

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, sur les inégalités territoriales 2

Mercredi

5 octobre 2016

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, sur les inégalités territoriales.**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Notre commission auditionne pour la première fois Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, l'autre nom du commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Créé par un décret du 23 avril 2013, France Stratégie a succédé au Centre d'analyse stratégique, qui avait lui-même remplacé le Commissariat général du Plan, et au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC). Il a pour objectif de concourir à la détermination des grandes orientations pour l'avenir de la Nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental. Ses missions s'articulent autour de la prospective, de la stratégie, de l'évaluation des politiques publiques et des comparaisons internationales de ces dernières.

Je souhaiterais que vous nous présentiez vos missions, vos moyens et vos méthodes de travail, notamment dans le cadre de votre projet 2017-2027.

Parmi les sujets d'étude du commissariat figure une réflexion sur les dynamiques et les inégalités territoriales. J'aimerais que vous nous présentiez la note que vous avez publiée en juillet dernier qui dresse certains constats et analyse les enjeux du développement territorial à un horizon décennal.

Vous êtes accompagné de M. Clément Dherbecourt, chef de projet au sein du département Société et politiques sociales, et de M. Boris Le Hir, chef de projet au sein du département Economie.

Je vous cède la parole avant d'en venir aux questions des nombreux députés présents ce matin pour vous entendre sur ce sujet de l'aménagement du territoire qui relève de la compétence de notre commission.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie. Je suis très honoré de pouvoir échanger avec les très nombreux membres présents aujourd'hui.

Le rôle de France Stratégie a été redéfini il y a un peu plus de trois ans, à l'initiative du Premier ministre, autour de quatre missions. La première est une mission d'évaluation ; la semaine dernière, nous avons publié le rapport du comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ; nous avons également travaillé sur le programme d'investissements d'avenir et sur les politiques d'innovation. L'évaluation des politiques publiques doit permettre d'en tirer des leçons pour les améliorer.

Notre deuxième mission a trait à l'anticipation ; vous avez mentionné l'exercice, baptisé projet 2017-2027, auquel nous nous sommes livrés ces derniers mois, qui vise à éclairer les enjeux de la décennie qui suivra l'élection présidentielle, de manière très analytique et ouverte ; il ne s'agit pas, à l'approche d'échéances majeures, de prendre des positions qui préempteraient des choix démocratiques mais de mettre sur la table un certain nombre d'analyses des enjeux et problèmes qui nous paraissent majeurs. De ce travail est extraite la note sur les dynamiques et inégalités territoriales, datée de juillet 2016, qui vient de vous être distribuée.

Troisième mission, la concertation, le débat, une mission traditionnelle de la rue de Martignac que nous conduisons avec les partenaires sociaux ; ces derniers faisaient partie du comité de suivi du CICE, dont l'avis a été adopté par consensus de l'ensemble des membres – partenaires sociaux, parlementaires de la majorité et de l'opposition, administration. Mais nous ne nous limitons pas aux partenaires sociaux traditionnels, nous nous attachons à nous ouvrir à d'autres partenaires, aux débats de la société civile à Paris et en région. Cette maison se veut traditionnellement très ouverte et se nourrit beaucoup de ces débats. Pour le projet 2017-2027, nous avons reçu 200 contributions, certaines que nous avons sollicitées, de nombreuses autres spontanées qui enrichissent notre propre réflexion et qui sont toutes accessibles sur notre site.

Enfin, notre dernière mission consiste en un travail de proposition, qui s'exerce assez en amont de la décision. France Stratégie n'a pas vocation à exprimer la position du Gouvernement sur un sujet mais à l'aider à le préparer, en étudiant les questions posées et en formulant des propositions. Nous l'avons fait pour le compte personnel d'activité. Le Gouvernement et le législateur ont fait des choix parmi les scénarios que nous avons proposés. Notre rôle est d'ouvrir les perspectives et de présenter des options.

France Stratégie fait actuellement l'objet d'une évaluation que Michel Barnier a accepté de conduire.

France Stratégie s'intéresse évidemment à la question territoriale qui vous préoccupe. Les politiques publiques ne sont pas seulement nationales et les politiques nationales ont des effets territoriaux forts. France Stratégie se doit de prendre en compte cette dimension territoriale et d'en faire une des clés de ses analyses. Ainsi, la note que nous avons publiée sur la géographie de l'ascension sociale analysait la mobilité sociale avec la clé territoriale. La territorialisation des analyses n'est pas spécifique à la France. Elle imprègne les réflexions qui sont menées dans un certain nombre de pays sur les questions économiques et sociales. Nous nous attachons à donner une résonance forte à la dimension territoriale dans nos analyses.

Je vous présente en quelques mots les points saillants de notre analyse sur les inégalités territoriales :

La première carte, à la page 2 du document qui vous a été distribué, retrace l'évolution de l'emploi entre 2008 et 2013. La lecture en est simple : les zones qui figurent en vert vont mieux ; celles en rouge vont plus mal. Il en ressort deux observations très frappantes : une coupure assez nette entre nord-est et sud-ouest, – un plus grand nombre de destructions d'emplois dans le nord-est et un plus grand nombre de créations d'emplois dans le sud-ouest – ; une coupure entre les territoires métropolitains et la France des villes moyennes et des départements. À ces macro-fractures s'ajoute une série de micro-fractures entre les territoires qui se portent bien et ceux qui se portent moins bien. Toutes les métropoles ne créent pas de l'emploi, mais une majorité en crée ; tous les territoires ruraux n'en détruisent pas.

Ces coupures résultent de deux phénomènes distincts : le premier d'entre eux est le choc industriel qui a particulièrement frappé les territoires les plus industrialisés. Le graphique de la page 3 retrace l'évolution du PIB par habitant entre 2000 et 2013 dans les régions du nord-est et du sud-ouest. Il en ressort, depuis 2000, une divergence assez nette entre les deux régions : celle-ci est accentuée par des phénomènes endogènes qui viennent s'ajouter au choc industriel et l'amplifient. La carte suivante, à la page 4, plus difficile à lire, présente la dynamique de l'emploi local, soustraction faite de la structure industrielle initiale.

Il apparaît que, dans une percée diagonale allant de la Lorraine au Limousin, qui forme une ligne rouge, la dynamique est défavorable au-delà même de l'effet structurel.

S'agissant de la dimension métropolitaine, le tableau figurant à la page 5 renseigne sur le poids des aires urbaines au gré de plusieurs critères : part dans la population senior, dans la population des diplômés, dans la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, et dans les salaires versés. Les deux premières catégories – Paris et les aires urbaines de plus de 500 000 habitants – représentent 55,2 % des salaires versés pour 39,5 % de la population totale. La concentration des emplois bien rémunérés est liée à la concentration des actifs diplômés dans les aires métropolitaines : plus de 50 % d'entre eux appartiennent aux deux premières catégories d'aires urbaines. Ce phénomène s'observe partout dans le monde. Il n'est pas particulièrement accentué en France. Aux États-Unis, la proportion de diplômés du supérieur dans les aires urbaines varie du simple au quadruple, avec des effets de concentration géographique très forts. C'est une caractéristique de la croissance moderne : elle repose beaucoup sur le capital humain et sur les interactions, qui, même à l'heure du numérique, sont pour beaucoup des interactions entre personnes. La ville de San Francisco, où le coût du logement est devenu prohibitif, est un exemple extrême de cette économie d'interaction dans laquelle tout le monde veut être dans un périmètre de quelques kilomètres carrés. L'extrême concentration d'innovation et de création de richesses s'accompagne de difficultés d'accès aux biens de base, même pour ceux qui ont des revenus convenables.

Les deux phénomènes – désindustrialisation et métropolisation – s'observent partout. Après avoir longtemps envisagé le commerce international sous l'angle macroéconomique, on a commencé récemment à s'intéresser de plus près à ses effets sur les territoires, en particulier à ceux du développement des exportations chinoises. Des travaux ont été menés aux États-Unis avant d'être répliqués dans les pays européens. La Banque de France a publié, il y a quinze jours, un travail reprenant cette méthodologie pour la France. On observe partout des effets territoriaux très forts et persistants : dans les territoires sur lesquels étaient implantées des industries qui ont été fortement affectées par le commerce international, ces effets ont marqué non seulement l'emploi industriel mais au-delà puisqu'il y a un effet multiplicateur, qu'on chiffre à 1,5 entre la perte d'emplois industriels et la perte d'emplois en dehors de l'industrie. En outre, ces effets sont plus persistants que ne le pensaient les économistes qui avaient un peu trop confiance dans la capacité de l'économie à réallouer, dans le cadre d'économies très flexibles comme celle des États-Unis, vers de nouveaux secteurs ou de nouveaux emplois. On constate que, dans un certain nombre de territoires, le taux d'activité s'est effondré. Pour les hommes peu qualifiés entre 25 et 60 ans, celui-ci est passé de 95 % dans les années soixante à 83 % aujourd'hui, soit une baisse de plus de dix points. Les électeurs de Donald Trump font partie de cette population.

Quant aux effets d'agglomération, on observe les mêmes résultats dans un certain nombre de pays. Nous avons suscité des recherches qui ne sont pas encore achevées pour examiner les effets des métropoles sur les territoires voisins. Il s'agit de savoir si la métropole crée des effets d'entraînement ou des effets de concentration et à quelles conditions les effets d'entraînement peuvent être maximisés. Si on pense que la métropolisation est, du point de vue économique, une force à laquelle il n'est pas souhaitable de résister car elle est porteuse de gains d'efficacité – donc de gains collectifs –, la question est de savoir de quelle manière ces gains se diffusent. Les cartes, qui figurent à la page 8, représentent pour Lyon, Nantes et Lille, les évolutions entre 2004 et 2010 de l'emploi dans la métropole et les territoires immédiatement voisins. Vous voyez en vert l'effet positif en termes de créations d'emplois ; en bleu, l'effet est neutre ; en rouge, il est négatif – il donne lieu à une perte d'emplois dans certaines communes périphériques. Les effets sont variés : on retrouve systématiquement

l'effet de concentration au centre ; en revanche, la périphérie peut bénéficier de la concentration ou être victime des effets d'attraction. Le succès de Nantes est frappant : le centre se développe sans provoquer des pertes en périphérie ; à Lille, certaines zones demeurent dans une dynamique de destruction d'emplois.

Ces dynamiques sont porteuses d'un certain nombre de risques, nous en sommes tous conscients. Les risques en matière de revenus sont en partie maîtrisés par l'importance des transferts. Le graphique de la page 9 le montre bien. Lorsque vous comparez le PIB et le revenu disponible brut par habitant selon les régions, les écarts de PIB sont bien supérieurs aux écarts de revenu disponible, ce qui confirme l'importance des transferts – les travaux de Laurent Dawezies l'ont bien souligné.

Le poids des transferts se retrouve dans le graphique de la page 10 qui montre l'évolution du revenu disponible brut par habitant dans les régions nord-est et sud-ouest. Si on le compare au graphique précité de la page 3, il s'avère que l'écart entre les deux régions est bien moindre si on raisonne sur le revenu disponible et non sur le PIB. Toutefois, on ne peut pas seulement faire confiance au système de transferts et croire que les écarts de revenu primaire vont être systématiquement compensés. Pour partie, les transferts tiennent à des choix de la part de personnes à la retraite qui décident de résider dans certains territoires et d'y recevoir les transferts, sans que ces derniers n'aient aucun caractère d'assistance. Le Haut conseil du financement de la protection sociale a publié d'intéressants travaux sur la territorialisation des transferts publics.

La soutenabilité et le caractère souhaitable d'évolutions de ce type peuvent être mis en doute. Il faut s'interroger – telle est la conclusion de nos travaux – sur les orientations des politiques publiques par rapport aux phénomènes de rupture territoriale et de métropolisation. À cet égard, nous avons adopté des positions qui sont assez nettes et qui ont pu susciter la discussion : nous considérons que la dynamique de l'agglomération autour des métropoles est une dynamique fondamentale de la croissance d'aujourd'hui sur laquelle nous devons miser parce qu'elle est porteuse de gains d'efficacité et de prospérité globale ; nous ne pouvons pas nous permettre de rater cette chance pour l'économie française. Des investissements sont donc nécessaires dans des territoires dans lesquels le rendement collectif est plus important – je pense aux centres de recherche, aux universités. Il faut réfléchir à chaque fois au rendement social de ces investissements et à la manière de les maximiser pour la collectivité.

Parallèlement, pour les territoires qui n'ont pas la chance de bénéficier de ces effets d'agglomération, cela suppose des politiques d'égalité des chances plus fortes que celles que nous conduisons aujourd'hui. Je vous renvoie à la note que j'évoquais et dont une carte est reproduite à la page 11 sur la mobilité sociale par département de naissance. Entre la Charente et le Finistère, l'écart – la chance qu'a un enfant des classes populaires d'accéder à des emplois de cadre supérieur et de professions intermédiaires – varie presque du simple au double. Lorsqu'on examine les raisons pour lesquelles ces écarts sont si marqués et si persistants, on s'aperçoit qu'une variable est particulièrement déterminante, l'accès à l'enseignement supérieur.

Ce n'est pas le développement économique du département qui va déterminer les chances d'ascension sociale et d'accès à l'enseignement supérieur pour des enfants de condition sociale identique. Pourquoi ? Nous avons interrogé les recteurs. Personne n'a vraiment d'explications. Pourquoi avec un système unifié d'éducation nationale, observons-nous de tels écarts dans les chances d'ascension sociale selon les territoires ? Ne rendons pas l'Éducation nationale responsable de tous les maux. Pour partie, ces écarts proviennent de

traditions et de comportements familiaux, mais la mission de l'Éducation nationale devrait être d'aider à éviter la reproduction des pesanteurs sociales de génération en génération et de faire en sorte de rapprocher les chances d'ascension sociale entre les départements. Tel n'est pas le cas. Dans notre dialogue, à leur initiative, avec les recteurs, qui a été très positif au demeurant, nous avons été frappés de ce que leur analyse ne tenait pas compte de cette clé de lecture mais s'inscrivait dans une logique d'offre, d'uniformité, d'égalité de l'offre, plus que dans une logique de correction de différentiel.

Deuxième exemple, les dépenses de formation professionnelle par chômeur varient aussi du simple au double. Où sont-elles les plus faibles ? Dans les Hauts de France, en Occitanie et en PACA. Pourquoi, dans des régions dans lesquelles le taux de chômage est particulièrement élevé, les dépenses de formation professionnelle par chômeur sont-elles plus faibles ? Pour obtenir un effet correcteur, il faudrait faire le contraire, dépenser plus là où le taux de chômage est le plus élevé, là où la difficulté d'accès à l'emploi est plus forte. Or, on ne le fait pas.

Notre premier message est le suivant : la contrepartie de l'acceptation de dynamiques territoriales différentes doit se trouver dans des politiques d'égalité des chances qui visent beaucoup plus une égalité effective entre les citoyens, où qu'ils se situent sur le territoire. On peut admettre que les territoires se développent de manière différente mais on ne peut pas admettre l'existence d'un déterminisme à l'égard des citoyens selon leur lieu de naissance. C'est profondément contraire, me semble-t-il, à toute conception de l'égalité. Les politiques d'égalité des chances constituent le premier levier.

Le deuxième levier réside dans l'organisation de la diffusion de la croissance. Comment faire en sorte qu'à partir de pôles dynamiques, la croissance ou la prospérité – ce terme est préférable car il n'y a pas que du quantitatif dans l'affaire – diffuse vers d'autres territoires ? Certaines activités se développent dans des zones métropolitaines denses mais ce n'est pas le cas de toutes. Les effets d'agglomération, d'échelle, ne concernent pas toutes les activités, loin de là. On observe même des effets inverses – des effets de congestion, de coût du foncier, de coût des services, de coût du travail, et de pollution. La diversité de ces effets devrait inviter à une répartition selon les activités.

Que faut-il faire pour cela ? D'abord, d'un point de vue d'économie politique, la dualité entre métropoles et régions – un acteur plus centré sur le développement des pôles d'entraînement et un autre plus centré sur l'équilibre territorial – est une bonne chose. La coexistence de régions et d'une métropole en leur sein crée des éléments d'équilibre, en même temps que de tension bien sûr, qui sont positifs. En revanche, il ne faut pas que les métropoles deviennent des isolats de prospérité qui se désintéressent de ce qui se passe dans leur pourtour, en ayant toute latitude pour le faire.

Ensuite, les transports, les infrastructures, la mobilité et le numérique peuvent concourir à l'équilibre.

Nous devrions aussi – c'est un sujet sur lequel nous allons travailler – réexaminer la structure de notre fiscalité locale, en ayant présent à l'esprit que les dynamiques d'agglomération sont aujourd'hui plus fortes qu'elles ne l'étaient dans le passé. Quelle est la structure adéquate qui favorise spontanément l'agglomération ? Notre fiscalité a été pensée dans un autre type d'économie. Il faut réfléchir à une structure qui crée les bonnes incitations, en accompagnant le phénomène d'agglomération dans ce qu'il a de positif mais en ne l'encourageant pas dans ce qu'il a d'excessif.

Enfin, dans les zones qui sont marquées par la mondialisation et de fortes difficultés industrielles, il faut revoir les politiques d'accompagnement. Cette réflexion est ouverte un peu partout aujourd'hui, à la faveur de la découverte – un peu tardive, de la part de gens un peu naïfs, je le concède – que ces effets persistants du commerce international et des migrations internationales sont plus forts et appellent des traitements plus vigoureux que ce qui a été fait jusqu'à présent. Je pense aux réflexions britanniques à la suite du Brexit. Si vous écoutez Theresa May, il est assez clair que cette question est devenue une priorité au Royaume-Uni beaucoup plus qu'elle ne l'était dans le passé. Attendons de voir les actes. Aux États-Unis, ce thème est aussi extrêmement présent dans la campagne électorale. Nous avons tous à réfléchir à des instruments plus forts que ceux que nous avons, ou pas, mis en place. Assez souvent, on s'est contenté de penser que les gains collectifs allaient naturellement pouvoir être redistribués de telle sorte que personne ne perde, sans trop se soucier de la réalité. Or, la réalité n'est pas celle que pouvait laisser croire une vision par trop naïve.

M. Christophe Bouillon. Ma question pourrait se résumer ainsi : « que fait-on maintenant ? ». Le constat que vous dressez peut paraître accablant ou réconfortant selon le territoire que l'on représente. Lorsqu'on est un élu métropolitain, on peut le voir d'un bon œil. Lorsqu'on est élu de cette France périphérique, ce qui est mon cas, le regard ne peut être que plus critique.

Vous avez parfaitement décrit le phénomène de métropolisation. La transition énergétique telle qu'est conçue en France, c'est-à-dire un *mix* énergétique plus décentralisé, moins carboné et plus digitalisé, peut-elle contrarier ce phénomène ? La même question vaut pour la transition digitale, ou l'ubérisation du monde – l'idée de pouvoir mettre à disposition des outils numériques à disposition des territoires périphériques –, ou encore la dynamique démographique et le vieillissement de la population.

Quel doit être le rôle de l'État ? Doit-il être stratège, aménageur du territoire, déménageur ? Doit-il constater les évolutions ou agir ?

Vous avez évoqué le rôle de l'éducation – le patrimoine de ceux qui n'en ont pas – de la mobilité, et de la fiscalité mais vous n'avez pas mentionné les services publics. Comment utiliser ce levier qui me paraît essentiel ?

Deux phrases – qui n'exprimaient pas une opinion personnelle – que vous avez prononcées m'ont un peu choqué : la première selon laquelle la croissance repose sur les personnes plus formées. Que fait-on des autres ? Si tel est le modèle choisi, on peut avoir quelques inquiétudes pour la France périphérique qui gronde aujourd'hui.

Vous avez parlé de territoires qui n'ont pas la chance de profiter de l'effet d'agglomération, mais la chance n'est pas en cause. La métropolisation et la mondialisation reposent sur un modèle économique. D'autres modèles économiques permettraient-ils de s'adresser à la France périphérique ?

Plusieurs députés. Très bien !

M. Jean-Marie Sermier. L'aménagement du territoire et la sauvegarde de la ruralité feront partie des désillusions de ce quinquennat qui s'achève, tant nos campagnes peinent à continuer à exister et à envisager un avenir. On ne compte plus les reculades (*Murmures*) sur tous les thèmes : l'offre de soins, les hôpitaux, les maternités, l'éducation, les services publics, la gendarmerie.

Les inégalités entre les citoyens nés en zone rurale et ceux nés en zone périurbaine s'accroissent car l'aménagement du territoire a été délaissé. En 2005 et 2006, avaient été imaginés les zones de revitalisation rurale et les pôles d'excellence rurale. Aujourd'hui, ces dispositifs, s'ils n'ont pas été abandonnés, sont dépourvus de moyens budgétaires. La ruralité a été pendant ce quinquennat ballotée au gré des lois sur l'aménagement du territoire. La loi NOTRe traduit une obsession du XXL ; elle crée de grandes régions en même temps qu'elle prive les départements de toute autonomie financière alors que ces derniers représentaient un échelon de proximité pour les territoires ruraux. Quant aux intercommunalités, elles sont obligées de remettre sur le métier des regroupements qu'elles viennent à peine d'achever. Ces évolutions occasionnent des pertes de repères et d'histoires d'un certain nombre de territoires. Elles entretiennent une opposition très forte qui ne devrait pas exister – tout le monde ici en est conscient – entre les métropoles et les territoires ruraux.

Il existe deux gouvernances distinctes : une gouvernance régionale et départementale pour les territoires démunis, une gouvernance métropolitaine pour les territoires à fort développement. La logique d'équilibre des territoires est rompue d'autant que les dotations de l'État ne viennent plus compenser les déséquilibres. Les territoires ruraux ont été méprisés, sacrifiés au fil des années. La politique agricole commune (PAC) a perdu de sa superbe. Aujourd'hui, l'agriculture, qui est un maillage essentiel de la ruralité, est en pleine crise. Quelle est votre vision à dix ans, puisque c'est l'horizon que vous avez choisi, pour ces territoires indispensables ? Ne serait-il pas urgent de décider d'un plan Marshall pour la ruralité ?

M. Stéphane Demilly. Je souhaite lier deux documents que vous avez publiés dernièrement, le rapport établi par le comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la note sur les dynamiques et les inégalités territoriales 2017-2027. Avez-vous analysé l'impact du CICE dans la lutte contre les inégalités ?

Dans la note, vous soulignez un net décrochage des régions du nord-est par rapport à celles du sud-ouest. Le graphique de la page 3 est à cet égard très parlant et montre une accentuation de cette tendance. Vous évoquez également une fragilisation accrue des zones rurales par rapport aux métropoles. À cela s'ajoute un manque de vision d'ensemble des politiques territoriales ainsi que des dépenses de formation et d'éducation qui ne parviennent pas à compenser les fameuses inégalités.

Parallèlement, vous indiquez que 50 000 à 100 000 emplois auraient été sauvegardés ou créés par le biais du CICE sur la période 2013-2014. Peut-on connaître l'impact territorial du CICE, en particulier dans les territoires en souffrance – je pense aux Hauts de France ?

Je peux citer l'exemple très concret et emblématique d'une usine d'un grand groupe international – Pentair – qui a perçu un million d'euros au titre du CICE pour une usine en Picardie. Dans un territoire qui souffre de difficultés économiques et sociales, cela aurait pu être perçu comme une excellente nouvelle dans la lutte contre les inégalités. Malheureusement, ce groupe a décidé de fermer purement et simplement le site, sans être contraint de rembourser l'aide perçue. Quelle est votre analyse sur ce sujet ?

M. Jacques Krabal. Le travail que vous nous présentez ne nous rassure pas. Au fil des auditions, se dessinent les mêmes constats sur le phénomène de métropolisation, mais nous aimerions connaître vos propositions pour que les inégalités territoriales cessent de se creuser.

À mes collègues de l'opposition, je tiens à dire en toute amitié que les difficultés du monde rural ne se résoudreont pas d'un coup de baguette magique. Il y a si longtemps que la ruralité est tirée vers le bas. Vous devriez, dans ce domaine comme dans d'autres, être plus modestes.

Ces sujets sont complexes. Le phénomène de métropolisation s'inscrit dans une tendance mondiale. Le recul de la ruralité est aussi la conséquence des discours tenus ces dernières années par un certain nombre d'experts préférant l'équilibre territorial à l'égalité.

Vous n'avez pas prononcé une seule fois le mot de ruralité. La ruralité d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier. Elle gagne des habitants, elle est offensive, en dépit du recul économique de l'agriculture. Il n'y a plus d'exode rural ; le regain démographique doit nous obliger à une réinvention de la ruralité, à travers des éléments très simples. Les infrastructures ont ainsi toujours été des atouts du développement de la ruralité. L'installation du très haut débit, partout dans les meilleurs délais, peut permettre de freiner le déclin de la ruralité.

Vous n'insistez pas assez sur la nécessité du travail collectif avec les « zones arrière ». Vous parlez de la centralité mais vous ne parlez pas des territoires en arrière, qui recèlent pourtant un potentiel majeur en termes d'aménités devenues indispensables à la vie citadine, donc à la réussite de la métropolisation elle-même. Comment mettre cela en valeur ? Comment améliorer le développement local endogène ? On en parle depuis longtemps mais rien n'est mis en place. Il faut arrêter d'opposer les métropoles au reste. Nous devons construire des territoires équilibrés qui ne correspondent pas nécessairement aux limites administratives des grandes régions qui ont été fixées.

Quelle est votre opinion sur le numéro spécial publié par la fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP) en avril 2014, intitulé « Réorganiser la France » dans lequel le XXL est présenté comme la meilleure solution, ce qui suppose de supprimer des communes, des sous-préfectures, et les conseils généraux ?

Permettez-moi de terminer par une citation de la fable « le chat et le renard » de Jean de La Fontaine : « *le trop d'expédients peut gâter une affaire. On perd du temps au choix, on tente, on veut tout faire. N'en ayons qu'un mais qu'il soit bon.* »

Si vous deviez choisir une seule proposition pour lutter contre les inégalités territoriales, quelle serait-elle ?

M. Jacques Kossowski. Lors du dernier congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, a été évoquée l'évolution du maillage territorial des centres de secours, qui montre de grandes disparités géographiques. 850 sites ont été supprimés depuis dix ans. Les responsables de cette fédération estiment que ces suppressions ne répondent pas à des choix opérationnels mais sont dictées par les contraintes budgétaires des départements. Les communes rurales sont les premières à en pâtir, ce qui entraîne une baisse du volontariat chez les jeunes.

La loi de 1996 qui a instauré la départementalisation des services d'incendie de secours devait réduire les inégalités entre communes riches et pauvres. Elle ne semble pas avoir atteint son objectif puisque le coût par habitant peut varier du simple au double d'un département à l'autre. Quelles solutions préconisez-vous pour établir un maillage plus équitable des centres de secours ?

M. Jean-Jacques Cottel. Les questions sont nombreuses mais les réponses rares.

J'ai relevé dans la note que l'emploi public constitue un levier important de redistribution des ressources. Nos choix politiques devraient s'inspirer de cette donnée. La puissance publique ne suffit pas toujours, en matière de santé par exemple. Comment faire revenir et maintenir les médecins en milieu rural ? L'« e-santé » est-elle prometteuse dans un avenir proche pour remédier à la désertification médicale ?

Comment peut-on développer les territoires ruraux à partir du numérique et des nouvelles technologies ?

Dans le domaine de l'éducation, les inégalités entre les territoires mais aussi en leur sein existent. L'augmentation du nombre de postes d'enseignement a été notable au cours de ces quatre dernières années, tout comme l'effort en faveur du développement des réseaux d'éducation prioritaire. Mais je considère que la véritable réponse se trouve dans une mixité sociale que personne n'a encore réussi à mettre en place aujourd'hui.

Mme Sophie Rohfritsch. Je note une contradiction dans votre présentation : vous soulignez le caractère bénéfique de la réforme territoriale, qui permet aux grandes régions d'être désormais stratèges et coordonnatrices. Mais, dans le même temps, vous plaidez pour une spécialisation des territoires, fondée sur un développement économique issu de l'efficacité des pôles de compétitivité, donc pour un fléchage des financements publics vers les territoires. Comment expliquez-vous cette apparente contradiction ? Évidemment, vous n'êtes pas décideurs, vous apportez des informations pour aider le politique à faire des choix.

Je relève que vous n'avez pas croisé vos graphiques et tableaux avec les résultats des pôles de compétitivité et des investissements d'avenir sur certains territoires. Il en ressortirait certainement des éléments de similitude.

Je vous invite enfin à être plus pédagogue dans la sémantique. Je fais un effort d'imagination mais la notion d'« autocorrélation spatiale de l'effet local » m'est peu familière. (*Sourires*)

M. Yannick Favennec. J'approuve entièrement ce qui vient d'être dit.

Si l'égalité est inscrite dans notre devise, force est de constater que nous sommes loin de l'équilibre territorial. Il suffit de quelques exemples pour s'en convaincre : inégalités devant les infrastructures routières, disparition des trains Intercités, fracture numérique, difficulté d'accès aux soins, suppression des services publics de proximité. France Stratégie le confirme : les inégalités territoriales se sont creusées entre 2000 et 2013. Les débats autour des récentes réformes dites de décentralisation ont cristallisé les inquiétudes des élus ruraux face au risque de relégation de la ruralité, et de concentration des pouvoirs et des moyens dans les métropoles. Ces mêmes inquiétudes s'étaient exprimées lors de la discussion de la loi Macron.

Selon toutes les études prospectives, le phénomène de métropolisation devrait se poursuivre avec les risques de décrochage qui l'accompagnent pour les zones rurales, risques accrus du fait du vieillissement de la population. Selon vous, comment peut-on accompagner ce phénomène inéluctable qui n'est pas propre à la France tout en endiguant le déclin des territoires ruraux ? Comment éviter que les fossés interrégionaux ne se creusent à l'heure de la création de grandes régions ? Que pensez-vous de l'idée de zones franches rurales, qui

viendraient compléter les zones de revitalisation rurale, à l'image des zones franches urbaines ?

M. Philippe Plisson. On ne peut qu'approuver votre état des lieux : la population, la richesse, les services et le développement économique se concentrent dans les métropoles. L'objectif est de rétablir l'égalité des territoires, en s'appuyant sur les métropoles pour irriguer la seconde couronne – ce qu'on appelait l'arrière-pays – et créer de synergies et des interactions.

Aujourd'hui, force est de constater que l'organisation territoriale suscite une concurrence plus qu'une complémentarité entre les territoires. Le président de la métropole bordelaise a ainsi usé de son influence pour faire échouer un projet de village de marques à Saint-André-de-Cubzac, à 30 kilomètres, au prétexte qu'il concurrencerait la métropole. C'est un exemple parmi d'autres qui démontre qu'il ne faut pas s'en remettre aux bonnes volontés, mais instaurer des règles.

Les territoires ruraux cumulent les handicaps. Le numérique qui devrait gommer les distances ne fonctionne pas. Je suis président d'une intercommunalité rurale qui a installé une pépinière d'entreprises pour laquelle elle a fait venir à grands frais la fibre optique. Orange en a refusé la gestion et le système « bogue » régulièrement. Les chefs d'entreprise doivent aller sur le parking pour téléphoner parce que les portables ne captent pas. En Gironde, si vous êtes à Bordeaux ou à Libourne, Orange vous amène gratuitement la fibre à domicile. À Saint-Aubin-de-Blaye, on la paie au prix fort et elle ne fonctionne pas.

La loi NOTRE, qui devait organiser les territoires pour répondre à ces enjeux, a accouché d'un compromis bâtard qui ne résoudra rien. Ne pensez-vous pas que le développement des territoires ruraux passe par la mise en place d'entités similaires aux métropoles dans le monde rural, de la taille d'un arrondissement, qui porteraient l'ensemble des compétences, en lien direct avec l'État et la région ?

Plusieurs députés. Très bien !

M. Guillaume Chevrollier. Vous avez dit récemment qu'en France, nous faisons beaucoup de réformes mais que nous ne les faisons pas bien, chaque gouvernement ouvre un ensemble de dossiers, modifie une série de paramètres et passe le bâton au suivant. Ce constat, empli de clairvoyance, explique en partie le désaveu de nos concitoyens à l'égard de la politique.

Dans le domaine de la santé que vous n'avez pas évoqué, la situation dans les départements ruraux est très tendue. En dépit de plusieurs lois, le bilan est contestable. Dans mon département, malgré des efforts, les chiffres restent préoccupants. Au 1^{er} janvier 2015, la densité médicale métropolitaine était de 281 médecins pour 100 000 habitants ; en Mayenne, elle n'est que de 175 médecins. L'accès aux soins suscite l'inquiétude de la population.

Il en va de même dans le domaine numérique. On nous parle de révolution numérique mais, sur le terrain, la situation reste compliquée : les zones blanches existent encore, les débits sont insuffisants, pénalisant nos concitoyens, les acteurs économiques et les agriculteurs.

L'agriculture est un autre sujet majeur pour l'équilibre des territoires. La France traverse une crise agricole : chaque année, elle perd 2 % de ses agriculteurs. Or, un agriculteur

fait vivre un certain nombre d'actifs. Les campagnes se vident au profit des métropoles alors que les premières possèdent les équipements publics dont les secondes ont besoin. Le constat que vous faites d'une fragilisation des zones rurales appelle une politique d'aménagement du territoire, dotée d'une stabilité et d'un vrai pilotage.

M. Guy Bailliard. Je n'ai pas le sentiment que les campagnes se vident partout – dans certains endroits, il y a même une stabilisation ou augmentation de la population –, mais elles s'appauvrissent en nombre de diplômés. On en parle peu mais il faudrait distinguer l'efficacité, qui est du côté des métropoles, et l'utilité, en particulier sociologique, qui n'est pas forcément de leur côté.

En supprimant des emplois publics, on supprime aussi des diplômés qui sont très importants en milieu rural, ne serait-ce que pour faire vivre les collectivités. Lorsque les médecins disparaissent, ce sont aussi des diplômés qui s'en vont. L'absence de stabilité des médecins dans les hôpitaux est aussi une grande faiblesse. Les politiques publiques devraient tenir compte du fait que les zones rurales n'ont pas seulement besoin d'emplois mais aussi de diplômés, qui sont en train de disparaître.

La carte de la page 11 montre que les zones qui connaissent aujourd'hui de grandes difficultés ne sont pas toujours les zones pauvres d'hier, mais souvent les zones riches d'hier. Elles ont pris souvent l'habitude – je bats ma coulpe puisque j'appartiens à l'une d'elles – d'une certaine unicité de comportement en termes d'emploi et de formation mais elles n'ont pas réussi à prendre le virage pour retrouver une ambition de formation.

Pourriez-vous nous donner une carte de la mobilité des populations, en particulier des personnes qualifiées ?

M. Julien Aubert. Je relève plusieurs paradoxes. Premier paradoxe, vous expliquez que la métropolisation et la concentration n'ont jamais été aussi fortes alors qu'on nous promet, avec l'ubérisation, l'abolition du territoire et des distances. Cela pose une première question : pourquoi ne pas imposer un service public d'accès à Internet ?

Second paradoxe, la décentralisation a été instaurée pour rapprocher l' élu du citoyen et favoriser la participation démocratique. Je constate que les élections locales sont celles qui intéressent le moins les citoyens, celles où ils se défoulent le plus. Peut-être faudrait-il remettre en cause la décentralisation au lieu de vouloir l'amplifier ? (*Murmures*)

Je ne partage pas votre optimisme sur le fait que la répartition des tâches entre métropole et région permet à cette dernière d'assurer l'équilibre territorial. Il manque dans votre raisonnement un volet électif. La fusion des régions et la métropolisation font que les listes sont dominées par les métropolitains. Lorsque vous devez faire un choix pour supprimer un siège parce que vous avez fusionné deux régions, vous supprimez celui du territoire rural. Dans le processus de décision, on ne retrouve donc pas une représentation territoriale qui permettrait aux territoires ruraux de s'exprimer. Il ne vous aura pas échappé que nombreux sont les membres de cette commission élus de territoires ruraux. Lorsqu'on est métropolitain et riche, on s'intéresse peu à l'aménagement du territoire. (*Sourires*)

Avec la multiplication des institutions et des collectivités qui se chevauchent, il est bien difficile de savoir qui donne le « la » en matière d'investissements : l'État désargenté, les communes à qui on a coupé les vivres, la région. Je m'inquiète de lire que l'État ne devrait pas investir sur les territoires intermédiaires. Au contraire, l'État doit mener une politique

contracyclique. Si les investissements vont vers les métropoles, l'État doit continuer à investir dans ces territoires. Une fois qu'on a supprimé le tribunal, le commissariat, l'hôpital, comme par hasard, les entreprises ne veulent plus investir dans ces territoires déjà marqués par le chômage.

M. Alain Calmette. Il existe plusieurs ruralités : celle qui gagne des habitants, qui peut bénéficier des retombées de la métropolisation ; et celle, plus isolée, qui perd des habitants car elle est trop éloignée des métropoles pour espérer profiter de leur croissance. Quel peut être selon vous dans les dix ans à venir le sort de cette France isolée qui ne peut pas se raccrocher à l'espoir de retombées de la métropolisation ?

Peut-on envisager une solidarité territoriale qui de verticale aujourd'hui – de l'État vers les territoires – deviendrait horizontale – entre les métropoles et des territoires de proximité, sachant que ces dernières ont besoin de territoires intermédiaires prospères ? Ces relations réciproques, qui permettraient de compléter la solidarité verticale, pourraient être une piste de développement harmonieux de notre territoire.

M. Jean-Pierre Vigier. Selon vous, c'est en aidant les plus forts et les métropoles que l'on développe la France et tous ses territoires, dont ses campagnes. Je veux vous rappeler que la ruralité existe et qu'elle doit être aidée. Elle représente certes 20 % de la population mais 80 % du territoire. Elle participe à l'équilibre territorial. Aujourd'hui, elle n'est pas entendue.

Elle est confrontée à des problèmes spécifiques qui ne se posent pas en ville – les infrastructures routières ou ferroviaires, la couverture numérique – comment voulez-vous assurer le développement économique de ces territoires sans couverture mobile ? –, le maintien des services. Il faut une complémentarité entre monde rural et métropoles.

Quand allons-nous enfin faire de la défense des territoires ruraux une grande cause nationale et mettre en place des mesures spécifiques qui répondent aux besoins de ces territoires ?

Mme Marie Le Vern. Le numérique est un facteur de rapprochement entre les territoires, mais il a la lourde tâche de devoir compenser certaines inégalités solides dans notre pays. La fracture numérique se trouve à la confluence de deux autres fractures : la fracture territoriale qui concerne les infrastructures et la fracture dite de second degré qui concerne les individus.

Pour réduire les inégalités numériques, il faut agir sur ces deux volets. Le programme France très haut débit, qui représente 20 milliards d'euros d'investissement dans les infrastructures, a notamment pour but la résorption des zones blanches. S'agissant de la fracture de second degré, qui sont les individus à former aux usages du numérique ? On a tendance à mettre en avant des différences générationnelles pour expliquer les disparités observées, mais, ce discours, à mon sens erroné, passe sous silence les inégalités sociales. Quelle est votre analyse ? La note de France Stratégie soutient l'idée d'un accompagnement des personnes maîtrisant mal ou peu les nouvelles technologies mais fait l'impasse sur la question suivante : faut-il accompagner plus spécifiquement certains territoires très enclavés ?

Mme Geneviève Gaillard. La lutte contre les changements climatiques va accentuer les inégalités sociales et territoriales. Dans la note de juillet 2016, il est écrit que les stratégies sont insuffisamment coordonnées au point que les objectifs définis aux échelons inférieurs

sont parfois incompatibles avec ceux des échelons supérieurs. Comment intégrer la dimension écologique dans la résorption des inégalités territoriales ?

La loi sur la biodiversité consacre le principe de solidarité environnementale, qui fait nécessairement appel à la solidarité territoriale. Comment cet outil peut-il être mis au service de la résorption des inégalités ?

M. Gérard Menuel. La devise de France Stratégie est « évaluer, anticiper, débattre, proposer ». Avec vous, nous faisons le constat ce matin d'un avenir favorable pour la quinzaine de métropoles mais aussi d'une fragilisation accrue des villes moyennes et des zones rurales autour d'elles. Ensuite, que propose-t-on ?

La loi NOTRe a conforté les métropoles et les grandes régions. Dans plusieurs régions se met en place une réflexion sur une nouvelle organisation territoriale qui comporterait de vastes aires métropolitaines regroupant plusieurs villes moyennes et l'ensemble de la ruralité. Quel regard portez-vous sur cette réflexion ? Quid des départements dans cette configuration ?

Mme Martine Lignières-Cassou. Vous mettez en avant la complexité de la fragmentation du territoire français, je vous en remercie. On ne constate pas d'opposition entre les métropoles et les territoires ruraux, mais une fragilité des villes de moins de 100 000 habitants et des divergences entre le Nord et le Sud. Ce diagnostic n'est pas partagé par l'ensemble de nos collègues.

Avez-vous pu mesurer le rôle de la gouvernance locale pour enclencher une dynamique territoriale ? Vous avez insisté sur la nécessaire répartition des activités vers les territoires de moins de 100 000 habitants, mais de quel type d'activités ? Vous avez cité l'éducation. J'ai la chance d'être l'élue d'une région dans laquelle les chances d'ascension sociale sont parmi les meilleures de France et dans laquelle est implantée une université multi-sites qui couvre trois départements. Il faut prendre garde à ne pas concentrer dans la métropole tous les établissements d'enseignement et de recherche.

S'agissant de la fiscalité, que pensez-vous de la décision du Premier ministre d'affecter une part de la TVA aux régions ?

Pourriez-vous expliciter la carte sur les effets de la mondialisation sur les territoires ainsi que celle sur l'autocorrélation spatiale ?

M. Michel Heinrich. Les territoires jadis fortement industrialisés sont aujourd'hui à la peine. Je pense en particulier au nord de la Lorraine. Pourtant, de l'autre côté de la frontière, des territoires, qui sont confrontés aux mêmes problématiques, sont aujourd'hui très dynamiques. A-t-on analysé les raisons de cette reconversion parfaitement réussie en Allemagne et de l'échec que nous connaissons dans notre pays ?

Vous avez évoqué la cassure entre la France métropolitaine et les villes moyennes. Les politiques publiques menées ces dernières années accentuent encore cette cassure. Le rapport du commissariat général à l'égalité des territoires démontre la fragilité des villes moyennes. Deux exemples : s'agissant de la contribution au redressement des comptes publics, 28 % de la population contribuent à hauteur de 33 % ; les dotations d'intercommunalité de ces villes ont baissé de 50 % ; avec un amortisseur de 5 % par an, elles baisseront pendant dix ans. Comptez-vous faire des préconisations en la matière ?

M. Michel Lesage. Vous l'avez indiqué, par le jeu des transferts sociaux, la dépense publique joue un rôle de péréquation entre les territoires. Mais, la Cour des comptes l'a relevé dans son rapport de 2013 sur l'organisation territoriale de l'État, les dispositifs se sont multipliés, chevauchés, ils sont parfois contradictoires. Comment pourrait-on donner une vision plus cohérente de la politique territoriale pour les années qui viennent ?

Les enjeux territoriaux sont aussi liés aux changements climatiques. Les territoires devront s'adapter aux enjeux climatiques au plan local. De nombreux schémas sont prévus. Comment voyez-vous la nécessaire concordance des stratégies sur les territoires pour relever le défi du réchauffement climatique sur nos territoires ?

Vous évoquez des paniers de service public. Pouvez-vous développer cette idée ?

M. Jacques Alain Bénisti. Incontestablement, depuis plus de quarante ans, chaque gouvernement creuse à sa manière les inégalités territoriales. L'idée de métropole du Grand Paris aurait pu casser cette spirale et arrêter la descente aux enfers de certains secteurs de la région parisienne. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Les décisions qui, au fil des années, ont conduit à concentrer à un même endroit les populations les plus touchées par la précarité, celles connaissant les plus graves difficultés d'insertion et d'intégration, sont les véritables raisons de l'accroissement des inégalités territoriales.

Quand, pendant quarante ans, on a choisi de répartir à l'est de la capitale les logements sociaux et à l'ouest le développement économique et les emplois, on a participé volontairement à creuser ces inégalités, sans y apporter la moindre correction.

On a accentué d'année en année, non pas des inégalités, mais des discriminations territoriales et on continue. Vous avez mis en cause le manque de transports ; les deux dernières décisions qui viennent d'être prises dans ce domaine sont des exemples explicites : l'annonce du report de 2022 à 2027 de la réalisation de la gare d'interconnexion du RER E et du Grand Paris Express à Villiers-sur-Marne va interdire à plus d'un million d'habitants de l'Est parisien d'utiliser cette nouvelle ligne. Voilà un exemple flagrant de relégation de l'Est parisien. Deuxième décision, la fermeture des voies sur berge interdit également aux habitants, aux entreprises et aux artisans de l'Est parisien de venir travailler à Paris avec leurs véhicules.

Je serais tenté de vous dire, monsieur le commissaire général, que nous sommes au fond de la piscine. Pensez-vous que nous allons encore creuser ?

M. Yves Albarello. Les inégalités territoriales ont pour fait générateur la mondialisation. Votre note le confirme : depuis quinze ans, nous assistons à une désindustrialisation massive de la France, dans les territoires ruraux mais aussi dans les franges des métropoles.

Dans la ville dont je suis maire, située à 27 kilomètres de Paris, deux grandes entreprises ont disparu en deux ans.

Je rappelle à mes collègues qu'avec une dette abyssale de plus de 2 170 milliards d'euros, il sera très difficile de mener encore longtemps de véritables politiques publiques en France.

L'effet métropolitain va continuer à se renforcer au détriment des territoires ruraux. Ne serait-il pas temps de mettre en place dans ce pays une véritable politique industrielle ? Ce

sont les entreprises, les commerçants, les artisans qui créent de la valeur ajoutée, de l'emploi, de la richesse qui peut ensuite être redistribuée. Sans une lisibilité de la politique industrielle, il sera très difficile de conduire une politique de redistribution en direction des territoires ruraux.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Dans un éditorial du journal *Le Monde* du 29 septembre sur le débat fiscal, était mentionnée la réflexion conduite par France Stratégie sur les enjeux de la décennie 2017-2027. Vous y évoquez plusieurs pistes : l'assainissement des finances publiques, la taxation plus faible de la consommation que dans d'autres pays de l'Union européenne ainsi qu'une orientation qui, pour moi, est majeure : la mise en place d'une fiscalité écologique vigoureuse pour engager la transition énergétique.

Nous avons réussi à mettre en place la contribution climat-énergie ou taxe carbone à partir de 2017. Nous avons fait progresser le prix de la tonne de carbone qui sera de 100 euros en 2030. Cette taxe carbone permet de mobiliser des moyens financiers supplémentaires, particulièrement importants : en 2016, le produit fiscal devrait être compris entre 4 et 5 milliards d'euros. Malheureusement, je constate que contrairement à l'orientation que vous évoquez, ces moyens financiers supplémentaires ne sont pas aujourd'hui dans leur grande majorité consacrés au financement de la transition énergétique – une petite partie sert à financer la baisse de la TVA sur la rénovation des logements. Je considère que cette fiscalité écologique devrait servir à financer la transition énergétique. Ce n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui.

Vous avez constaté que, dans leur plus grande diversité, les parlementaires qui sont souvent issus de territoires ruraux, ont une expression très forte, très identitaire par rapport à leur circonscription. Je vous remercie de bien vouloir leur apporter un certain nombre de réponses.

M. Jean Pisani-Ferry. Un certain nombre des points abordés seront pour nous des domaines de travail pour l'avenir. Je prends les critiques pour ce qu'elles sont. Vous avez souligné sur certains points que nous devons être plus précis et approfondir, ne pas nous contenter d'une vue cavalière mais entrer dans le détail. Nous en sommes bien d'accord.

Je commencerai par répondre à votre dernière question, monsieur le président. Nous avons travaillé sur la fiscalité de manière générale en essayant de prendre du recul et en nous interrogeant sur sa structure, comparée à celle d'autres pays et au regard de nos priorités.

Bien sûr, la fiscalité est toujours affaire de détails mais de temps en temps, il faut prendre un peu de recul. Notre constat est le suivant : la France souffre d'un problème de compétitivité et d'emploi ; la fiscalité pèse plus qu'ailleurs sur l'activité productive et sur le travail. En revanche, elle est plus légère sur la consommation, sur l'immobilier et sur les revenus des actifs peu risqués. Il y a là un paradoxe que nous soulignons. Ensuite, il faut entrer dans le détail, ce que nous n'avons pas fait dans la note à laquelle vous faites référence.

S'agissant de la fiscalité écologique, les signaux prix ne sont pas tout mais ils sont un des éléments qui vont amener les comportements à changer. L'ampleur des changements nécessaires – cela a été souligné par plusieurs d'entre vous – est tout à fait considérable. On sous-estime un peu l'urgence. Si on prend au sérieux l'accord de Paris, c'est dans la décennie que des changements majeurs doivent intervenir. Il faut donner des signaux forts, à la fois par la fiscalité, la réglementation mais aussi par la mobilisation, au nom de la cohérence de l'action publique.

Quant à l'affectation de cette fiscalité, cela se discute. La fiscalité sur le carbone produit des effets redistributifs sur le revenu qui doivent être corrigés. Cela concerne des personnes qui du fait de leur lieu de résidence, de leur plus faible capacité d'investissement – le chauffage par exemple – vont être immédiatement impactées sans avoir la possibilité de modifier leur comportement. Dans ces cas-là, il relève de la responsabilité publique de redistribuer une partie du produit de cette fiscalité.

Ensuite, faut-il systématiquement obéir à une logique d'affectation ? Je ne le pense pas. On utilise la fiscalité comme un signal. Mais, ensuite, les dépenses publiques, qui sont en concurrence, doivent être soumises aux arbitrages normaux.

Concernant les grandes forces susceptibles d'expliquer les évolutions, j'ai cité la mondialisation mais aussi le nouveau progrès technique. Les métropoles ne sont pas une conséquence de la mondialisation, elles sont la conséquence d'une économie qui se transforme, qui fait plus appel aux compétences et aux interactions. Il s'agit moins d'un modèle d'innovation verticale au sein des institutions que d'un modèle d'innovation distribuée. Cela a peu à voir avec la mondialisation, davantage avec la forme du progrès technique qui n'est plus celle d'hier.

Quant aux différents territoires, au-delà de la grande coupure entre nord-ouest et sud-est, la ruralité, qui recouvre différents types, vous l'avez dit, n'est pas forcément la plus en difficulté. Ce sont plus les villes moyennes traditionnelles organisées autour d'activités manufacturières qui souffrent parce qu'elles perdent de la substance, des compétences, et de l'attractivité. La question du modèle économique se pose. Toutefois, il ne faut jamais généraliser. Certaines villes moyennes s'en sortent bien grâce à une entreprise ou une spécialisation. De manière générale, on constate plus une crise du modèle de la ville moyenne que de la ruralité elle-même. La ruralité est très diverse – la carte de la page 2 le montre – : certains territoires sont créateurs d'emplois et de prospérité. Loin de nous l'idée que la ruralité serait un modèle du passé ou un modèle condamné. Dire que le modèle métropolitain s'impose ne signifie pas qu'il n'y a pas place pour le développement autour de la ruralité, à condition qu'un certain nombre de facteurs favorables soient réunis.

Vous avez insisté sur les liens avec la transition énergétique, la question démographique, ou le numérique sous toutes ses formes.

Pour la transition écologique, là encore, la ville est une structure assez efficace. Ce qui l'est moins, c'est la structure étalée qui s'est développée au cours des dernières décennies avec beaucoup de transport par véhicule individuel et un habitat assez dispersé ; cette structure va inévitablement souffrir du renchérissement du coût du carbone, plus que la ville elle-même.

Sur l'aspect démographique, je partage le constat de la fin de la démographie défavorable de l'espace rural. On assiste à des phénomènes de redensification, de repeuplement qui peuvent être l'occasion d'un développement nouveau.

Sur le numérique, je ne pense pas qu'on puisse dire des choses univoques. Les infrastructures numériques sont une condition d'attractivité des territoires – vous avez été nombreux à le souligner –, un minimum d'accès est indispensable. Pour les entreprises, l'accès au très haut débit peut être absolument vital pour le maintien ou le développement de l'activité. Peut-on pour autant dire que le numérique abolit la distance ? Non, l'interaction entre les personnes reste souvent irremplaçable.

Pardon pour les éléments techniques à l'excès que j'ai pu vous livrer. La notion d'autocorrélation spatiale que plusieurs d'entre vous ont relevée permet d'apprécier l'impact de la situation d'un territoire sur le territoire voisin ; l'autocorrélation est positive lorsque votre sort est très lié à celui du territoire voisin.

Je tiens à préciser l'esprit de mes propos sur les politiques publiques : les objectifs et les instruments pour les mettre en œuvre ont été définis – c'est naturel – dans un contexte économique, technologique, international assez différent du contexte actuel. Nous plaçons fortement pour une nécessaire révision des objectifs et de la gamme des instruments que nous leur adjoignons dans ce contexte nouveau.

Ce contexte ne nous est pas spontanément défavorable. Il ne faut pas penser que nous sommes perdants *a priori*. Les grands effets du développement du commerce international manufacturier, de la mondialisation, et de la désindustrialisation sont pour beaucoup derrière nous. La France possède des atouts importants.

Vous avez souligné les déficiences en termes d'équipement. Mais, en comparaison d'un certain nombre de pays voisins, et à la lecture des classements internationaux, il me semble que les équipements font plutôt partie de nos atouts : qu'il s'agisse du réseau routier, du réseau ferré ou du service postal, la France possède une densité et une qualité qui restent sensiblement supérieures à celles des autres pays.

Vous me reprochez de ne pas avoir évoqué les services publics. J'ai beaucoup parlé d'éducation. Il faut dans un certain nombre de domaines fixer des objectifs qui vont au-delà de l'objectif traditionnel d'égalité de l'offre. Nous venons de publier un rapport sur l'école qui réfléchit sur les finalités que la société lui assigne – en résumé, que lui demande-t-on ? Nous lui demandons beaucoup, nous exigeons une condition d'égalité de concurrence entre tous les élèves, qui n'est bien sûr pas réalisée. Mais tel est l'impératif qui domine. Or, la société peut formuler d'autres objectifs que ce soit en termes économiques, de développement des enfants ou de culture commune. Il faut être clair autant que possible dans les demandes que nous adressons aux services publics. Nous ne pouvons pas tout leur demander.

Pour finir sur la question de l'équilibre politique, je n'ai pas voulu dire que l'équilibre entre la région et la métropole était un idéal. Cet équilibre met en jeu deux pôles, un pôle de dynamisme dont les effets de prospérité peuvent être exploités – il ne faut pas seulement concevoir la métropolisation comme de la captation de ressources, elle est aussi source de prospérité – et un pôle de représentation politique qui doit répondre aux attentes des citoyens où qu'ils se situent. Que cet équilibre ne soit pas parfaitement égalitaire, j'en suis conscient mais n'étant ni démographiquement égalitaire, ni économiquement égalitaire, il serait surprenant qu'il le soit politiquement. Il est important que cette dualité s'exerce – parallèlement à l'intervention de l'État qui est le garant d'un certain nombre d'exigences d'égalité et d'équilibre territorial – afin de faire apparaître la nécessité de l'équilibre. De ce point de vue-là, nous avons tout de même fait quelques pas dans une direction qui permet davantage de construire le modèle de développement que vous avez appelé de vos vœux et qui me semble être un des grands enjeux pour notre pays dans les dix ans qui viennent.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Monsieur le commissaire général, je vous remercie pour la qualité de cet échange.

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 5 octobre 2016 à 9 h 30

Présents. - Mme Sylviane Alaux, M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, M. Guy Bailliart, M. Jacques Alain Bénisti, M. Sylvain Berrios, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, Mme Marine Brenier, M. Jean-Louis Bricout, M. Vincent Burroni, M. Alain Calmette, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Luc Chatel, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, M. Stéphane Demilly, M. David Douillet, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, Mme Geneviève Gaillard, M. Charles-Ange Ginesy, M. Michel Heinrich, M. Jacques Kossowski, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. Alain Leboeuf, M. Arnaud Leroy, M. Michel Lesage, Mme Marie Le Vern, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Franck Marlin, M. Gérard Menuel, M. Yves Nicolin, M. Bertrand Pancher, M. Rémi Pavros, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Sophie Rohfritsch, Mme Barbara Romagnan, M. Gilles Savary, M. Jean-Marie Sermier, Mme Suzanne Tallard, M. Pascal Thévenot, M. Thomas Thévenoud, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - Mme Chantal Berthelot, Mme Sabine Buis, M. Yann Capet, M. Patrice Carvalho, Mme Florence Delaunay, M. Julien Dive, M. Philippe Duron, M. Christian Jacob, M. Patrick Lebreton, Mme Viviane Le Dissez, M. Philippe Martin, M. Napole Polutélé, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Gabriel Serville, M. Patrick Weiten

Assistaient également à la réunion. - M. Dino Cinieri, M. Lionel Tardy