

Conférence du 1^{er} juillet 2021

Vers de nouveaux critères de localisation des activités et des personnes ?

Jean-François DREVET¹

Expert auprès de la Commission et du Parlement européen
pour les politiques territoriales,

Compte rendu²

En préambule, Jean-François Drevet précise que les réflexions qu'il présente ici sont des pistes :
« On ne sait pas encore si certaines tendances seront durables ou non ».

Jean-François Drevet : « **On a vécu longtemps dans une phase avec peu de demande et peu d'offre en termes d'aménagement du territoire.** Les collectivités publiques étaient en réduction budgétaire, et l'aménagement a été l'une des nombreuses victimes des restrictions. Une partie des dépenses ont été protégées par le fait qu'il fallait cofinancer les programmes européens, mais il est clair qu'au niveau de l'ensemble de l'appareil administratif, ce n'était pas un sujet extrêmement populaire. Au niveau de la demande, de même, on n'a pas été fortement poussé, y compris au niveau des collectivités territoriales qui auraient pu jouer un rôle important.

Aujourd'hui les choses évoluent.

Au niveau de la demande, on se souvient des gilets jaunes. Ce que je retiens de ce mouvement (qui n'est pas spécifiquement français, puisque des mouvements similaires se sont produits en Italie et dans d'autres pays), c'est le fait que des politiques pour l'environnement, quand elles arrivent sur le territoire, se traduisent par des effets plus ou moins acceptables. Ce qui interpelle, c'est qu'on a aggravé la distance entre énormément de monde, à partir d'une mesure qui semblait a priori sensée (relever le prix du gasoil pour faire baisser le



¹ ancien de la DATAR et de la Commission européenne (DG REGIO)

² REALISE par Clément Jeanneau

trafic routier). On n'a pas réalisé l'impact territorial considérable d'une telle mesure dans un pays comme la France où les densités de population ne sont pas extrêmement élevées. Cette politique, qui avaient le drapeau favorable de l'écologie, a suscité sur le terrain des oppositions parfois extrêmement violentes. Je retiens que **la non-prise en compte des effets territoriaux des politiques (que ce soit au niveau régional, au niveau national ou au niveau européen) est un problème que nous devons résoudre.**

Sur le plan de l'offre émerge un phénomène nouveau. La logique de concentration qu'on a connue durant tout un temps est peut-être en train de changer. On voit qu'il y a des facteurs de dispersion qu'on ne connaissait pas avant. Au début des années 1990, on a théorisé la « mort de la distance », avec notamment l'apparition d'Internet: c'était l'idée qu'il devenait possible de construire des usines n'importe où, que le vieux déterminisme géographique avait disparu, etc. En réalité, on a assisté à l'accroissement des dynamiques de concentration : contrairement à ce qui a été dit (l'idée que l'on pouvait s'installer n'importe où, ou du moins que les entreprises pouvaient le faire), les ménages n'ont pas pu s'installer n'importe où, ce qui a produit de nouvelles dynamiques de concentration des métropoles. A cette occasion, on a constaté une politique qui consistait à dire : « la priorité est désormais d'être compétitif ; il faut donc miser sur les métropoles, notamment parce qu'on sera plus fort à l'échelon européen ».

La dynamique de dispersion ne s'était donc pas produite. Cette fois-ci, elle marchera peut-être ; c'est là qu'on a un changement qui apparaît.

Jusqu'alors, les dynamiques des concentration n'étaient pas seulement liées à la volonté des entreprises mais aussi à celle des particuliers. Quand on a deux emplois par famille et des enfants à l'université, on mesure bien la logique de la dynamique de concentration. Quand on doit payer sa maison sur vingt ans et qu'on risque de perdre son travail, on n'a pas la mobilité des entreprises. **L'un des faits marquants de ces vingt dernières années, c'est que la mobilité des emplois et des entreprises est devenue plus forte que celle des personnes : ce sont les personnes qui ne pouvaient plus bouger,** alors qu'autrefois, c'étaient les entreprises qui ne bougeaient pas et les gens se déplaçaient. Depuis vingt ans, on est confronté à un système différent, une société de service, dans laquelle l'entreprise est ultra-mobile et les personnes le sont beaucoup moins.

On se retrouve maintenant confronté à une capacité de dispersion qu'on n'a pas connu avant, avec notamment le télétravail. En termes d'aménagement du territoire, cela interpelle beaucoup : on peut revoir un certain nombre de choses. Un salarié peut dire maintenant : « si je vais passer deux jours par semaine au siège social de mon entreprise, et habiter à 150 km, c'est faisable ». **C'est intéressant sur le plan français parce qu'on a un territoire bien moins rempli que celui des autres pays européens. C'est un point qu'on a tendance à oublier.** Dans les autres pays (Benelux, Royaume-Uni, Italie du Nord...), les villes sont relativement proches les unes des autres ; il n'y a pas le même problème de développement rural que celui qu'on a connu à la DATAR (se traduisant par les fermetures de services publics, etc.). En Belgique, par exemple, les villes étant relativement proches les unes des autres, l'espace rural est une réserve pour faire baisser le prix de l'immobilier. Le problème de la désertification ne se pose pas là-bas. En Allemagne non plus. C'est un problème spécifiquement français.

La question que je pose est la suivante : pour notre territoire qui est vaste, qui présente des potentialités qu'on n'a pas pu utiliser jusqu'à présent à cause des dynamiques de

concentration, ne peut-on pas commencer à voir des opportunités grâce à cette technologie ? On a, par exemple, un réseau de TGV relativement développé. J'ai toujours été frappé en prenant le TGV par le fait que les pôles intermédiaires (Le Creusot, etc.) qu'on a essayé de développer, existent depuis des décennies. Or, apparemment ces pôles ont peu intéressé les entreprises. N'aurait-on pas désormais des avantages à offrir à la fois aux résidents et aux entreprises, pour permettre à ces pôles de fonctionner, en assouplissant certains critères ? Peut-être qu'un certain nombre de gens vont nous dire : « si je travaille deux jours au siège social, prendre le TGV me convient ».

Il y a toutes ces possibilités qui sont en train d'apparaître. Soit on laisse faire, soit on formule une politique pour accompagner le mouvement et le rendre possible. Si on se trouve dans un désert, Monsieur trouvera un travail et prendra un TGV deux jours par semaine mais Madame ne voudra pas se rendre là-bas, car il n'y a pas de travail, et que c'est compliqué avec les enfants, etc. Ce sont des problèmes concrets, qu'on n'a probablement pas encore bien analysé. **On a un système de financement à la personne (cf travaux de Laurent Davezies dont on a parlé plusieurs fois entre nous). On ne fait peut-être pas assez pour que l'argent soit dépensé sur place.** On finance par exemple la Creuse (qui vit maintenant surtout d'argent public), mais les Creusois le dépensent ailleurs car il n'y a pas suffisamment d'entreprises pour dépenser cet argent sur place. Les politiques devraient prendre en compte ces aspects du problème.

Il y a eu des mutations politiques. **Les politiciens ne se sont pas vraiment intéressés à l'aménagement du territoire**, ni en France ni vraiment ailleurs. Par ailleurs, les gouvernements sont monopolisés par des questions de court terme ; jusqu'ici, la gauche a eu tendance à fournir des aides et à augmenter les politiques sociales, la droite a eu tendance à considérer que l'aménagement du territoire n'était pas rentable et ne relevait que du long terme.

On a laissé ainsi une partie de l'électorat glisser vers des extrêmes. Un des objectifs de l'aménagement du territoire devrait être de remettre de la modération dans le débat politique et d'offrir des possibilités aux citoyens. Cela permettrait de faire baisser la température, de faire en sorte que des gens aillent voter lorsqu'ils ne votent plus, de créer des discussions concrètes, et peut-être de ne plus voter pour les plus râleurs et les plus protestataires quand des politiques concrètes sont en train d'émerger.

Ensuite, qui doit faire quoi ? Là-dessus, dans chaque pays, tout est différent. La carte de la gouvernance territoriale a changé en France ; peut-être qu'elle rechangera ensuite. Je ne me prononce pas là-dessus. Dans les autres pays, c'est pareil. On fait des systèmes asymétriques. En *Royaume-Uni*, on a donné de l'autonomie aux régions celtiques, mais on n'en a pas donné aux Anglais, et notamment aux gens du nord de l'Angleterre, qui se sont trompés de cible : ils ont voulu un gouvernement conservateur mais ils ont voté pour le Brexit. Maintenant, le gouvernement conservateur se dit qu'il doit avoir une politique territoriale pour l'Angleterre. Il y a une volonté de relancer des politiques territoriales, pour des raisons électorales certes, mais on sait bien que ça se passe aussi pour ces raisons-là.

La division du travail a toujours été un débat compliqué. Il y a l'Europe, il y a les autorités nationales, et il y a l'échelon régional, le territorial et le local.

L'important, au niveau européen, c'est la prise en compte des politiques territoriales : on fait des réseaux transeuropéens, on fait des grandes mesures, pour l'environnement, mais mes collègues de Bruxelles sont peu préoccupés par les conséquences territoriales. On a des environnementalistes militants qui regardent peu les effets territoriaux. C'est la même chose pour leurs collègues techniciens sur les transports.

Au niveau national, on a un problème de coordination interministérielle : on est verticalisé par nos traditions. Comme l'aménagement territorial est une politique horizontale, il s'oppose à la culture de verticalité de l'administration.

Finalement, dans la pratique, ce sont les collectivités territoriales qui font le travail. Aujourd'hui avec la décentralisation, et demain éventuellement avec des fusions de collectivités, c'est plutôt là que se situe le cœur des choses.

Dans les pays fédéraux, comme l'*Allemagne*, le niveau de coordination est le Land, la région. Le poids de l'administration centrale est moins fort que chez nous. La Bavière, par exemple, représente 10 millions d'habitants, la Rhénanie- Westphalie, 18 millions. Ces Länder sont plus grands que certains Etats membres européens. La Slovénie était par exemple une petite région qui n'avait même pas le pouvoir de la Catalogne ou de la Bavière. Maintenant elle préside l'Union européenne. Forcément, cela complique certaines choses.

Est-ce que le changement des prix de l'immobilier, qui commence à être constaté (cf un récent article du Monde sur « le grand retour du pavillon »), changera les choses ? Est-ce que notre grand Bassin parisien serait une structure à développer ? Est ce qu'il faut regarder non pas seulement le TGV mais aussi ce qu'on peut faire en termes de transport ferroviaire dans certaines zones (par exemple, en termes de trains légers qui permettent de conserver les infrastructures construites par nos arrière-grands-parents, dans les Alpes ou ailleurs) ? A partir du moment, où avec le télétravail, l'espace devient attractif, il faut savoir jusqu'à quel point il faut le valoriser

On connaît la carte du tourisme. **On peut se demander si c'est sur la carte du tourisme que va se calquer le télétravail (la Bretagne, la Côte d'Azur, etc.), ou si le télétravail va se découvrir lui-même des contraintes (l'emploi du conjoint, la mobilité, l'accès à l'enseignement supérieur...).** Le rôle d'une politique d'aménagement du territoire serait de les anticiper, de les accompagner et, s'il y a un mouvement de dispersion qui nous paraît favorable, de les aider. **On a besoin d'une politique qui s'adapte à ces nouvelles dynamiques de localisation, si celles-ci se confirment** et si le mode de vie des Français et des Européens devient très différent. On est dans une société de services à 60-70%. Je ne connais pas la part d'emplois « télétravaillables », mais la Commission européenne a décidé de diviser par deux sa surface de bureaux, ce qui donne une indication du côté des entreprises.

Il faut se souvenir que le territoire français a une originalité par rapport aux autres : il a un problème de rapport à l'espace qui est plus difficile que dans des pays plus fortement peuplés, mais ça peut se traduire aussi en opportunités, avec de nouvelles dynamiques de localisation. Je pense qu'on a besoin d'une politique pour développer tout cela. **Il y a donc une réflexion à mener, qui ne doit pas être purement théorique : elle doit déboucher sur des propositions ou recommandations.** Le Cercle est tout à fait capable de la mener, peut-être aussi avec d'autres d'ailleurs.

Pour conclure, **la relance de l'aménagement du territoire correspond à une demande.** Le mouvement des gilets jaunes, comme celui des bonnets rouges, l'ont montré. **Si on veut avoir des politiques, notamment environnementales, qui fonctionnent, on a besoin d'avoir des territoires impliqués ; à défaut, on connaîtra d'autres mouvements comme celui des gilets jaunes ».**

Questions-réponses

- « On pourrait avoir une contradiction entre cette politique et la politique de réindustrialisation : lorsqu'on attire des groupes internationaux, ceux-ci ont souvent une idée précise des lieux où ils souhaitent s'implanter. Est-ce que ces localisations ne poseraient pas des problèmes ? N'y a-t-il pas des risques de télescopage ? »

➔ Jean-François Drevet : « Un article a montré que la France a retrouvé une attractivité supérieure par rapport à l'Allemagne et au Royaume Uni. Par contre, l'article ne dit pas où la France est attractive. Je suis donc un peu resté sur ma faim en lisant cet article. En général, les entreprises ont déjà des visions en termes de localisation. (Complément d'un intervenant : ce que les entreprises regardent avant tout, ce sont les métropoles et les facilités d'accès aux transports aériens) ».

-« Quel est l'impact écologique de ce dont on parle, par le biais des métaux rares ? Il y a notamment un enjeu vis-à-vis de la Chine, comme l'a montré Guillaume Pitron dans son livre sur les métaux rares. Nous avons fermé nos mines ; maintenant la Chine a le monopole sur ces métaux. Le pouvoir se retrouve en Chine ».

➔ Jean-François Drevet : « Sur nos politiques écologiques, on est confronté à un risque : celui qu'une partie de l'opinion n'accepte pas. Sur le plan des métaux, je crois que globalement c'est surtout un problème extérieur. J'ai vu Rwanda les ravages que fait le coltan. Le territoire européen est pauvre sur le plan métallurgique, on a déjà du mal à fermer les centrales à charbon en Pologne...et maintenant les gens commencent à s'énervier contre les éoliennes. (...) Si j'étais Chinois, je me poserais aussi beaucoup de questions ».

- « Qui profite du mouvement actuel ? Ce sont les entreprises, qui récupèrent 50% de leur superficie. Or 50% de superficie à La Défense ou dans le centre de Paris, cela représente beaucoup de charges en moins . Ne faudrait-il pas les taxer ? »

➔ Jean-François Drevet : « Depuis trente ans on fait des cadeaux aux entreprises pour les aider à investir. On s'aperçoit maintenant que les entreprises sont au top de la prospérité, et pour certaines qu'elles ne paient pas d'impôts. Le rapport du force doit revenir dans les mains de la puissance publique, qui a été trop bonne, trop faible, trop contrainte par le chômage. Les entreprises sont d'ailleurs prêtes à le faire, mais tant qu'on ne commence pas, elles ne le feront pas d'elles-mêmes. Par ailleurs, on a une fiscalité européenne qui se décide à l'unanimité, ce qui est aberrant ».

-« Que va-t-il se passer pour les promoteurs immobiliers ? Je pense qu'il y a un fort lobbying du BTP pour poursuivre ses programmes ».

➔ Jean-François Drevet : « Ce que je vois à Bruxelles, ce sont des programmes de conversion de bureaux en appartements. C'est vu avec une certaine tranquillité par les acteurs du secteur : avant on amortissait sur 35 ans des bureaux, aujourd'hui ils seront amortis avant, et ça va donner du travail aux entreprises. Je n'ai pas senti qu'elles étaient malheureuses ».

-« Avant de penser à taxer les entreprises, ne faut-il pas d'abord avoir une harmonisation fiscale au niveau européen ? Je sais bien que c'est un vœu pieux mais cela me paraît important. En France, on a eu des territoires qui ont perdu toutes leurs entreprises ».

➔ Jean-François Drevet : « C'est évident. On est dans un système fiscal où ce sont presque les plus gros qui paient le moins. Les grandes multinationales ne paient pas ce qu'elles devraient payer par rapport à la valeur ajoutée produite. Il y a un déplacement de la pression fiscale. Sur l'impôt sur les sociétés, un certain nombre de grandes entreprises doivent payer au prorata du chiffre d'affaires qu'elles font par pays. C'est ce qu'on essaie de faire au niveau européen. Si ça n'est pas fait au niveau européen, ça ne pourra pas se faire ».

-« Avec la pandémie, on a vu une remise en cause de l'hyper concentration ; pour autant, on connaît plus une dilution de la métropolisation qu'une véritable remise en cause de celle-ci. On a peut-être une moindre concentration à Toulouse par exemple, mais ça se fera au profit d'Albi et Montauban : ça n'est pas ce qui permettra un développement profond et durable pour ces villes-là, et cela ne vaut que pour les villes moyennes suffisamment proches des métropoles. Je n'ai pas l'impression que l'idée que la création de valeur se fait dans les métropoles soit bousculée, alors que beaucoup d'économistes ont montré l'inverse. Qu'est ce qui ferait qu'on pourrait avoir une économie un peu plus endogène ? En Creuse, il n'y a pas que des retraités qui perçoivent leur retraite ; c'est aussi une activité économique et touristique. Comment est-ce qu'une politique publique peut relier ces éléments, pour éviter d'être dans une logique de dépendance à une métropole ? Vous avez cité le cas des trains légers ; cela fait partie de ces éléments. On a le processus de l'impression 3D qui devrait permettre des productions plus disséminées. Mais tout cela se construit avec des politiques publiques, et je n'ai pas l'impression que celles-ci soient présentes ».

➔ Jean-François Drevet : « Oui, c'est un problème que nous avons par rapport à des pays plus au Nord. C'est pour cela qu'on a besoin d'une politique plus forte que les autres pays. Je ne sais même pas si la tendance que l'on évoque est durable. On identifie de nouvelles possibilités, mais on reste dans le flou. Quoi qu'il en soit, je partage votre analyse. Il faut trouver un moyen pour que les politiques publiques trouvent plus d'efficacité. La simple dissémination spontanée ne sera pas suffisante ».

« Un autre phénomène me paraît moins noté et analysé : émerge dans les territoires à bas bruit une forme de participation citoyenne au travers de phénomènes coopératifs et associatifs et de la renaissance de villages, qui échappent à notre système jacobin. Je vais souvent en Auvergne. Je suis surpris de voir des villages que j'avais connu abandonnés il y a quarante ans, en train de renaître. Un tissu est en train de se créer de manière apolitique par des canaux différents. Par rapport à l'abstention, on s'aperçoit que des modes d'expression autres sont en train d'émerger, comme si les gens votaient avec d'autres instruments que le bulletin de vote. Est-ce que ce mouvement est remarqué ailleurs ? Est-ce que c'est un phénomène spécifique à notre pays ? »

➔ Jean-François Drevet : « La DG Régions a fait une étude qui s'appelle « *The map of discontent* », pour analyser les comportements électoraux. Elle constate des différences de comportements relativement importantes. Par ailleurs, on sait bien que la réactivité des territoires n'est pas la même partout. Ce phénomène se retrouve dans d'autres pays, comme en Italie, en Allemagne... Il y a des facteurs sociologiques, économiques, etc. qui font qu'une région a une capacité de développement endogène ».

➔ Réponse complémentaire de Brigitte Fargevieille : « Jusqu'il y a peu, la démocratie participative était bien plus forte en Angleterre et en Allemagne qu'en France ; les controverses, la judiciarisation étaient très fortes dans ces pays. Cela vient aussi du fait que les territoires en Angleterre et en Allemagne étaient relativement peuplés. Aujourd'hui on est en train de les rattraper en termes de démocratie participative (pétitions, mobilisations citoyennes, etc.) ».

