accompagnant le Technopole présent sur son territoire et centré sur plusieurs filières, telles que les services numériques et l'aérospatial.

L'engagement partenarial des acteurs locaux, tant publics que privés, est reflété par les modalités de financement du projet d'extension de l'école lancé fin 2018 : le conseil régional (45 %), les fonds européens (30 %), l'école en tant que filiale de la CCI (19 %) et la communauté d'agglomération (7 %).

La mise en place d'un tel écosystème suppose un engagement partenarial fort et inscrit dans la durée de l'administration territoriale de l'État, des collectivités locales et des acteurs économiques. Elle nécessite également que les objectifs fixés au lancement du projet soient ambitieux mais atteignables (nombre d'étudiants accueillis, diversité des filières de formation, etc.).

Cette approche soulève la question de la différenciation universitaire, c'est-à-dire l'idée selon laquelle les établissements d'enseignement supérieur doivent se différencier par les diplômes offerts, et leurs modes de financement. Les formations proposées par les établissements d'enseignement supérieur pourraient être définies en concertation avec les acteurs économiques locaux (entreprises, organisations professionnelles représentatives), quitte à renoncer à certaines formations plus généralistes mais sans véritable débouché économique dans la région. L'État pourrait encourager ce mouvement en consacrant, au sein de la dotation qu'il verse aux universités, une enveloppe de cofinancement (dans laquelle l'État abonderait par exemple 50 % du coût de la formation, dont le besoin aurait été exprimé par l'université, traduisant les besoins des acteurs économiques locaux).

Recommandation

Développer, ponctuellement, une offre de formation complémentaire dans les zones rurales pour faciliter un premier accès à l'enseignement supérieur généraliste ou favoriser le développement d'écosystèmes locaux.

3.2. Territorialiser la formation professionnelle pour favoriser le développement du tissu des PME et ETI

Les PME et ETI, qui offrent la majorité des emplois dans les territoires, pâtissent d'une main d'œuvre moins qualifiée à laquelle la formation professionnelle pourrait remédier. Les bassins d'emplois dynamiques autour

des villes moyennes attirent peu de jeunes diplômés et bénéficient rarement d'un système de formation initiale supérieure adapté aux besoins de leur économie. Le département de la Mayenne, qui avait en 2019 un taux de chômage de 5,8 %, cherchait à améliorer son image pour attirer des salariés aux compétences adaptées aux besoins de son économie⁸³. Ce problème, qui se retrouve dans de nombreux bassins d'emplois constitués autour de villes moyennes, peut en partie être résolu par l'amélioration des formations professionnelles dans ces territoires qui disposent structurellement de moins de salariés qualifiés.

La formation professionnelle repose aujourd'hui largement sur les régions. Elles ont un rôle de coordination des actions de l'ensemble des organisations participant au service public d'orientation des personnes à former.

Si elles ont perdu leur rôle pour désigner les opérateurs qui orienteront les salariés dans les parcours de formation, elles doivent encore coordonner ces opérateurs, ce qui leur permet d'impulser des politiques d'emploi à l'échelle de la région. Toutefois, la taille actuelle des régions fait douter que cet échelon soit pertinent. De même, une commission paritaire interprofessionnelle est créée par région. Elle autorisera et financera les projets de transition professionnelle du CPF et attestera, pour le compte de Pôle emploi, du caractère réel et sérieux des projets de reconversion pouvant donner lieu à des demandes d'indemnisation des démissionnaires.

Si l'instruction des dossiers peut bien être faite à l'échelle de la région, il serait pertinent qu'un rôle d'impulsion et de promotion des formations professionnelles se fasse à un niveau plus local, qui pourrait idéalement être le bassin d'emplois ou celui des EPCI. Cette impulsion et cette réflexion collective sur les besoins locaux devraient étroitement associer les entreprises et les représentants des salariés, pour la mise en place à l'échelle régionale des plans de coordination des opérateurs chargés de l'orientation des personnes à former.

Cette association des acteurs locaux pourra se faire dans le cadre du déploiement de centres de formation dans les villes moyennes et les territoires épars, qu'a entrepris le Conseil national des arts et métiers (Cnam). Le Cnam, qui comprend déjà environ 150 centres de formation en France, a prévu sur 3 ans la création d'une centaine de centres de formation dans les villes moyennes, en lien avec le programme « Cœur de ville ». Un suivi attentif de ce déploiement, et des dépenses de formation selon les territoires, pourra être utilement assuré.

Recommandation

Associer à l'échelle des bassins d'emploi, autour des centres de formation du Conseil national des arts et métiers, des représentants des entreprises et des salariés pour évaluer les besoins en formation professionnelle. Cette évaluation devra être prise en compte à l'échelle régionale pour la coordination des services d'orientation des personnes à former.

Un suivi des dépenses de formation par territoire pourra utilement être mis en place, en dissociant ces dépenses selon la taille des entreprises qui en bénéficient, et au besoin les réorienter en faveur des salariés des PME & ETI.

83 Capital, 21/09/2018, *La Mayenne, ce département qui regorge d'emplois et peine à trouver de la main d'œuvre* (<https://www.capital.fr/economie-politique/la-mayenne-ce-departement-qui-regorge-demplois-et-peine-a-trouver-de-la-main-doeuvre-1307994>).

CONCLUSION

Au terme de trente années de polarisation du développement économique autour des grandes métropoles, il est temps d'amorcer un rééquilibrage au profit du reste du territoire national. Pour réaliser ce rééquilibrage au bénéfice des territoires épars, c'est-à-dire la France rurale et des villes moyennes, une politique volontariste doit être conduite. Elle ne doit pas se réduire à la décentralisation, qui a pu consister en un renforcement des métropoles sans développement de la structure économique de ces territoires épars. Elle ne doit pas non plus se réduire à un soutien aux investissements culturels et sociaux, ni à des dépenses de transfert de revenus. Elle doit bien viser le renforcement durable et structurel de l'attractivité économique des territoires épars.

Une telle politique est non seulement juste, en ce qu'elle conduit à renforcer l'égalité entre les territoires et entre les Français. Elle est également économiquement efficace, en ce qu'elle permet de fournir à notre économie des relais de croissance.

Les faiblesses structurelles que nous constatons dans ces territoires ne sont pas une fatalité. Le dynamisme des métropoles observé au cours de ces dernières décennies montre que la logique d'aménagement du territoire peut être couronnée de succès. Pour s'engager résolument sur la voie de la résorption des écarts d'activité économique et d'attractivité, il importe de coordonner un ensemble d'actions cohérentes, telles que proposées par le présent rapport.

Alors que la crise économique majeure que connaît la France en 2020 fragilise les territoires qui souffrent déjà de la polarisation de l'activité dans les métropoles, le plan de relance, dont la programmation s'étale sur plusieurs années, fournit d'ailleurs une occasion précieuse pour rééquilibrer le développement économique français. L'Institut Montaigne propose ainsi d'adopter dès maintenant un réflexe territorial en soutenant les PME et ETI, investissant dans les infrastructures et développant le capital humain des territoires épars.

Parmi les priorités d'actions que nous identifions, compte notamment l'investissement massif dans le numérique. Cela concerne tant la couverture numérique du territoire national, notamment en réseau 5G, que l'appui financier aux PME et ETI dans leur conversion numérique, pour laquelle nous proposons un crédit d'impôt d'investissement technologique (CIMT).

Parallèlement, il apparaît nécessaire de flécher les moyens du plan de relance vers le verdissement de l'économie des territoires épars. Cette démarche devrait notamment reposer sur la refonte de la pendularité par des infrastructures hydrogène et électrique, mais aussi des trains rapides du quotidien.

Enfin, remédier à l'écart structurel d'attractivité suppose de rebattre les cartes de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. L'investissement dans le capital humain et au plus près des entreprises présentes sur les territoires est l'une des clés du rebond de l'activité économique de cette France rurale et des villes moyennes.

Une croissance plus homogène, plus équilibrée, mais aussi plus forte. Voici les objectifs d'une politique volontariste et atteignable en faveur des territoires épars.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail :

- **Paul Hermelin**, président du groupe Capgemini, et président de ce groupe de travail
- **Henri de Grossouvre**, directeur de la prospective et des relations avec les think tanks, Suez
- **Christopher Jones**, délégué aux affaires territoriales, Française des Jeux
- **Henri Masse**, conseiller spécial, Prudentia
- **Jérôme Narbonne**, directeur des affaires publiques, Groupama
- **Vincent Perrotin**, directeur RSE, Française des Jeux

Ainsi que :

- **Pierre Vincenac**, **Gilliatt** et **Jean-Baptiste Carbuccia**, rapporteurs de ce travail.
- **Sophie Conrad**, responsable du pôle Politiques publiques, Institut Montaigne
- **Camille Ha-Thuc**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Baptiste Larseneur**, chargé de projets, Institut Montaigne

L'Institut Montaigne remercie également toutes les personnes auditionnées dans le cadre de ce travail :

- **Christian Buchel**, membre du directoire d'Enedis en charge Clients, Territoires et Europe, Enedis
- **Franck Chaigneau**, coordinateur petites villes de demain, Caisse des Dépôts et Consignations
- **Michel-François Delannoy**, responsable des programmes nationaux, Caisse des Dépôts et Consignations Christopher Fabre, chargé de mission auprès du secrétaire général, Enedis
- **Jean-François Lécole**, président, Katalyse
- **Dominique Mockly**, président et directeur général, Teréga
- **Nicolas Rio**, consultant-chercheur, Partie prenante Jean-François Vaquieri, secrétaire général d'Enedis, président de l'Union nationale des PIMMS
- **Jean-François Vaquieri**, secrétaire général d'Enedis, président de l'Union nationale des PIMMS
- **Francis Vérillaud**, conseiller spécial, Institut Montaigne

**Les opinions exprimées dans ce rapport
n'engagent ni les personnes précédemment citées
ni les institutions qu'elles représentent.**

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- China Trends n° 8 – L'armée chinoise en Asie : puissance et coercition (février 2021)
- Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle (février 2021)
- Les militants du djihad (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre ? (janvier 2021)
- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre ? (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020)
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance: répondre à l'urgence économique (novembre 2020)
- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique ? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Information Manipulations Around Covid-19: France Under Attack (juillet 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune ? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe ? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille ? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entrepris 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française » ? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant ? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur ? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)

- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Breain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)

- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)



- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademeccum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

ABB FRANCE	CASINO
ABBVIE	CHUBB
ACCENTURE	CIS
ACCURACY	CISCO SYSTEMS FRANCE
ACTIVEO	CLUB TOP 20
ADIT	CMA CGM
ADVANCY	CNP ASSURANCES
AIR FRANCE - KLM	COHEN AMIR-ASLANI
AIR LIQUIDE	COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
AIRBUS	CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
ALKEN ASSET MANAGEMENT	CORRÈZE & ZAMBÈZE
ALLEN & OVERY	CRÉDIT AGRICOLE
ALLIANZ	D'ANGELIN & CO.LTD
ALVAREZ & MARSAL FRANCE	DASSAULT SYSTÈMES
AMAZON WEB SERVICES	DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
AMBER CAPITAL	DENTSU AEGIS NETWORK
AMUNDI	DOCTOLIB
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS	DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII
ARCHERY STRATEGY CONSULTING	ECL GROUP
ARCHIMED	EDENRED
ARDIAN	EDF
ASTORG	EDHEC BUSINESS SCHOOL
ASTRAZENECA	EDWARDS LIFESCIENCES
AUGUST DEBOUZY	ELSAN
AVRIL	ENEDIS
AXA	ENGIE
BAKER & MCKENZIE	EQUANCY
BEARINGPOINT	ESL & NETWORK
BESSÉ	ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT
BNP PARIBAS	EUROGROUP CONSULTING
BOLLORÉ	FIVES
BOUYGUES	FONCIA GROUPE
BROUSSE VERGEZ	FONCIÈRE INEA
BRUNSWICK	GALILEO GLOBAL EDUCATION
CAISSE DES DÉPÔTS	GETLINK
CANDRIAM	GIDE LOYRETTE NOUËL
CAPGEMINI	GOOGLE
CAPITAL GROUP	GRAS SAVOYE
CAREIT ASSET ET PROPERTY MANAGEMENT	GROUPAMA
CARREFOUR	GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD



GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC CONTINENTAL EUROPE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INKARN
INSTITUT MÉRIEUX
INTERNATIONAL SOS
INTERPARFUMS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
IZIWORK
JEANTET ASSOCIÉS
JOLT CAPITAL
KANTAR
KATALYSE
KEARNEY
KEDGE BUSINESS SCHOOL
KKR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA COMPAGNIE FRUITIÈRE
LINEDATA SERVICES
LINKEDIN
LIR
LIVANOVA
L'ORÉAL
LOXAM
LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
M.CHARRAIRE
MACSF
MALAKOFF HUMANIS
MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA

MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOELIS & COMPANY
NATIXIS
NEHS
NESTLÉ
NEXITY
ODDO BHF
ONDRA PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
PWC FRANCE & MAGHREB
PRODWARE
PRUDENTIA CAPITAL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL
SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER



SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIEMENS ENERGY
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SPVIE
STAN
SUEZ
SYSTEMIS
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA

THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTALENERGIES
UBS FRANCE
VEOLIA
VERLINGUE
VINCI
VIVENDI
WAKAM
STAN
WAVESTONE
WAZE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries

MEMBRES

David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy

Marguerite Bérard Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu Président du Conseil d'Administration, Engie

Marwan Lahoud Associé, Tikehau Capital

Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital

Natalie Rastoin Présidente, Polytane ; Senior Advisor, WPP

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard Président, Renault

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Natacha Valla Économiste, Doyenne de l'École de Management et d'Innovation à Sciences Po

Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Rééquilibrer le développement de nos territoires

Au cours des trente dernières années, le développement économique de la France s'est polarisé autour des grandes métropoles, pendant que les « territoires épars » – qui représentent 98 % de la superficie et 70 % de la population de notre pays – voient leur croissance économique et leur niveau de vie stagner, voire décliner.

Comment amorcer un développement économique plus harmonieux sur l'ensemble du territoire ?

Ce rapport propose de repenser l'action publique, en favorisant la différenciation selon les territoires, pour permettre de renforcer durablement la cohésion à l'échelle nationale et, ce faisant, l'égalité entre les territoires et leurs habitants. Cette logique doit désormais présider à l'élaboration des nombreux plans de développement économique nationaux et des différentes actions de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans cette perspective, le rapport de l'Institut Montaigne met en exergue les tenants d'une politique volontariste en faveur des territoires épars, qui doit permettre de favoriser une croissance plus homogène et plus forte à l'échelle du territoire national.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

10 €
ISSN 1771-6764
MARS 2021