

Aménagement du territoire

Rapports

*Jean-Louis Guigou et Dominique Parthenay
Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot
Alain Lipietz*

Commentaires

*Jean-Michel Charpin
Joël Maurice*

Compléments

*Pierre-Philippe Combes, Laurent Davezies, Guy Gilbert,
Alain Guengant, Véronique Hespel, Miren Lafourcade,
Françoise Maurel, El Mouhoub Mouhoud
et Jean-François Royer*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2001 - ISBN : 2-11-004789-5

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation
du Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.

*Cet ouvrage est dédié à la mémoire
de Louis-André Gérard-Varet*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique	11
<i>Jean-Louis Guigou et Dominique Parthenay</i>	
L'État et l'aménagement du territoire	45
<i>Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot</i>	
Aménagement du territoire et développement endogène	111
<i>Alain Lipietz</i>	
<i>Commentaires</i>	
<i>Jean-Michel Charpin</i>	129
<i>Joël Maurice</i>	133
<i>Compléments</i>	
A. La géographie économique de la France dans l'Europe	137
<i>Françoise Maurel et El Mouhoub Mouhoud</i>	
B. Quelques tendances affectant la répartition spatiale de la population, de l'emploi et de la valeur ajoutée en France métropolitaine, entre 1982 et 1999	153
<i>Jean-François Royer</i>	
C. Revenu et territoires	173
<i>Laurent Davezies</i>	
D. Développement des territoires et financement des collectivités locales	193
<i>Guy Gilbert, Alain Guengant et Véronique Hespel</i>	

E. Distribution spatiale des activités et politiques d'infrastructures de transports : l'économie géographique, un nouvel outil d'évaluation ?	219
<i>Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade</i>	
Résumé	237
Summary	245

Introduction

En un quart de siècle, le territoire français s'est profondément transformé et les grandes métropoles régionales progressent désormais à un rythme plus rapide que la région parisienne. Mais, avec la mondialisation, le développement d'un espace économique européen profondément intégré au sein de l'Union monétaire et l'émergence d'un nouveau paradigme économique, où l'efficacité résulte davantage de l'organisation que de la production de masse, l'aménagement du territoire doit être repensé.

Face à une polarisation inévitable des activités, il faut reconnaître, selon Jean-Louis Guigou et Dominique Parthenay, les phénomènes d'agglomération non comme obstacles, mais comme conditions du processus général de croissance. « Pays à faible densité démographique, le problème de la France n'est plus de répartir mais de renforcer ». Puisque la concentration est inévitable, ils préconisent de multiplier les lieux d'agglomération au-delà de la seule région capitale tout en les structurant en réseau : c'est le scénario du « polycentrisme maillé ». La réalisation de ce scénario requiert un approfondissement de la décentralisation, remédiant à la multiplication des niveaux institutionnels et recomposant des territoires pertinents autour de la notion d'aire de projet, avec un pouvoir élu au suffrage universel. Le processus intercommunal en cours permettrait ainsi l'émergence d'un nombre réduit de collectivités de base. Le rapport suggère de reconnaître un droit à l'expérimentation plus large, voire l'exercice de prérogatives

réglementaires pour les collectivités territoriales. Dans ce scénario, l'État devrait se recentrer sur ses vocations stratégiques et renforcer simultanément les dispositifs de péréquation visant à corriger les inégalités de potentiel fiscal et de charges résultant de la concentration.

Le rapport de Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot insiste également sur la contribution positive des agglomérations à la croissance économique que l'État ne doit pas contrecarrer au nom d'une solidarité qui de toute façon se réalise par la redistribution fiscale, sociale et l'homogénéité des salaires (SMIC notamment). Il convient dès lors de bien circonscrire les préoccupations de péréquation. Celles-ci sont pleinement justifiées pour assurer l'égalisation des chances, ce qui est tout particulièrement le cas dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la santé publique, ainsi qu'en matière de télécommunications (raccordement au net et à l'UMTS). Le coût des transports (notamment le transport par camions, actuellement sous-taxé) devrait également mieux refléter les externalités de chaque mode (usage des infrastructures, pollution, congestion urbaine...). Le rapport souligne le rôle fondamental de l'État pour limiter les stratégies de concurrence entre collectivités locales et favoriser les coopérations (comme l'intercommunalité).

Alain Lipietz souligne tout d'abord que la politique volontariste d'aménagement du territoire des années soixante se fixant pour objectif « d'aménager le territoire plutôt que de déménager les personnes » fut couronnée de succès si l'on en juge par l'inflexion de la croissance de la région parisienne au profit des différentes parties du territoire. Analysant les conséquences pour l'aménagement du territoire du passage à un mode post-fordiste de division du travail, il distingue deux types d'agglomérations : l'un fondé sur la concentration, qui est à l'œuvre dans les grandes métropoles ; l'autre fondé sur la réciprocité, la qualification et la mobilisation du tissu social local, qui a fait la notoriété des districts industriels italiens, mais que l'on retrouve aussi en Allemagne du sud et jusqu'en Californie. Il plaide pour un développement endogène de ce type qui permet de faire l'économie d'une mobilité dont il ne faut pas sous-estimer le coût social.

Jean-Michel Charpin, note dans son commentaire que la France est en train de s'engager de façon irréversible, par la force des évolutions économiques et sociales, mais aussi grâce à la première étape de la décentralisation, dans un scénario de « polycentrisme maillé ». Il suggère de s'appuyer plus fortement sur l'expérimentation pour décider de nouveaux transferts de compétences. Joël Maurice relève qu'à partir d'approches et de formulations différentes, les trois rapports convergent sur une vision de l'aménagement du territoire qui conjugue la nécessité de libérer les initiatives locales tout en maintenant le rôle de l'État en tant que garant de l'égalité des chances.

Les rapports ont été discutés à la séance du 16 novembre 2000 du Conseil d'Analyse Économique et, en présence du Premier ministre, le 18 janvier 2001.

Louis-André Gérard-Varet, professeur à l'Université d'Aix-Marseille II, est décédé le 31 janvier 2001.

La communauté des économistes sait la place qu'il a occupé dans l'enseignement et dans la recherche en France.

C'est avec beaucoup d'émotion que nous lui dédions ce numéro.

Pierre-Alain Muet
Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique^(*)

Jean-Louis Guigou

Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale

Dominique Parthenay

Conseiller à la DATAR

Notre pays, plus que d'autres peut-être, a besoin d'organiser son territoire pour assurer sa cohésion et sa compétitivité. La taille de l'espace français, sa faible densité au regard de celle de la plupart de nos voisins, la dispersion relativement grande des zones de peuplement et des activités, l'héritage historique marqué par une forte centralisation économique et politique ont toujours imposé des politiques publiques pour aménager le territoire.

Ces politiques ont pu adopter de nombreuses formes et poursuivre divers objectifs, de la modernisation à marche forcée d'un pays marqué par la reconstruction, au cours des Trente glorieuses, aux politiques de compensation et de rééquilibrage pour accompagner les mutations de l'appareil productif et l'urbanisation massive à partir de la fin des années soixante-dix.

(*) Complément réalisé à partir : des travaux de la DATAR pour France 2020, d'une part, et le document introductif aux neuf schémas de services collectifs, d'autre part ; de la note de Hugues de Jouvenel et Guy Loinger concernant les tendances majeures d'évolution de la société préparée dans le cadre de l'élaboration des schémas de services collectifs ; de l'ouvrage collectif « Aménagement du territoire, les mots et les choses » commandé pour la DATAR à un groupe d'universitaires et de chercheurs (Alain Bourdin, Jacques Lévy, Jean-Gustave Padioleau, Jean-Marc Offner, Franck Scherrer et Jacques Theys, sous la direction de Serge Wachter).

Après deux décennies de crise économique et sociale, les nouvelles aspirations des Français, la nécessaire internationalisation des économies régionales et le rôle qu'entend jouer la France dans la construction européenne, auxquels s'ajoutent désormais les impératifs du développement durable, font de la question territoriale un enjeu majeur et conduisent à de nouvelles orientations pour la politique d'aménagement et de développement du territoire.

Dorénavant, cette politique doit se concevoir à l'échelle de l'Europe et non plus seulement dans le cadre hexagonal. Cela concerne évidemment la continuité des réseaux et la cohérence des politiques de transports, la répartition spatiale des équipements structurants (recherche...) mais aussi le partage d'une conception commune des politiques d'aménagement telle qu'elle s'exprime à travers le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC).

Par ses effets économiques, technologiques mais aussi sociaux et culturels, la mondialisation amplifie largement ces phénomènes d'interdépendance entre territoires. Dans une économie ouverte, de plus en plus concurrentielle, la politique d'aménagement du territoire est devenue un instrument de la compétitivité nationale qu'elle doit placer au cœur de ses priorités. Tous les pays cherchent à produire des territoires attractifs. Il y a pour tous les gouvernements nationaux, qui sont soumis à des contraintes internationales (accords internationaux, directives européennes), d'étonnants degrés de liberté à conquérir en promouvant des politiques hardies d'aménagement et de développement de leurs territoires.

Avec la décentralisation, l'État n'est plus le seul acteur de l'aménagement du territoire. L'action publique doit aujourd'hui être concertée entre divers partenaires à la légitimité et aux ressources différentes, les collectivités territoriales bien sûr, mais aussi les acteurs économiques et sociaux. À l'évidence, les Français souhaitent être davantage associés aux décisions qui les concernent et entendent participer plus concrètement à la construction de leur cadre de vie et de travail.

Enfin, la montée des préoccupations environnementales engendre des changements profonds de perception et de comportement. La société contemporaine génère des phénomènes de risques qui ne peuvent pas se satisfaire de régulations individuelles, privatives ou marchandes et qui appellent une évolution dans le rôle de l'État.

Ce nouveau contexte conduit à repenser le bien-fondé des principes organisateurs de la politique d'aménagement du territoire tels qu'ils s'étaient plus ou moins maintenus.

Face à une polarisation inéluctable des activités, facteur déterminant du dynamisme économique, il faut reconnaître *les phénomènes d'agglomération* non comme un obstacle, mais *comme une condition au processus général de la croissance*. Pays à faible densité démographique, le problème de la France

n'est plus de répartir, mais de renforcer. *Puisque la concentration est inévitable, alors multiplions les lieux de concentration.*

De plus la logique d'affection et de redistribution reste inopérante pour les nouvelles ressources stratégiques du développement, *ressources de nature essentiellement endogène et immatérielle* liées à l'avènement d'une économie du savoir et des services. C'est en intégrant les enjeux locaux que se nouent aujourd'hui des partenariats porteurs d'innovation pour le développement économique, la création d'emplois et la cohésion sociale. *Le développement endogène*, dans une économie ouverte qui s'éloigne du keynésianisme territorial, *prime sur le développement exogène.*

Enfin, une organisation de la société en réseaux interactifs et flexibles où s'accroît l'autonomie des personnes, réclame des nouveaux systèmes de régulation qui sachent organiser la coopération des acteurs, systèmes qui ne peuvent s'identifier au pouvoir technocratique et au monopole de l'État que la politique d'aménagement du territoire a longtemps incarné.

Ces évolutions fondamentales – polarisation, économie du savoir, réseau d'échanges – requièrent de nouvelles orientations pour l'action publique :

- la mise en œuvre démocratiquement et aux bons niveaux des politiques intégrées qui permettront *un développement durable des territoires*, fondé sur des initiatives principalement décentralisées ;
- le recentrage des fonctions de l'État sur les équipements d'intérêt national et la gestion des risques économiques, sociaux et environnementaux, potentiellement créateurs de situations non maîtrisables par le local ou résultant d'inégalités de situations inacceptables.

Ces nouvelles orientations appellent la recomposition des cadres territoriaux dans lesquels doit dorénavant s'inscrire l'action publique pour être en mesure d'atteindre ses objectifs de justice et d'efficacité.

Le retour du territoire dans l'action publique

En un quart de siècle, le territoire français s'est profondément transformé

En renouant avec la croissance, la France vient de clore quelque vingt-cinq années (1974-1999) de crise qui n'ont épargné aucune de nos régions. Durant cette difficile période de mutation se sont cependant accomplies des transformations, économiques, sociales et institutionnelles de grande ampleur, qui ont conduit à de véritables ruptures avec les pratiques antérieures et favorisent désormais de nouvelles dynamiques territoriales.

Les recensements qui se sont succédés ont dévoilé peu à peu l'image d'une France modernisée, plus ouverte sur l'Europe et le monde, aux ressources moins concentrées que par le passé, en quelque sorte une France plus équilibrée. La France d'aujourd'hui, moins centralisée, n'est plus celle

de « Paris et du désert français ». Surtout, c'est désormais au sein de l'espace européen qu'il faut apprécier les disparités, les déséquilibres et le destin de nos territoires.

En un quart de siècle, le territoire français s'est radicalement transformé. Les obstacles au développement régional, qui apparaissaient fortement dans les années soixante (régions agricoles non modernisées, inadaptation des structures industrielles, sous-équipement en infrastructures de réseaux), ont été progressivement résorbés.

Le poids démographique de la région parisienne s'est progressivement stabilisé et les grandes métropoles régionales progressent désormais à un rythme plus rapide que celui de la région capitale. L'essor et l'attractivité des régions du sud-est se confirment ; l'Ouest et le Sud-Ouest ont opéré, en deux décennies, un véritable renouveau économique et sont aujourd'hui les régions où l'emploi progresse le plus fortement ; le Nord et l'Est sont désormais engagés dans de nouvelles dynamiques au regard de leur situation transfrontalière, recomposant une base productive qui est trop longtemps restée marquée par la première révolution industrielle.

Le dynamisme de pôles régionaux, autour d'Aix-Marseille, de Montpellier, de Toulouse, de Nantes, de Rennes ou encore de Strasbourg, de Lille ou de Lyon et, plus généralement, le long des corridors fluviaux et des façades maritimes, se confirme. Le maillage urbain très dense des villes petites et moyennes rapporté à la taille du territoire national, dans le cadre européen, a bien résisté aux phénomènes de métropolisation et offre une couverture en équipements et en services publics de qualité. Dans les espaces à dominante rurale, les zones en déclin démographique, correspondant aux territoires les plus isolés, régressent, alors que de nouvelles dynamiques, liées aux nouveaux usages, amènent une part prépondérante de territoires ruraux à connaître de forts taux de croissance.

Enfin la France a su préserver et valoriser son cadre de vie et sa diversité culturelle. Parmi les grandes nations industrialisées, où concentration urbaine et uniformisation des modes de vie sont souvent la règle, la France dispose aujourd'hui d'avantages compétitifs remarquables : diversité des identités et des traditions régionales et locales, richesse écologique et paysagère sans équivalent en Europe, abondance de l'espace.

La France n'en a pourtant pas fini avec ses déséquilibres

Si les disparités entre régions, en termes de revenus, continuent de s'atténuer sous l'effet des politiques redistributives, leurs contributions à la richesse nationale demeurent inégales, en dépit d'une meilleure diffusion des capacités et des ressources stratégiques. À l'exception de l'Île-de-France, qui constitue par son rayonnement mondial un atout national, nos métropoles régionales sont encore insuffisamment puissantes et autonomes pour rivaliser avec celles qui existent au Benelux, en Allemagne ou encore en Italie du nord.

Comme dans les autres pays européens, *les disparités infrarégionales s'accroissent*. Les territoires en souffrance, accumulant difficultés et exclusions sociales, faible dynamisme économique et dégradation du cadre de vie, sont souvent situés au sein même des aires urbaines les plus dynamiques. Bien qu'ils offrent une meilleure qualité de vie, d'autres espaces, à l'écart des dynamiques métropolitaines, connaissent quant à eux un affaiblissement de leur tissu productif et dépendent de plus en plus des emplois publics et des ressources de transferts, accentuant leur vulnérabilité.

Facteurs, entre autres, de ces phénomènes d'exclusion, les modes d'urbanisation sont désormais un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire.

Enfin si un certain nombre de communes rurales ont accueilli une part significative de la croissance démographique ces dix dernières années, les processus de dépeuplement continuent d'affecter près du quart des communes françaises, posant de redoutables problèmes d'aménagement alors que la France va connaître, dans les dix ans qui viennent, une baisse de sa population en âge de travailler.

Enfin, la politique d'aménagement du territoire doit désormais mieux prendre en compte la menace que constitue la médiocratisation du cadre de vie et des espaces naturels et ruraux.

Dans les espaces très fréquentés, urbanisés ou connaissant une intensification des activités par exemple agricoles, la dégradation qualitative et quantitative des ressources en eau, du sol et de la biodiversité, la pollution de l'air, l'extension des zones de bruit, l'accumulation excessive des déchets, le morcellement des espaces naturels et l'uniformisation de certains paysages emportent de très fortes conséquences économiques et écologiques et exigent désormais des stratégies de requalification et de reconquête vigoureuses.

De nouvelles ambitions pour le territoire

Les politiques d'aménagement du territoire aptes à répondre à ces nouveaux défis n'ont plus grand chose à voir avec les politiques fondatrices, essentiellement des politiques de redistribution fondées sur les vertus supposées d'une harmonieuse répartition des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire national et qui auront construit leur justification sur le slogan : « Paris et le désert français » ; l'État jacobin trouvant, auprès du corps social converti aux vertus de l'État providence, les voies d'un consensus, celui du développement octroyé au nom de l'égalité républicaine.

Le nécessaire renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire doit être repensé à l'aune des grands défis contemporains et des nouvelles perspectives pour la France, qui n'est plus la nation exsangue, sortant de la guerre au début des années cinquante, ni la puissance moyenne qui avait reconquis son rang au terme des Trente glorieuses, mais est devenue l'acteur d'un ensemble européen en train de se construire et qui donc ne peut plus penser son avenir isolément.

Au moins quatre enjeux justifient le retour du territoire dans l'action publique.

— Le territoire est au cœur des stratégies visant à renforcer *la compétitivité et l'attractivité économique*.

Le territoire incarne les nouveaux ressorts de la compétitivité : la mobilisation du savoir des hommes, leurs capacités d'organisation productive, la valorisation des singularités.

La performance des entreprises ne s'entend plus sans un environnement de qualité que seule une communauté d'acteurs (le capital social) peut organiser et maintenir dans ses dimensions technologiques, mais aussi sociales, culturelles et environnementales. Le besoin d'innovation réclame aujourd'hui le développement de systèmes où inter-réagissent unités de production et services d'accompagnement. De tels systèmes exigent de fortes convergences entre stratégie d'entreprises et projets de territoires.

Les nouvelles dynamiques d'emploi s'appuient largement sur le développement de nouveaux services de proximité. Ils requièrent des systèmes d'organisation collective et le développement de fonction de stimulation et d'expérimentation qui ne sauront se construire et durer qu'en s'organisant à partir d'espaces vécus.

Le territoire n'est donc plus seulement le réceptacle géographique neutre où des entreprises, des collectivités et des individus inscrivent leurs actions (économie de cueillette). Il est devenu acteur à travers le produit de leur interaction (économie des organisations). La compétitivité ne se joue plus à partir d'un modèle unique de développement, mais au contraire à partir de la diversité des modes d'organisation et de partenariat entre les 3E – l'État, les élus et les entreprises – au sens large. Tel est « le passage de la géographie des coûts à la géographie des organisations » (Pierre Veltz). Dans cette production des organisations territoriales, *l'État a un rôle stratégique à jouer et des degrés de liberté à conquérir*.

— Le territoire est désormais le lieu où peut se *renforcer la cohésion sociale*.

Facteur incontestable d'identité individuelle et collective, le territoire, s'il porte le risque d'une crispation identitaire, peut également être producteur de nouvelles citoyennetés lorsqu'il est constitué en tant que cadre d'actions collectives.

Si cohésion sociale et cohésion territoriale ne peuvent être confondues, il n'en reste pas moins que l'initiative locale et collective, en valorisant les composantes de la proximité (voisinage, esthétique, échange, quotidieneté...) est en mesure de s'affirmer comme précurseur de nouvelles solidarités complémentaires des mécanismes traditionnels qui apparaissent de plus de plus dans leurs insuffisances.

— Le territoire est l'instrument de la *modernisation des politiques publiques* à travers la *transversalité* qu'il impose à ces politiques et leur *décloisonnement*.

Le territoire est l'enjeu d'une démarche qui doit faire converger la légitimité des politiques publiques, sectorielles et les initiatives locales des acteurs économiques et sociaux ; et favoriser la rencontre entre un processus ascendant global, complexe, nourri de la mobilisation de ses acteurs locaux et un processus descendant qui équilibre et qui intègre au nom de l'équité républicaine.

— Enfin le territoire, lieu d'ancrage de nos institutions locales, reste le domaine de l'action exclusive de l'État qui dispose à travers « la compétence de la compétence » de degrés de liberté non affectés par les effets de la mondialisation ou de la construction européenne, lui permettant toutes les initiatives pour améliorer l'efficacité économique tout autant que démocratique de notre système d'administration publique.

Tendances majeures d'évolution de la société et enjeux territoriaux

La société devrait connaître plusieurs évolutions majeures, résultant certes de données démographiques et économiques propres à la France, mais aussi du contexte international. Leurs conséquences pourraient s'avérer très différenciées selon les territoires locaux et susciteront une forte évolution des besoins, auxquels les pouvoirs publics doivent se préparer à répondre.

Première tendance majeure : l'internationalisation (et en écho la territorialisation)

Aucune réflexion sur l'avenir à moyen terme et à long terme ne saurait faire l'impasse sur l'émergence d'un nouvel ordre mondial, dominé par les processus de globalisation. Ainsi s'est installé un processus simultané de globalisation et de fragmentation à l'échelle planétaire.

Avec, d'un côté, la prise de conscience que nous ne formons qu'une seule Terre et que nous sommes tous solidaires d'un même écosystème global, la montée des interdépendances étant tout aussi saisissante évidemment aux plans commercial, économique et financier, ceci résultant entre autres de l'essor des technologies de l'information et de la communication et de l'accroissement sans précédent des mobilités, lié à l'abaissement des coûts de transport. Ce processus est à l'origine d'un mouvement d'homogénéisation considérable.

Et d'un autre côté, et peut-être en partie en réaction à ce phénomène d'homogénéisation, la montée des revendications identitaires et les multiples manifestations d'un besoin d'enracinement local qui trouvent, dans la dimension culturelle croissante du processus économique, un écho aux enjeux de singularité.

Une interaction puissante entre mondial et local est ainsi en train de se déployer.

Sur un plan économique, ce processus bouleverse les hiérarchies, dans la mesure où il distingue des territoires connectés au monde, en complémentarité et en compétition, de territoires et d'espaces marginalisés ou carrément exclus de ces dynamiques.

Deux types d'espaces voient ainsi leurs trajectoires diverger.

D'un côté, des espaces intégrés :

- espaces accueillant et favorisant le dynamisme des activités de commandement et de pilotage, participant de la métropolisation ;
- espaces accueillant des activités productives, soit à forte composante tertiaire technologique et scientifique, foyers d'innovation et de développement, soit encore organisés en niches – segments productifs spécifiques – mais davantage sous commandement.

D'un autre côté, des espaces qui décrochent :

- espaces à faible composante tertiaire et technologique (assemblage/montage), avec une capacité de rebond plus ou moins forte ;
- voire espaces abandonnés.

Mais la globalisation ne relève pas de la seule sphère économique. Le développement de la société de l'information, qui en constitue l'un des vecteurs, transforme également radicalement les rapports du citoyen à ceux qui le gouvernent, comme il bouscule ses repères et ses systèmes d'appartenance. Les processus d'autorégulation se développent au détriment des règles et des décisions formelles. Le principe représentatif est souvent mis à mal. Ce mouvement fragilise les modalités traditionnelles d'encadrement de la société.

Alors qu'en France, la trop petite dimension des appartenances locales (36 000 communes) avait privilégié un système d'appartenance nationale fondé sur le partage d'une langue et d'un ensemble de références communes (historiques, culturelles, cognitives, mais aussi civiques et politiques), ce système se trouve assez brutalement remis en cause à la fois par le « haut », à travers, par exemple, les nouveaux systèmes d'appartenances de la jeunesse plus ouverts au monde et plus flexibles, mais aussi par le « bas », à travers des phénomènes d'exclusion ou d'appartenances exclusives, notamment de caractère identitaire dont il est aisé de mesurer les dangers pour le pacte républicain.

Deuxième tendance majeure : l'émergence d'un nouveau paradigme technico-économique

L'évolution à moyen terme et à long terme des économies modernes est désormais marquée par la tertiairisation de l'ensemble des activités productives. On assiste à l'avènement d'une économie du savoir et des services, qui placent les territoires à l'heure des réseaux.

Les principales sources de la richesse ont changé de nature. La richesse reposait hier dans les ressources du sol et du sous-sol, puis dans les produits manufacturés. Désormais, la richesse repose aujourd'hui, de plus en plus, sur nos capacités en recherche et développement, les brevets et les logiciels, l'organisation et la gestion ou, d'une manière plus générale, sur l'ensemble de ces facteurs immatériels qui ne se développent pas par opposition au secteur primaire ou secondaire, mais qui jouent un rôle de plus en plus stratégique dans les performances de ces deux secteurs, notamment par leur combinaison. *L'économie des organisations prime sur l'économie de production.*

Cette tertiairisation générale de l'économie nourrit la métropolisation. Par le fait que ces activités sont typiquement urbaines, et en raison de la capacité des villes à accueillir et générer des fonctions quaternaires, la ville croît qualitativement et quantitativement. Les modes de vie s'urbanisent, l'économie devient métropolitaine.

Cette dématérialisation des économies modernes porte d'autres conséquences aux implications territoriales.

Une dissociation très nette entre la croissance économique et la consommation de matières premières énergétiques et non énergétiques

Cette dissociation pénalise les territoires liés à la sphère économique par l'exploitation des matières premières et, d'une façon plus large, par les actifs génériques et avantage des territoires favorisés par la ressource humaine et les actifs spécifiques.

Une dissociation croissante entre la sphère financière et l'économie réelle

Cette dissociation favorise les pôles urbains à fort marquage financier et décisionnel, dissociation qui privilégie les espaces de pilotage du système (les « villes monde ») sur les autres espaces consacrés à l'activité productive.

Une montée des interdépendances entre pays et un phénomène de mondialisation plaçant les territoires en situation de concurrence

Le concept d'économie nationale voit son périmètre se restreindre au profit du concept d'économie régionale qui pourrait en revanche acquérir une nouvelle pertinence.

Si l'existence d'un bon réseau d'information, de communication et de transport constituera toujours un minimum requis, la différence se fera désormais, de plus en plus, au niveau immatériel au travers, par exemple, des interactions entre la recherche, l'industrie et les services financiers, mais aussi de la qualité de la vie et de l'organisation locale. Ces évolutions modifient les formes d'attractivité des territoires, en donnant la faveur aux territoires qui génèrent des interdépendances et à ceux qui sauront développer l'intelligence au sens le plus large du terme, individuelle et collective.

Cet enjeu prend un relief particulier au sein de l'espace européen où l'euro est susceptible d'accroître la mobilité des entreprises et les effets de spécialisation et de concentration.

Un renforcement du rôle de l'innovation dans la compétitivité des entreprises

L'amélioration des capacités d'innovation technologique mais également socio-organisationnelle est désormais un défi majeur de la compétitivité des entreprises.

Ce changement donne un avantage aux pôles urbains à fort marquage de ressources intellectuelles, et notamment aux villes universitaires dotées d'un fort potentiel de recherche publique ou privée. Il induit la formation de deux formes d'attractivité : les pôles qui ont une forte capacité à s'auto-reproduire et ont déjà atteint un niveau d'excellence à l'échelle internationale (en général, grandes métropoles à fonctions polyvalentes) ; les pôles innovateurs spécialisés dans un domaine technologique particulier, qui peuvent s'inscrire dans des métropoles de rang intermédiaire.

Troisième tendance majeure : la maîtrise de la dépense publique

Sans préjuger de choix politiques qu'il n'appartient pas à ce rapport de commenter, on peut s'attendre, compte tenu des débats sur le niveau des prélèvements obligatoires, à un plafonnement, voire à une réduction des ressources publiques disponibles (au moins en pourcentage du PIB), sans parler des évolutions pouvant affecter les arbitrages concernant l'emploi de ces ressources.

Or, il ne faut pas perdre de vue que la réduction continue des écarts constatés entre régions (ce que l'on peut appeler la cohésion territoriale) résulte pour l'essentiel de l'importance et du bon fonctionnement des revenus de transferts (retraites, allocations, emplois publics et emplois induits...).

Alors que la création de richesses a tendance à se concentrer à travers les mécanismes de polarisation décrits précédemment, les mécanismes de transfert ont au contraire un effet de diffusion notamment en termes de création d'emplois.

La nature et l'importance de ces transferts font qu'ils vont être confrontés à plusieurs défis.

Avec le vieillissement de la population française, la France va devoir faire face à un déséquilibre croissant entre le nombre d'actifs effectivement occupés cotisant et le nombre d'allocataires

Les arbitrages à venir (qu'ils soient en faveur ou non du système de répartition) ne seront pas sans conséquences territoriales sur la part des autres revenus de transferts, sur les finances locales qui sont appelées à gérer la dépendance, et plus généralement l'aide sociale..., sur l'avenir et

la dynamique économique de nombreux territoires compte tenu de la spécialisation du territoire lorsqu'il s'agit de vieillissement de la population et des apports de cette population au développement des activités de services.

La modernisation de l'administration soulève des questions de rationalisation

Le rapport coût-efficacité a déjà commencé à produire les impacts que l'on sait sur les zones les moins peuplées de notre territoire. De ce point de vue, le probable transfert vers la sphère domestique ou dans le champ de l'économie concurrentielle d'activités jusqu'alors relevant de la sphère publique devra être regardé avec une attention particulière si l'on ne veut pas recréer de nouvelles inégalités.

La question de la décentralisation elle-même n'est pas sans rapport avec ce problème

Le débat engagé en faveur d'un approfondissement de la décentralisation porte notamment sur la défense de l'autonomie fiscale des collectivités. Totalement légitime, cet objectif soulève de redoutables problèmes dans un pays où la richesse fiscale est inégalement répartie et où les voix empruntées par la décentralisation (non-tutelle, libre administration...) ont favorisé les comportements concurrentiels au détriment de comportements plus coopératifs entre les collectivités.

D'ores et déjà, l'effort d'investissements des collectivités locales est plus important que celui de l'État. Comment faire en sorte que le transfert espéré et souhaitable de nouveaux blocs de compétences préserve *les moyens d'une réelle péréquation*, sans laquelle les fortes inégalités territoriales pouvant en résulter ne manqueraient pas d'encourager les comportements sécessionnistes que l'on peut déjà constater chez certains de nos voisins européens.

Quatrième tendance majeure : la montée des préoccupations environnementales et la question des risques

La forte sensibilité de nos concitoyens aux aléas, tout particulièrement ceux qui touchent directement à la qualité de vie et à la sécurité, constitue désormais une donnée. Cela concerne aussi bien les enjeux environnementaux, y compris du quotidien (cadre de vie...), que les questions sanitaires, thérapeutiques, alimentaires ou encore la sécurité dans les transports. À ces préoccupations immédiates correspondent effectivement des risques et des phénomènes potentiellement irréversibles qu'il s'agit de prévenir et qui appellent des changements fondamentaux de perception et de comportement.

Les ressources, dans lesquelles l'homme a puisé sans retenue, apparaissent dorénavant fragiles, contingentées, menacées. Il ne s'agit plus seulement de biodiversité, mais également d'éléments aussi substantiels que l'eau, le climat, les paysages..., bref tout ce qui s'identifie désormais à *la notion de bien collectif*.

Par exemple, les engagements et les responsabilités de la France dans la lutte contre le changement climatique impliquent désormais des mesures de mises en œuvre majeures dans le domaine de la production et de la consommation d'énergie, de l'organisation des transports de marchandises et du déplacement des personnes, qui amèneront nécessairement à reconsidérer notamment les formes d'urbanisation.

La gestion du risque est ainsi en passe de devenir l'enjeu central de l'action politique des sociétés postmodernes, d'autant plus nécessairement que cette gestion met en jeu les questions du long terme. Ces risques, en se heurtant à des antagonismes vifs d'intérêt ou des conflits de valeurs, imposent des choix relevant du politique.

L'État devra, plus qu'il ne l'a fait sans doute, s'affirmer comme le garant du long terme, gestionnaire des risques porteurs de situations non durables ou non maîtrisables au plan local.

Le milieu ne peut plus être considéré comme une variable d'ajustement de la croissance économique. Tout laisse par ailleurs à penser que la qualité des territoires va jouer un rôle croissant de différenciation compétitive, l'environnement devenant une des composantes centrales du nouveau système technique en émergence, qui constitue l'un des moteurs du développement territorial, de la création d'emplois et de la spécialisation régionale.

S'impose ainsi progressivement la nécessité d'une politique de développement durable, conduisant à un nouveau principe de hiérarchisation de l'action publique donnant préférence au long terme sur le court terme, au global sur le local, mais aussi aux besoins fondamentaux non satisfaits, aux populations et aux régions les plus vulnérables, aux ressources et patrimoines irremplaçables.

Quatre scénarios pour la France de 2020

À partir de ces tendances majeures, il est possible de dessiner plusieurs types d'évolution, notamment en fonction de la variable clé que constitue le mode d'action publique.

Quatre scénarios peuvent être ainsi envisagés. Appuyés sur des tendances déjà observables, ils proposent quatre visions, quatre systèmes d'organisation spatiale tranchés.

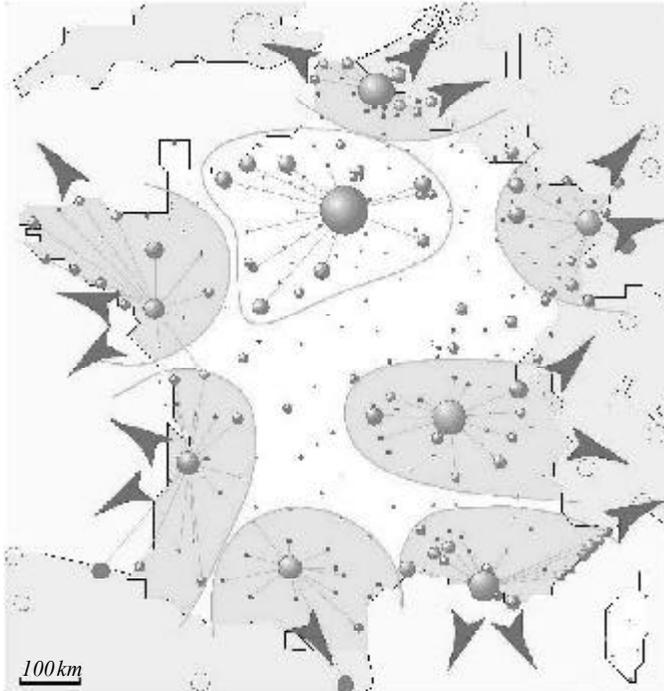
Le scénario de l'archipel éclaté (ou néo-libéral)

Ce scénario est un scénario tendanciel, puisqu'il appelle pour l'essentiel l'approfondissement de mécanisme déjà à l'œuvre.

On ne peut écarter l'hypothèse d'un renforcement des tendances observées depuis une quinzaine d'années. La globalisation accentue la primauté de l'économie sur les autres dimensions de la vie collective. Au sein de l'économie, l'hégémonie des forces de la concurrence et du paradigme li-

béral entraîne un mouvement de dérégulation de grande ampleur. Celui-ci accroît le volume des échanges internationaux, libérant certaines forces productives et aussi stimulant la croissance économique selon de nouvelles modalités et dans de nouveaux champs d'activité. La construction européenne se poursuit sur un mode facilitant et légitimant ces modes de pensée et de faire.

1. L'archipel éclaté (scénario « néo-libéral »)



Sources : DATAR et AEBK.

L'avancée de la dérégulation ne se borne pas au champ économique. Elle pousse également à une redistribution des rôles entre l'État et le secteur privé.

La traduction spatiale de ce scénario est logiquement *l'accentuation de la polarisation des foyers d'activités par agglomération*. Ce qui n'exclut pas totalement l'apparition de nouveaux pôles, portés par des activités innovantes, mais dont le nombre ne pourra être que très limité. La géographie liée à ce scénario correspond donc à une « structure en archipel(s) » avec des pôles économiques et technologiques (villes, pôles d'activités, entreprises) connectés entre eux à l'échelle européenne ou mondiale sur la base de projets partagés, mais sans effet de diffusion ni de contagion sur les autres régions.

Ce scénario est celui d'une économie mondiale dominée par les flux : les grands centres innovants et de services, autour desquels les populations se polarisent, ont tendance à se renforcer (mais combien pourraient-ils être en France, compte tenu de la relative faiblesse de nos métropoles régionales) ; ils communiquent entre eux et participent à la création d'un espace prenant la forme « d'archipels » entourés « d'espaces creux ».

Le corollaire de cette organisation spatiale est le maintien, voire l'accentuation, des écarts de développement entre les « territoires qui gagnent » et les autres et ce, aux diverses échelles. Les manifestations les plus critiques de *cette fracture territoriale* résident, d'une part, dans certaines parties des périphéries des villes et, d'autre part, dans certains espaces ruraux désertifiés..., mais la fragilisation pourrait également gagner de nombreuses villes petites et moyennes à l'économie largement tributaire des transferts sociaux.

L'interrogation majeure suscitée par la réalisation de ce scénario mondial-libéral porte donc sur la cohésion territoriale aux diverses échelles, dans la mesure où les valeurs d'égalité, et même d'équité, n'en constitueront plus des références.

Le scénario du local différencié (ou néo-communautariste)

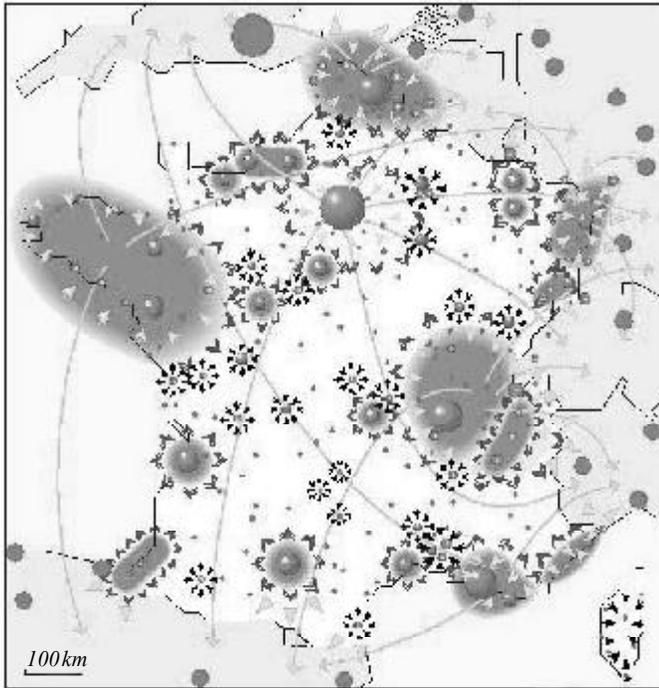
Dans ce scénario, ce ne sont plus des forces économiques qui jouent leur carte en participant à la constitution de véritables « villes-État », mais des pouvoirs locaux assis sur des régions ou des communautés, *qui tendent à se construire sur des logiques identitaires et communautaristes*.

Ce scénario est celui de la constitution de nouvelles féodalités. Il est également, comme le précédent, producteur d'inégalités entre les territoires, convenablement dotés, qui sauront tirer profit de la nouvelle donne, et ceux, moins attractifs, qui ne parviendront pas à développer les alliances et les partenariats nécessaires à leur développement.

Ce scénario peut notamment naître d'une période de trop long attermoiement de l'État pour trancher sur la question des articulations et des priorités entre les différentes entités territoriales, dont la plupart constituent davantage un reflet de l'Histoire qu'une vision de l'avenir.

Face à la panne d'innovations institutionnelles, certaines entités territoriales pourraient être tentées de s'octroyer de nouvelles marges de manœuvre (qui seraient d'autant plus grandes que la richesse du territoire en cause est importante), à travers le développement de partenariat multiples... et mouvants. Pourrait ainsi se développer un jeu d'alliances pragmatiques autour de projets clés avec des communautés territoriales françaises, européennes, ou internationales, mettant par contre à mal la cohésion nationale et rejetant l'action de l'État dans le registre de la compensation, ce dernier devant concentrer ses efforts pour tempérer les déséquilibres qui auraient vu le jour ou qui se seraient accentués, entre les territoires qui auraient pu tirer profit de la multi-territorialité et ceux qui ne seraient pas parvenus à s'inscrire dans ce mouvement.

2. Le local différencié (« scénario « néo-communautariste » »)



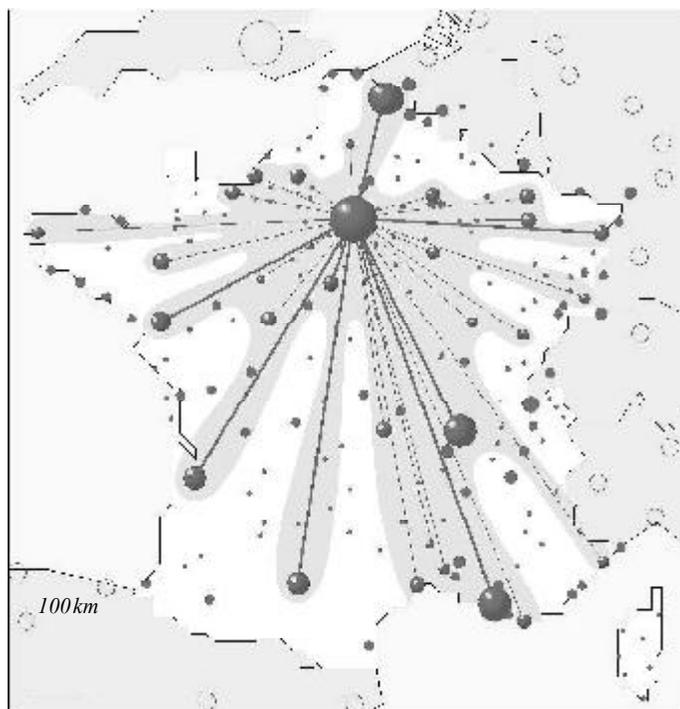
Sources : DATAR et AEBK.

Le scénario du centralisme rénové (ou néo-jacobin)

Face à la mondialisation qui génère en réaction le mouvement communautariste, surgit une réaction politique de désapprobation, le néo-jacobinisme. Ainsi se construit le scénario du retour de l'État jacobin. La restauration du rôle de l'État tutélaire suppose un recul de l'intégration européenne. À l'heure où les progrès de celle-ci et de la décentralisation font craquer les vieux cadres d'exercice de la souveraineté nationale, des forces sont encore à l'œuvre pour freiner ou s'opposer à ce changement. Au milieu du gué, à l'occasion d'une crise, certains pourraient être tentés par un retour en arrière. Le partage des responsabilités et le pluralisme des initiatives dans le domaine du développement territorial pourraient alors venir buter sur *la prétention tutélaire de l'État à incarner à lui seul l'intérêt général.*

Le mode d'intervention privilégié des pouvoirs publics demeure de type allocatif. Les objectifs consistent à mieux intégrer les espaces périphériques ou délaissés, à limiter le développement anarchique des flux, à parfaire le traitement social des territoires.

3. Le centralisme rénové (scénario « néo-jacobin »)



Sources : DATAR et AEBK.

Dans ce contexte, le monopole retrouvé de l'État aurait deux conséquences : favoriser le corporatisme en permettant à des intérêts coalisés de bénéficier d'avantages ; développer les réflexes d'assistanat à travers le maintien d'une sphère publique excessive, bloquant ainsi les mécanismes des changements nécessaires, l'initiative et l'innovation, notamment à travers un ferme encadrement des initiatives locales.

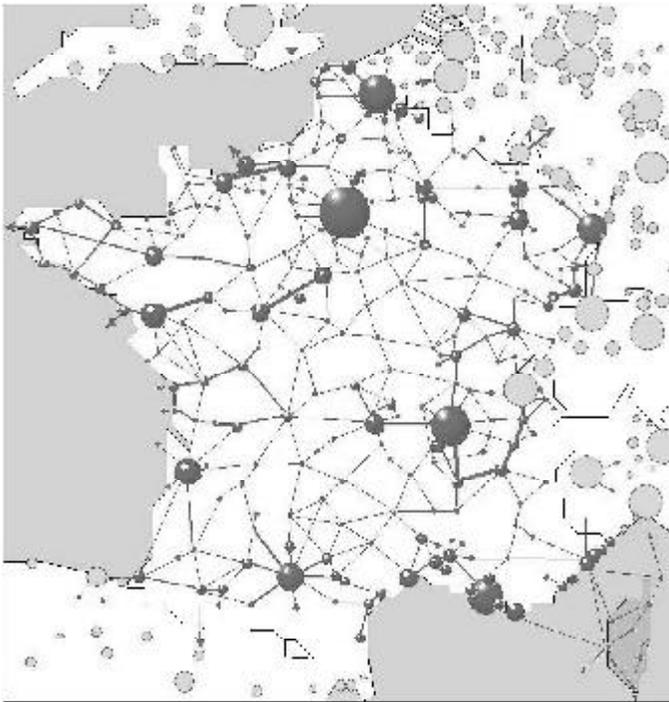
Mais surtout ce scénario, que seul vraisemblablement un recul de la construction européenne pourrait rendre possible, s'il peut ne pas être défavorable à une certaine équité territoriale (renforcement des politiques compensatoires...), ne peut déboucher que sur un affaiblissement de la puissance et du rayonnement de la France, désormais irrémédiablement liée au poids économique et politique du continent européen sur la scène mondiale.

Le scénario du polycentrisme maillé (un scénario de l'équité de type néo-girondin)

Ce scénario est celui d'une approche polycentrique du territoire en grands bassins de peuplement, approche qui pourrait rejoindre la construction européenne, elle-même en recherche de multipolarité et qui devrait approfondir l'intégration en mettant l'accent sur les valeurs de cohésion, de solidarité et de responsabilité, y compris vis-à-vis des générations futures.

Au regard des enjeux d'eupéanisation et d'internationalisation des économies régionales, des ressources et des équipements stratégiques pour le développement économique et social et des grands défis environnementaux affectant le territoire, six grands ensembles interrégionaux pourraient s'imposer à travers des coopérations croisées et des partenariats au sein de l'espace français comme en articulation avec les dynamiques transfrontalières.

4. Le polycentrisme maillé (scénario de l'équité)



Sources : DATAR et AEBK.

Au sein de ces ensembles, des réseaux de villes seraient appelés à se développer autour de pôles urbains dynamiques, compétitifs aux niveaux européen et mondial et intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires. Des coopérations se tissent entre agglomérations d'un même grand bassin de peuplement, sous forme de métropole polycentrique comme Rennes,

Nantes et Angers, avec un partage des compétences et des infrastructures, un véritable système de villes maillées entre elles se renforcerait, complétant le dynamisme parisien grâce à une combinaison optimale entre qualité du cadre de vie et performances de niveau international de la gamme des biens et services disponibles.

De nouveaux modes de régulation territoriale seraient en mesure d'ouvrir le champ à des stratégies locales différenciées, sans pour autant être déconnectées les unes des autres. Le rôle prégnant de l'État central et l'importance accordée à la définition de stratégies nationales ne seraient pas remis en cause, mais se construiraient désormais différemment. On devrait assister à une redéfinition des missions de la puissance publique centrale, au profit de la régulation des conflits, de l'organisation des cadres territoriaux et de la prévention des risques.

Dans cette nouvelle donne, le niveau régional apparaîtrait comme le plus à même de valoriser les réseaux de croissance et de solidarité, rendant possible une différenciation des politiques publiques permettant de prendre en compte la diversité des territoires, la variété de l'armature urbaine, notamment au niveau des villes moyennes et petites, de leurs profils, de leur spécialisation.

L'organisation du territoire local devrait enfin reposer sur des espaces de projet, caractérisés par de fortes solidarités humaines, sociales et économiques, expression d'indépendance quotidienne croissante fondée sur les nouvelles pratiques résidentielles et de mobilités, alliant dans un même périmètre l'espace vécu par les habitants, la représentation politique et la solidarité financière.

L'émergence de territoires pertinents au regard des réalités de la vie collective et du développement économique, capable de reconstituer les liens de solidarité fragilisés par la crise, permettrait le développement des initiatives décentralisées appelées à assurer l'essentiel du développement durable des territoires, à travers la mise en œuvre, démocratique et au bon niveau, de politiques intégrées.

Le polycentrisme maillé, un projet à concrétiser à travers la rénovation des politiques publiques

La cohésion territoriale est aujourd'hui, pour l'essentiel, assurée par les revenus de transferts (*cf.* notamment le complément de Davezies). L'écart des revenus bruts des ménages diminue entre régions, alors que les écarts de PIB sont stables ou augmentent. L'emploi « basique » se concentre et régresse (notamment par augmentation de la productivité et des qualifications). L'emploi « domestique » se développe et irrigue l'ensemble du territoire grâce à la bonne répartition des revenus de transferts.

Cette situation est-elle pour autant durable ? En France, où se conjuguent une grande surface, des densités très inégales et une armature urbaine très diverse et déséquilibrée, notamment au sommet, on peut douter de la péren-

nité d'un modèle qui accentuerait la concentration des lieux de production de richesse et, implicitement, la dualisation entre espaces hyperproductifs et espaces assistés.

De surcroît, dans le contexte économique contemporain très concurrentiel, les niveaux des prélèvements obligatoires, sources des politiques redistributives, atteignent désormais des seuils critiques. Les exemples se multiplient en Europe (Belgique, Italie, Espagne, Allemagne...) de régions chaque jour davantage comptables des flux financiers entrant et sortant de leur territoire.

Une des responsabilités majeures de la politique nationale d'aménagement du territoire réside, par conséquent, dans *un effort de réduction des inégalités économiques structurelles* et pas seulement de leurs conséquences en termes sociaux.

Tel est l'objet du scénario du polycentrisme maillé, scénario qui s'appuie sur les forces économiques à l'œuvre (phénomènes d'agglomération, économie du savoir à l'heure des réseaux et des organisations...), mais en cherchant à en tirer parti pour assurer le développement de l'ensemble des territoires.

Dans le scénario ainsi proposé, l'État est appelé à *reconnaître l'enjeu stratégique de la polarisation des activités*. Ce phénomène constitue la dimension spatiale du processus général de croissance économique. Loin de s'épuiser à le combattre, il doit l'orienter en diversifiant les lieux de polarisation. Ce qui est en cause aujourd'hui en France, c'est moins la faiblesse démographique des départements comme la Lozère ou les Hautes-Alpes que le rang de Lyon ou de Lille dans la liste des métropoles européennes. Pays à faible densité démographique, le problème de la France n'est pas de répartir, mais de renforcer, tout en luttant contre l'hyperconcentration parisienne. C'est, dans ce scénario, l'enjeu du polycentrisme, qui peut s'appuyer non seulement sur les métropoles régionales, mais également sur un réseau dense de villes moyennes et petites.

Ce changement radical dans la stratégie n'est évidemment envisageable qu'accompagné *d'une politique extrêmement volontariste de cohésion territoriale*, dans laquelle chaque fraction du territoire appartiendra à un espace de solidarité, construit sur des logiques de partenariat économique et institutionnel, espace au sein duquel sont appelés à se développer des effets d'induction et de complémentarité (situation qui est loin d'être actuellement celle de notre système d'administration territoriale, qui aboutit à des concentrations sans effets de contagion, développant des rapports de compétition plus que de coopération – cf. par exemple la question de la solidarité urbaine).

Un tel système devrait s'appuyer sur l'effet d'entraînement des pôles de croissance, mais il favoriserait simultanément les atouts et les opportunités stratégiques constituant le nouvel ordre territorial, en créant de nouvelles valeurs d'usages ou de nouvelles formes d'activités dans le cadre de terri-

toires dessinés aux contours des espaces vécus. C'est, dans ce scénario, le rôle du maillage.

Organisant l'émergence de territoires pertinents, au regard des réalités de la vie collective et du développement économique d'aujourd'hui, le maillage territorial rend possible une meilleure convergence des politiques publiques et des initiatives locales. Cette opportunité devrait alors être saisie pour réorienter les systèmes d'aide et d'intervention, afin de jouer davantage des dynamiques territoriales, passant d'un développement octroyé, exogène, à un développement construit, endogène.

C'est au niveau local que se nouent désormais les partenariats porteurs d'innovation pour le développement économique, la création d'emplois et la cohésion sociale.

Le scénario du polycentrisme maillé dessine ainsi les contours d'une redistribution des rôles au sein de la puissance publique.

Sans remettre en cause le rôle de l'État en tant que garant de l'intérêt général et cadre d'expression de la volonté collective, *ce scénario renforce la responsabilité des collectivités territoriales* dans la mise en œuvre de politiques intégrées, qui permettront un développement durable de tous les territoires, fondé principalement sur des initiatives décentralisées et partenariales, en lien avec le monde économique, social et associatif.

Symétriquement, *ce scénario renforce les responsabilités stratégiques de l'État* (tout au moins au titre des politiques d'aménagement et de développement durable du territoire, propos de ce rapport), garant du long terme. Ce qui devrait le conduire, d'une part, à proposer les anticipations éclairant la coordination des initiatives décentralisées et, d'autre part, à assurer la gestion des risques économiques, sociaux et environnementaux, potentiellement créateurs de situations non maîtrisables par le local ou résultant d'inégalités de situation inacceptables, sources d'un développement non durable.

De telles orientations ouvrent trois chantiers, par ailleurs étroitement liés, pour la rénovation des politiques publiques : celui de la décentralisation, celui de l'organisation du débat public et de la participation de la société civile, enfin celui de la réforme de l'État.

Approfondir la décentralisation

De nouveaux cadres territoriaux pour l'action publique

Depuis les lois de décentralisation, la France est engagée dans un processus de transition institutionnelle, à l'évidence largement inachevé. Loin d'accompagner le mouvement des autres démocraties européennes, conduisant des réformes allant dans le sens de la simplification et du renforcement des structures territoriales en cherchant à épouser la logique des espaces vécus, la France a multiplié les niveaux locaux de décision et favo-

risé leur fragmentation, créant ainsi de nombreux dysfonctionnements. Le constitutionnaliste Yves Mény n'hésite pas à évoquer, dans ce contexte, « la catastrophe institutionnelle ».

La question du territoire local de l'action publique est désormais posée. Elle peut être envisagée sous la forme d'ajustements à la marge, s'inscrivant ainsi dans une certaine tradition politico-administrative française. Ou bien prendre la forme d'un véritable approfondissement de la décentralisation. Dans ce cadre, il s'agirait alors d'une réforme territoriale permettant l'émergence d'un nombre réduit de collectivités de base, issues du processus intercommunal en cours⁽¹⁾, niveau d'intégration unique des politiques publiques à la fois à même d'accroître l'initiative et le contrôle démocratique (rendant au citoyen la place que la décentralisation de 1982-1983 a oubliée de lui donner pour le moment), plus autonomes mais aussi plus responsables, notamment des externalités qu'elles produisent. La voie suggérée conduirait à réintégrer sur un territoire pertinent et doté de l'homogénéité institutionnelle, la compétence comme habilitation à administrer, l'autorité élue au suffrage universel direct pour la mettre en œuvre et le pouvoir fiscal propre pour lui en donner les moyens autonomes.

Cette réforme s'explique à travers trois enjeux :

- *l'enjeu du territoire pertinent* de cette recomposition, sujet à rattacher à la notion de territoire de projet. Il importe, en effet, que le nouveau territoire ainsi constitué s'impose à tous les acteurs, c'est-à-dire à l'ensemble de ses utilisateurs, et pas seulement à ses résidents. Cette définition du territoire pertinent autorise, par ailleurs, une différenciation apte à répondre aux différentes morphologies, produits d'un territoire national lui-même très contrasté ;

- *l'enjeu de l'élection au suffrage universel direct* du pouvoir institué sur ces nouveaux territoires de l'action publique. Le pouvoir de ces futures entités comme lieu de cristallisation et de définition du bien commun ne peut, en effet, être crédible, que s'il dispose d'un droit d'évocation très général, c'est-à-dire s'il est véritablement le lieu du politique. Secondairement, cette question renvoie à l'organisation infra territoriale de ces futures entités. Elles n'ont pas vocation à nécessairement maîtriser l'ensemble de la gestion locale, ni à contrôler la multitude des liens de quotidienneté qui constituent aussi la réalité d'un territoire local, dans un cadre de type communal ;

- *l'enjeu de l'autonomie fiscale* de ces entités. L'État est progressivement devenu le premier contribuable local, en assurant plus de la moitié des ressources des collectivités territoriales. Or, on ne peut être responsable de ses actes sans être responsable de ses moyens. La distance croissante entre services rendus et ponctions fiscales mérite d'être réexaminée.

(1) La perspective d'une élection au suffrage universel dans le cadre intercommunal actuel soulève néanmoins de réelles difficultés en l'état de déploiement des communautés (problème de constitutionnalité) et posera des problèmes d'homogénéisation et de pertinence, tant sont diverses les structures mises en place depuis la loi ATR de 1992 (de deux à cent cinquante communes regroupées).

Il convient en particulier de mesurer que l'échelon local est devenu le premier lieu d'expression de la demande sociale et son territoire, souvent, le cadre où s'évalue sa satisfaction, sans disposer de la responsabilité financière. La question de l'autonomie financière des collectivités locales, aujourd'hui en débat à l'issue d'une série de réformes ayant réduit la part de l'impôt local dans le revenu des collectivités, pourrait sans doute trouver une réponse pertinente dans une différence de traitement en fonction des niveaux, selon l'hypothèse favorable à la différenciation défendue plus bas.

Un tel principe pourrait conduire à préserver une forte autonomie fiscale là où le lien avec l'électeur contribuable est le plus fort (le niveau local recomposé) et à amplifier la part des dotations de l'État, en accroissant leurs effets péréquateurs, au niveau des collectivités supérieures dont les compétences justifient cette fonction de péréquation.

Accompagnant la recomposition du territoire de l'action publique, la région apparaît comme le niveau d'articulation le plus à même de valoriser les réseaux de croissance et de solidarité, rendant possible une adaptation des politiques publiques permettant de prendre en compte la variété des territoires, la diversité de l'armature urbaine notamment au niveau des villes moyennes et petites, de leur profil et de leur spécialisation.

Puisque la question de la pérennité du département et de son articulation avec les autres niveaux est, dans ce contexte, posée, faut-il pour autant se limiter à une alternative tranchée entre une réarticulation du département, soit avec les communes et les intercommunalités, soit avec la région ? Le temps n'est-il pas venu d'envisager une adaptation de nos échelons supérieurs d'administration territoriale en renonçant au principe d'uniformité⁽²⁾ ? Évolution qui pourrait concerner tout autant les collectivités locales que l'organisation territoriale de l'État. Occasion d'examiner la pertinence d'un système unique en Europe, fondé sur l'unité de l'administration territoriale et la dualité de son organisation déconcentrée et décentralisée. Système qui conduit souvent les administrations centrales, les administrations territoriales de l'État et les administrations des collectivités locales à rivaliser pour contrôler les mêmes fragments de territoires, les mêmes populations, les mêmes politiques.

En tout état de cause, une telle adaptation devrait nécessairement prendre en compte le nouvel horizon européen (sans pour autant considérer que le fédéralisme en constitue nécessairement la « ligne bleue ») et appelle, comme le suggère Jacques Julliard dans un article récent, à redéfinir l'exercice des grandes fonctions collectives politique, économique et culturelle entre les trois échelons que sont la nation, l'Europe mais aussi la région (prise ici sans identification exclusive à l'institution actuelle), dont le rôle économique et culturel est vraisemblablement appelé à se développer, traçant le contour des nouvelles compétences à transférer.

(2) Principe qui connaît déjà des exceptions comme, par exemple, Paris, commune et département (sans cantons) à la fois.

En ce qui concerne le niveau interrégional, également présent dans le scénario du polycentrisme maillé, il est à considérer comme un simple cadre de référence pour l'action de l'État et notamment pour la programmation des services rares destinés à favoriser l'internationalisation des économies régionales, et un niveau où doivent être encouragés la coopération et le partenariat entre régions, mais aussi entre métropoles appartenant au même ensemble.

Réexaminer certains des principes fondant l'organisation et le fonctionnement de nos institutions territoriales

L'efficacité des politiques d'aménagement du territoire, dans le cadre du scénario du polycentrisme maillé, conduit à s'interroger sur la pertinence de deux des piliers de notre organisation territoriale : son uniformité et le principe de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (qu'il faut également mettre en perspective avec une décentralisation, par blocs de compétences peu lisibles et peu respectés).

L'idéal républicain, en s'incarnant notamment dans le principe d'égalité, a longtemps rendu tout débat sur la différence impossible. L'émergence d'un rapport à l'espace comme liberté plutôt que comme contrainte permet désormais de renoncer, tout au moins en matière d'aménagement du territoire, à une uniformité plus mythique que réelle et souvent source d'inégalités. Progressivement s'est imposée l'idée que l'égalité des chances, l'équivalence des situations pouvait relever d'une différence de traitement (interprétation validée par le Conseil Constitutionnel à plusieurs reprises). Une nouvelle conception de la justice spatiale est ainsi en train de se construire, fondée sur davantage de « différenciation », démarche citoyenne car elle est appelée à donner à débattre d'options jusque là restées dans l'implicite.

Mais cette démarche implique *une politique active d'innovations institutionnelles* qui, au vu des enjeux de l'aménagement du territoire, devrait plus particulièrement se déployer dans trois directions :

- la possibilité de disposer à terme *d'une organisation territoriale moins uniforme*, sujet qui vient d'être évoqué (que signifiera demain l'existence d'un département comme celui des Bouches du Rhône lorsque la communauté urbaine de Marseille recouvrira l'ensemble de son aire urbaine ? Situation identique dans le Rhône avec Lyon, etc.) ;

- *un droit à l'expérimentation plus large* (alors qu'il se trouve aujourd'hui très encadré et ne peut être que temporaire)... perspective qui s'entrouvre à l'occasion du vote récent d'un projet de loi à l'Assemblée nationale ;

- *l'exercice de prérogatives réglementaires pour les collectivités territoriales* (leur permettant d'adapter des normes nationales) ; on rappellera ici que ce qui devrait en théorie distinguer déconcentration et décentralisation, c'est justement « l'écart à la norme » (et non seulement l'opérateur de sa mise en œuvre), la voie déconcentrée étant censée privilégier une déclinaison fortement contrainte de la norme nationale (manifestation

directe de l'autorité de l'État), la voie décentralisée offrant des possibilités d'adaptation de cette norme à la spécificité locale.

La justice spatiale conduit également à s'interroger sur un second principe (de nature constitutionnelle) de notre organisation territoriale, *la non-tutelle d'une collectivité sur une autre*.

Ce principe a le plus souvent favorisé des stratégies concurrentielles entre collectivités au détriment de comportements coopératifs plus vertueux. La compétition n'est pas forcément à rejeter lorsqu'elle s'exerce dans un cadre équitable. Mais l'organisation française des finances locales, contrairement à d'autres modèles institutionnels, en faisant reposer, via la taxe professionnelle, une partie prépondérante des finances locales sur des bases fiscales assises sur la production localisée, a rendu les ressources des collectivités très sensibles à la polarisation des richesses, créant de fait des situations très inégalitaires.

La mutualisation progressive de la taxe professionnelle attendue de l'intercommunalité, au sein de bassins d'activité cohérents, permettra d'atténuer les disparités de potentiel fiscal là où elles sont les plus fortes, c'est-à-dire entre les communes.

Toutefois, même atténuées par la définition de circonscriptions fiscales élargies, les disparités de richesse continueront de poser des problèmes d'équité fiscale, de bassin à bassin, de département à département, de région à région.

L'approfondissement de la décentralisation devrait donc s'attacher à *contenir ces stratégies concurrentielles et favoriser des comportements coopératifs plus efficaces*.

La notion de chef de file, ou la procédure d'habilitation à agir, sont en mesure d'offrir des perspectives en la matière. Elles ne sont sans doute pas d'ailleurs les seules voies possibles. On notera par exemple que le projet de loi concernant la Corse envisage de doter la collectivité territoriale d'une compétence de planification puissante, puisque le schéma de la Corse, bien qu'approuvé par un acte simple de la collectivité, devrait être opposable aux documents d'urbanisme locaux⁽³⁾.

L'ensemble de ces réflexions est largement présent dans les propositions de la Commission pour l'avenir de la décentralisation. Son président, Pierre Mauroy, en soulignant la « nécessité de revisiter le modèle français de décentralisation » s'est placé d'emblée dans « une perspective de temps long », donnant à la « France de 2015 un visage très différent de celui que nous connaissons aujourd'hui... bâti autour d'un pouvoir régional fort, apte

(3) Se trouve ainsi réouverte la question du rôle et du statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), évoqués lors de l'examen de la LOADDT et qui avaient fait l'objet de propositions dans le rapport de Yves Morvan, président du CESR de Bretagne.

à engager la compétition économique avec ses partenaires européens, (...) dépassant l'exception française liée à l'éparpillement communal par le jeu d'une coopération intercommunale... qu'il convient de doter par l'élection au suffrage universel direct d'une légitimité démocratique ».

Favoriser le débat public et la participation de la société civile

La question de la participation de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des politiques territoriales dépasse le seul enjeu de la démocratie participative locale, bien que celui-ci constitue une des attentes les plus visibles à l'égard de la décentralisation. Parallèlement à la participation des citoyens est aussi posée la question de la place – traditionnellement minorée en France – des corps intermédiaires dans le champ économique et social du développement territorial.

L'investissement des collectivités locales sur les enjeux d'emploi et, plus généralement, la montée en puissance de politiques d'aménagement et de développement du territoire à finalités plus productives (développement local) que redistributives (réduction des disparités) ont conduit, ces dernières années, au développement de certaines formes de dialogue territorial (autour de la formation professionnelle, par exemple) ou encore à la création d'instances multipartites *ad hoc*, avec notamment, au plan local, les structures type Conseil de développement et les Conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) ou, au plan national, le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT).

Concomitante d'un recentrage de l'État sur ses fonctions stratégiques (comme on le verra plus loin), une responsabilisation accrue des collectivités locales dans la conduite des politiques publiques territoriales doit aller de pair avec une effective structuration d'un espace public d'échanges et de négociation entre l'ensemble des acteurs territoriaux. L'enjeu de cet espace public concerne, au premier rang, la place des citoyens dans la démocratie locale. Il touche également, de façon distincte, le rôle des acteurs issus de la société civile (socioprofessionnels et associatifs) dans la définition des politiques publiques territoriales. Il comprend, enfin, une réflexion et des efforts particuliers sur les questions d'expertise qui sont désormais au cœur de la construction des stratégies de projets, mais aussi des conflits d'usages dont ceux-ci sont porteurs.

La démocratie locale citoyenne

La démocratie locale, entendue comme un accroissement de la place et de l'action des citoyens dans la vie publique locale, constituait un des arguments majeurs des réformes de 1982-1983, les collectivités locales constituant « le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et (garantissant) l'expression de leur diversité »⁽⁴⁾.

(4) Article 7 de la loi du 7 janvier 1983.

En dépit de certaines avancées législatives ou expériences innovantes⁽⁵⁾ et malgré une attente grandissante autour de la démocratie participative, celle-ci demeure encore en chantier. On assiste pourtant à un investissement croissant des citoyens sur les problématiques touchant par exemple au cadre de vie, investissement qui se traduit actuellement par des attitudes potentiellement contestataires, souvent concurrentielles (avec la multiplication des conflits d'usages), voire contradictoires (la « schizophrénie de l'usager-contribuable »).

Tout d'abord, il conviendrait d'assurer *des mécanismes de représentation faisant droit au débat contradictoire*. L'institution de nouveaux cadres territoriaux de l'action publique et l'élection au suffrage universel direct qui en découlerait, telle qu'évoquée plus haut, devrait veiller à pallier les défauts du système représentatif municipal actuel. Concentrant, en la personne du maire, les fonctions exécutive et délibérative (et le contrôle de l'administration locale), ce système interdit, en effet, toute formalisation de contre-pouvoirs véritables et encourage ainsi des pratiques plus protestataires que participatives. La disjonction des fonctions exécutives et délibératives pourrait utiliser la double échelle (de proximité, d'une part, de projet, de l'autre), constitutive de ces nouveaux territoires en émergence.

Par ailleurs, la constitution *d'un espace public local de participation* devrait compléter ce chantier. Ont existé ou existent actuellement de multiples instances ou procédures destinées à favoriser la participation citoyenne locale. Il s'agirait de rassembler et de compléter, le cas échéant, les procédures existantes, en les adaptant au nouveau cadre territorial. Afin de formaliser un droit de contrôle et d'intervention collective qui viendrait, non pas se substituer à la démocratie représentative, mais la conforter dans un processus de « démocratie continue ». Cela implique notamment un recours encadré au juge, un meilleur accès à l'information, ainsi que des moyens d'évaluation et de contre-expertise, que l'État devrait financer (*cf.* également plus loin).

La mobilisation des acteurs territoriaux

Les nouvelles conditions de l'action publique, que d'aucuns résument sous le terme de « gouvernance », exigent, en effet, une formalisation de la mobilisation des partenaires économiques et sociaux au sein des territoires.

Ceux-ci sont de plus en plus sollicités dans la mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse des réseaux associatifs, par exemple dans le champ sanitaire et social, ou des acteurs sociaux et économiques, dans les projets de développement local. Mais le processus de modernisation des services publics supposerait également (comme on le verra plus loin) une association plus étroite des usagers. L'efficacité de cette mobilisation ne

(5) Référendum communal de la loi ATR de 1992, référendum d'initiative populaire de la LOADT de 1995, ou encore, dans une perspective différente, multiples procédures et instances locales ad hoc de participation et de consultation citoyennes ou à destination de publics spécifiques (réunions de quartiers, conseils municipaux d'enfants, commissions extra-municipales, etc.).

doit pas avoir pour contrepartie une absence de transparence ou de lisibilité, contradictoire avec les attentes démocratiques évoquées plus haut. Au contraire, elle doit être également un des éléments contribuant à la lisibilité du débat public et, par-là même, au passage de démarches contestataires à une effective citoyenneté participative.

Dans ce cadre, le rôle des conseils de développement, des CRADT et du CNADT, qui associent l'État, déconcentré ou central, les collectivités territoriales et les représentants du monde socioprofessionnel et associatif, est appelé à monter en puissance.

Sous réserve de ne pas empiéter sur les prérogatives d'instances représentatives telles que les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) et le conseil économique et social (CES), ces instances spécialisées sur le champ de l'aménagement et du développement du territoire constituent, par excellence, un espace public de concertation, voire, pour certains cas (qui pourraient être étendus si l'expérience se révélait positive), de validation de politiques et de projets territoriaux collectifs.

Le développement des capacités d'expertise territoriale

L'engagement dans une « politique délibérative », à propos de politiques territoriales nécessairement complexes (croisement de multiples politiques publiques, diversité des territoires en jeu, conséquences de long terme) présuppose *la construction et la mutualisation de connaissances précises et actualisées*. L'enjeu consiste à favoriser, *a minima*, un diagnostic commun, dans un contexte où les différents acteurs des politiques d'aménagement tendent plutôt à développer séparément leurs propres sources.

Outre l'existence de grands instituts nationaux et de leur réseau régional, tels l'INSEE, on assiste désormais à un très grand foisonnement de structures et d'établissements assurant cette construction de l'information, notamment dans le champ urbain (agences d'urbanismes, groupements d'intérêt public pour la politique de la ville, mais aussi groupements d'intérêt scientifique locaux *ad hoc* et autres observatoires régionaux spécialisés). S'il importe de favoriser ce développement, en privilégiant tout particulièrement le recours aux compétences des universités et des laboratoires de recherche, dont l'horizon scientifique par nature universel est de moins en moins vécu comme contradictoire avec un ancrage local, il pourrait également s'avérer nécessaire d'encourager la mutualisation des dispositifs aux niveaux local et régional, voire interrégional.

Mutualisation qui doit aller de pair avec une large diffusion de l'information ainsi récoltée. Comme amorcé dans les schémas de services collectifs et, peut-être, à l'avenir dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (poursuivant ainsi certaines des méthodes adoptées à l'occasion d'exercices régionaux de prospective), les éléments de diagnostic tout comme les perspectives d'évolution doivent constituer le point de départ à partir duquel l'ensemble des partenaires puissent prendre position en toute connaissance de cause.

Cette problématique de l'expertise territoriale renvoie également à l'évolution d'un certain nombre de fonctions aujourd'hui de la seule responsabilité des administrations centrales. Dans une perspective d'approfondissement des compétences et des fonctions dévolues aux collectivités territoriales, il faudrait pouvoir envisager la permanence de capacités d'expertise nationale qui soient cependant mises à la disposition des différents partenaires institutionnels (politiques, socioprofessionnels et associatifs), sous des formes diverses à apprécier selon les cas (agence, observatoire, réseau, etc.).

Recentrer l'État sur ses vocations stratégiques

Comme il a été dit, une des responsabilités majeures de la politique nationale d'aménagement du territoire réside dans un effort constant de réduction des inégalités économiques. Un tel enjeu renvoie notamment aux marges de manœuvre que l'État doit conserver pour pouvoir mettre en œuvre des politiques stratégiques favorisant la structuration à long terme des économies régionales.

Garant des risques, l'État doit également être en mesure de pouvoir conduire des politiques de discrimination positive pour rétablir l'égalité lorsque cette dernière se trouve compromise par des difficultés économiques et sociales auxquelles peuvent être confrontés certains territoires (de façon accidentelle ou structurelle – notamment en cas de choc asymétrique sur les économies régionales, comme on a pu l'observer par exemple avec la crise de la sidérurgie dans les années quatre-vingt).

Mais, compte tenu de l'importance prise par les processus endogènes du développement, ces politiques, pour être efficaces, doivent surtout fournir aux territoires en cause les moyens de leur propre développement. L'État est ainsi appelé à assurer à tous les territoires l'égalité des chances, notamment en modulant les dotations financières (la péréquation) qu'il leur attribue et en veillant aux conditions de déploiement des services publics.

La structuration des économies régionales

L'État a gardé jusqu'à présent, à travers la maîtrise des grands équipements et réseaux et des services tutélaires, un puissant levier pour modeler le territoire. C'est le cas notamment en ce qui concerne la politique des transports, même si l'extension des réseaux n'est pas en soit une solution suffisante au développement des territoires à travers leur désenclavement. C'est le cas aussi de l'enseignement supérieur et de la recherche, au regard des enjeux que constituent les processus d'acquisition et d'exploitation des connaissances dans les nouveaux systèmes productifs ; c'est le cas également du développement des réseaux et des usages concernant les nouvelles technologies de l'information. D'une façon plus générale, c'est le cas de l'ensemble des activités dites de reproduction sociale (formation, santé, culture) qui connaissent un développement continu en termes d'emplois, dépassant désormais les emplois du secteur de la sphère productive.

L'État n'est pourtant plus le principal investisseur civil, les collectivités l'ayant largement supplanté. Il a d'ailleurs, notamment via les contrats de plan, recours à leurs financements pour réaliser les équipements relevant parfois de sa seule compétence. La Commission pour la décentralisation semble en tirer les conséquences, en proposant le transfert aux collectivités des routes nationales et des universités (mais pourquoi demain un tel transfert ne concernerait-il pas également les autoroutes et les lignes TGV qui font désormais appel également à un financement conjoint ?).

Plutôt que de maintenir un périmètre « peau de chagrin » (qu'une nouvelle étape de la décentralisation ne peut que réduire), ne faut-il pas renouveler profondément le rôle des parties prenantes et la nature des outils appelés à servir le bien commun ?

Personne ne conteste à l'État qu'il demeure le lieu de formation de la volonté collective. Il devrait, à travers *un système de planification stratégique renouvelé* (dont les schémas de services collectifs institués par la LOADDT constituent l'amorce), *fixer les objectifs et les priorités nationales* dans différents domaines (transports nationaux et internationaux, recherche et enseignement supérieur, santé, mais aussi protection et gestion des ressources naturelles...) *en déléguant la majeure partie de la mise en œuvre concrète de ces politiques et de leur adaptation aux contextes régionaux et locaux* (cf. point sur la différenciation), mais en se dotant des moyens de contrôle et d'évaluation de leur réalisation effective.

La Commission pour la décentralisation ouvre une telle piste en proposant une série de transferts (établissements d'enseignement supérieur, sanitaires, équipements multimodaux, aéroportuaires, portuaires) réalisés dans le cadre de schémas nationaux.

L'État devrait dans ce cadre garder les ressources nécessaires pour corriger l'inégale capacité des territoires à contribuer à de tels investissements, ressources nécessairement plus fongibles que ce que propose l'organisation actuelle de son budget. Les contrats de plan État-Région pourraient trouver dans ce cadre une nouvelle légitimité, l'État venant abonder des compétences territoriales en rééquilibrant les écarts de richesse et de situation à l'occasion d'investissements stratégiques, au lieu d'abonder, comme c'est encore trop souvent le cas, les capacités contributives existantes.

Une telle approche se trouve confortée par l'interpellation de plus en plus forte formulée en direction de l'État pour que ce dernier s'affirme davantage comme garant du long terme, gestionnaire des risques et prévenant les situations non durables. Cette posture implique de sa part une capacité d'anticipation (et notamment le repérage précis des situations considérées comme non durables) et l'énonciation d'objectifs et de stratégies de long terme, organisant la lisibilité de ses choix afin de favoriser la convergence des actions des différents acteurs publics et privés avec les priorités collectives ainsi définies.

La planification (stratégique et territoriale) redevient ainsi une exigence de premier ordre. Elle suppose une appréciation fine des évolutions, mais aussi un partage de cette expertise. Ce qui est en cause, c'est à la fois l'existence d'un savoir et d'une expertise, aujourd'hui parfois insuffisante au niveau de l'État central, et leur légitimité en particulier au vu de l'organisation des choix publics. Est ainsi posée la question de l'intérêt général dans une définition beaucoup plus procédurale que substantialiste.

Les administrations centrales ne pourront être le garant de l'intérêt général que si elles ne s'en considèrent pas comme le dépositaire exclusif. C'est à ce prix que l'État pourra non seulement faire percevoir les effets des mutations en cours, mais également en faire partager les conséquences par l'ensemble du corps social.

La concertation nécessaire au processus de décision publique constitue par conséquent une question essentielle, dès lors qu'il s'agit d'autre chose que de négociations entre les intérêts catégoriels et la puissance publique.

La péréquation financière, complément à un approfondissement à la décentralisation

La péréquation est au cœur des débats sur aménagement du territoire et décentralisation. Présente dans la loi de février 1995, cette notion est introduite dès l'article 2 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

La question de la péréquation trouve incontestablement une nouvelle vitalité dans le débat ouvert par la « renationalisation » partielle du produit de l'impôt local. Et cela de manière des plus paradoxales (plus d'autonomie fiscale locale et plus de péréquation !), quand on connaît la modestie des éléments péréquateurs du système en place.

À travers une autonomie fiscale des collectivités parmi les plus fortes d'Europe (avec un rapport fiscalité/recettes locales qui était de 54 % avant la réforme de la taxe professionnelle, la France est à la deuxième place en Europe derrière la Suède), des dotations de l'État globales et forfaitaires et une large capacité de recourir à l'emprunt, la décentralisation à la française a largement consacré l'autonomie financière des pouvoirs locaux⁽⁶⁾. L'expérience a révélé l'ampleur des situations d'inégalité des collectivités devant les charges qui leur incombent, du fait de potentiels fiscaux rendus très disparates par l'inégale distribution des bases fiscales sur le territoire national (... et par le report récurrent de l'indispensable réforme de ces mêmes bases). Comme on a pu le voir dans les domaines de la formation professionnelle ou à travers l'expérience de la prestation spécifique dépen-

(6) Au demeurant, cette forte autonomie n'opère à ce jour que sur un montant de dépenses publiques limité, moins de 10 % du PIB, compte tenu de l'exiguïté des champs de compétence transférés aux collectivités locales françaises au regard des transferts opérés chez certains de nos voisins.

dance, toute décentralisation de nouvelles compétences est, dans le cadre actuel, susceptible de créer des inégalités de traitement considérables entre les usagers ou destinataires des politiques concernées. Le maintien d'un service public local de qualité, dans certaines collectivités, signifie d'ores et déjà un effort fiscal considérable.

À structures fiscales inchangées, il est par conséquent légitime de s'interroger sur les capacités de certaines collectivités à faire face à de nouvelles compétences ou exigences techniques et normatives, au cofinancement souhaité parfois par l'État pour réaliser ou accélérer des programmes d'infrastructure, mais aussi au processus de dérégulation de grands services publics nationaux, qui peuvent engendrer eux-mêmes des phénomènes de « déperéquation » aux effets inégalitaires. Le processus cumulatif de concentration des richesses (et des bases fiscales) évoqué plus haut, tributaire des économies d'agglomération, impose par conséquent un effort correctif renforcé pour préserver des capacités à agir équitables de toutes les collectivités locales et territoriales, faute de quoi la décentralisation deviendrait ce que Guy Gilbert appelle une « loupe grossissante » des inégalités spatiales de richesse, opposant des « rentiers » et des « déshérités ».

Tout en acceptant que la décentralisation porte en elle la notion d'autonomie et que les collectivités aient la possibilité d'opérer de manière délibérée des arbitrages budgétaires différenciés (donc inégaux) placés sous le contrôle de l'électeur-contribuable local, il reste que la réalité actuelle dépasse de bien loin les simples « inégalités de gestion » et multiplie les « inégalités de situation », inductrices d'iniquités spatiales. Dans un contexte de contraintes budgétaires globales (critères budgétaires et financiers du Traité d'Amsterdam), la viabilité du système actuel et sa capacité à soutenir un réel approfondissement de la décentralisation sont en cause. Une réforme ambitieuse doit donc être opérée pour offrir des ressources propres pérennes aux collectivités en assurant un partage plus équitable. Un tel effort ne pourra se contenter du processus en cours au niveau local de remembrement de la carte des « bassins de prélèvement fiscal », notamment en matière d'impôt économique (taxe professionnelle), à travers la poursuite active de l'intercommunalité et de la mutualisation du produit fiscal (taxe professionnelle unique) à l'échelle des bassins d'emplois cohérents et des « aires de services collectifs de proximité ». Il doit être proposé, sur le fondement d'une évaluation précise des mécanismes existants, de renforcer les dispositifs de péréquation, tant au sein des relations horizontales entre collectivités (encore beaucoup trop insuffisants entre régions et entre départements) que dans le rapport vertical qu'entretient l'État avec ces dernières dans le cadre de ses dotations (en envisageant, comme il a déjà été dit, une approche différenciée du couple autonomie fiscale-dotations d'État selon le niveau de collectivité ; et par une refonte des différentes interventions financières de l'État – dotations, subventions, contrats... – prenant davantage en compte les ressources locales potentielles, alors qu'elles se contentent encore trop souvent d'abonder, sans nuance, les ressources mobilisées localement). Enfin, il sera vraisemblablement nécessaire d'envisager l'accompa-

nement de nouveaux transferts de compétence par une assise des finances locales sur une quotité négociée des impôts plus dynamiques (TIPP, TVA ?), dont le taux échapperait certes au principe de fixation locale, mais dont le produit, stable et indexé sur la croissance, pourrait être plus équitablement réparti, tout en offrant une plus grande pérennité et une plus grande prévisibilité des finances locales.

Le déploiement des services publics

Le service public « à la française », conçu comme instrument de consolidation du pacte social et moyen de favoriser la cohésion territoriale, a traditionnellement concouru à certaines formes de redistribution ou de transferts entre groupes sociaux et types de territoires.

C'est ainsi que, parmi les considérations d'intérêt général pouvant amener les pouvoirs publics à décider de la maîtrise publique d'un service, s'est régulièrement trouvé l'enjeu de l'aménagement du territoire.

Or, les services publics connaissent, depuis le début des années quatre-vingt-dix, de profondes évolutions qui redessinent les contours des sphères marchande, publique et domestique en la matière. Les conséquences constatées ou à prévoir de ces évolutions sont multiples, de la « rationalisation » de l'occupation territoriale au déploiement inégal des nouveaux services (télécommunication...), voire à la disparition (parfois suggérée) de l'égalité tarifaire.

De telles évolutions soulèvent des questions dans le champ « d'une dualisation ou d'une segmentation accrue de la société »⁽⁷⁾. Elles ont conduit le Conseil d'État à rappeler que « la diversification des formes de régulation publiques qu'appelle le développement d'une part des revendications locales, d'autre part de la construction européenne, ne devrait pas conduire à une diminution excessive de la part des responsabilités de régulation assurée au niveau de l'État ».

Ainsi, si l'État accompagne la recomposition des services locaux d'un nouveau dispositif, la « maison des services publics », en faisant porter une partie de ces charges par les collectivités, ou si, en l'absence de concurrence effective dans les zones insuffisamment attractives pour les opérateurs de télécommunications « entrants », freinant le développement des nouveaux services, l'État a autorisé les collectivités territoriales à pourvoir aux carences du marché en investissant dans les infrastructures de télécom-

(7) « Ne risque-t-on pas (...) d'être sans cesse en retard sur l'évolution technologique et sociale en ne reconnaissant que tardivement, ou pas du tout, comme susceptible de relever du service universel ainsi compris de nouvelles catégories de services rendus disponibles par le progrès des technologies, mais qui mettront du temps à apparaître comme des éléments essentiels de la présence au monde et de l'établissement de relations sociales normales, en l'état du développement économique et social, et cela au prix d'une dualisation ou d'une segmentation accrue de la société ? », Rapport public du Conseil d'État sur les services publics (1994).

munications, ces transferts « de fait » de compétences posent la question des ressources des collectivités (les collectivités en cause étant le plus souvent les moins dotées, compte tenu des caractéristiques socioéconomiques de leurs territoires). Question qui renvoie à la péréquation (examinée plus haut), c'est-à-dire aux mécanismes permettant aux collectivités de disposer des capacités équivalentes pour traiter les problèmes de leurs territoires.

De même, la mise en place d'autorités de régulation indépendantes, notamment dans le domaine de services en réseaux, ne devrait pas entraîner un effacement systématique du politique, le contenu de la régulation ayant vocation à intégrer d'autres enjeux que les seules règles d'une concurrence loyale⁽⁸⁾.

Le mouvement d'adaptation des services publics est nécessaire dans une société où les attentes, mais aussi la localisation des citoyens se sont considérablement diversifiées et modifiées. Le principe d'égalité, au cœur de la notion de service public, mérite par conséquent un réexamen prenant mieux en compte les ajustements à faire entre efficacité économique et cohésion sociale (problématique commune avec les politiques d'aménagement du territoire). Dans ce domaine aussi, l'association des usagers-contribuables, bref des citoyens, à la définition des objectifs des services publics, aux prérogatives les concernant, mais également à l'évaluation de leurs performances, constitueraient à n'en pas douter une voie fructueuse de progrès.

Tel qu'ainsi ébauché, le scénario d'une France à la fois polycentrique et maillée constitue un chantier de grande ampleur. Pour autant, à la veille d'une plus forte intégration européenne, dans un contexte économique désormais favorable et pour répondre à des attentes et des risques citoyens de plus en plus pressants, la possibilité et l'opportunité d'une telle réforme existe :

- en ce qui concerne l'organisation territoriale, le succès rencontré par l'intercommunalité, la maturation de l'institution régionale, le développement des stratégies interrégionales, permettent d'envisager de façon réaliste une évolution en profondeur et en douceur d'une structure administrative et politique bi-séculaire ;

- pour ce qui est de la différenciation des politiques publiques et de l'infrastructure institutionnelle, le débat engagé à propos de la Corse a montré que c'est plutôt l'exceptionnalité du dispositif qui heurterait nos concitoyens plutôt que son fondement, à un moment où s'accroît la mobilisation autour d'authentiques projets régionaux, eux-mêmes portés souvent par de grandes métropoles. Reste évidemment à débattre de l'ampleur de cette diffé-

(8) Notamment lorsque la libéralisation mise en œuvre ne distingue pas suffisamment le cas des secteurs où la concurrence se développe par l'innovation et des secteurs où la concurrence se développe principalement par les coûts.

renciation et à en définir les limites ;

- pour ce qui est des questions d'équité et de péréquation, on peut considérer que la reprise économique induit des marges de manœuvre qui facilitent un tel débat, tout en le rendant nécessaire (les périodes de reprise s'accompagnant d'une croissance des disparités et des inégalités). Il ne faudra toutefois pas limiter la question à la seule répartition des ressources. La redéfinition du rôle de l'État et la reformulation de sa vocation stratégique sont également en cause.

À travers ce chantier, c'est la question de la territorialisation des politiques publiques qui est posée. Trop longtemps dans notre pays, ce sont les territoires qui ont dû s'adapter aux politiques. L'efficacité, comme l'équité, commande désormais que ce soient les politiques qui s'adaptent aux territoires.

Perspective qui appelle à une redistribution des rôles entre des collectivités plus responsables, mieux à même d'assurer cette territorialisation des politiques publiques et une meilleure association des citoyens à ces politiques, et un État garant de la cohésion nationale, attentif à la mise en œuvre d'un développement solidaire de tous les territoires.

L'État et l'aménagement du territoire

Louis-André Gérard-Varet

GREQAM, Marseille et IDEP

Michel Mougeot

CRESE, Besançon, IDEP

Introduction

En France, on a conçu l'aménagement du territoire comme une intervention volontariste de l'État dans la répartition géographique des activités. Historiquement, cette politique a été inspirée par les doctrines de la technocratie jacobine (il s'agit de façonner le territoire en réaction aux tendances spontanées du marché), de la planification à la Massé (il s'agit de gérer les territoires pour compenser les risques) et de la prospective (on produit des scénarios d'évolution). Ces approches sont associées à une vision centralisée du rôle de l'État et à plusieurs présupposés :

- le premier repose sur *le rejet du marché comme mode privilégié de formation des espaces économiques* : les comportements spontanés des producteurs et des consommateurs conduiraient à une répartition des activités sur le territoire socialement non désirable. L'État devrait donc agir, de façon centralisée, pour façonner une géographie économique plus conforme à l'intérêt général⁽¹⁾ ;
- le deuxième repose sur l'idée que *l'aménagement du territoire est une alternative à la mobilité des hommes* : il est socialement préférable de déplacer les activités vers les hommes que les hommes vers les activités. Cette

(1) Cette idée est clairement exprimée par Massé (1965) : « Il n'est pas utile de s'étendre longuement... sur la nécessité pour un pays comme le nôtre de définir et de pratiquer une politique régionale volontaire, au lieu de confier la localisation des activités aux mécanismes naturels de l'économie ».

conception s'oppose ainsi à celle des pays anglo-saxons où l'incitation à la migration l'emporte sur l'incitation à la relocalisation des activités ;

- le troisième tient au caractère fondamentalement redistributif de la conception dominante de l'aménagement du territoire⁽²⁾ vécu comme la *facette territoriale de la solidarité nationale* (Gérard-Varet, 1997) alors que la polarisation résultant des forces du marché serait la *facette territoriale de la croissance* (Jayet, Puig et Thisse, 1996) et donc de l'efficacité.

Ces présupposés renvoient cependant à des *questions fondamentales sur le rôle de l'État et sur les arbitrages qu'il doit réaliser*. La première question tient à la justification même de l'intervention publique. Il est traditionnel de fonder l'action de l'État sur des défaillances du marché en termes d'efficacité (le marché conduisant à des pertes de bien être collectif et à des inefficacités productives et allocatives) ou en termes d'équité (le marché conduisant à des allocations inéquitables ou à des phénomènes d'exclusion). Ici le problème fondamental est celui de la *désirabilité sociale de la répartition des activités sur le territoire engendrée par les forces du marché*. Cette allocation géographique conduit-elle à des situations inefficaces ou inéquitables ? La deuxième question fondamentale tient au *choix entre l'incitation à la mobilité ou l'incitation à la relocalisation des activités*. Quels sont les coûts sociaux de ces deux approches ? La troisième question est celle de l'*arbitrage* implicite ou explicite que toute politique d'aménagement de l'espace implique *entre les considérations d'efficacité et d'équité*.

Ces trois questions sont étroitement imbriquées. Celle de l'arbitrage est fondamentale. Elle se pose au niveau national, mais aussi au niveau de l'Union européenne qui a le développement harmonieux et la réduction des disparités entre les niveaux de développement des différentes régions dans ses objectifs et semble avoir choisi une solution s'apparentant à l'approche de premier rang de la théorie de l'équilibre général : l'intégration des marchés dans un vaste ensemble concurrentiel doit conduire à une allocation efficace et à une convergence des niveaux de revenus, des fonds structurels jouant de leur côté le rôle de transferts forfaitaires pour compenser les dotations initiales des régions les plus défavorisées. On sait que cette approche ne résiste pas à l'analyse et que *dans un univers de second rang marqué par des imperfections, toute redistribution a un coût en termes d'efficacité*. Réduire les disparités spatiales peut donc aboutir à une moins bonne allocation des ressources et à une baisse du taux de croissance. La question de l'arbitrage entre ces deux arguments est cruciale dès lors que l'agglomération des activités économiques en certains points du territoire apparaîtra souvent justifiée en termes d'efficacité, mais peut avoir des conséquences négatives en termes d'« égalité des chances pour les territoires ». Nous reviendrons sur ces notions d'équité dans la suite de ce rapport. La question fondamentale posée par l'aménagement du territoire paraît pourtant bien

(2) Cf. Massé (1965) « la persistance de disparités régionales trop accusées et les migrations massives qui en seraient la conséquence heurteraient l'idée que nous nous faisons d'une société équitable et humaine ».

être celle de savoir dans quelle mesure il est possible d'agir pour accroître la solidarité entre régions de développements différents sans freiner la compétitivité des zones les plus productives.

Si l'on s'en tient à une définition juridique, l'article 1^{er} de la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* du 25 juin 1999 met clairement l'accent sur les considérations de solidarité nationale. Il stipule, en effet, que « la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations ». Le même article indique aussi que cette politique tend à renforcer la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, à réduire les inégalités territoriales, à assurer à chaque citoyen un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire, à réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques. Même si l'efficacité économique est évoquée pour assurer un développement équilibré du territoire, cette politique est clairement placée dans une perspective d'équité et plus spécialement d'équité spatiale⁽³⁾. Cependant les choix stratégiques définis dans l'article 2 nuancent cette appréciation. Si le développement local au sein de pays et le soutien des territoires en difficulté figurent parmi ces choix, les deux autres stratégies retenues – renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale et organisation d'agglomérations – apparaissent plus marquées par la recherche de l'efficacité. Un plus grand équilibre entre la réduction des disparités et l'accompagnement des tendances spontanées à la polarisation semble se dessiner.

Le rôle de l'État dans l'organisation de l'espace est ici en cause. L'argument d'équité spatiale va très vite apparaître plus complexe qu'il n'apparaît en première instance : par exemple les redistributions à caractère régional doivent-elles s'ajouter ou se substituer à d'autres types de transfert fondés sur le revenu ? Il reste que le constat de différences significatives de niveaux de revenu, d'emploi ou d'activité entre différentes régions justifie une intervention de l'État. Nous reviendrons ultérieurement sur les diverses visées redistributives associées à un aménagement du territoire et sur les formes que l'action publique peut prendre pour atténuer les disparités régionales (transferts directs entre régions, discriminations positives dans l'action publique, relocalisation d'activités par une politique volontariste,...). Cependant, si la recherche d'un meilleur équilibre dans l'occupation du territoire et dans le partage du revenu national relève clairement de la fonction redistributive de l'État, une réflexion approfondie doit être engagée pour définir quelle équité doit être retenue dans l'arbitrage fondamental avec l'efficacité.

(3) Ces objectifs étaient déjà ceux de la loi d'orientation du 4 février 1995 qui stipulait en particulier que les ressources par habitant des collectivités pondérées par leurs charges ne pourraient pas, pour un « espace régional » être inférieures à 80 % ni excéder 120 % de la moyenne nationale.

Concernant l'objectif d'efficacité, rarement évoqué dans les documents administratifs, il faut noter, d'abord, que l'espace est, en lui-même, générateur de toutes les imperfections qui conduisent habituellement à légitimer l'intervention publique à partir de défaillances du marché. En premier lieu, l'espace est à l'origine de *non-convexités spécifiques* dans le secteur de la production comme dans celui de la consommation à cause de l'absence d'ubiquité des ménages et des entreprises⁽⁴⁾. Par ailleurs, compte tenu de la distance et du coût de transport, l'hypothèse concurrentielle perd souvent toute signification : en un lieu, le nombre d'offreurs est trop petit pour que des prix paramétriques émergent et la *concurrence spatiale est de nature oligopolistique*. La distance et le coût de transport sont, par ailleurs, parmi les principaux supports des politiques de discrimination au troisième degré. Ces structures de marché caractérisées par un petit nombre d'offreurs ayant un pouvoir de marché sont une conséquence de *l'existence d'économies d'échelle*, la baisse des coûts de transport entraînant une répartition des entreprises sur le territoire caractérisée par une agglomération des activités. D'autre part, l'espace engendre aussi des *imperfections dans la production des biens publics* dès lors que ceux-ci sont localisés et ont une assise territoriale. Enfin, l'espace est générateur d'*externalités positives* liées à la proximité des agents tant du côté de la production que de la consommation et d'*externalités négatives* tenant aux effets de congestion et aux coûts sociaux induits.

Les indivisibilités créées par l'espace sont à l'origine d'imperfections des marchés et de marchés manquants. Si l'on s'en tient à ces facteurs qui fondent traditionnellement l'intervention de l'État dans l'allocation des ressources, aucun argument ne s'impose cependant *a priori* en faveur d'une politique d'aménagement du territoire. Les politiques de taxation-subsidation des externalités ou la régulation des entreprises en situation d'oligopole spatial naturel peuvent suffire à limiter les effets des imperfections sans que la dimension spécifiquement géographique de ces questions soit prise en compte. Une idée dominante chez les théoriciens de l'économie spatiale est d'ailleurs qu'il n'est pas forcément souhaitable que ces phénomènes qui conduisent à la polarisation du territoire soient contrecarrés par des politiques volontaristes (Fujita et Thisse, 1997 et Martin, 2000). La question est plutôt de déterminer ce qui fonderait une action publique à caractère spécifiquement géographique, différente de ce qui peut résulter des politiques usuelles de régulation. À bien des égards, l'aménagement du territoire est, d'ailleurs, une notion assez mystérieuse pour les économistes⁽⁵⁾. Ce type de politique est peu présent dans la littérature anglo-saxonne y compris dans les travaux des spécialistes d'économie géographique. On sait que l'Admi-

(4) Cf. Gérard-Varet et Thisse (1997) qui voient dans cette propriété des économies spatiales une des raisons de la mise à l'écart par les théoriciens des questions d'économie géographique.

(5) Ainsi la récente *Encyclopédie d'économie spatiale* (Auray, Bailly, Derycke et Huriot (ed.), 1994) ne comporte aucune entrée correspondant à ce terme.

nistration américaine n'a pas d'agence fédérale ayant une compétence en ce domaine et que la Grande-Bretagne a abandonné cette politique sous le gouvernement Thatcher. Il s'agit, d'autre part, d'une question d'une grande complexité dès lors que la dimension spatiale des activités économiques est à l'origine de la présence simultanée de toutes les imperfections des marchés rappelées plus haut. Comme nous le verrons, la théorie économique spatiale apporte des réponses nuancées aux problèmes d'aménagement du territoire. S'il est évident que les choix de localisation des entreprises ne prennent pas en compte le bien être de la population ou l'influence exercée sur les autres entreprises, aucun modèle théorique ne nous indique quelle serait la répartition socialement optimale des activités dans l'espace⁽⁶⁾. Même si toutes les causes usuelles de l'échec du marché sont réunies, on ne dispose pas, en matière de localisation, d'un cadre de référence analogue à celui de l'économie publique traditionnelle. *Si l'absence d'une vision normative* en ce domaine est un obstacle à la définition rigoureuse d'une géographie économique optimale, les principes généraux de l'intervention publique permettent toutefois de déterminer des orientations générales et ce rapport va tenter de les mettre en évidence.

Les finalités et les instruments d'une politique volontariste d'aménagement du territoire doivent, par ailleurs, tenir compte du contexte du début du troisième millénaire. Ces politiques doivent s'inscrire, en effet, dans une évolution de notre société marquée par plusieurs tendances fortes dont les implications sur la localisation des activités sont cruciales :

- la mondialisation de l'économie et l'intégration européenne, les effets de l'ouverture des marchés en termes de redistribution spatiale des activités et de convergence des niveaux de vie étant incertains ;
- la métropolisation des économies, la moitié de la population de l'Union européenne étant regroupée sur 4 % du territoire dans les villes dont le rôle dans la croissance est devenu essentiel ;
- la tertiarisation des activités productives qui contribue à nourrir la métropolisation (Thisse et van Ypersele, 1999 et de Jovenel, 2000), à modifier les relations centre-périphérie et à changer la structure des coûts de production, la part des coûts fixes de recherche et développement ou de marketing et publicité devenant essentielle ;
- la baisse généralisée des coûts de transport et des temps de transport (Marseille sera à 1 heure 40 de Lyon en 2001), le développement de la nouvelle économie conduisant à un rôle croissant de biens à coût marginal de transport nul (l'information) et à des distorsions entre les régions bénéficiant de matières premières et les régions où se concentrent les activités caractérisées par des ressources intellectuelles (recherche, finance).

(6) Il s'agit d'une vieille question (cf. Mougéot, 1975 et 1978) que les développements récents de la théorie économique spatiale n'ont pas résolu.

Compte tenu de ces tendances générales, *l'attractivité des territoires* est devenue une nécessité pour les États dans une économie ouverte. Quelles politiques privilégier ? Quels scénarios envisager ? Quelles structures organisationnelles mettre en œuvre ? À quel niveau géographique ? Ces questions posées par Jean-Louis Guigou (2000) sont essentielles. Pour mieux mettre en évidence les arbitrages efficacité-équité qu'implique toute politique d'aménagement du territoire et quelles orientations privilégier, nous considérons, d'abord, l'analyse économique de la répartition des activités dans l'espace. À la lumière des enseignements de la théorie, puis de l'analyse des faits, nous tenterons ensuite de définir ce que pourrait être le rôle de l'État dans ce domaine, avant de mettre en évidence les liens entre décentralisation et aménagement du territoire.

Marché et répartition des activités dans l'espace

L'économie spatiale, appelée aujourd'hui économie géographique, a longtemps été le parent pauvre de la science économique. Bien que des questions comme celles de l'agglomération ou de la dispersion des activités dans l'espace, de la formation des villes ou de la spécialisation des régions soient essentielles pour le développement économique, elles ont été négligées par les principaux courants de la pensée économique. Cependant, au cours des dernières années, un regain d'intérêt pour ces questions est apparu grâce à des travaux inspirés par la concurrence monopolistique, qu'il s'agisse de ceux de Krugman (1991) s'appuyant sur le modèle de Dixit-Stiglitz (1977), ou des travaux sur la concurrence spatiale issus du modèle d'Hotelling (1929)⁽⁷⁾, grâce aussi aux recherches des théoriciens de la croissance (Lucas, 1988).

Les principaux théoriciens de l'économie ont, en général, accordé peu d'attention aux problèmes liés à la répartition géographique des entreprises et des ménages. Une première constatation s'impose. Il n'existe pas de modèle théorique permettant d'expliquer le paysage économique de sociétés très diverses (Fujita et Thisse, 1997). On dispose, en revanche, d'une vaste collection d'analyses partielles, à l'image de la multidimensionnalité et de la complexité des problèmes soulevés (Gaudemar, Gaffard et Mougeot, 1993). Il est vrai que les modèles existants sont souvent trop rudimentaires pour qu'on puisse en déduire des prescriptions rigoureuses en termes de politiques économiques⁽⁸⁾. En effet, de nombreux résultats ne sont obtenus qu'au prix d'hypothèses fortes concernant les fonctions objectives des agents et les espaces considérés, lesquels se ramènent généralement à la droite continue ou à un ensemble discret de points. Par ailleurs, les interactions stratégiques et les interdépendances envisagées sont limitées, rares étant les modèles

(7) À la suite de l'article de d'Aspremont, Gabszewicz et Thisse (1979).

(8) C'est aussi la conclusion de Fujita, Krugman et Venables (1999).

envisageant simultanément les localisations des ménages *et* celles des entreprises comme des variables. De même, les analyses en termes de régions se bornent souvent à la prise en considération de deux zones. D'autre part, un trait important des principaux modèles est l'apparition d'une multiplicité d'équilibres dont la configuration finale est sensible à une perturbation mineure de l'environnement. Enfin, et surtout, ces modèles partiels ne s'intègrent pas dans un modèle global et les analyses en termes de bien être collectif des décisions de localisation sont quasiment inexistantes. L'absence d'approche normative qui résulte de ces caractéristiques de la théorie économique spatiale a pour conséquence une indéniable faiblesse du cadre conceptuel sur lequel pourraient s'appuyer les politiques régionales (comme le souligne Martin, 2000).

En dépit de ces limites, les théoriciens ont fourni un certain nombre *d'explications cohérentes de la géographie économique* d'aujourd'hui marquée par une forte concentration spatiale de la production et de la consommation. Ainsi les forces du marché semblent aboutir à une agglomération des agents dans les zones urbaines dont la population représente en Europe 75 % de la population totale. Cette polarisation des territoires⁽⁹⁾ comporte en elle-même le risque de fragmentation des territoires que relève le scénario de l'« archipel éclaté » de la DATAR, dans lequel de puissants pôles urbains d'activités sont connectés entre eux sans effet de diffusion de la croissance sur les autres régions (*cf.* également Veltz, 1996). Considérons donc les déterminants de la concentration spatiale des activités avant de mettre en évidence les facteurs susceptibles de s'opposer à ces forces d'agglomération et de confronter les apports de la théorie avec les faits.

Les facteurs de polarisation des territoires⁽¹⁰⁾

Les explications théoriques de ce phénomène de polarisation portent principalement sur les choix de localisation des entreprises. Elles mettent en avant des arguments liés à l'arbitrage entre rendements d'échelle croissants et coûts de transport, aux externalités positives associées à la concentration géographique et à l'effet de la concurrence spatiale. L'analyse théorique a, en effet, privilégié l'hypothèse d'une exogénéité de la distribution des consommateurs en supposant que les entreprises disposent d'un pouvoir de marché supérieur à celui des ménages et se localisent en anticipant leurs choix de résidence. En fait, les consommateurs-travailleurs contribuent aussi par leurs décisions de localisation à la polarisation. C'est pourquoi, après avoir considéré les trois arguments concernant les firmes, nous envisagerons les interactions avec les choix des ménages.

(9) Au sens des pôles de croissance de Perroux (1955).

(10) L'analyse de ces facteurs a été en particulier exposée par Fujita et Thisse (1997) ou Jayet, Puig et Thisse (1996).

L'arbitrage entre rendements d'échelle croissants et coûts de transport

La nature des rendements d'échelle est reconnue depuis longtemps comme un élément déterminant de la formation des espaces économiques. De fait, si la répartition des ressources est uniforme et si la production s'effectue en l'absence d'indivisibilités, l'activité économique est totalement dispersée dans l'espace. Dès lors que les coûts fixes sont importants, les entreprises doivent arbitrer entre les avantages de la concentration de la production en un petit nombre de lieux, laquelle réduit les coûts moyens et marginaux, et les inconvénients de cette concentration résultant des coûts de transport des matières premières vers la production et des biens vers les consommateurs. Ainsi, la concentration géographique est d'autant plus forte que les coûts de transport sont faibles et les indivisibilités dans la production importantes. Alors qu'au XIX^e siècle, les coûts élevés du transport aboutissaient à une multitude de lieux de production de faible taille, *la baisse généralisée de ces coûts de transport et l'importance croissante des rendements d'échelle*, des dépenses fixes de recherche et développement, d'investissements en équipements lourds ou de marketing conduisent aux phénomènes de polarisation de l'espace, dont témoignent les concentrations d'activités contemporaines.

Ce mécanisme était déjà présent dans la théorie des places centrales de Christaller (1933) et son importance fut reconnue par Lösch (1940) ou Koopmans (1957). Or, la concentration des entreprises dans l'espace (villes et/ou nœuds dans les réseaux de transport), en favorisant la concurrence en prix, a pour conséquence l'érosion des situations de monopole géographique. Les entreprises sont alors incitées à reconstituer leur pouvoir de marché en échappant à la concurrence en prix par la différenciation des produits. La substitution d'une différenciation des produits à une différenciation géographique (Irmen et Thisse, 1995) contribue alors à la polarisation⁽¹¹⁾, les entreprises tendant à se localiser dans des zones où le marché des produits a une taille importante. Le meilleur appariement entre produits et consommateurs et un meilleur appariement sur le marché du travail (*cf. infra*) accentuent cette tendance à la concentration qui trouve ainsi son origine dans tous les facteurs qui contribuent à l'existence de marchés de concurrence imparfaite dans une économie spatiale.

Les firmes qui produisent des biens différenciés et ne sont plus soumises à la concurrence en prix bénéficient des avantages de la proximité géographique sans en subir les inconvénients. Ce sont là des environnements favorables à l'émergence de structures de type *centre-périphérie* mises en évidence par Krugman (1991a et b) et par les théoriciens de la nouvelle économie géographique (Fujita, Krugman et Venables, 1999). Le modèle de base concerne le choix de localisation d'une activité dans deux régions : le « centre » riche, caractérisé par un marché de taille importante et des

(11) Cf. les travaux de Papageorgiou, Fujita, Abdel-Rhman, Thisse sur le lien différenciation des produits-formation des villes.

salaires élevés, et la « périphérie » pauvre avec un marché plus petit et des salaires faibles. Les coûts de transfert (incluant le coût du transport, mais aussi d'autres dépenses telles que les droits de douane ou les pertes d'information provoquées par l'éloignement) entre lieux de production et lieux de vente sont faibles dans la première région et élevés dans la seconde. Krugman montre qu'en présence de rendements d'échelle croissants, la baisse des coûts de transfert conduit, en dépit des coûts de production plus élevés, à une concentration de la production au centre, permettant d'exploiter les économies d'échelle sur le marché le plus grand. Différenciation des produits et bas niveau des coûts de transport sont ainsi à l'origine des configurations centre-périphérie. Une concurrence à la Cournot entre deux entreprises produisant un bien homogène a le même effet (Combes, 1997). Pour autant il ne saurait être question de s'en tenir à de telles configurations.

S'il est vrai que les travaux des théoriciens de la croissance endogène mettent en évidence la persistance des structures centre-périphérie, il faut noter, en sens inverse, la fragilité de certaines conclusions. Ainsi, dans un modèle à la Krugman, lorsque la baisse des coûts de transport est très forte, la structure centre-périphérie fait place à une dispersion des activités (Krugman et Venables, 1995). Par ailleurs, les résultats obtenus ne sont pas généralisables au cas d'un nombre arbitraire de régions et les configurations d'équilibre des dynamiques régionales et urbaines sont multiples et très sensibles aux conditions initiales et aux variations mineures de l'environnement (Krugman, 1993), même si les équilibres les plus probables sont associés à la polarisation. Enfin une diffusion de l'information et de la connaissance peut aboutir à des configurations autres que la structure centre-périphérie (Englmann et Waltz, 1995 et Martin, 1999). Nous en verrons plus loin des exemples.

Le rôle des externalités positives

Un second argument en faveur de la polarisation réside dans l'existence d'externalités. Marshall (1920) avait déjà distingué trois raisons qui justifieraient qu'un producteur se localise près des autres : une plus grande disponibilité d'inputs spécialisés, une main d'œuvre plus qualifiée et plus accessible, la diffusion de l'information (Fujita, Krugman, Venables, 1999). Ce sont là des facteurs que l'on retrouve tant dans les théories contemporaines de la croissance, mettant en avant les avantages liés à la concentration, que dans la théorie de la formation des villes (Hoover, 1948 et Henderson, 1974 et 1988). La force centripète résultant de ces externalités tient d'abord à un certain nombre de phénomènes hors marché : la communication entre les hommes, le besoin de contacts sociaux ou la diffusion des connaissances sont favorisés par la proximité des agents. La ville favorise donc les interactions entre agents (Lucas, 1988). Les externalités marshalliennes relèvent aussi de la catégorie des externalités pécuniaires. Véhiculées par le système de prix, ce ne sont pas, au sens strict, de véritables externalités. Cependant certains auteurs considèrent que dans une économie spatiale, où en raison des imperfections de la concurrence les prix ne sont jamais égaux

aux valeurs sociales, des interdépendances géographiques peuvent être rattachées à la catégorie des externalités même si elles ne sont pas hors marché.

On peut distinguer principalement deux types d'externalités au sens strict (Fujita et Thisse, 1997). Les *externalités de communication* qui concernent l'échange d'informations entre agents et les *externalités spatiales* qui sont reliées à l'accessibilité et aux effets de la distance non incorporés dans les prix. Les deux notions sont formellement identiques. Lorsque des agents économiques sont proches, l'échange d'information est plus aisé et les connaissances se développent plus rapidement. Le coût de la communication étant croissant avec la distance, la proximité des agents engendre des externalités positives pour tous. La concentration des activités en un même lieu accroît l'efficacité de l'ensemble des producteurs qui y sont localisés, pour un secteur donné autant que pour ceux qui y sont reliés et utilisent des compétences voisines. Lorsqu'une entreprise A se localise près d'une entreprise B avec laquelle elle effectue des échanges, elle réduit les coûts de production de celle-ci, ce rapprochement réduisant aussi les siens dès lors que les coûts de communication diminuent. Ces *externalités positives réciproques* jouent aussi lorsque les firmes font appel à des compétences identiques sur le marché du travail. La tertiarisation de l'économie bénéficierait ainsi de ces effets externes positifs. La formation de *systèmes locaux de production* permettrait d'exploiter les avantages de ces externalités spatiales en raison de la réduction du coût des services offerts aux entreprises. Dans le contexte du développement de la nouvelle économie fondée sur le savoir et l'information, le *regroupement d'activités de recherche et de gestion*, en favorisant la communication entre agents hautement qualifiés dans un petit nombre de métropoles de grande taille, paraît être de nature à accroître l'efficacité de l'économie tout entière. Différents modèles théoriques de croissance endogène spatialisée (Englmann et Waltz, 1995 et Martin et Ottaviano, 1999) ont ainsi mis en évidence les relations entre externalités locales, localisation des entreprises et taux de croissance.

La concurrence spatiale

Nous avons vu plus haut que la différenciation des produits de même d'ailleurs que la compétition à la Cournot conduisaient, en affaiblissant la concurrence en prix, à une concentration des offreurs.

Un résultat de même nature avait été obtenu par Hotelling (1929) dans le cas de deux producteurs vendant un même bien à un prix « free on bord » donné et se livrant à une concurrence en localisation. Le « *principe de différenciation minimale* » de Hotelling implique que ces entreprises maximisant la taille de leur marché s'implanteront toutes deux au centre du marché. L'introduction de la concurrence en prix se traduit toutefois par un jeu à deux étapes dont l'analyse par d'Aspremont, Gabszewicz et Thisse (1979) aura permis de mettre en évidence deux effets, l'effet *aire de marché* qui pousse à la concentration géographique et l'effet de *concurrence en prix* qui incite les

entreprises à s'éloigner l'une de l'autre. La concentration au centre du marché apparaît lorsque les entreprises échappent à la guerre des prix (notamment lorsque les produits sont hétérogènes), alors que c'est la dispersion spatiale qui apparaît dans le cas inverse. Les nombreux travaux menés depuis une vingtaine d'années à partir du modèle d'Hotelling confirment tous cette conclusion selon laquelle *la concentration émerge lorsque la concurrence par les prix est faible*. Par ailleurs, d'autres modèles, qu'ils soient fondés sur une notion d'utilité aléatoire, sur la préférence pour la variété (de Palma et alii, 1985) ou qu'il s'agisse des modèles gravitaires et logit (Anderson et alii, 1992), mettent aussi en évidence un lien entre différenciation des produits et regroupement au centre (cf. la synthèse de Fujita et Thisse, 1997 pour un exposé détaillé).

Un résultat du même type apparaît aussi dans le cas où ce ne sont plus les consommateurs qui se déplacent vers les entreprises, mais celles-ci qui livrent leurs clients en ayant la possibilité de pratiquer des discriminations au troisième degré. On peut ainsi montrer que, dans ce cas, la *localisation des entreprises au centre du marché* est l'équilibre unique d'un duopole spatial à la Cournot, ceci bien que les produits soient homogènes (Anderson et Neven, 1991).

Les différentes approches de la concurrence spatiale convergent vers des résultats analogues quand les *coûts de transport sont faibles* et la *concurrence en prix réduite* du fait de comportements cournotiens, ou en raison de produits différenciés : les interactions stratégiques des entreprises les incitent à une *concentration géographique des implantations*. L'*imperfection de la concurrence*, caractéristique fondamentale d'une économie spatiale, conduit ainsi *de facto* à la *polarisation des territoires*.

Les interactions avec la localisation des consommateurs-travailleurs

La plupart des analyses évoquées jusqu'ici ont tenu la localisation des ménages pour exogène. Il est cependant évident que les décisions d'implantation des ménages interagissent avec celles des entreprises. Les déterminants des choix de résidence des ménages sont complexes, traduisant des préférences personnelles en matière d'environnement (habitat urbain ou rural, climat, proximité de la mer...), comportant une dimension de cycle de vie, et relatives en même temps à l'accessibilité à certains marchés du travail, aux marchés des biens et à certains équipements collectifs (universités, biens culturels, etc.). La concentration des activités de production a des effets induits sur la localisation des consommateurs qui accentuent la tendance à la métropolisation. L'agglomération d'activités diversifiées permet un accroissement de la productivité du facteur travail et les travailleurs trouvent des possibilités plus nombreuses de valoriser leurs compétences.

L'idée que les villes permettent un meilleur appariement sur le marché du travail était déjà présente dans l'analyse de Marshall (1920). Elle a été reprise dans des travaux contemporains par de nombreux auteurs (notamment Abdel-Rahman et Fujita, 1990 ou Thisse et Zenou, 1995). La diffé-

renciation des produits par des entreprises concentrées en certains points du territoire implique une différenciation des qualifications et donc conduit ainsi à un éventail plus large d'emplois. Les travailleurs-consommateurs trouvent donc dans les zones polarisées des produits différenciés, en même temps que des emplois plus variés. À l'idée d'un meilleur appariement permettant des investissements en capital humain plus importants, Thisse et van Ypersele (1999) ajoutent celle d'une division du travail qui s'affine au sein des grandes villes, tant par la diversification que par la spécialisation des tâches.

Les choix des consommateurs-travailleurs et des entreprises en matière de localisation interagissent pour créer des effets cumulatifs renforçant le processus d'agglomération et d'urbanisation et donner naissance aux phénomènes de « boule de neige » décrits dans les modèles d'économie géographique. La présence d'équipements collectifs dans les zones de polarisation constitue une incitation supplémentaire au regroupement des agents. À cet égard, les biens publics locaux ont un caractère de « bien club » dont l'offre est conditionnée par la taille de la population concernée (Buchanan, 1965). Nous revenons plus loin sur cette catégorie de biens publics. Notons ici simplement que la taille optimale du club peut être atteinte plus aisément en zone urbaine où, quel que soit le type de bien public local considéré, il a une incitation à une offre plus diversifiée de services collectifs. Ainsi une taille plus grande des villes permet un meilleur accès aux marchés des produits et du travail, mais aussi aux services collectifs. La présence de ceux-ci constitue en retour un puissant facteur d'attractivité des entreprises. D'une part, l'existence d'universités et des laboratoires de recherche qui en dépendent est un facteur qui renforce le phénomène d'externalités positives, notamment dans les secteurs de pointe. D'autre part, les services collectifs liés à l'éducation, la culture et la santé sont des arguments importants des choix de localisation des dirigeants des entreprises. Ces éléments se conjuguent pour renforcer le processus d'agglomération.

Ces mécanismes contribuent à l'*émergence de marchés de taille importante* dans les zones urbaines. Les externalités de proximité agissant fortement dans les secteurs liés à l'innovation, ces grands marchés sont aussi ceux qui sont caractérisés par un pouvoir d'achat élevé des consommateurs. Ce sont là de nouveaux facteurs favorables à l'émergence des *structures centre-périphérie* mises en évidence par Krugman.

Limites des processus d'agglomération : les forces de dispersion

La théorie économique fournit, au travers de diverses approches, un ensemble d'arguments montrant que les choix décentralisés des agents en matière de localisation tendent à se traduire par de puissants effets d'agglomération et d'urbanisation. Ces phénomènes – rendements croissants, externalités, présence d'équipements collectifs – sont aussi ceux que l'on reconnaît aujourd'hui comme constituant *les moteurs de la croissance endogène*. Avant de revenir sur les conséquences de ces analyses en termes de

politique d'aménagement du territoire, il convient cependant de souligner les obstacles au processus d'agglomération. Les premiers tiennent évidemment à l'existence de facteurs immobiliers. D'autres sont moins immédiats. Les analyses précédentes ont ainsi mis en évidence la liaison entre la dispersion géographique et la concurrence en prix. D'autre part, certains travaux récents sur le modèle centre-périphérie montrent que la dispersion des activités associée aux valeurs élevées des coûts de transfert peut aussi apparaître quand ceux-ci ont des valeurs très basses (Puga, 1999 et Krugman et Venables, 1995) en raison de l'accroissement des salaires résultant de la concentration dans la région riche. Par ailleurs, le caractère partiel des modèles évoqués plus haut a conduit à négliger certains facteurs qui peuvent constituer des forces centrifuges. Il s'agit principalement des variations de prix fonciers et des externalités négatives.

Les forces centrifuges

Le premier élément tient à la *variation des prix fonciers*. Une concentration d'agents dans une zone conduit à une concurrence accrue pour l'occupation du sol et donc à une hausse des prix des terrains et des logements. Dans un modèle d'équilibre concurrentiel, cette variation des coûts fonciers doit permettre d'obtenir une répartition plus équilibrée des agents sur ce territoire. En effet, la hausse des prix fonciers, en décourageant l'implantation de nouveaux agents, constitue une incitation au développement de villes intermédiaires ou à une redistribution spatiale « plus égalitaire » des activités. Ce phénomène n'est pas pris en compte par les modèles de concurrence spatiale, qui n'intègrent pas de marchés fonciers et ne tiennent pas compte du prix du sol. Si la hausse de celui-ci constitue une force centrifuge, en pratique, toutefois, de nombreux mécanismes institutionnels plafonnent certains prix fonciers dans les villes (réglementation des loyers en particulier) et limitent cet ajustement. Par ailleurs, dans un monde de concurrence imparfaite, les avantages des effets d'agglomération l'emportent probablement sur les inconvénients de la hausse des coûts. Le phénomène évoqué n'est pourtant pas totalement absent. Il joue, en partie, par l'intermédiaire de la périurbanisation, les agents à revenus bas⁽¹²⁾ et certaines activités subalternes étant rejetés dans les banlieues des villes.

Un deuxième élément est symétrique de l'argument concernant les externalités positives. L'agglomération des agents provoque des *externalités négatives* en termes de coûts sociaux de pollution, de congestion dans les transports urbains, voire de criminalité, coûts qui ne sont que partiellement supportés par les habitants des zones urbaines. Le problème est de nouveau ici celui de l'internalisation de ces effets externes. La défaillance des marchés est certaine et si l'on s'y tenait, on pourrait en déduire que la taille des villes est trop élevée. Mais la défaillance existe aussi en matière d'effets

(12) Ainsi le modèle de formation des villes de Zenou (2000) montre qu'à l'équilibre, les chômeurs résident à la périphérie.

externes positifs et conduit à la conclusion inverse. Il reste que cette question du coût social des activités polluantes dans les zones métropolitaines et de leur taxation est cruciale pour le développement urbain et l'équilibre du territoire.

Une dernière question concerne *l'impact des nouvelles technologies*. Le développement des modes de communication modernes et de l'Internet permet de décentraliser certains emplois et certaines tâches dès lors que le coût de transmission est nul. Selon Maurel (1999), cette capacité à rendre opératoires des activités dispersées sur le territoire semble plus que contrebalancée par les effets des externalités de communication. On sait cependant peu de choses encore sur les effets de la nouvelle économie⁽¹³⁾. Une certaine redistribution des activités pourrait s'effectuer, mais les facteurs d'agglomération associés aux externalités de proximité étant cruciaux pour la création et l'innovation, on peut craindre que seules des tâches subalternes ne soient dispersées, les activités créatrices à forte valeur ajoutée restant concentrées (Gérard-Varet et Thisse, 1997).

Conséquences

La présence simultanée de forces centripètes (d'agglomération) et de forces centrifuges (de dispersion) a plusieurs conséquences sur l'organisation spatiale de l'économie. La première est *l'émergence de structures polycentriques* caractérisées par des concentrations d'entreprises en plusieurs groupes séparés dans l'espace (*cf.* encadré 1 et Krugman, 1996). Le nombre de zones polarisées dépend dès lors de l'importance relative de ces deux types de forces. Une seconde conséquence, de même nature, est la mise en évidence *d'obstacles à la croissance des agglomérations urbaines*. Ainsi les externalités positives ayant une intensité variable selon les industries alors que les externalités négatives ne dépendent que de la *taille des villes*, celles-ci pourraient atteindre une taille limite variable selon leur rôle. Selon l'analyse de Henderson (1988), cette taille optimale résultant d'un équilibre entre les forces centripètes que constituent les externalités positives et les forces centrifuges dues à la congestion ou à l'accroissement de la pollution serait ainsi différente selon la fonction principale des métropoles. Une ville « bancaire » aurait ainsi une taille d'équilibre plus grande qu'une ville spécialisée dans des activités technologiques créatrices de moins d'externalités positives que les services. L'arbitrage économies-deséconomies externes s'ajouterait ainsi à celui que nous avons analysé entre coût de transport et rendements d'échelle pour expliquer les hiérarchies urbaines. Cependant cette analyse ne permet pas d'évaluer *a priori* la taille optimale d'une agglomération (un million d'habitants ? quatre millions ?)⁽¹⁴⁾,

(13) Ainsi, le récent rapport de Cohen et Debonneuil (2000) n'évoque pas les implications géographiques des nouvelles technologies.

(14) *Cf.* Fujita, Krugman et Venables (1999) : « For example, are big cities too big (just look at the traffic, the air pollution, the crime) or too small (think of the pay off to close-range interaction in a place like London or New York). The truth is that nobody knows, and nobody will know until there has been a lot of hard empirical work on the matter ».

1. Le modèle de cité-lisière^(*)

L'objectif du modèle de cité-lisière est d'expliquer comment des décisions interdépendantes de localisation d'entreprises au sein d'une aire métropolitaine peuvent conduire à l'émergence d'une structure polycentrique, avec des entreprises concentrées en plusieurs groupes séparés dans l'espace.

On prend pour référence, une aire unidimensionnelle, avec des ménages et des entreprises dispersées le long d'une ligne (le cas d'un cercle permet de traiter l'aire infinie) et on note $I(x)$ la densité des entreprises en un lieu x de l'aire. Il n'y a pas de différence inhérente entre localisations et l'avantage perçu des lieux va différer à tout moment : il dépend ici de la répartition des entreprises elles-mêmes. L'attractivité d'un lieu – son marché potentiel $P(x)$ – agrège les effets négatifs et positifs qu'exercent les concentrations d'entreprises dans les autres lieux z , ces effets s'affaiblissant avec la distance D_{xz} entre les lieux : $P(x) = \int [\mathbf{a}(D_{xz}) - \mathbf{b}(D_{xz})] I(z) dz$. Le modèle va dépendre de manière cruciale de la façon dont les effets s'affaiblissent avec la distance. Une hypothèse simple est une diminution exponentielle consistant à poser :

$$\mathbf{a}(D_{xz}) = A \exp(-r_1 D_{xz}) \quad \mathbf{b}(D_{xz}) = B \exp(-r_2 D_{xz})$$

où A représente l'ampleur des forces centripètes (d'agglomération) et B l'ampleur des forces centrifuges (de dispersion), r_1 et r_2 étant les taux auxquels ces forces s'atténuent avec la distance. En posant $r_1 > r_2$, on admet que \mathbf{a} diminue plus vite que \mathbf{b} , une différence qui rend possible les agglomérations multiples.

Comme les lieux diffèrent selon l'avantage perçu, les entreprises auront des incitations à se déplacer. On suppose quelles se déplacent peu à peu des lieux peu attractifs par rapport à la moyenne vers des lieux qui le sont plus. Le marché potentiel moyen étant :

$$\bar{P} = \int P(x) I(x) dx$$

la règle dynamique est donnée par : $\frac{dI(x)}{dt} = \mathbf{g}[P(x) - \bar{P}]I(x)$

(la présence de $I(x)$ dans le membre de droite de l'équation garantissant que la somme des changements vaut zéro et que la densité en tout point n'est jamais négative).

On obtient finalement un modèle dynamique non linéaire, qu'il est difficile d'analyser de manière générale, mais pour lequel des simulations dans des cas particuliers apportent des éclairages utiles. Ainsi, partant d'un « très grand nombre » de localisations distribuées sur un cercle, on aboutit, pour un ensemble donné de paramètres, à de multiples centres plus ou moins équidistants autour du cercle.

(*) Cf. Krugman (1996).

ni la régularité observée dans la relation entre la taille et le rang des villes dans la hiérarchie urbaine⁽¹⁵⁾. Une dernière conséquence est le phénomène préoccupant de la *périurbanisation* qui concerne les emplois peu qualifiés et les ménages à bas revenu. La baisse des coûts de communication intra-entreprise peut conduire au rejet des unités annexes et de leurs employés à la périphérie des villes, les unités centrales se localisant au centre (Ota et Fujita, 1993). Des inégalités de revenu intrarégionales peuvent alors apparaître, plus marquées que les disparités interrégionales.

Les phénomènes d'agglomération dans les faits

De nombreux travaux empiriques ont tenté d'évaluer ces phénomènes d'agglomération et leurs conséquences en termes de revenu par tête ou de PIB par tête, tant au niveau national qu'au niveau européen. Ces recherches se heurtent à des difficultés tenant à l'adaptation des nomenclatures spatiales et à la définition du territoire pertinent. De fait, les mesures de la concentration ou des inégalités sont fortement influencées par les nomenclatures retenues ou par des découpages administratifs qui rendent mal compte de ces phénomènes (et n'ont plus de réalité économique). Quant aux découpages spécialisés (aires urbaines, unités urbaines, etc.), ils posent le problème de l'évolution dans le temps de la définition du territoire pertinent (Jullien, 2000). Considérons d'abord les études sur la concentration avant d'envisager les conséquences de celle-ci sur les revenus.

La concentration de l'activité

Concernant le phénomène d'agglomération, deux tendances fortes se dégagent⁽¹⁶⁾. D'une part, on a assisté en France à un processus régulier de *concentration spatiale* de la population dans quelques métropoles : Paris, Toulouse, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Montpellier, Nantes, Bordeaux, Rennes et Strasbourg expliquent à elles seules la moitié de la croissance démographique entre 1990 et 1999. Ainsi, à l'exception de Lille, les métropoles d'équilibre définies en 1964 occupent dorénavant une place renforcée dans l'espace français (INSEE, 2000). D'autre part, la population tend à se localiser dans des bandes territoriales *spécifiques* (littoral, vallées), avec conséquence une évolution divergente de la France « intérieure » (Auvergne, Limousin, Champagne-Ardenne) en phase de décroissance et de la France « périphérique » (façade atlantique et méditerranéenne) qui, avec la région de la capitale, est en phase de croissance. Toutefois, si l'on distingue les excédents naturels des soldes migratoires, un fait nouveau apparaît concernant les migrations internes : le solde de l'Île-de-France est fortement négatif alors que la population se redistribue, au bénéfice du midi-méditerranéen, de l'Ouest et du Sud-Ouest. Par ailleurs, l'urbanisation s'accompagne de plus en plus d'un phénomène d'étalement.

(15) Cette régularité s'exprime par une relation parfois qualifiée de loi de Zipf ou loi taille-rang et se traduit par une liaison linéaire entre le log du rang et le log de la taille.

(16) Pour un exposé détaillé, cf. Jullien (2000).

Comme le souligne Royer (2000), la population se concentre dans les grands ensembles, urbains qui occupent de plus en plus d'espace. Les espaces périurbains se sont ainsi accrus de plus de trois millions d'habitants, alors que les pôles urbains n'en ont gagné que deux millions.

Cette tendance à la *métropolisation* de l'économie s'accompagne d'un *accroissement de la concentration géographique de l'industrie*⁽¹⁷⁾. Les indices de concentration calculés par Maurel et Sédillot (1999) témoignent d'un degré élevé de corrélation des décisions de localisation des firmes de la même industrie. Cette interdépendance des localisations confirme le rôle essentiel des externalités technologiques. Trois types d'activités apparaissent particulièrement concentrées : les industries extractives (dont la localisation dépend naturellement de celle des ressources naturelles), un groupe comprenant les industries du vêtement, de l'édition, de la fourrure et de l'acier et enfin, les industries de haute technologie (concentrées à Paris), pour lesquelles les externalités de proximité sont fortes. Les résultats obtenus suggèrent par ailleurs que des effets d'agglomération peuvent aussi exister entre différentes industries, conduisant à des regroupements d'entreprises de secteurs différents. Les travaux de Maurel et Sédillot montrent aussi que la concentration est beaucoup plus élevée au niveau des régions qu'à celui des départements. À cet égard, Houdebine (1999) a mis en évidence une diminution de la concentration géographique mesurée au niveau départemental (les activités tertiaires étant plus dispersées que les industries traditionnelles qu'elles remplacent) et une baisse de la spécialisation. Ce deuxième article confirme la conclusion du précédent concernant l'inaadaptation du découpage départemental pour analyser la concentration géographique, celle-ci s'observant au niveau des régions en raison des effets de débordement des externalités et à un niveau plus fin (zones d'emploi) reflétant mieux les spécialisations locales.

D'autres travaux confirment les enseignements des modèles théoriques. Le rapport Maurel (1999) met ainsi en évidence, au niveau européen, l'importance du commerce intrabranche par *l'échange de produits de qualité différente*, validant l'hypothèse de différenciation des produits. Ce rapport montre également que l'intégration européenne a entraîné une *spécialisation régionale* plutôt que nationale (Fatas, 1997 et Fontagné, 2000). D'autre part, il insiste sur le *renforcement de la concentration résultant des nouvelles technologies* et sur *l'agglomération des activités scientifiques*. Le rôle des *externalités de proximité* dans ces secteurs est confirmé par les études de l'OST (1998) qui montrent que les activités d'innovation sont beaucoup plus concentrées dans l'espace que les autres. Par ailleurs, au niveau de l'Union européenne, de nombreuses recherches (Brühlhart et Torstensson, 1996, Brühlhart, 1998 et Amiti, 1998) ont mis en évidence une *augmentation de la concentration géographique* pour la majorité des secteurs. Ces travaux se révèlent aussi en accord avec l'analyse de Krugman (1991) en faisant

(17) Même si ces forces d'agglomération ont été moins marquées qu'aux États-Unis.

apparaître une *concentration plus forte des secteurs à rendements croissants* et une concentration dans les régions ayant *accès à des grands marchés*. Se dessinent ainsi des configurations dans lesquelles les industries à rendements croissants (et donc à profit élevé) s'agglomèrent au centre, les zones périphériques se spécialisant dans des activités caractérisées par une plus forte utilisation de main d'œuvre peu qualifiée, par une concurrence plus forte sur le marché du travail et par des salaires plus faibles.

Ces données empiriques sont confortées par les indications concernant les créations d'entreprises. Selon Maurel (2000), le regroupement en un lieu donné d'un nombre important d'entreprises attire la création de nouvelles firmes. Tous ces travaux paraissent confirmer le rôle essentiel attribué par les analyses théoriques aux rendements croissants, aux externalités de proximité et à la concurrence imparfaite dans les processus de concentration des activités à forte valeur ajoutée dans des zones urbaines de grande taille. Quelles conséquences ce phénomène de polarisation a-t-il sur les niveaux de revenus, sur l'emploi et la production ?

Concentration et disparités de revenus

La théorie du commerce international et du commerce interrégional prédit qu'en l'absence de mesures protectionnistes, la mobilité des facteurs (ou des biens) suffit à assurer une convergence des revenus par tête entre régions de dotations en richesses différentes. De fait, dans cet univers, le travail et le capital répondant aux différentiels de rentabilité tendront à se localiser de manière à recevoir les mêmes rémunérations dans les différentes régions où ils sont valorisés. La construction européenne devrait, dans cette optique, favoriser ce mécanisme de réduction des disparités régionales. C'est pourtant l'image d'un effet ambigu de cette construction sur les niveaux de développement des différentes régions d'Europe qui l'emporte. On sait, en effet, que la mobilité du facteur travail est limitée en Europe et que l'importance des externalités de proximité peut fortement limiter celle du capital. De nombreux travaux semblent par ailleurs accréditer l'idée que l'on assiste simultanément à un processus de *convergence des revenus par tête entre les pays d'Europe et de divergence entre régions à l'intérieur de ces mêmes pays* (Maurel, 1999, Sala-i-Martin, 1996 et Martin, 1998).

En fait, l'accroissement des disparités de revenus entre régions est limité par tous les mécanismes de redistribution publics. Ainsi en France, ces transferts (qui au sens large incluent les salaires des fonctionnaires, les retraites, les dépenses de santé) conduisent à corriger les conséquences des disparités en termes de PIB par tête (Royer, 2001 et Davezies, 2001) qui ont augmenté régulièrement jusqu'en 1994 avant de s'atténuer légèrement en 1996. Sur une base 100 pour l'indicateur PIB/emploi au niveau national, l'Île-de-France passe de 122 en 1982 à 129 en 1998, alors que les autres ZEAT⁽¹⁸⁾ gardent des performances stables inférieures à la moyenne natio-

(18) Zone d'études et d'aménagement du territoire.

nale (Est, Ouest, Sud-Ouest), croissent légèrement (Centre Est) ou diminuent (Méditerranée, Nord). Les données sur l'emploi montrent, par ailleurs, que la quasi-totalité des créations d'emploi s'est effectuée depuis vingt ans dans l'Ouest et le Sud mais que les taux de chômage les plus élevés sont observés dans le Midi-méditerranéen et le Nord. On constate une grande stabilité de la carte des taux de chômage, d'ailleurs différente de celle du PIB/tête (*cf.* tableau), alors que celle des créations d'emploi fait apparaître de grandes disparités entre ZEAT. Cependant, au niveau des qualifications, l'Île-de-France concentre une part importante des créations d'emplois de cadres supérieurs (un tiers du total). En revanche, l'emploi dans toutes les autres catégories recule dans cette région⁽¹⁹⁾.

Taux de chômage par région (septembre 2000)

Régions	Taux de chômage	Régions	Taux de chômage
Alsace	5,3	Limousin	6,8
Aquitaine	10,2	Lorraine	8,5
Auvergne	8,8	Midi-Pyrénées	10,4
Bourgogne	8,6	Basse Normandie	8,8
Bretagne	8,8	Haute Normandie	11,5
Centre	8,1	Nord-Pas-de-Calais	13,5
Champagne-Ardenne	9,6	PACA	12
Corse	10	Pays de Loire	8,8
Franche Comté	6,8	Picardie	11
Île-de-France	8,2	Poitou-Charentes	10,3
Languedoc-Roussillon	13,4	Rhône-Alpes	8,2

Source : INSEE.

Pour en venir au phénomène principal, notons que le PIB par tête s'élève en Île-de-France en 1996 à 152 % de la moyenne nationale. La part de l'Île-de-France dans le PIB était ainsi de 28,4 % en 1998 alors que son poids dans la population n'était que de 18,7 %, toutes les autres ZEAT ayant un poids dans le PIB inférieur à leur poids dans la population. Si l'on considère le classement des régions européennes en termes de PIB par habitant, l'Île-de-France est en cinquième position, l'Alsace, la Haute-Normandie et Rhône-Alpes sont au-dessus de la moyenne aux 42, 45 et 64^e rangs alors que le Limousin, la Corse et le Languedoc-Roussillon sont au-delà de la 142^e position. En revanche, les disparités sont beaucoup moins considérables en termes de revenu disponible brut par tête et se sont réduites réguliè-

(19) *Cf.* Royer (2001) qui souligne que les relations simplistes du genre « taux de chômage élevé provoque émigration qui assure égalisation à terme des taux de chômage » ou « faiblesse des créations d'emplois entraîne taux de chômage élevé » ne sont pas pertinentes.

rement, le revenu par tête de l'Île-de-France ne valant que 117 % de la moyenne nationale en 1996. En bref, *les disparités régionales de revenu s'atténuent alors que les disparités dans les contributions au PIB s'accroissent.*

Tout compte fait, la *polarisation du territoire* s'accompagne d'une *concentration des activités les plus productives* et des emplois les plus qualifiés *sans que cela induise une aggravation des disparités de revenus et sans accroissement du chômage dans les zones en phase de croissance démographique.* Il convient cependant de noter que la réduction des inégalités régionales n'est pas le résultat de la mise en œuvre d'instruments d'équité spatiale, mais la conséquence, au plan régional, des mécanismes de transfert interpersonnel et des règles de formation des salaires (réglementation du SMIC, négociations de branches...) Celles-ci conduisent, en particulier, à une convergence régionale du salaire moyen et à l'absence de différences de coût du travail justifiant des délocalisations des entreprises à l'intérieur du territoire national. Par ailleurs, le poids des retraites (23 % du revenu des ménages) et l'importance des salaires publics (22 % du revenu des ménages) contribuent à atténuer considérablement les effets des disparités dans les contributions au PIB (Davezies, 2001). Il convient enfin de souligner un dernier phénomène. Il s'agit de l'accentuation de disparités infrarégionales notamment dans les aires métropolitaines qui voient coexister des zones dynamiques et d'autres caractérisées par des bas revenus, des taux de chômage élevés et des cadres de vie dégradés. Les phénomènes d'exclusion qui en résultent nécessitent à l'évidence une réflexion sur le phénomène de l'urbanisation et du développement des couronnes périurbaines.

Finalités et mise en œuvre d'une politique publique d'aménagement de l'espace

Compte tenu des tendances générales de la localisation des agents économiques, l'État doit-il et peut-il intervenir pour promouvoir une autre répartition des activités dans l'espace ? En fonction de quels objectifs ? En utilisant quels types d'instruments ? Tel est l'objet d'une politique d'aménagement du territoire. Nous avons déjà souligné les difficultés de conceptualisation d'une intervention publique en ce domaine. En premier lieu, si les théoriciens de l'économie spatiale ont fourni des explications cohérentes de la géographie économique actuelle, ils n'ont pas abordé ce problème d'un point de vue normatif et l'on manque de références rigoureuses pour définir ce que serait un équilibre socialement préférable. En deuxième lieu, la plupart des modèles sont trop rudimentaires pour qu'on puisse en tirer des recommandations précises en termes de politique économique. En troisième lieu, la nécessité de politiques publiques à caractère spécifiquement géographique peut elle-même être mise en doute.

Ces limites de l'analyse économique expliquent la rareté des articles traitant de l'aménagement du territoire dans les revues scientifiques. Ce

thème est absent de la littérature académique internationale. En France, les travaux rigoureux sont très peu nombreux si l'on excepte ceux qu'a coordonnés Gérard-Varet (Commissariat Général du Plan, 1997) et qui ont fait l'objet de numéros spéciaux de la *Revue d'économie politique* (1996) et des *Annales d'économie et statistique* (1997). Les conclusions de ces travaux sont cependant claires. Selon Gérard-Varet (1998), « il n'y a pas d'argument immédiat pour soutenir une telle politique centralisée, du fait de l'absence de références analytiques et de la difficulté des analyses de bien-être ». Il existe, en revanche, des arguments légitimant la prise en compte de la dimension territoriale dans les politiques publiques et justifiant un rôle de l'État central dans la coordination des actions des collectivités décentralisées et dans la définition de dotations de compensations et d'incitation permettant des redistributions spatiales. Pour cela, nous allons considérer successivement les objectifs concevables d'aménagement du territoire et les moyens envisageables.

Objectifs d'une politique d'aménagement du territoire

Dès lors que la concentration des activités économiques est le résultat d'une myriade de décisions prises par des agents décentralisés, chacun à la recherche d'un intérêt qui lui est propre, il convient de s'interroger sur l'évaluation par la collectivité de cette répartition spatiale. Est-elle conforme à l'intérêt général ? Comment définir celui-ci ? Peut-on mettre en évidence des défaillances du marché légitimant une intervention publique dans un but d'efficacité ? Peut-on rechercher une répartition plus équitable et selon quels critères ? Quel arbitrage réaliser entre ces deux approches ? Pour tenter de donner quelques éléments de réponse à ces questions qui concernent la réflexion sur le territoire désiré, revenons sur les arguments d'efficacité et d'équité en cherchant à leur donner une signification en termes de politique régionale. Nous évoquerons ensuite le rôle de l'aménagement du territoire en tant qu'assurance contre les chocs régionaux spécifiques.

L'argument d'efficacité

L'analyse précédente a mis en évidence les forces qui conduisent à une géographie économique concentrée et urbanisée. Il est moins coûteux de produire dans un petit nombre de lieux pour des raisons de rendements d'échelle. La concentration permet de bénéficier d'externalités positives réciproques. Elle apparaît aussi dès lors que la concurrence en prix s'atténue, notamment par la différenciation des produits. Enfin, ce processus est renforcé par les interactions entre les localisations des producteurs et celles des consommateurs à la recherche d'une offre diversifiée tant sur les marchés du travail que sur ceux des biens.

Les forces du marché ont pour conséquence une répartition inégalitaire et déséquilibrée des agents dans l'espace. Il reste toutefois aussi difficile de mettre en évidence la désirabilité sociale de cette forme de territoire que celle d'une intervention publique permettant une allocation différente, plus

égalitaire, des agents dans l'espace. Nous avons déjà constaté qu'il existe de nombreux d'arguments en termes d'efficacité permettant de rejeter une action publique visant à contrecarrer la tendance spontanée des localisations. Ainsi, certains facteurs à l'origine de la concentration sont aussi ceux qui favorisent la croissance endogène, de sorte qu'aller à l'encontre des phénomènes d'agglomération et de métropolisation peut avoir des conséquences néfastes sur la productivité des entreprises et la croissance. Les avantages tirés par les entreprises de la proximité des centres de décision, des marchés diversifiés du travail et des grands marchés de biens de consommation justifient les grandes métropoles. Par ailleurs, dans une économie ouverte, limiter l'attractivité des métropoles françaises – et notamment de la région parisienne – reviendrait à les affaiblir par rapport aux autres zones urbaines européennes avec lesquelles elles sont en concurrence. L'idée d'une « compétitivité du territoire français » impose plutôt le renforcement des forces de polarisation. En toute hypothèse, la politique d'aménagement doit s'inscrire dans l'espace européen et tenir compte des stratégies de coordination au sein d'espaces transnationaux. Enfin, elle doit prendre en considération le fait que la mobilité des individus vers les régions économiquement performantes peut être une solution moins coûteuse pour la collectivité que le déplacement des entreprises.

Tous ces arguments conduisent à penser qu'une action publique ayant pour objectif l'efficacité devrait soutenir et renforcer le processus de concentration géographique en dotant les grandes métropoles d'infrastructures et d'équipements collectifs performants attirant les agents les plus productifs. Compte tenu des enjeux, les aides devraient même être concentrées sur les pôles d'activité les plus dynamiques⁽²⁰⁾. Compte tenu des *imperfections de concurrence* inhérentes au caractère « spatial » de l'économie, on ne peut pourtant pas déduire de ces considérations que la géographie induite par les forces du marché soit optimale. Jayet, Puig et Thisse (1996) postulent que la formation des grandes métropoles est socialement optimale ; selon ces auteurs : « le fait que de nombreux agents acceptent de payer une rente foncière très élevée pour résider au sein des grandes métropoles est une indication précieuse qu'ils voient un bénéfice important à être regroupés ». Une telle argumentation a cependant des limites.

En premier lieu, il n'existe pas, à notre connaissance, de caractérisation théorique complète d'un optimum collectif en matière de localisation, ni même d'évaluation rigoureuse en termes de surplus collectif des phénomènes de métropolisation. *Les propriétés des phénomènes d'agglomération en termes de bien-être sont ambiguës dès lors que les sources de distorsions soulignées plus haut – externalités, indivisibilités, non-convexités – sont présentes simultanément.* Dans un modèle récent (qui n'intègre cependant pas tous ces éléments), Ottaviano, Tabuchi et Thisse (2000) ont tenté une

(20) On manque cependant de travaux rigoureux permettant de déterminer le nombre de pôles ou d'apprécier les dynamiques sous-jacentes.

telle évaluation. Leur analyse montre que le marché conduit à une agglomération excessive des activités (les localisations « d'équilibre » sont concentrées alors que les localisations « socialement optimales » sont dispersées) pour des valeurs intermédiaires des coûts de transport, alors que les localisations d'équilibre et optimales coïncident pour des valeurs extrêmes. Une politique publique incitant à la dispersion serait alors justifiée par des arguments d'efficacité pour certaines valeurs des coûts de transport, mais pas pour d'autres.

En second lieu, les choix des agents pourraient être tenus pour socialement optimaux s'ils étaient guidés par des prix reflétant les coûts sociaux et si les agents prenaient en compte les conséquences de leurs décisions sur le bien-être des agents immobiliers. Or, *le processus de concentration est guidé par des prix non concurrentiels, ne tenant pas compte des coûts sociaux* (dus à la congestion, à la pollution urbaine, aux encombrements) ou des externalités de proximité *et faussés par des réglementations* plafonnant certains prix dans les zones urbaines, fixant des minima équivalents pour les salaires dans toutes les régions et imposant de multiples subventions croisées. Il est, par ailleurs, bien connu que les bas prix du transport routier, dont l'influence sur la concentration est essentielle, sont dus à une insuffisante prise en compte des externalités négatives. Le territoire qui se forme est effectivement bien celui qui est « désiré » par des agents choisissant librement leur implantation géographique, mais c'est en fonction de signaux qui ne représentent pas les coûts sociaux.

On peut dès lors s'interroger sur l'optimalité de la structuration de l'espace, qui apparaîtra soit « trop concentrée », soit « insuffisamment », selon les éléments pris en compte. L'absence d'une référence théorique intégrant l'ensemble des éléments pertinents pour la décision est un obstacle déterminant à la définition d'une orientation générale de l'aménagement du territoire. Fujita, Krugman et Venables (1999) estiment, à cet égard, qu'il serait prématuré de tirer des prescriptions de politique économique de la nouvelle économie géographique. Dans ces conditions, une politique volontariste généralisée d'action sur les localisations ne pourrait se justifier que par une conception tutélaire du rôle de l'État qui aurait des préférences différentes de celles que les agents économiques manifestent librement. On voit toutefois mal quels pourraient être les fondements de cette préférence étatique qui se substituerait à celle des entreprises et des ménages. *Une approche ponctuelle, traditionnelle dans une perspective de second rang, doit être privilégiée de manière à mettre en évidence les coûts et les avantages de chaque action.*

Cette absence de propositions analytiques à caractère général implique que les politiques volontaristes d'éparpillement des activités dans l'espace n'ont donc pas de fondements en termes d'efficacité. Elles peuvent même conduire à des effets pervers, dès lors que des entreprises peuvent se localiser temporairement en un lieu pour s'approprier la rente associée au subventionnement de cette implantation et se délocaliser quand celui-ci prend fin. Par

ailleurs, l'absence d'approche normative peut déboucher dans le cas d'un État qui ne serait pas bienveillant, ou un État mal informé, sur des politiques préférentielles. Comme il n'existe pas d'argument rigoureux permettant de choisir une région bénéficiaire ou une ville plutôt qu'une autre (faut-il développer Toulouse ou Bordeaux, Metz, Nancy ou Strasbourg ?), il y a place pour une captation du décideur public par des groupes de pression régionaux. Tous les facteurs à l'origine du favoritisme dans la décision publique soulignés par Laffont (2000) sont, en effet, présents dans le domaine de la politique d'aménagement de l'espace⁽²¹⁾. *L'économie politique des politiques régionales* est donc un aspect essentiel du problème. Il constitue, en particulier, une dimension difficilement contournable de tout découpage de l'espace qui ne résulterait pas d'un processus endogène, notamment en ce qui concerne une éventuelle recomposition de la carte des collectivités locales.

Faut-il, par ailleurs, conclure de ces observations que l'État ne doit pas intervenir et laisser jouer les forces du marché ? Là aussi la réponse doit être nuancée. Dès lors que les processus d'agglomération des activités engendrent des rentes et induisent des coûts sociaux, l'État doit intervenir pour corriger ces imperfections par des politiques de régulation ou de taxation des externalités. Dans une large mesure, la structure spatiale de l'économie dépend de l'importance relative des effets externes négatifs et positifs. L'absence de travaux empiriques sur cette question ne permet pas de savoir quels effets l'emportent. En tout état de cause, l'État doit agir pour promouvoir les externalités positives et décourager les externalités négatives. La difficulté est celle de la justification d'une politique à dimension spécifiquement régionale en ce domaine. D'autre part, laisser agir les forces de concentration au nom de l'efficacité, c'est aussi courir le risque d'accroître le scénario du *développement en archipel* (DATAR, 2000), caractérisé par l'existence d'un petit nombre de pôles de croissance connectés entre eux à l'échelle européenne, mais sans effet de diffusion ni de contagion sur les autres régions. Une telle organisation de l'espace a pour corollaire l'accentuation des écarts de développement entre les régions dynamiques et les autres. Ce dualisme doit d'abord s'analyser en termes d'équité (*cf. infra*), mais il pose aussi des problèmes d'efficacité. Ainsi la désertification de certaines régions ou le dépeuplement de certaines petites villes⁽²²⁾ peut être à l'origine de *coûts sociaux liés à l'entretien de ces espaces et au maintien d'infrastructures*. Il y a dès lors une justification en termes d'efficacité à une politique active de valorisation des potentialités des territoires intermédiaires et d'organisation des complémentarités entre ceux-ci et les pôles de croissance urbains.

(21) Cf. à cet égard l'annexe de Bureau sur la programmation des infrastructures de transport au rapport Laffont.

(22) Dépeuplement effectif dans les régions intérieures (Champagne-Ardenne, Lorraine, Auvergne, Limousin) et dans certains départements limitrophes de celles-ci (*cf. Jullien, 2000*).

L'idée du « *polycentrisme maillé* » de la DATAR s'inscrit dans cette problématique⁽²³⁾. Reconnaisant le lien concentration-efficacité, il propose, en quelque sorte, de favoriser l'émergence d'un plus grand nombre de pôles efficaces. Cependant, le déclenchement d'un processus fondé sur des externalités positives se heurte nécessairement à des questions de taille optimale des agglomérations et semble difficile dans des zones éloignées des grandes métropoles et privées des facteurs à l'origine de ces externalités⁽²⁴⁾. Par ailleurs, certains des secteurs moteurs de la croissance (comme l'audiovisuel à Paris) n'exercent aucun effet d'entraînement sur les territoires voisins. Remarquons enfin que la définition de critères d'efficacité dans une économie spatiale est plus complexe que celle que l'on retient dans l'analyse de second rang standard en raison des phénomènes d'imperfections de la concurrence soulignés plus haut et de la complexité des dynamiques territoriales. Un renouvellement du calcul économique public en ce domaine apparaît indispensable pour définir des bilans « coûts avantages » rigoureux.

L'argument d'équité

Les forces du marché à l'origine du phénomène d'agglomération peuvent conduire à des disparités interrégionales de niveaux de bien-être, à une concentration des activités innovantes et créatrices, des centres de décision et des emplois à revenus élevés dans les métropoles et à des régions périphériques caractérisées par des activités banales à faible valeur ajoutée et par des revenus faibles. Face à de telles tendances, l'aménagement du territoire serait alors principalement une politique sociale visant à mettre en œuvre des redistributions allant dans le sens d'une plus grande équité spatiale. Selon la DATAR, elle est « un espoir pour réduire les inégalités spatiales ». Une « solidarité des territoires » permettrait de limiter la segmentation sociale, conséquence de la répartition inégalitaire des activités dans l'espace. Ce risque de segmentation n'est pas négligeable dans la mesure où les forces du marché analysées plus haut peuvent conduire à une concentration des individus jeunes dynamiques et à haut revenu dans les zones urbaines, les régions rurales accueillant les titulaires du RMI ainsi que les retraités. À cet égard, des transferts interrégionaux ne sont pas indépendants des transferts intergénérationnels.

Il s'agit là d'une question essentielle, conforme à la conception dominante de l'aménagement du territoire. La DATAR insiste, d'ailleurs, sur la « fragmentation des territoires » que provoquerait l'émergence de super-régions qui gagnent et d'autres qui perdent. Le problème semble particulièrement aigu pour certaines zones rurales sans lien avec les aires urbaines dynamiques et en voie de désertification (notamment dans le centre de la France). À la limite, le scénario du « *repli hexagonal* » de la DATAR, caracté-

(23) Cf. également Commissariat Général du Plan (2000), chapitre VI.

(24) Ainsi la politique des districts industriels visant à regrouper des PME ou réseau sur un territoire bien délimité autour d'un métier ou d'une spécialité suppose des partenariats avec les universités.

térisé par des transferts d'entreprises et de services publics de Paris vers la province et les quartiers dégradés, pourrait être la conséquence d'un égalitarisme extrême. Outre que ce scénario semble incompatible avec les engagements européens⁽²⁵⁾, son coût exorbitant en termes d'efficacité conduit à le rejeter. Il reste que c'est l'ensemble de l'approche des politiques d'aménagement en termes de justice sociale qui est ambigu. On a vu plus haut que les mécanismes usuels de transferts permettent de réduire fortement les inégalités interrégionales de revenu. Faut-il y ajouter des transferts liés à l'appartenance à un territoire ? À cet égard, la transposition des concepts d'équité aux territoires est loin d'être convaincante. La notion d'équité spatiale recouvre en fait diverses questions qu'il convient de distinguer, mais qui ont en commun de postuler une relative immobilité des agents dans l'espace. Trois notions concernent des problèmes spécifiques et renvoient à des problématiques particulières.

La *première notion d'équité spatiale* est familière en *théorie de la localisation d'équipements publics* concernant des consommateurs immobiles. Considérons une population dispersée sur un territoire et un équipement public (école, caserne de pompiers...) qu'il faut localiser en un point particulier du territoire. Du fait d'économies d'échelle dans la production des services, on ne décomposera pas l'équipement en petits équipements dispersés dans l'espace. Les usagers devront donc se déplacer pour accéder aux services. Quelle localisation retenir ? Admettons (pour simplifier) que les individus concernés ne sont sensibles qu'à la distance qu'ils ont à parcourir pour accéder à l'équipement et que ces distances sont perçues par tous de la même manière. L'efficacité collective conduit à privilégier une localisation qui minimise la somme des distances parcourues, ou la distance moyenne. De toute évidence une telle localisation peut engendrer d'importantes discriminations dans les distances que devront parcourir les individus. L'équité suggère alors de retenir la localisation « rawlsienne » qui minimise la plus grande distance parcourue (*cf.* par exemple, Hansen, Peeters et Thisse, 1980). Mais une telle exigence rentre, en général, en conflit avec celle d'efficacité.

Il convient d'apprécier attentivement les arbitrages en cause : ils dépendent des instruments disponibles et naissent de *l'impossibilité de décomposer des équipements pour les adapter à une population dont la répartition dans l'espace est fixée*. Les données de l'arbitrage sont différentes si l'autorité en charge de la localisation peut mettre en œuvre des prélèvements discriminatoires basés sur la localisation des usagers. Il est vrai que ces mécanismes sont le plus souvent prohibés, leur validité étant par ailleurs limitée. En revanche, un résultat similaire est obtenu grâce à une concurrence sur le marché foncier accompagnée d'une mobilité spatiale des usagers. La concurrence entre usagers pour la proximité de l'équipement les conduisant à prendre en charge une rente foncière différente (*cf.* encadré 2) selon leur locali-

(25) Selon la DATAR, ce scénario suppose un recul de l'intégration européenne.

2. À propos de la rente foncière

On doit distinguer différentes notions de rente foncière^(*).

La rente absolue

Le sol est un facteur de production, dont l'offre est limitée par la topographie ou par d'éventuelles contraintes institutionnelles. La rente absolue est la rémunération du sol comme facteur rare. On l'assimile souvent à la rente agricole.

La rente immobilière

La rente foncière est parfois confondue avec la rémunération du capital physique affectée à l'exploitation du patrimoine foncier. L'utilisation du sol passe en fait par différents aménagements immobiliers consistant en des combinaisons variables de sol et d'un capital physique mobile. Ceci donne naissance à une rente immobilière. Elle pourra toutefois être négligée si l'on ne distingue pas le sol des aménagements qui lui sont apportés.

La rente différentielle

La rente différentielle correspond à la valorisation du sol due à la proximité d'un lieu particulier, qu'il s'agisse d'un lieu de travail ou d'un lieu de consommation. Des modèles particuliers ont été utilisés pour étudier les mécanismes (souvent complexes) de détermination de cette rente différentielle.

Un modèle typique consiste à fixer une population sur un territoire de référence en examinant comment le bien-être varie avec les aménagements qui sont apportés. En économie urbaine, on parle du modèle de la « ville fermée ». Ainsi, dans le cas de la ville monocentrique, en l'absence d'externalités, on mettra en évidence le fait que la rente différentielle qui prévaut en chaque point du territoire décroît au fur et mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, lieu exclusif de travail et de consommation. En d'autres termes, le prix du sol (et du logement) est d'autant plus important que l'on est proche du centre et que le coût de transport pour s'y rendre est grand. Un autre modèle – la « ville ouverte » en économie urbaine – postule un niveau de bien-être fixe sur le territoire, mais une population variable. C'est là un cadre d'analyse approprié pour rendre compte d'un territoire (région ou ville) petit par rapport au reste du monde. Des entreprises sont amenées à s'y installer, attirant, du fait des bassins d'emploi et des zones d'achalandage, des consommateurs-travailleurs. Ces diverses décisions sont prises par des individus qui n'ont pas conscience d'affecter le bien être collectif. Dès lors le territoire attirera de nouveaux résidents tant que les coûts de transport et la rente foncière augmentent suffisamment pour épuiser le revenu disponible. Les mécanismes de détermination de la rente différentielle sont ainsi semblables à ceux du cas précédent.

(*) Pour une présentation de ces notions, cf. Duranton et Thisse (1996).

sation, une répartition équilibrée des activités dans l'espace est atteinte quand le loyer du sol compense exactement le coût de transport. Dès lors, la localisation de l'équipement étant choisie, des prélèvements fonciers permettent de réaliser les transferts correcteurs.

Une *deuxième notion d'équité spatiale* s'applique aux services publics en réseau (distribution de l'électricité et du gaz, transport ferroviaire, services postaux...). Le principe d'égalité du traitement des usagers face au service public s'est traduit, dans ce cas, par une notion d'uniformité tarifaire sur tout le territoire national et par des pratiques massives de compensation entraînant des distorsions dans les choix des usagers. L'hypothèse d'absence de mobilité des usagers, renforcée par une conception de la « solidarité nationale », est à l'origine d'une démarche dont le prix en terme d'efficacité collective est notable. Des évolutions contemporaines ont toutefois conduit à affirmer la nécessité de distinguer deux dimensions dans le rôle de l'espace dans la formation des coûts, l'une relative aux coûts d'interconnexion, l'autre attribuable aux conditions d'accès et à l'organisation des réseaux de répartition et de distribution.

La *troisième notion d'équité spatiale* correspond à des *idées d'équité interterritoriale ou d'équité fiscale*. L'origine semble en être le constat que la décentralisation de l'action publique peut rentrer en contradiction avec un principe d'équité horizontale⁽²⁶⁾. De fait, des collectivités territoriales ayant des bases fiscales différentes seront conduites à mettre à disposition des services publics différents. Ainsi, le fait de relever d'un territoire peut conduire à ce que des individus par ailleurs identiques soient traités différemment. Un tel constat est à l'origine du principe d'attribution par l'État aux collectivités territoriales de dotations égalisant leurs capacités fiscales indépendamment de ce que peuvent être par ailleurs leurs comportements. Mais, de nouveau, on postule l'immobilité des individus et, à y regarder de près, la question des dotations égalisatrices de l'État doit être comprise comme un problème d'efficacité de moindre mal. En effet, une mobilité parfaite d'individus dans l'espace, dans une logique à la Tiebout (1956), rend sans intérêt la mise en œuvre de ces dotations égalisatrices. Il se peut toutefois que la composition des populations pèse sur la qualité des services publics. Dès lors l'efficacité ne requiert plus la formation de collectivités homogènes et la mobilité n'est plus un mécanisme sur lequel on souhaitera s'appuyer. On pourrait cependant concevoir des surcharges fiscales pour corriger de telles inefficacités. C'est l'impossibilité – sur la base d'arguments d'équité – de pratiquer de telles surcharges qui fait des dotations égalisatrices un instrument d'efficacité de deuxième rang (sur cette question voir la quatrième partie).

(26) Une vision assez largement partagée est que l'équité verticale est, en toute hypothèse, une question relevant de l'autorité centrale. L'argument est simplement que des individus que rien n'autorise à distinguer doivent tous entrer de la même manière dans une évaluation collective.

Les inégalités spatiales évoquées par la DATAR relèvent en partie de ces trois notions, mais aussi d'un concept plus large et plus vague d'équité spatiale qui n'a pas de véritables fondements dans les théories de la justice et selon lequel l'aménagement du territoire serait un instrument de redistribution des revenus sur la base de l'implantation géographique. À cet égard, les critères de maximisation du bien être de la région la plus défavorisée (au sens de Rawls) ou de minimisation de l'envie des agents des régions attardées (au sens de Kolm ou Varian) n'ont qu'une portée limitée lorsque les agents peuvent se déplacer dans l'espace. *La localisation est-elle un attribut individuel pertinent pour fonder une redistribution ?* À cette question fondamentale pour les politiques d'aménagement, il n'y a pas de réponse pleinement satisfaisante. Fonder des transferts sur le lieu de résidence peut même conduire à des effets pervers analogues à ceux qu'ont les politiques d'accession à la propriété.

On peut, certes, se rattacher au *principe d'égalité d'opportunités* qui implique la compensation de différences indépendantes des volontés individuelles. Pour donner à chacun indépendamment de sa localisation une chance équivalente d'obtenir un certain niveau de bien-être, il faudrait compenser les handicaps associés au lieu de résidence. Il faut toutefois, de nouveau, supposer un coût infini de la mobilité pour considérer que la localisation est une caractéristique indépendante de la volonté individuelle. Il est vrai que, dans la mesure où *cette mobilité est coûteuse*, le concept peut, au moins partiellement, fonder une politique visant à corriger des inégalités de bien-être selon les régions. La question de la mobilité peut cependant se poser à différents niveaux. La localisation à la naissance est indépendante de la volonté individuelle et justifie incontestablement une politique visant à accorder aux enfants une égalité des chances en termes d'accès aux services collectifs. Pour la population adulte, se pose le problème des freins à la mobilité. Certains ont trait à des préférences intrinsèquement spatiales (attachement au terroir, héliotropisme, etc.) des individus, à la difficulté posée par les localisations jointes des membres d'une famille et aux liens sociaux qui attachent les personnes à leur famille et leur entourage local. D'autres concernent des coûts de transaction comme ceux qui sont liés au déménagement, à la mutation de propriété ou à la destruction du patrimoine résultant du déplacement. Ils pourraient faire l'objet d'une action institutionnelle. À cet égard, la baisse des droits de mutation immobiliers, la réduction des obstacles au déménagement des détenteurs de logements HLM sont des moyens de diminuer les coûts de transaction associés à la mobilité (cf. en ce sens, Pisani-Ferry, 2000). D'une manière générale, la mobilité spatiale s'accompagne de coûts analogues aux coûts de transaction au sens de Williamson. Ceux-ci pourraient justifier l'existence de modes d'organisation des territoires marqués par une faible mobilité comme ils expliquent l'organisation des entreprises⁽²⁷⁾. On manque cependant d'études sur les coûts individuels et sociaux de la mobilité pour apprécier véritablement

(27) C'est ce que suggère le commentaire très judicieux de Joël Maurice.

l'ampleur des transferts interrégionaux que justifieraient les concepts, par ailleurs vagues, d'équité spatiale. On peut, de toutes manières, s'interroger sur la nécessité d'une redistribution à base territoriale s'ajoutant à l'ensemble des dispositifs publics de transfert. Enfin, la mise en œuvre concrète de la solidarité des territoires pourrait impliquer des redistributions interrégionales dont ne bénéficieraient pas nécessairement les plus défavorisés.

Le principe d'égalité des opportunités retrouve toutefois une signification naturelle dès lors qu'il s'agit de considérer *l'offre de biens collectifs*, notamment dans le domaine de l'éducation ou de la santé, et la mise à disposition d'infrastructures publiques, biens pour lesquels l'État doit veiller à une égalité d'accès conforme au principe d'égalité des citoyens devant le service public⁽²⁸⁾. Il s'agit alors de promouvoir une égalité des chances en termes de capital humain. Les schémas de services collectifs ont été créés dans cette perspective. Cependant, les indivisibilités de ces équipements et les nécessaires distances à parcourir pour s'y rendre constituent des facteurs intrinsèques d'inégalité. Un compromis doit dès lors être recherché entre la quantité de biens collectifs offerte en moyenne et l'accessibilité des agents les plus éloignés.

L'argument de la mutualisation des risques

Parmi les fonctions de l'État-nation, il existe une forme de solidarité dont l'État est garant et qui a une importance particulière quand on considère ses aspects territoriaux. L'État doit être soucieux que les citoyens se sentent engagés les uns vis à vis des autres et prêts à la mutualisation des risques auxquels la collectivité peut se trouver confrontée, ceci quel que soit leur lieu de résidence sur le territoire national. Cette démarche, caractéristique de la mise en œuvre d'un principe de solidarité qui va au-delà des seules considérations d'équité, plaide en faveur d'une politique centralisée d'assurance contre les risques. Ceux-ci peuvent concerner les atteintes à l'environnement et à la qualité de vie, mais aussi des chocs asymétriques sur l'emploi et l'activité économique.

Comme c'est le cas pour ce qui concerne les questions de redistribution, une trop grande autonomie accordée à des collectivités territoriales décentralisées pourrait remettre en cause *les avantages collectifs de la mutualisation des risques*. L'État central doit donc rester le garant de celle-ci en prenant en charge la fonction de gestionnaire des risques.

Deux arguments fondamentaux plaident en faveur d'une intervention publique de cette nature. Le premier est d'ordre assurantiel : dès lors que des collectivités territoriales (régions, métropoles...) constituant la collectivité nationale sont soumises à des chocs individualisés et exogènes, il y a, en présence d'aversion pour le risque et de chocs imparfaitement corrélés,

(28) Le problème de la couverture du territoire par les nouvelles technologies de l'information peut s'avérer essentiel pour le développement régional : des obligations de couverture du territoire et non de la population pourraient être imposées aux opérateurs (*cf. infra*).

un avantage collectif à se prémunir contre ces dommages par une mise en commun ex ante des risques. Cette mise en commun pourrait être réalisée grâce à des contrats d'assurance mutuelle passés entre les entités membres de la collectivité nationale, au terme desquels celles qui se trouvent affectées par les chocs seront compensées par les autres. De tels contrats sont contingents à des agrégats observables, traduisant l'aptitude des parties à réaliser des compensations variables avec les résultats enregistrés. Un résultat traditionnel de la théorie des assurances est que le partage des risques réalisé par mutualisation est d'autant meilleur au plan collectif que la base de la mise en commun des risques est plus large⁽²⁹⁾.

Diverses institutions pourraient mettre en œuvre ce mécanisme de mutualisation qui se traduirait, sous la garantie de l'État, par des transferts entre entités décentralisées, conditionnels aux chocs qui les affectent. Le rôle de l'État est ici crucial. Dreze (1994) souligne ainsi l'importance de « l'aptitude d'un gouvernement central à organiser une assurance mutuelle entre régions qui le constituent, de sorte que des chocs asymétriques affectant individuellement les régions soient, au moins en partie, absorbés par des transferts conditionnels ».

Ce rôle de l'État-nation est renforcé par un second argument. En effet, les contrats contingents aux agrégats observables que suppose la mutualisation des risques au plan national se traduisent par des transferts conditionnels aux chocs. Or il n'existe pas de marché d'assurance macro-économique sur lequel pourraient être évalués de tels transferts conditionnels (comme ce serait le cas de « créances contingentes »). Il est alors impossible de distinguer en pratique un fonds d'assurance mutuelle et une redistribution : les transferts conditionnels comportent des aspects assurantiels en même temps que redistributifs.

Plus généralement la redistribution – par l'État central – interviendra *ex post* (à court terme) pour pallier les défaillances de l'assurance *ex ante* (à long terme). Il y a là une justification supplémentaire de l'aménagement du territoire comme mécanisme d'assurance autre les risques asymétriques. À cet égard, on peut remarquer que la mobilité des hommes est aussi un mécanisme de partage des risques et que l'on peut à nouveau relier cette fonction de l'aménagement du territoire à l'absence de mobilité.

Il y a pourtant des raisons de s'interroger sur la viabilité d'une conduite centralisée de ces dispositifs de mutualisation qui se heurtent à deux obstacles. Le premier est traditionnel en matière d'assurance. Les transferts conditionnels entre régions supposent des règles communes d'accès au fonds commun et des risques indépendamment des comportements des assurés. Or l'accès à un système d'assurance mutuelle par des collectivités compétentes sur des territoires distincts est à l'origine d'un problème d'aléa moral : des autorités autonomes opérant dans un contexte décentralisé peuvent adop-

(29) Il s'agit du théorème de Borch (1962).

ter des politiques laxistes reportant sur d'autres le poids des dommages subis sans pour autant perdre les bénéfices du pool commun. Ce problème *d'aléa moral* en équipe (Holmström, 1982 et d'Aspremont et Gérard-Varet, 1997) se traduit en général par une répartition des risques qui n'est plus efficace au plan collectif et par des difficultés de nature à remettre en cause l'ensemble du dispositif. Or il n'y a pas de manière simple de corriger de tels effets. L'imposition d'une règle de responsabilité financière confrontant chaque collectivité territoriale à une contrainte budgétaire propre équivaut en effet à une prise en charge par ces collectivités des risques qui les affectent, ce qui n'est à l'opposé du principe de la mutualisation. Un second obstacle à celle-ci est la contradiction entre l'adoption de règles uniformes au niveau collectif et la nécessité de la mise en œuvre de dispositifs différenciés selon les situations locales, en fonction de caractéristiques spécifiques ou d'objectifs sociaux des collectivités décentralisées.

Ainsi un arbitrage est à réaliser entre les coûts en efficacité allocative d'une mutualisation des risques (coûts résultant de la non prise en compte des différenciations territoriales et à l'insuffisance des incitations) et les coûts d'une règle allocative et incitative.

Plus généralement, c'est l'ensemble de la politique d'aménagement du territoire qui doit faire l'objet d'arbitrages entre les considérations d'efficacité et d'équité.

Quel arbitrage entre efficacité et équité ?

La discussion précédente suggère d'abord la nécessité d'un raisonnement au coup par coup pour apprécier l'opportunité de chaque politique. Elle met, en outre, l'accent sur l'arbitrage à réaliser dans les choix de politique régionale entre les considérations d'équité et d'efficacité. Elle conduit à privilégier l'idée d'un accompagnement des tendances spontanées des localisations des agents plutôt que celle de politiques qui s'y opposeraient. Le scénario du « *polycentrisme maillé* » de la DATAR se présente d'ailleurs dans cette perspective en écartant l'idée d'un redéploiement spatial des activités. Il s'appuie sur l'effet d'entraînement de pôles de croissance, tout en valorisant les atouts des zones périphériques et en préconisant des espaces de solidarité construits à partir de partenariats industriels. L'idée de cet arbitrage était déjà évoquée par Massé (1965) qui écrivait : « si le point de vue de l'efficacité globale ne peut être accepté sans tempérament, ce serait une erreur beaucoup plus lourde que de se porter à l'autre extrême et de prendre pour critère de choix le minimum de migrations » ; il concluait à la nécessité d'un compromis politique, compte tenu du coût de l'immobilisme en termes de croissance. Les *termes du compromis* sont cependant difficiles à évaluer. On sait qu'une plus grande équité spatiale impose un coût à la collectivité nationale. Jayet, Puig et Thisse (1996) soulignent que ce coût doit être connu et accepté par tous. Martin (2000) présente de nombreux exemples de politiques redistributives dont les conséquences sont néfastes : des transferts directs des régions riches vers les pauvres réduisent les taux

de croissance⁽³⁰⁾, le financement d'infrastructures dans la région pauvre conduit à la fois à une baisse du taux de croissance et à un accroissement des inégalités de revenu et un financement d'infrastructures entre les deux régions aboutit à la relocalisation d'entreprises dans la région riche. Ces politiques peuvent donc conduire à un résultat inverse de l'objectif poursuivi. Gérard-Varet et Thisse (1997) insistent sur les arbitrages fondamentaux à effectuer avant de s'engager dans une politique d'aménagement du territoire que ne guideraient que des considérations d'équité.

Si tous ces travaux appellent un équilibre entre équité et efficacité et si la loi d'orientation du 25 juin 1999 évoque clairement un compromis entre des finalités liées à l'efficacité (renforcement des pôles de développement, mise en valeur des potentialités locales, organisation d'agglomérations) et le soutien des territoires en difficultés (territoires ruraux en déclin, territoires urbains déstructurés, zones en reconversion...), il n'existe, à notre connaissance, aucun bilan chiffré de cet arbitrage. On ne dispose d'ailleurs d'aucune mesure des coûts sociaux respectifs de la mobilité des hommes et de celle des entreprises. Lorsqu'il existe des évaluations des externalités négatives liées aux agglomérations, elles sont sujettes à caution. Ainsi, alors que l'Union européenne évalue à 2 % du PIB les coûts de la congestion routière, Prud'homme (1999) les estime à 0,12 % du PIB mais à 1,8 % du PIB si l'on prend en compte le coût du temps, la taxe qui permettrait d'éliminer la congestion étant elle-même évaluée à 1,7 % du PIB⁽³¹⁾. Des travaux empiriques seraient souhaitables pour éclairer le décideur public et permettre de déterminer le coût des redistributions justifiées par des considérations de solidarité et éventuellement de celles qui répondraient à des critères d'efficacité. Si la mise en valeur d'initiatives de développement local peut répondre à des exigences liées aux deux objectifs à la fois, la question des territoires sans projet et sans ressources à valoriser reste posée. Ces zones justifient un traitement spécifique au nom de l'équité. Seule une intervention centrale peut éviter, en effet, l'exclusion de ces territoires du processus de développement. La définition concrète des moyens d'intervention adaptés et leur importance quantitative semble toutefois délicate. Il reste que les principaux arguments invoqués en faveur d'une action de l'État ne conduisent pas à la définition d'une stratégie précise et que la spécificité géographique des politiques économiques n'est pas toujours justifiée.

En définitive, si toute politique d'aménagement du territoire implique un arbitrage efficacité/équité, il apparaît, d'une part, que les termes de cet arbitrage sont difficiles à évaluer pour des raisons tenant à la fois à la complexité des notions d'efficacité dans une économie spatiale et à l'ambiguïté

(30) Cependant ces évaluations basées sur le PIB négligent les effets d'obsolescence du patrimoine territorial et ne tiennent pas compte d'une « aversion collective aux inégalités ».

(31) Au plan microéconomique, les divergences peuvent être beaucoup plus élevées. Ainsi dans son rapport à la commission royale sur le transport et l'environnement, Newberry a montré que les coûts de congestion variaient de 1 à 1 000 selon les routes et les heures.

de la définition des notions d'équité territoriale et, d'autre part, que *cet arbitrage n'est pas révélé*. Un préalable à toute réflexion sur les stratégies serait une caractérisation rigoureuse de l'objectif recherché, du poids respectif à accorder au soutien des dynamiques porteuses d'efficacité et à celui des territoires en difficultés et des moyens respectifs que l'on peut accorder à ces deux composantes de la politique régionale. Enfin, il apparaît que l'analyse que nous avons effectuée donne des justifications à l'intervention de l'État pour accompagner les tendances spontanées de la localisation des activités et en limiter certains effets indésirables en termes d'équité, mais qu'elle ne conduit pas pour autant à la légitimation de politiques centralisées à dimension spécifiquement régionale. En revanche, elle invite à prendre en considération les effets de l'ensemble des politiques publiques sur le développement des régions.

Les instruments de la politique d'aménagement du territoire

La loi d'orientation prévoit des politiques renforcées et différenciées de développement des zones caractérisées par des handicaps géographiques économiques ou sociaux : les zones d'aménagement du territoire (caractérisées par un faible niveau de développement et une insuffisance du tissu industriel ou tertiaire), les territoires ruraux de développement prioritaire, les zones urbaines sensibles et les régions ultrapériphériques. Des mesures volontaristes de relocalisation des activités étant exclues, on peut s'interroger sur les moyens de ces politiques. La péréquation financière entre collectivités locales est un premier moyen de limitation des disparités des ressources de ces collectivités. Cette redistribution est toutefois insuffisante pour accroître l'attractivité de territoires caractérisés par des handicaps économiques importants. Une politique de compensation de ceux-ci doit nécessairement faire appel à des *discriminations positives en faveur des régions moins développées*. L'ampleur de telles discriminations est évidemment limitée par leur coût social et en premier lieu par le coût d'opportunité des fonds publics résultant des distorsions fiscales. La manière de les mettre en œuvre est aussi délicate. À cet égard, le choix des instruments est essentiel. Dès lors que des transferts neutres ne sont pas réalisables, il convient de sélectionner les instruments compte tenu des arbitrages entre efficacité et équité.

L'analyse des objectifs de l'aménagement du territoire a mis en évidence la nécessité d'envisager, au coup par coup, les implications des différentes politiques compte tenu des interactions complexes qui caractérisent les choix de localisation. Il apparaît, par ailleurs, indispensable de considérer l'aménagement du territoire comme une politique structurelle dont les effets s'apprécient dans le moyen-long terme et non comme une politique de stimulation de la demande à court terme. D'autre part, le calcul économique traditionnel considère souvent les conséquences des décisions publiques pour des implantations données des agents. Il convient, dans l'optique que nous avons privilégiée, de considérer les divers instruments en

tenant compte de leurs effets sur les choix de localisation et plus généralement sur la réallocation des activités entre régions. On peut, à ce propos, retenir quatre types instruments, étant entendu que des politiques sélectives concentrant les moyens sur un petit nombre de zones semblent préférables à une dispersion des moyens.

La localisation des services collectifs

Une première approche consiste à agir sur les facteurs de localisation que sont les services collectifs, en considérant qu'il s'agit là d'instruments de la politique d'aménagement. Le principe d'égalité d'opportunités impose que la localisation de ces services permette une équité d'accès. En faire des instruments d'une discrimination positive se heurte cependant à des questions essentielles d'efficacité.

Ainsi les collectivités locales souhaitent toutes bénéficier d'équipements hospitaliers et universitaires de haut niveau. La dispersion sur le territoire des établissements d'enseignement supérieur et de santé pose toutefois les mêmes problèmes de rendements d'échelle et d'externalités de proximité que ceux qui ont été évoqués à propos de l'industrie : il est plus coûteux de produire en deux endroits les mêmes diplômes ou les mêmes soins dès lors qu'il y a une duplication de coûts décroissants. Un arbitrage est alors à réaliser avec la minimisation du coût de déplacement des usagers et ceci notamment dans le cas des hôpitaux. Pour ceux-ci et pour tous les équipements liés à des services d'urgence, des normes exprimées en temps d'accès maximum pour les individus les plus éloignés doivent être définies pour des raisons évidentes d'équité. Le maintien d'une offre diversifiée de soins de proximité (soins ambulatoires, hospitalisation de premier niveau, services d'urgence) doit être conçu dans cette perspective, alors que d'autres activités sanitaires doivent être concentrées dans des établissements disposant d'un environnement technique sophistiqué. Le même principe va s'appliquer en matière d'éducation primaire et secondaire. Toutefois, en ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur, la dispersion dans l'espace des antennes universitaires conduit à mettre à disposition des services dont l'absence peut être dommageable en termes d'attractivité pour les villes qui n'en disposent pas. Il reste que l'implantation de formations supérieures dans toutes les villes moyennes induit des pertes non négligeables d'efficacité, directement en raison de la duplication des dépenses et indirectement à travers la qualité de l'enseignement. L'attribution d'aides financières aux étudiants éloignés pourrait résoudre la question de l'équité, mais pas celle de l'attractivité des villes. L'organisation hiérarchisée du système universitaire prévue dans le schéma de services collectifs « enseignement supérieur et recherche » et la constitution de réseaux semble constituer une approche cohérente du problème, quoique susceptible d'une mise en œuvre délicate.

À cet égard, *les schémas de services collectifs* devraient définir clairement le rôle des dépenses publiques de santé, de recherche et d'enseignement en tant qu'instruments de l'aménagement du territoire. Si l'utilité de

ces dépenses comme moyens de redistribution peut être établie dans certains contextes (Boadway et Marchand, 1995), une analyse rigoureuse des coûts sociaux d'une telle conception des services publics doit aussi être effectuée⁽³²⁾.

Dans le même ordre d'idée, une attention toute particulière devrait être accordée à la couverture du territoire par les nouvelles technologies de télécommunications (boucles locales radio, ADSL, UMTS). La couverture d'un pourcentage élevé de la population laisse des zones énormes privées de l'accès à ces technologies compte tenu de la concentration de cette population dans les aires urbaines. La définition des obligations de desserte des opérateurs devrait s'effectuer de façon à permettre un développement équilibré des territoires et à éviter les inégalités de développement qui résulteraient d'une couverture insuffisante des zones rurales ou montagneuses. Des arguments d'efficacité plaident, par ailleurs, en faveur de politiques de baisse du coût de transport de l'information et donc d'une aide à l'accès à l'Internet. Quel que soit le mécanisme retenu pour l'attribution des nouveaux réseaux de télécommunications (enchère ou concours de beauté), il conviendrait de spécifier ces obligations de service universel en termes de desserte du territoire (et non de la population). Pour les réseaux décentralisés (boucle locale), la procédure devrait être conçue de telle sorte que toute la population puisse y avoir un accès (avec, par exemple, une attribution des réseaux non rentables à l'opérateur demandant la plus faible subvention).

Les infrastructures de transport

Un deuxième instrument de l'aménagement du territoire est la *politique des infrastructures de transport*. On sait que la structuration de l'espace en réseaux de transport polarise les activités aux nœuds des réseaux au détriment des lieux intermédiaires (Jayet, Puig et Thisse, 1996). L'attractivité des régions et des villes dépend de leur accessibilité et de leur connexion au réseau de communications. La politique des infrastructures de transport est ici cruciale. Elle constitue traditionnellement un instrument privilégié de toutes les politiques d'aménagement du territoire et représente plus de la moitié des fonds de cohésion européens. Elle réduit les coûts de transaction, dont on a vu le rôle important dans l'émergence de structures centre-périphérie. Un enseignement des modèles issus des travaux de Krugman est que cette baisse des coûts de transport entre régions peut accroître les phénomènes d'agglomération. Les exemples de politiques de désenclavement qui ont incité les entreprises à se localiser dans les régions riches sont nombreux. *Une amélioration des transports transversaux ou intrarégionaux peut être préférable*. À cet égard, le polycentrisme articulé autour de six grands bassins de peuplement suppose un développement rapide des infras-

(32) À cet égard, les difficultés de la maîtrise des dépenses de santé conduisent à considérer avec prudence leur rôle en tant qu'instrument de l'aménagement du territoire (cf. Mougeot, 1999).

structures intrarégionales pour permettre l'émergence d'une coopération entre les régions concernées. Toutefois, d'une manière générale, on peut douter de l'attractivité et donc de l'avenir des villes sans aéroport et éloignées du réseau TGV.

La politique des infrastructures doit donc être utilisée avec prudence, certains de ses effets pouvant aller à l'encontre d'un objectif de développement des régions périphériques. À cet égard, les méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures de transport ne prennent pas en compte des effets tels que la réallocation des facteurs de production entre régions, l'impact sur la création de nouvelles entreprises et sur la localisation des agents, la modification des structures de marchés et les variations de surplus. Par ailleurs, même si des études d'impact font apparaître des « gains d'accessibilité » résultant d'une nouvelle infrastructure, le lien entre cette notion et le surplus collectif reste flou. Une amélioration de ces approches dans une perspective d'économie géographique s'avère indispensable pour apprécier l'ensemble des effets des investissements structurels, notamment sur les prix et les localisations (Jayet, Puig et Thisse, 1996).

Les politiques de prix

Un troisième instrument concevable est *l'action sur les prix*. Nous avons souligné que les signaux-prix qui guidaient les choix de localisation des agents ne reflétaient pas les coûts sociaux. Cette question est particulièrement aiguë dans le secteur des transports routiers (Bureau et Hourcade, 1998). Par ailleurs, nombreux sont les exemples de politiques discriminatoires de prix reposant sur des *péréquations régionales*, notamment dans les services publics marchands. Le transport, la distribution d'électricité, les télécommunications et la poste sont souvent caractérisés par des tarifications uniformes même si les coûts sont différents. Il y a là une approche de discrimination positive en faveur des agents éloignés par l'intermédiaire de subventions croisées. Ces tarifs ne sont cependant pas soutenables quand les monopoles publics s'ouvrent à la concurrence. Par ailleurs, l'utilisation des prix comme moyens de la politique régionale peut se faire au détriment de l'efficacité globale. Les subventions croisées, biaisant les choix des usagers⁽³³⁾, devraient être prohibés (Gérard-Varet, 1995), ainsi que les mécanismes centraux de péréquation tarifaire de services publics décentralisés. En revanche, des tarifs binômes pourraient concilier des objectifs contradictoires, la partie variable étant fixée au coût marginal et la partie fixe, différenciée géographiquement pouvant faire l'objet d'un subventionnement dont le financement serait assuré par les collectivités bénéficiaires ou grâce à des dotations de la politique d'aménagement du territoire.

(33) L'Agence internationale de l'énergie estime ainsi que les péréquations ont un coût considérable dans le domaine de l'électricité en incitant les Français isolés ou installés outre mer à consommer l'électricité subventionnée au lieu d'économiser le courant ou de recourir à des énergies renouvelables.

Toutefois, d'un point de vue général, *toute discrimination spatiale n'est pas condamnable* (cf. à ce sujet Mougeot et Naegelen, 1994). En particulier, elle peut conduire à servir des consommateurs qui ne le seraient pas en l'absence de discrimination et, dans ce cas, contribuer à accroître l'efficacité et le bien-être⁽³⁴⁾. *L'absorption des frais de transport* peut ainsi accroître le bien être collectif si elle permet d'approvisionner des marchés éloignés. Les discriminations positives peuvent donc avoir des justifications en des termes autres que ceux de l'équité. Par ailleurs toute *réglementation des prix des biens privés* peut avoir un impact sur la dispersion des activités. En particulier, la définition de prix planchers est un instrument favorable au maintien de détaillants dans les zones les moins agglomérées.

Une autre politique de prix spécifique à considérer est celle qui concerne *la tarification et la taxation du transport*, et notamment du transport routier. On a vu plus haut que la baisse du coût de transport est un facteur essentiel de concentration. Or, le coût de transport généralisé (incluant les variations de salaires, des prix des carburants, des taxes et les réductions de consommation de carburant dues au progrès technique) a baissé de 38 % en moyenne sur l'ensemble du territoire entre 1978 et 1993 (Combes et Lafourcade, 2001). Par ailleurs, les instruments tarifaires ne permettant actuellement qu'une couverture de 60 % des coûts totaux induits par le transport routier d'où une surutilisation de ce mode de transport et une concentration accrue des activités⁽³⁵⁾. En permettant une meilleure prise en compte des coûts sociaux et une plus grande efficacité des signaux prix, la détermination des péages autoroutiers, *la fiscalité des carburants* (et du gazole en particulier) et la mise en œuvre de la taxe générale sur les activités polluantes pourraient dès lors s'avérer des instruments pertinents à la fois dans la perspective d'une réduction de la pollution (le secteur de transport étant responsable de 76 % de l'oxyde d'azote en France) ainsi que dans celle d'une redistribution spatiale des activités.

Les autres politiques

On peut enfin évoquer d'autres instruments qui *a priori* ne sont pas spécifiquement territoriaux et notamment les *politiques technologiques*. Ainsi Martin (1999 et 2000) met en évidence la possibilité de diminuer les inégalités régionales et d'accroître le taux de croissance de l'économie par des politiques de *réduction des coûts de l'innovation* ou des politiques de *diminution du coût de transport de l'information* permettant de favoriser les effets de « spillovers » interrégionaux. Ces politiques qui ne sont pas spécifiquement régionales auraient les effets les plus importants en matière de baisse des inégalités spatiales sans réduire le taux de croissance. Dans le

(34) Cf. toute la littérature sur la discrimination dans l'espace à la suite de l'article de Beckmann (1976).

(35) Cf. le complément de F. Moisan au rapport de J. Maurice sur le prix du pétrole (Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 32, à paraître).

contexte du développement de la nouvelle économie, il y a là une approche novatrice à approfondir. Le rôle de *l'éducation* dans la diffusion de l'information et de la connaissance entre les régions peut aussi s'avérer essentiel pour limiter le phénomène de persistance des structures centre-périphérie. Des politiques d'amélioration de la formation professionnelle ou de financement d'infrastructures de télécommunication pourraient alors conduire à une géographie plus égalitaire. Par ailleurs, la *politique de concurrence* pourrait également avoir des implications géographiques par le biais du contrôle des concentrations susceptible de favoriser la dispersion des activités mais aussi de décourager l'entrée de nouvelles entreprises. Plus généralement, il faudrait considérer systématiquement les *impacts des diverses politiques publiques au niveau régional*.

Aménagement du territoire et décentralisation

Dès lors que la politique d'aménagement du territoire est conçue comme l'expression géographique de la solidarité nationale, elle apparaît comme de nature essentiellement centralisée. Seul le pouvoir central peut mettre en œuvre des redistributions dans la perspective d'une plus grande équité spatiale. Ainsi, l'égalité d'accès aux services collectifs sera mieux assurée si les choix fondamentaux sont effectués au niveau national. L'État doit rester garant des principes de solidarité nationale et d'égalité des citoyens devant la loi. Cependant la décentralisation de l'action publique conduite depuis le début des années quatre-vingt est à l'origine, avec l'émergence de nouveaux acteurs publics du développement économique, d'un contexte nouveau. La question est posée aujourd'hui du rôle en matière d'aménagement de l'espace des différentes collectivités territoriales décentralisées et des fonctions qu'il convient de déléguer à chacune. Certes, selon la loi, la région est compétente en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et les contrats de plan État-région sont censés traduire la réalité de cette compétence. Mais le principe d'absence de tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre limite singulièrement la portée de l'exercice. En bref, la question du partage des tâches à promouvoir entre différents niveaux de décision est plus que jamais à l'ordre du jour, entre l'État et les différentes collectivités territoriales en même temps d'ailleurs qu'entre l'État et l'Union européenne.

Nous nous proposons d'examiner ces questions en adoptant successivement trois angles de vues qui permettent de mettre en évidence, à chaque étape, des arbitrages essentiels. Le premier angle de vue est celui d'un tour d'horizon, à la lumière de l'économie publique, des enjeux généraux de la décentralisation de l'action publique. L'angle de vue adopté porte sur le point de savoir dans quelle mesure il est préférable de confier telle ou telle responsabilité en matière de production ou de distribution de biens ou services publics à une seule autorité, plutôt que de répartir la dite responsabilité entre plusieurs niveaux d'autorités. La dimension spécifiquement territoriale de l'action publique, laissée en arrière plan à l'occasion de ce pre-

mier tour d'horizon, est réintroduite ensuite. De fait, la question concerne un éventuel réaménagement des relations horizontales entre collectivités se partageant la responsabilité d'un même espace en même temps qu'elle est une interrogation sur des relations verticales entre niveaux d'autorité. Or toute assignation décentralisée de responsabilités a pour contrepartie un problème de coordination. De là notre troisième angle de vue, qui est celui des nouveaux arbitrages à effectuer entre concurrence et coopération en matière de conduite de l'action publique. Agissant comme interlocuteurs des entreprises, les collectivités territoriales tendent à adopter des postures de concurrence stratégique susceptibles de se traduire par des inefficacités collectives. Ainsi, diverses procédures de coopération entre autorités locales et régionales (coopération intercommunale, « pays », agglomérations) peuvent s'imposer pour corriger les effets néfastes des compétitions que la décentralisation a rendu possible.

Les enjeux de la décentralisation de l'action publique

D'un point de vue économique, la question de la décentralisation de l'action publique est celle d'une organisation efficace du secteur public pour la réalisation des missions d'allocation des ressources, de distribution, éventuellement même de stabilisation qui peuvent lui être confiées (Oates, 1994). La question est imbriquée à celle de la décentralisation politique. Nous nous efforcerons toutefois d'identifier ici des enjeux économiques⁽³⁶⁾. À cet effet, les missions d'un secteur public seront ramenées à ce qui relève de la production et de la distribution des biens et services publics⁽³⁷⁾. Il s'agit alors de mettre en évidence les conditions dans lesquelles il est préférable de gérer ces activités de façon centralisées ou de confier cette gestion à plusieurs collectivités.

Les avantages de la décentralisation de l'action publique

Une vision possible d'un secteur public décentralisé est héritée de conceptions dérivées de la décentralisation des marchés concurrentiels. Elle consiste à proposer une répartition des responsabilités dans la conduite de l'action publique qui se ramène à une organisation de l'offre de biens et services publics répartie entre des « autorités publiques autonomes ». Une autorité est responsable d'une gamme donnée de biens et services publics, l'autonomie de chacune étant réalisée en lui permettant de collecter des informations sur les préférences et de lever, pour leur financement, des impôts propres ou de fixer des tarifs. Dans la mesure où les usagers sont confrontés au service rendu, on peut espérer tirer d'une telle organisation

(36) Le problème de la décentralisation politique que nous ne traiterons pas est largement débattu par la Commission Mauroy (2000).

(37) Ceci va au-delà des fonctions purement allocatives du secteur public. Certains aspects redistributifs relèvent d'une analyse en termes de bien public. Par ailleurs redistribution (*ex post*) et assurance (*ex ante*) sont intimement liées en l'absence d'un marché d'assurance macroéconomique.

une incitation à une révélation sincère des informations garantissant, compte tenu des informations disponibles sur les coûts, la réalisation d'une allocation efficace.

L'idée qu'une concurrence en matière de fourniture de biens et services publics locaux peut constituer une manière de contrecarrer les inefficacités du secteur public doit beaucoup à Tiebout (1956). L'auteur y suggérait d'analyser cette concurrence comme une concurrence sur des marchés de produits et affirmait, en substance, qu'une production décentralisée de biens et services publics locaux devait permettre de contrer l'effet des « passagers clandestins ». Des individus mobiles vont choisir une juridiction de résidence sur la base de leurs préférences pour les biens et services publics locaux qui leur sont fournis, compte tenu de l'impôt qu'ils doivent acquitter dans cette juridiction. Ils « votent avec leurs pieds ». Ainsi se forment des regroupements homogènes. Les conditions qui garantissent la validité d'un tel argument sont nombreuses (des coûts nuls de mobilité, l'absence d'externalités, un ensemble significatif de biens et services publics tous produits à rendements constants d'échelle, des impôts sans distorsions...). Il reste que l'argument n'a cessé de peser dans les débats.

Il est vrai *qu'une décentralisation complète du secteur public offre, si elle est possible, de nombreux avantages*⁽³⁸⁾. Elle permet d'éliminer entièrement, en même temps que les coûts d'une collecte centralisée des informations, ceux de la bureaucratie nécessaire pour administrer et coordonner les activités. C'est un principe d'organisation approprié dans le cas où la population des bénéficiaires potentiels du bien public peut être identifiée, de sorte que le partage du coût au sein de cette population va permettre à chacun d'en retirer un avantage net. Il s'agit de ce que nous avons déjà appelé « biens clubs ». La mise à disposition de ces biens publics requiert des instruments d'exclusion d'usage, une propriété d'ailleurs désirable dans le cas de phénomènes de congestion où l'efficacité collective nécessite l'imputation d'un droit d'usage sur la base du coût social marginal suscité par la venue d'un utilisateur supplémentaire.

Oates (1972) a proposé une version classique de l'idée d'une décentralisation complète de l'offre de biens publics. Il observe que ceci suppose que « la structure optimale du secteur public est telle qu'il y a un niveau d'autorité (ou un mécanisme de décision collective) pour chaque collectivité relativement à laquelle la consommation d'un bien public doit être définie. Dans ces circonstances, chaque autorité fournit le niveau de consommation qui égalise le coût marginal et la somme des bénéfices marginaux pour la collectivité ». Ainsi, à supposer que le principe d'autonomie qui est sous-jacent soit appliqué de manière universelle, chaque individu va se trouver relever de différentes autorités, chacune compétente pour un bien ou service public particulier. De toute évidence, la mise en place d'une telle

(38) On trouve dans Starrett (1988) un tour d'horizon utile de la littérature sur cette question (voir les chapitres V et VII en particulier).

organisation requiert des compromis. Oates (1972) prend d'ailleurs soin de relever que les gains attendus d'une meilleure efficacité allocative doivent être appréciés nets des coûts que l'organisation de l'action collective est susceptible d'engendrer : « Dans la suite de la discussion, on a admis la possibilité que puisse varier la taille des collectivités où des individus consomment le bien, de sorte que déterminer la taille optimale d'une collectivité dans le cadre de laquelle fournir un bien nécessite une pondération des gains et pertes associés à un degré donné de centralisation de la décision. Mais on a là encore cette propriété qu'un niveau d'autorité doit correspondre à un groupe optimal pour chacun des biens publics ».

Les limites de la décentralisation de l'action publique

Il y a toutefois des arguments à prendre en considération qui vont à l'encontre de l'idée d'une décentralisation complète de l'action publique. D'abord, il s'agit d'une optique d'efficacité collective et, à moins que l'on tienne pour indiscutable l'état actuel de la répartition, il faut bien faire intervenir des *aspects redistributifs*. Il existe bien des « solidarités locales ». Mais, comme nous l'avons observé à plusieurs reprises, ce sont là des enjeux qui relèvent en priorité d'une autorité centrale. En second lieu, dès lors que l'on est en présence de biens et services collectifs à caractère national, lorsque l'absence d'exclusion d'usage est la règle et qu'aucun phénomène d'encombrement ne vient créer des éléments de rivalité d'usage, l'efficacité collective recommande une solution centralisée. Il y a, de toute évidence, une source de gaspillage dès que différentes autorités sont en compétition pour la collecte de moyens auprès d'un même groupe d'individus dans la perspective de fournir à chacun de ses membres le même service. Il va de soi, enfin, que l'existence de *rendements d'échelle croissants* et d'*indivisibilités* constitue un obstacle à la décentralisation, comme elle est une cause de concentration des activités de production de biens privés. Cette question est évidemment cruciale pour les équipements de très grande taille (troisième aéroport de la région parisienne) dont la localisation ne peut être définie qu'au niveau central.

La définition des domaines de compétence

Une décentralisation de l'action publique impose de choisir pour chaque bien et service un niveau de responsabilité et un périmètre de compétence pour l'autorité en charge de leur production et de leur distribution. C'est le plus souvent le fruit d'un compromis, de sorte que le domaine de compétence retenu pour une autorité décentralisée peut se trouver trop étroit ou trop large par rapport à ce que requiert l'efficacité collective. Le cas d'un périmètre trop grand par rapport à ce que recommande l'efficacité collective pose des problèmes que nous aurons l'occasion de reprendre plus loin. On relèvera simplement ici le fait que l'argument le plus fréquemment invoqué en faveur d'un compromis allant dans cette direction est celui des difficultés qui naissent des mobilités de bases fiscales accompagnant celles des hommes et des entreprises. Une centralisation des ressources fiscales

accompagnée d'une (certaine) décentralisation des dépenses publiques est ainsi souvent présentée comme un moyen de corriger externalités et inefficacités fiscales (Hamilton et Slutsky, 1997). Mais quel principe d'attribution des budgets aux autorités décentralisées convient-il alors de retenir ? L'attribution de *dotations fixées de manière forfaitaire*, sans liaison avec les résultats, paraît être la seule procédure compatible avec l'autonomie des autorités décentralisées. À cela, on pourra toutefois rétorquer que tant qu'une autorité décentralisée peut mettre en œuvre des transferts forfaitaires entre les individus relevant de sa juridiction, l'autorité centralisée sera en mesure de réaliser par des attributions directes de moyens aux individus ce qu'elle peut réaliser par des dotations forfaitaires aux autorités décentralisées. L'essentiel du débat porte alors sur la valeur de cet argument de neutralité (Oates, 1994).

Le cas d'un domaine de compétence de l'autorité décentralisée défini trop étroitement est à l'origine d'« *effets de débordement* ». Ces externalités peuvent être désirables⁽³⁹⁾. Il reste que des inefficacités pourront survenir du seul fait d'une divergence d'évaluation entre les autorités décentralisées et l'autorité centrale. Ainsi, en présence d'externalités positives, des autorités agissant de manière autonome sont conduites à une production insuffisante de bien public. La correction de premier rang est connue : l'autorité supérieure doit attribuer à l'autorité responsable de l'activité génératrice de l'externalité positive une subvention qui en diminue le prix relatif. (En cas d'externalité négative, on introduit une surcharge). Cette taxation-subvention pigouvienne peut être réalisée de différentes manières : par des dotations conditionnelles ou avec contrepartie, ou dans le cadre de partages de ressources⁽⁴⁰⁾. De manière générale, dans ces circonstances, les dotations attribuées par une autorité centrale à des autorités décentralisées devront être proportionnelles aux ressources collectées par ces dernières.

La correction par taxation-subvention pigouvienne rencontre des difficultés classiques de mise en œuvre tenant aux informations requises pour les calibrer. Les aspects informationnels comportent ainsi une dimension de sélection contraire, les effets des externalités étant des informations privées (Crémer, Marchand et Pestieau, 1997), aussi bien que d'aléa moral, l'autorité centrale étant contrainte de respecter le libre exercice des responsabilités des autorités décentralisées (d'Aspremont et Gérard-Varet, 1997). On notera que les mêmes difficultés affectent des mécanismes de corrections qui pourraient être mis en place dans le cadre d'une négociation entre autorités inspirées par Coase : des asymétries d'information sur des effets de débordement, en augmentant les coûts attendus de la coordination, sont

(39) Il n'est pas souhaitable d'exclure de l'usage d'une route départementale des personnes résidant hors du département.

(40) Dans le cas où l'usage d'une route départementale bénéficie pour moitié à des personnes résidant hors du département on imposera qu'à tout franc d'entretien imputé sur les ressources de l'autorité départementale corresponde un franc attribué par l'autorité centrale et imputé sur des ressources collectives.

à l'origine d'inefficacités dans les négociations (Klibanoff et Morduech, 1995). Qui plus est, en pratique, les coûts de production des biens publics font aussi souvent l'objet d'informations privées.

L'imperfection de l'information sur les technologies favorise, avec celle qui peut porter sur les préférences, un mode d'organisation intermédiaire entre une centralisation complète (une seule autorité) et une décentralisation complète (un grand nombre d'autorités autonomes). La répartition de l'autorité constitue une garantie de bonne gestion alors que l'internalisation des externalités pousse à la centralisation. Mais, à coût donné des fonds publics, l'arbitrage va dépendre de l'incertitude sur les technologies et sur les externalités. La centralisation apparaît ainsi, toutes choses égales, d'autant plus justifiée que l'information sur les coûts est précise et que les externalités sont diffuses, alors que c'est la décentralisation qui paraît justifiée lorsque c'est l'information sur les externalités qui est précise (Gilbert et Picard, 1996).

Les asymétries d'information jouent un rôle central dans l'analyse contemporaine des problèmes de décentralisation⁽⁴¹⁾. Toutefois, contrairement à une idée répandue, un mode décentralisé d'organisation du secteur public ne s'impose pas en vertu de la seule hypothèse d'un avantage informationnel *a priori* des autorités locales. La théorie des mécanismes incitatifs l'illustre fort bien en montrant qu'en présence de coûts négligeables de collecte des informations, une autorité centrale ayant suffisamment de crédibilité est toujours en mesure de mettre en place un « mécanisme fiscal » (taxation-subvention) s'appuyant sur des données locales observables et qui simule ce que les autorités locales sont en mesure de réaliser. On notera qu'un tel point de vue, qui conduit à privilégier des dotations conditionnelles aux performances, favorise les plus riches ou les plus dynamiques. Évidemment, l'autorité centrale pourra aussi, pour prix de l'équité, accepter des inefficacités. Il reste que ce n'est pas le fait même de la décentralisation des informations qui fournit un argument en faveur de la décentralisation des décisions. L'intérêt que l'on peut trouver aux mécanismes décentralisés tient en fait à l'importance en pratique des coûts d'information et de communication, aux avantages que peut présenter une négociation directe entre autorités décentralisées ainsi qu'aux difficultés que rencontre une autorité centrale à s'engager de manière crédible sur une longue période. Aucune organisation n'étant en mesure de tenir compte *a priori* de toutes les contingences, on perçoit mieux l'intérêt d'une répartition des initiatives entre différents niveaux de responsabilité, à supposer toutefois qu'elle s'accompagne de principes de sanction.

Ces arguments plaident, pour la France, en faveur d'un aménagement des principes qui régissent la décentralisation de l'action publique, conçue largement à partir de l'idée de partages de responsabilités entre différentes autorités. Ils ne font toutefois que suggérer l'intérêt qu'il y a à préciser les

(41) On consultera sur ce point Caillaud, Jullien et Picard (1996) et le tour d'horizon dans le même numéro de la *Revue d'Économie Politique*, et, dans le même esprit, Laffont (2000).

règles d'imputations des responsabilités. La prise en considération de la dimension territoriale conduit à une vision sensiblement différente.

La nécessaire dimension territoriale de la décentralisation

Il y a dans toute analyse de la décentralisation de l'action publique une dimension territoriale incontournable, qui tient à ce que les biens publics locaux sont le plus souvent offerts sous forme d'équipements collectifs implantés en certains points de l'espace. Dès lors, pour accéder à un équipement et bénéficier de ses services, les individus doivent supporter un coût de transport qui dépend de leur propre localisation. L'indivisibilité de l'espace et le fait que les coûts de transport augmentent avec la distance parcourue sont ainsi à l'origine d'éléments spécifiques de rivalités d'usage.

La localisation des équipements publics

Fixons un territoire de référence (celui d'une région ou d'une agglomération urbaine) et considérons une autorité en charge de l'installation des équipements publics sur ce territoire. Les individus sont mobiles et la population résidant sur le territoire va varier avec le dimensionnement des équipements. Admettons pour simplifier que la valeur d'opportunité du sol est nulle (ce qui permet de négliger la rente absolue). Ainsi le calcul économique auquel l'autorité va procéder (Tideman, 1993) s'appuie, en l'absence de tout phénomène de congestion, sur deux constats relatifs à la taille de la population. Tout d'abord, le coût de transport supporté collectivement augmente avec la taille de la population. Qui plus est, chaque individu supplémentaire, en prenant en charge un coût de transport plus important que ses prédécesseurs, contribue à une augmentation du coût moyen. Le second constat va en sens inverse : une augmentation de la taille de la population tend à diminuer le coût de son financement par tête. Ainsi, à un équipement public correspond une population qui atteint une taille optimum sur le territoire, lorsqu'elle garantit le minimum du coût moyen de mise à disposition des biens et services associés, somme du coût moyen de transport et du coût du financement par tête. À l'optimum, le coût marginal de transport, fixé au minimum du coût moyen, mesure (en l'absence d'externalités) le coût marginal de rivalité de l'usage du sol. Il devra dès lors se refléter dans la rente différentielle marginale due à la valorisation du sol associée à la proximité de l'équipement.

On dérive de là une propriété qui est une variante du « *théorème de George, Hotelling, Vickrey* » (GHV) (voir encadré 3) : lorsque la taille de la population est optimale, le total des dépenses requises pour l'implantation d'un équipement public coïncide avec la rente différentielle totale donnant la valorisation du sol en chaque point du territoire⁽⁴²⁾. Un nombre d'individus trop élevé (petit) par rapport à l'optimum se traduira par un loyer

(42) Cf. les différentes notions de rente foncière dans l'encadré 2.

3. Le théorème de George-Hotelling-Vickrey (GHV)

La dénomination de « théorème GHV » vient de trois contributions. H. George (1879) avait proposé, au nom de la justice, que les rentes foncières qui n'ont pas de contrepartie en terme d'effort consenti, soient appropriées à des fins d'intérêt général. Les deux autres contributions traduisent une logique différente, qui est celle retenue dans le rapport. Hotelling (1938) suggère de financer par la taxation des rentes foncières les subventions requises pour permettre la tarification au coût marginal de services produits sous des conditions de coût moyen décroissant. Vickrey (1977) a étendu l'argument en examinant des conditions de décentralisation et en proposant un programme de financement par prélèvement foncier pour des services à coûts fixes. C'est l'argument que nous présentons ici. Le cas des biens publics locaux est une variante qu'il est facile d'intégrer^(*).

On identifie une ville à une concentration d'activités (de production, d'administration et de services commerciaux ou financiers) qu'il est avantageux de réaliser à grande échelle plutôt que de les éparpiller sur un territoire. Cette concentration d'activités est à l'origine d'avantages tenant aux proximités qu'elle rend possible pour les ménages (proximité de lieux de travail ou de consommation et d'accès à des services) ou pour les entreprises (proximités à l'égard de la main d'œuvre, de services ou d'entreprises entre elles). Mais la concentration des activités et les proximités qu'elle favorise ont aussi pour contrepartie des coûts d'encombrement et de congestion.

L'efficacité économique requiert la tarification au coût marginal, la répercussion des coûts de congestion sur ceux qui les génèrent et l'attribution de l'utilisation du sol à ceux qui sont susceptibles d'en tirer le meilleur parti. Or, s'agissant d'activités comportant des coûts fixes, le coût marginal étant inférieur au coût moyen, la vente au coût marginal est à l'origine de pertes qu'il faudra combler par des subventions. Il est, par ailleurs, difficile d'identifier les agents les mieux habilités à tirer parti de l'utilisation du sol. En revanche, les rentes foncières urbaines devront refléter les avantages de la proximité, avantages dérivés de la concentration des activités et de l'accès à des services à coût décroissant.

L'économie étant composée de villes s'organisant sur une base de concurrence parfaite, chacune attire les ménages et les entreprises, industrielles ou commerciales. Les coûts de congestion étant reportés sur ceux qui les génèrent, les rentes foncières urbaines liées à l'existence de services produits sous conditions de coût moyen décroissant atteindront une valeur totale égale au montant des subventions requises pour couvrir les pertes engendrées par la tarification au coût marginal. Les rentes foncières urbaines doivent ainsi être affectées en totalité au financement de services à coût décroissant.

(*) Cf. Arnott (1979), Arnott et Stiglitz (1979), Wildasin (1986), Fujita (1986, chapitre 6) et Mirrlees (1995).

du sol trop important (petit) en chaque point. La rente foncière urbaine peut alors constituer un instrument de l'aménagement en équipements publics.

On peut voir la même propriété en remarquant que la mise à disposition de biens et services publics sur un territoire est à l'origine, pour la population installée, d'un surplus social net donné par l'excédent de la rente foncière totale sur les dépenses publiques requises pour en assurer le financement. Imaginons qu'il s'agit d'un « petit » territoire où de nouvelles entreprises peuvent venir s'installer, attirant des travailleurs par les emplois offerts et des consommateurs par les produits livrés aux marchés. On pourrait concevoir dans un développement territorial conduit par un « aménageur » ayant pour rémunération l'excédent de la valeur des biens et services produits sur le territoire sur la somme des coûts de développement et de mise à disposition des équipements publics (Scotchmer, 1994). Une telle fonction d'aménagement n'a pas d'équivalent immédiat en France, ni d'ailleurs en Europe, bien qu'elle puisse être prise en charge par des collectivités territoriales ou des sociétés d'économie mixte. À l'inverse le développement urbain est souvent, sur le continent nord-américain, le fait d'aménageurs privés. Pour autant, l'aménageur ne se réduit pas à un promoteur foncier.

On peut conduire l'analyse à partir d'une situation caractérisée par un grand nombre de territoires et une concurrence entre aménageurs, chacun visant à de nouvelles installations sur le territoire de son ressort. De telles installations auront lieu tant que le bien-être des résidents est au moins aussi grand que leur valeur d'opportunité, la population atteignant une répartition équilibrée dans l'espace quand chaque territoire garantit à ses résidents leur bien-être de référence. Prenons, pour simplifier, un cas symétrique, de sorte que l'on peut ne considérer qu'un seul territoire. La rente différentielle totale est mesurée, à population et équipement donnés, par l'excédent de la valeur des biens et services produits sur le territoire sur les dépenses requises pour son développement. Ainsi, le profit de l'aménageur coïncide avec le surplus social net du développement du site (la rente différentielle nette du coût du financement des biens publics). Dans ces conditions, *la concurrence entre aménageurs est un instrument puissant d'efficacité collective*. Chaque aménageur est incité à installer sur son territoire les équipements collectifs qui lui permettront d'obtenir le plus grand profit. Il œuvre, ce faisant, pour l'efficacité collective. Les mouvements de réallocation des populations dans l'espace conduisant à une érosion des profits des aménageurs, les conditions du théorème GHV vont se trouver satisfaites : les biens publics seront financés par la rente totale différentielle qu'ils génèrent.

La définition du territoire de référence

L'analyse comporte une première leçon en matière d'aménagement du territoire. En l'absence de phénomènes de congestion, avec des territoires aux frontières variables et une relocalisation possible des agents dans l'espace, *une concurrence pour le développement des sites est favorable à l'efficacité collective*, du moins dans la mesure où les rentes foncières sont af-

fectées au financement des équipements publics implantés sur chaque territoire. En particulier, *l'appropriation à des fins privées de toute ou partie des rentes foncières est une source d'inefficacité*⁽⁴³⁾. Il en va de même de contraintes exogènes (administratives ou politiques) limitant les réaménagements des frontières des territoires. En fait, ces frontières ne sont jamais totalement figées, même si la création d'un territoire par cession d'un territoire existant est un phénomène (devenu) rare. En fait, la croissance urbaine par fusion d'entités territoriales plus petites est un mécanisme dont on a pu mesurer l'importance historique et qui reste à l'œuvre dans la période contemporaine. La métropolisation relève d'ailleurs d'un tel mécanisme, avec la constitution d'agglomérations aux limites transcendant les frontières administratives.

Les phénomènes d'encombrement ont été négligés jusqu'à maintenant. Ils compliquent pourtant assez sérieusement l'analyse. De fait, dans ce cas, l'arrivée d'un nouvel usager n'a plus simplement pour effet d'augmenter le coût moyen de transport. Elle se traduit aussi par un effet négatif sur l'accès au service de tous les usagers déjà présents. Le prélèvement foncier n'est plus dès lors un instrument qui suffit pour réaliser le financement d'une offre optimale de bien public et on ne pourra pas s'en tenir à une décentralisation s'appuyant sur le seul marché foncier. On ne peut d'ailleurs pas non plus s'en tenir à l'idée que chaque usager devra acquitter un droit fixé sur la base du coût marginal social de l'usage supplémentaire. L'efficacité collective en matière de production et de financement de biens publics locaux requiert maintenant une combinaison des deux instruments. Elle impose que soit maximale la somme de la rente foncière et des droits d'usage levés dans chaque territoire, cette quantité étant égale aux dépenses publiques nécessaires pour mettre à disposition les équipements publics à une population répartie de manière optimale dans l'espace.

Cette analyse⁽⁴⁴⁾ est à l'origine d'une vision renouvelée de la décentralisation de l'action publique. Les autorités qui sont en charge d'équipements publics mis à disposition des membres d'une communauté occupant un territoire ne peuvent pas s'en tenir à des droits d'usage fixés sur la base du coût marginal social de consommation des services. Elles doivent se transformer aussi en aménageurs internalisant la rente différentielle totale engendrée par leurs propres actions, une fonction qui ne se réduit pas à celle d'un promoteur foncier⁽⁴⁵⁾.

(43) Cette idée avait déjà été développée par Walras qui préconisait l'appropriation publique de la rente foncière.

(44) Inspirée de Fujita (1989).

(45) L'analyse peut être étendue au cas de biens publics de voisinage, qui sont des équipements ne présentant d'intérêt que pour des individus qui résident dans un voisinage de taille réduite par rapport à l'agglomération de référence. La rente foncière est donnée dans ce cas par l'écart qui prévaut dans l'agglomération en l'absence de bien public et la rente obtenue quand ce bien est installé. De nouveau, l'efficacité collective peut être obtenue par l'action décentralisée d'aménageurs locaux, ou d'autorités agissant en tant qu'aménageurs, à condition que ces derniers puissent récupérer la rente différentielle générée par leurs actions. D'éventuels problèmes d'encombrement sont corrigés par l'introduction de droits d'usage.

La dimension territoriale modifie plus radicalement encore la vision de la décentralisation de l'action publique dès que l'on tient compte du fait que des individus répartis sur un même territoire doivent avoir accès à différents équipements publics implantés dans des endroits différents (cf. Hochman, Pines et Thisse, 1995). En fait, à chaque équipement correspond une aire de service qui lui est propre. Comme il n'y a aucune raison que les aires de service des différents biens publics coïncident, la localisation de ces derniers va se traduire par un chevauchement d'aires de service. Un individu résidant en un lieu particulier et qui a besoin d'accéder à différents biens publics devra ainsi effectuer plusieurs déplacements pour accéder à des équipements localisés dans des endroits différents. La rente différentielle qui prévaut en un lieu particulier est alors un agrégat dépendant de sa proximité plus ou moins grande par rapport aux divers équipements.

Le théorème GHV recommande alors la construction d'entités territoriales suffisamment vastes pour que chacune contienne un recouvrement d'aires de services correspondant à différents biens publics locaux. Ceci pousse en faveur de gestions publiques dans le cadre « *d'aires métropolitaines* ». Reste la question du partage, au niveau de chaque aire, entre différents fournisseurs de bien public, de telle sorte que chacun soit incité à mettre à disposition de la collectivité une quantité optimale. Or, on ne peut espérer d'incitation qu'autant que chaque fournisseur de bien public retrouve la contribution à la rente différentielle qui est imputable à l'équipement dont il a la charge. Tout autre partage est source d'inefficacités.

Ces différents arguments convergent en faveur *de l'imputation à une seule autorité en charge d'un territoire suffisamment vaste de la responsabilité dans la gestion de tous les équipements publics locaux accessibles sur le territoire*, cette autorité devant mettre en place d'éventuelles procédures d'incitation pour la fourniture de chaque service particulier. Ainsi, des principes fonctionnels d'attribution des compétences restent valides au sein de chaque territoire. C'est toutefois bien *la référence territoriale qui doit passer au premier plan*. Elle conduit à une vision de la décentralisation différente de celle qui prévaut actuellement, laquelle est conçue à partir d'un double principe d'attribution à chaque niveau de collectivité territoriale de blocs des compétences et de l'absence de tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre. Cette vision semble, par ailleurs, conforme aux aspirations de la population à l'instauration de « guichets uniques » vue comme un réponse à la trop grande complexité des mécanismes actuels (cf. Mauroy, 2000).

Accroître les compétences des régions et permettre la tutelle d'un niveau de collectivité sur l'autre sont des dispositions qui devraient permettre une meilleure gestion des équipements publics sur le territoire. Les schémas de services collectifs proposent d'ailleurs, une organisation hiérarchisée de l'offre de soins ou d'éducation et la constitution de réseaux que favoriserait l'imputation de larges compétences à une seule autorité. En revanche, le rapport Mauroy (2000) rejette toute idée de hiérarchie, réaf-

firme le principe de la correspondance entre territoire et bloc de compétences et préconise des coopérations verticales autour d'un chef de projet (proposition 19) défini comme la « collectivité principalement compétente » susceptible de solliciter des financements d'autres partenaires.

Mutualisation des risques et décentralisation

Nous avons mis en évidence le rôle d'assurance contre des risques asymétriques que pouvait jouer une politique centralisée d'aménagement du territoire. Nous avons aussi souligné les limites de la mise en œuvre de cette politique lorsque des collectivités territoriales concernées sont différenciées et peuvent agir sur le niveau du risque. Cette question est importante dans le domaine environnemental ou de la protection contre les catastrophes naturelles, mais aussi dans le domaine économique, dans la mesure où ces collectivités sont des acteurs du développement. Un compromis est alors à réaliser entre une mutualisation complète et une règle de responsabilité de ces collectivités. Dans ce contexte, une logique d'efficacité de moindre mal suggère que la mutualisation ne porte que sur une partie des risques, de manière à corriger les effets d'aléa moral, tout en tirant parti de l'exploitation au niveau collectif d'une mutualisation partielle entre les différents territoires.

L'attribution aux collectivités territoriales de dotations conditionnelles aux performances locales peut être considérée comme une autre manière d'arriver au même résultat. Notons toutefois que ces dispositions peuvent être compliquées lorsque les collectivités décentralisées disposent d'informations privées, les schémas d'incitation devant alors être compatibles avec la participation de ces entités aux projets collectifs.

Les questions de mutualisation des risques que nous venons de décrire supposent, par ailleurs, une connaissance statistique des risques dans une logique de prévention. Or, l'action publique est aujourd'hui confrontée à l'émergence de nouveaux risques – sanitaires, environnementaux, alimentaires – d'ampleur mal connue, de vraisemblance controversée et dont les effets se mélangent. La présence de connaissances incertaines, d'externalités complexes et de phénomènes d'apprentissage écarte de la logique de prévention. Les enjeux principaux s'inscrivent alors dans le cadre des débats sur le *principe de précaution*. On sait qu'une perspective d'efficacité allocative suppose une hiérarchisation des divers risques, afin que plus d'attention soit accordée à ceux qui sont les plus lourds de conséquences. Une telle démarche est souvent prise en défaut, en raison des externalités en cause et des problèmes posés par la perception sociale des risques. Le choix du niveau d'intervention et du territoire de référence n'en a que plus d'importance. Or il y a des situations où les dommages potentiels sont limités au plan géographique (c'est le cas notamment de certains risques naturels), de sorte que la gestion de ces risques peut être décentralisée aux collectivités territoriales, dans le cadre du mécanisme de mutualisation évoqué précédemment. En revanche, le plus souvent, il n'y a pas de territoire bien défini qui puisse servir de référence. Une politique d'aménagement du territoire

devrait dès lors, face à ces nouveaux risques, concevoir une articulation entre niveaux de décision et partage des responsabilités dans la conduite de l'action publique et définir des règles de subsidiarité en matière de gestion de leur prévention.

De la concurrence entre collectivités territoriales à la coopération

L'analyse économique de la décentralisation du secteur public permet de dégager des principes de sélection des autorités et d'imputation des responsabilités en matière de production et de financement des biens et services publics locaux. La dimension spatiale suggère de mettre au premier plan un territoire de référence pour l'exercice des responsabilités et d'autoriser des hiérarchies. Il reste que dès que des autorités locales sont conscientes de l'interdépendance de leurs décisions, *l'interaction stratégique devient une dimension essentielle de la concurrence* qu'elles se livrent. Différents biais dans les montants de biens publics locaux fournis ou dans la répartition des activités dans l'espace peuvent alors survenir. Ainsi, la concurrence des sites, dont on a mis en valeur plus haut les avantages, va apparaître maintenant sous un autre angle.

La concurrence territoriale peut prendre plusieurs formes dans le but d'attirer des entreprises extérieures. *A priori* tous les facteurs d'attractivité font l'objet de choix stratégiques : impôts locaux, subventions, offre de biens publics locaux et, au niveau international, avantages sociaux et normes environnementales. Plus le nombre d'instruments décentralisés est élevé, plus cette concurrence territoriale est vive. Les régions proposent des avantages fiscaux, aménagent des zones industrielles et fournissent des biens publics pour attirer les entreprises. La concurrence fiscale intervient quand les collectivités locales adoptent un comportement stratégique dans le choix du niveau des impôts locaux (comme la taxe professionnelle, dont le taux est très variable d'un lieu à l'autre). Le capital étant supposé mobile, le choix des taxes par une collectivité influence celui des autres. Cette concurrence a des effets bénéfiques, car elle impose aux régions une certaine contrainte d'efficacité de la dépense publique. Cependant, à l'équilibre non coopératif, les taux d'imposition et la fourniture des biens publics locaux sont insuffisants (Wildasin, 1988). Les analyses empiriques des effets de la fiscalité locale sur la localisation des entreprises sont nombreuses aux États-Unis. En France, il existe peu de travaux économétriques sur ce sujet. Guengant (1992) a montré que les variables budgétaires et fiscales municipales avaient un impact significatif sur les implantations d'entreprises quand l'impôt est évalué en proportion de la valeur ajoutée. En revanche, selon Houdebine et Schneider (1997), la différenciation des taux de taxe professionnelle selon les communes affecte peu les choix de localisation des firmes, une firme qui se crée n'étant prête à parcourir que quinze kilomètres pour disposer d'une exonération d'impôts locaux pendant cinq ans. Cependant les résultats sont très variables selon la taille des entreprises (les plus petites et les très grandes étant plus sensibles à la fiscalité) et les secteurs

d'activité (les entreprises industrielles étant plus sensibles que celles du tertiaire). Par ailleurs, les choix des loueurs de voiture ou des transporteurs en face de coûts différents de la vignette automobile selon des départements attestent d'une relation fiscalité-localisation (même si celle-ci comporte des aspects de localisation virtuelle). D'autre part, concernant le comportement stratégique des communes, Jayet, Paty et Pentel (2000) ont montré *qu'il existe en France une réaction stratégique des collectivités locales* aux choix des autres. Pour autant, la renationalisation en cours des ressources financières des collectivités locales et le risque de disparition de leur autonomie fiscale ne peuvent pas être justifiées sans une analyse approfondie (Gilbert et Guengant, 2000).

Un mécanisme plus général peut intervenir lorsque des régions agissent par l'intermédiaire de la dépense publique en fournissant gratuitement des équipements ou des services. Il en résulte *un marché des localisations* sur lequel les entreprises agissent en mettant en concurrence les régions. Comme l'ont montré Black et Hoyt (1989), tout se passe comme si une entreprise candidate à une implantation organisait une *enchère* opposant les régions susceptibles de l'accueillir. Ce phénomène peut conduire à une certaine homogénéisation des facteurs de localisation. Il présente aussi l'avantage d'inciter les collectivités à mieux cerner les besoins des entreprises et à fournir des informations sur les potentialités de leur territoire. Mais il peut aussi comporter des éléments de *concurrence destructrice* dans la mesure où il conduit à une *offre excédentaire de certains équipements et de biens publics locaux* dès lors que le pouvoir de négociation dans ces enchères est du côté des entreprises⁽⁴⁶⁾. En toute hypothèse, c'est un processus qui est à l'origine d'*externalités fiscales* (Wildasin, 1989), sources elles-mêmes d'inefficacités. Par ailleurs, du fait de dotations initiales inégalitaires, les régions les plus riches sont celles qui peuvent offrir le plus (Jayet et Wins, 1993), ce qui va à l'encontre d'un objectif d'équité.

Pour des raisons d'efficacité (surinvestissement, externalités fiscales) autant que de justice sociale, une *régulation du marché des localisations* apparaît souhaitable. Une *intervention de l'État* limitant les possibilités stratégiques des régions peut même s'avérer nécessaire, les dotations de l'État constituant un moyen de correction des distorsions induites par des capacités contributives différentes. Par ailleurs⁽⁴⁷⁾, compte tenu du coût élevé des infrastructures, les régions trouveront un intérêt à s'appuyer sur leurs spécificités propres pour se différencier par une offre d'équipements ciblée sur certains types d'entreprises et calibrée en fonction des ressources locales. *La différenciation des avantages proposés et des biens publics locaux offerts permettrait aussi aux régions d'échapper aux effets de la concurrence territoriale.*

(46) Cf. Anderson et Wassmer (1995) qui montrent, dans une étude sur la métropole de Détroit, que les entreprises mettent systématiquement en concurrence les municipalités pour obtenir des exonérations d'impôt.

(47) Comme le soulignent Thisse et van Ypersele (1999).

Les stratégies de *coopération entre collectivités territoriales* doivent au contraire être favorisées. Outre qu'elles limitent les effets néfastes de la concurrence fiscale, elles peuvent aboutir à une efficacité plus grande dans la production de biens publics locaux, à une exploitation de complémentarités et d'externalités positives et à une diffusion plus rapide des effets de la croissance. L'État garde, à cet égard, un rôle important *d'incitation*. Le regroupement de territoires présentant une cohésion économique ou sociale en pays, la constitution de syndicats de communes, de communauté urbaine ou d'agglomérations ou la formation de grandes régions vont dans ce sens, de même que l'émergence de régions métropolitaines bâties autour des villes ou de l'organisation de synergies entre ville et campagne. Ces coopérations peuvent être de nature horizontale, quand elles concernent des collectivités de niveau équivalent, ou verticale, quand elles lient des collectivités de niveau différent. Si elles *doivent être encouragées*, il faut noter qu'elles s'inscrivent en dehors des découpages administratifs traditionnels (cantons, arrondissements, départements, régions) et qu'il conviendrait de réfléchir à une redéfinition de ceux-ci.

L'évolution des structures territoriales autour de quelques milliers de communautés de communes, de cent trente communautés d'agglomération et d'une vingtaine de communautés urbaines, telle qu'elle est envisagée par le rapport Mauroy (2000), ne peut cependant pas résulter d'un choix central ce ne peut être que le fruit d'une volonté des composantes d'agir ensemble⁽⁴⁸⁾. En effet, les tendances à la coopération s'opposent au comportement concurrentiel évoqué plus haut et pour les collectivités, un arbitrage doit être envisagé entre les avantages et les inconvénients des deux stratégies. Ainsi l'intercommunalité est une réponse à la concurrence fiscale entre communes, mais peut être rejetée par certaines dans le cas d'externalités fiscales. Des obstacles à la formation endogène de ces coalitions existent donc.

La loi du 12 juillet 1999 a organisé l'intercommunalité à fiscalité propre autour de trois formes : communauté de communes, d'agglomérations (au-dessus de 50 000 habitants) et communauté urbaine (au-dessus de 500 000 habitants). Elle permet à ces intercommunalités de percevoir une taxe professionnelle à un taux uniforme. Le succès de cette loi s'est traduit par le regroupement de 21 358 communes en 1 849 communautés à fiscalité propre en 2000. Ce mouvement repose sur une coopération volontaire qui va dans le sens de notre recommandation, de même que les pays prévus par la loi d'orientation comme lieux d'élaboration de projets. À cet égard, les propositions de la commission Mauroy d'une généralisation de l'intercommunalité à l'horizon 2007, peuvent apparaître comme des instruments du maillage envisagé par la DATAR. La coopération interrégionale doit également être encouragée, d'autant que la taille de nombreuses régions françaises est faible à l'échelon européen. La volonté de coopération

(48) Les propositions 8, 10, 11, 12, 16, 17 et 18 du rapport Mauroy concernent diverses actions de coopération sans évoquer les protocoles de négociation susceptibles d'en garantir la mise en œuvre.

de régions ayant adopté des stratégies concurrentielles semble toutefois moins affirmée que celle que l'on observe au niveau des communes. Par ailleurs, l'arbitrage concurrence-coopération prend une importance particulière dans l'éventualité de la constitution de super-régions (comme les six ensembles de peuplement retenus par la DATAR), la stabilité de telles coalitions ainsi formées pouvant se heurter à la sécession des parties. La délimitation des super-régions tout comme leur composition restent difficiles à définir. L'État devra jouer un rôle d'incitation pour qu'émerge cette forme de coopération, qui ne saurait être imposée d'en haut.

Une dernière question doit être soulevée. Il s'agit de celle de la multiplication des niveaux d'administration locale. Aux structures administratives actuelles – communes, cantons, arrondissements, départements, régions – s'ajoutent les différentes formes d'intercommunalité, les pays (même si ceux-ci ne constituent pas un échelon institutionnel) et les grands ensembles de peuplement associés à l'interrégionalité. En particulier, l'élection au suffrage direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre conduit à la reconnaissance d'un nouvel être politique de plein droit. Pour la clarté du processus décisionnel, une simplification de cette organisation institutionnelle et une réflexion sur le rôle du département semblent devoir s'imposer.

Articulation des choix centralisés et des stratégies décentralisées

Quelle que soit son orientation, la politique centralisée d'aménagement du territoire doit s'articuler aujourd'hui avec les stratégies des acteurs décentralisés. L'efficacité de l'action publique suppose toutefois que les moyens de cette politique soient concentrés et que l'État fasse des choix. La coopération entre le pouvoir central et les collectivités territoriales sera aisée pour celles qui seront reconnues comme prioritaires dans le processus de développement. Elle le sera moins pour les autres. La coordination des actions des collectivités territoriales apparaît alors comme un aspect essentiel de toute politique d'aménagement du territoire. À cet égard, la décentralisation de l'action politique conduite depuis les lois de 1982, du fait de la conception fonctionnelle dont elle est dérivée, est à l'origine de nombreux problèmes de coordination. Il y a ceux qui tiennent aux évolutions intrinsèques des paysages économiques. Il y a aussi les difficultés apparues dès lors que l'on a voulu croiser la démarche avec une vision spécialisée de la politique publique (développement local, politique de la ville...).

Une politique centralisée peut, en principe, tenir compte de spécificités régionales ou locales. Mais de ce point de vue, les avantages décisifs de la décentralisation tiennent aux conditions du contrôle de l'action publique dont elle dessine la nécessité. Un gouvernement central responsable de trop d'activités est conduit à donner à chacune un poids politique par trop faible, dévalorisant l'action publique au détriment de l'action privée. Une action décentralisée redonne poids aux « bénéfiques publics ». En faisant un pas de plus, on peut avancer l'hypothèse que c'est du fait de sa mise en

œuvre dans un contexte d'action décentralisée qu'une politique d'aménagement du territoire comportera la garantie d'une bonne prise en considération des différenciations régionales. Bien plus, l'aménagement du territoire, plus qu'un complément à la décentralisation, peut contribuer à en redessiner le fonctionnement. Il peut ainsi revenir à une politique d'aménagement du territoire la tâche de promouvoir une coopération entre régions, aidant à concevoir (à partir de critères de coûts de transports, de mobilités de ressources, ou d'homogénéité des préférences) de nouvelles frontières géographiques de l'action publique. La coordination des stratégies décentralisées dans le domaine de la production de services collectifs et l'introduction d'une logique de signal dans les stratégies d'attractivité des régions pourraient ainsi devenir des éléments fondamentaux d'une conception renouvelée de l'aménagement du territoire. D'une manière générale, il s'agit d'introduire des mécanismes d'incitation pour amener des collectivités en concurrence à agir en concordance avec les objectifs d'un État central soucieux de construire une nouvelle vision stratégique de l'action publique⁽⁴⁹⁾.

Conclusions générales

L'aménagement du territoire a été conçu pendant longtemps comme une politique volontariste fondée sur le rejet du marché comme mode privilégié de formation des espaces économiques. Alternative à la mobilité des hommes, cette politique présentait un caractère fondamentalement redistributif dans le but de réduire les disparités régionales associées à la croissance. Dans les économies actuelles caractérisées par l'ouverture des frontières, la tertiarisation des activités productives, la métropolisation et la baisse généralisée des coûts de transport, cette conception est remise en cause.

Comme le montrent les travaux de l'économie géographique, certains des *facteurs à l'origine des concentrations d'activités dans l'espace* – rendements croissants, externalités positives – sont reconnus aujourd'hui comme des *moteurs de la croissance endogène*. Ainsi des arguments d'efficacité peuvent être évoqués en faveur de politiques visant à renforcer les phénomènes de polarisation et à rendre encore plus attractives les grandes métropoles qui, par ailleurs, sont le lieu d'un meilleur appariement sur le *marché du travail*. *Mais ces arguments ont aussi leur limites. En effet, la concentration apparaît également comme une conséquence de l'altération de la concurrence en prix et comme le résultat de comportements décentralisés guidés par des prix ne reflétant pas les coûts sociaux*, notamment ceux qui résultent des externalités négatives. Dans ce contexte de second rang, s'il semble clair qu'une politique volontariste généralisée de redistribution des activités dans l'espace ne peut être fondée sur des critères d'efficacité, la mise en évidence de la désirabilité sociale du territoire qui se forme ne pourrait résulter que d'analyses « coûts-avantages » complexes des forces

(49) Sur ce point, on peut consulter l'ensemble des travaux cités par Bird (2000).

d'agglomération et de dispersion. Une première recommandation du rapport consiste à plaider pour un *renouvellement du calcul économique public incorporant mieux les conséquences des décisions publiques sur la localisation des activités et évaluant les externalités positives (à promouvoir) et négatives (à décourager)*.

Nous avons montré combien les références à l'équité et à la mobilité des hommes, sont liées. *Une conception redistributive de l'aménagement du territoire est fondamentalement associée à l'absence de mobilité*. Par ailleurs, les dispositifs publics de transfert conduisent à atténuer largement les disparités régionales de contributions à la croissance. Dès lors, faire de la localisation un attribut individuel pertinent pour fonder une approche redistributive de l'aménagement du territoire apparaît un argument de portée limitée quand les agents peuvent se déplacer dans l'espace. On peut certes, au nom du principe d'égalité d'opportunités, cependant concevoir que des politiques visant à corriger les inégalités régionales de bien être puissent être partiellement fondées par la prise en compte des coûts de la mobilité. Des politiques de baisse des coûts de la mobilité (droits de mutation immobiliers, maintien d'avantages sociaux) tiendra à favoriser la réduction des disparités et un meilleur appariement sur les marchés du travail. Le principe d'égalité des opportunités retrouve toutefois toute sa signification dès lors qu'il s'agit de considérer l'offre de biens et services collectifs pour lesquels l'État doit veiller à une équité d'accès. Ainsi c'est une vision nuancée des arguments redistributifs traditionnels en faveur de l'aménagement du territoire que propose le rapport, qui a aussi souligné le rôle de cette politique en tant qu'instrument de *mutualisation des risques* susceptibles de frapper de manière asymétrique les régions.

Ces réflexions suggèrent un *compromis à réaliser entre les considérations d'équité et d'efficacité dans les choix de politique régionale*. Elles mettent aussi en évidence la difficulté de définition des termes de ce compromis ainsi que la difficulté d'évaluer le coût pour la collectivité nationale d'une plus grande équité spatiale. Même si cet arbitrage, évoqué par la loi d'orientation du 25 juin 1999, est présent dans le scénario du polycentrisme maillé de la DATAR, il n'a fait l'objet d'aucun bilan chiffré. Les coûts sociaux respectifs de la mobilité des hommes et de celles des entreprises restent mal connus. La complexité des dynamiques spatiales et la multiplicité des phénomènes d'imperfection de concurrence inhérents à la dimension géographique justifieraient des travaux empiriques et théoriques plus approfondis pour guider la décision publique (qui, en leur absence, peut relever de choix discrétionnaires ou d'une captation par des groupes de pression). Une seconde recommandation du rapport concerne donc *la nécessité d'une réflexion rigoureuse et approfondie sur les arbitrages efficacité-équité inhérents à toute politique régionale*.

Pour conclure sur la question des fondements des politiques d'aménagement du territoire dans l'économie française de ce début de XXI^e siècle, il apparaît qu'il n'existe plus d'argument rigoureux en faveur d'une géo-

graphie volontariste s'opposant aux forces du marché. Le temps de l'opposition entre Paris et le désert français est révolu. Si l'accompagnement des tendances spontanées des localisations des agents semble devoir être privilégié, *l'État garde cependant un rôle primordial d'encadrement de ces tendances et de réduction des inégalités qui en résultent*. Mais cette justification de l'intervention publique ne doit pas être confondue avec celle de politiques à dimension spécifiquement régionale, ni avec celle de politiques centralisées. *C'est l'ensemble des politiques publiques qu'il faut considérer à travers leur impact régional. C'est aussi l'articulation de celles-ci avec les choix des collectivités territoriales décentralisées qu'il faut prendre en compte*.

Sur le premier point, il convient d'abord de souligner que les imperfections de concurrence et les coûts sociaux associés aux processus d'agglomération des activités relèvent des corrections habituelles des politiques de régulation ou de taxation des externalités, sans qu'il soit nécessaire de mettre en œuvre des mesures spécifiquement régionales. En ce qui concerne les instruments traditionnels de l'aménagement du territoire, notre analyse a, d'abord, rappelé qu'il s'agit *d'une politique structurelle qui ne doit pas se confondre avec la stimulation de la demande à court terme mais s'apprécier à moyen terme*. Elle a, en outre, montré la nécessité d'envisager pour chaque politique l'ensemble des implications sur la réallocation des activités entre régions. Compte tenu de la complexité qui caractérise les interactions des choix de localisation, cette approche ne peut être mise en œuvre qu'au coup par coup. L'analyse a ensuite mis en évidence les limites de l'utilisation des services collectifs comme facteurs d'attractivité, dès lors que ces services comportent des rendements croissants. Compte tenu de l'intérêt de politiques de baisse du coût de transport de l'information, *l'État devrait cependant agir pour permettre un accès de toutes les régions aux nouvelles technologies de télécommunication (Internet, UMTS, ADSL)*. Nous avons, par ailleurs, mis en avant la nécessité de politiques des infrastructures de transport tenant compte des effets de réallocation des activités entre régions et des modifications induites des structures de marché. Les modèles de l'économie géographique montrent, à cet égard, que l'amélioration des transports entre le centre et la périphérie peut accroître le phénomène d'agglomération. Dans cette perspective, *c'est l'amélioration des transports transversaux ou intrarégionaux qui devrait être privilégiée pour atteindre une répartition plus équilibrée des activités dans l'espace*. Dans le même esprit, les politiques de taxation des carburants visant à rendre le prix du transport plus proche de son coût social devraient permettre, à la fois, de réduire la pollution et de redistribuer les activités économiques sur le territoire. Plus généralement, *des politiques ayant pour finalité l'amélioration des signaux prix qui guident les choix de localisation devraient être mises en œuvre*. En ce qui concerne les biens en réseaux, le recours à des tarifs binômes serait de nature à concilier un objectif d'efficacité (la partie variable étant fixée au coût marginal) et d'équité (la partie fixe pouvant faire l'objet d'un subventionnement).

Conformément aux enseignements de l'analyse des finalités de l'aménagement du territoire, nous avons aussi souligné que des instruments non spécifiquement territoriaux, comme les politiques technologiques, d'éducation ou les politiques de concurrence, pouvaient avoir des effets importants de réduction des inégalités spatiales.

En ce qui concerne le second point, il faut d'abord noter qu'en matière de conduite d'une action collective, il est en général impossible de fixer celle des parties en charge de mettre en œuvre telle ou telle composante de l'action. C'est vers un principe de sélection de l'autorité et d'imputation des responsabilités qu'il convient de se tourner. *La décentralisation trouve là sa principale raison d'être*. Le point de vue est particulièrement pertinent s'agissant d'actions publiques en matière de santé, de transports, d'éducation... où la question centrale porte sur le point de savoir si la responsabilité (avec les budgets afférents) doit être confiée à une agence spécialisée agissant par délégation, à l'administration centrale elle-même, à des administrations locales, ou à des agents privés sous concession de service public. *Un souci de coordination pèsera en faveur de la centralisation, un souci de prise en considération des spécificités locales incitera à plus de décentralisation*. D'autres questions essentielles pour la conduite de l'action publique peuvent être abordées dans le même esprit. C'est le cas des divers types de contrats – contrats de ville, d'université, contrats État-régions... – qui comportent dorénavant un caractère stratégique.

Dans cette perspective, la politique d'aménagement du territoire pourrait trouver un rôle fondamental dans *la mise en place de procédures incitatives de partage des ressources⁽⁵⁰⁾ et de coordination des stratégies décentralisées*. Cette fonction pourrait, d'une part, se traduire par *l'instauration de mécanismes de coordination en matière d'équipements publics* dans une optique de subsidiarité (certains services collectifs relevant de la décision locale, d'autres de choix nationaux), compte tenu aussi de l'attribution de dotations de compensation permettant un égal accès de la population à ces services. Elle pourrait, d'autre part, introduire dans les stratégies d'attractivité des régions une *logique de signal*, de manière à aider ces collectivités à former des anticipations et à se coordonner sur des trajectoires de développement équilibré.

Il reste que, dans un pays comme la France, les décisions publiques résultent d'interactions complexes entre un corps électoral, des partis politiques, des élus, des administrations et des groupes de pression. Les acteurs ayant des objectifs reflétant leurs intérêts interagissent dans le cadre de dispositifs institutionnels. Les questions d'aménagement du territoire n'échappent pas aux effets de ces interactions. Elles sont même souvent au centre des préoccupations. Nul doute que des agents en charge de projets publics pèseront d'autant plus en faveur d'intérêts particuliers que des dispositifs d'incitation appropriés ne seront pas mis en place.

(50) La loi Chevènement sur l'intercommunalité s'inscrit dans ce sens.

Références bibliographiques

- Abdel-Rahman H. et M. Fujita (1990) : « Product Variety, Marshallian Externalities and City Sizes », *Journal of Regional Science*, 30, pp. 165-183.
- Amiti M. (1998) : « New Trade Theory and Industry Location in the EU: A Survey of the Evidence », *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (2), pp. 45-53.
- Anderson S.P. et D. Neven (1991) : « Cournot Competition Yields Spatial Agglomeration », *International Economic Review*, 32, pp. 793-808.
- Anderson S.P., A. de Palma et J-F. Thisse (1992) : *Discrete Choice Theory of Product Differentiation*, Cambridge, The MIT Press.
- Anderson J.E. et R.W. Wassmer (1995) : « The Decision to Bid for Business: Municipal Behavior in Granting Property Tax Abatements », *Regional Science and Urban Economics*, 25, pp. 739-757.
- Arnott R. (1979) : « Optimal City Size in a Spatial Economy », *Journal of Urban Economics*, 6, pp. 65-89.
- Arnott R. et J. Stiglitz (1979) : « Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods and Optimal City Size », *Quarterly Journal of Economics*, 93, pp. 451-500.
- Auray J.P., A. Bailly, P.H. Derycke et J.M. Huriot (eds.) (1994) : *Encyclopédie d'économie spatiale*, Paris, Economica.
- d'Aspremont C. et L-A. Gérard-Varet (1997) : « Decentralized Public Decision Making: The Moral Hazard Problem » in *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Wildasin (ed.), Cambridge University Press, pp. 82-100.
- d'Aspremont C., J.J. Gabszewicz et J-F. Thisse (1979) : « On Hotelling's Stability in Competition », *Econometrica*, 47, pp. 1045-1050.
- Beckmann M.J. (1976) : « Spatial Price Policies Revisited », *Bell Journal of Economics*, 7, pp. 619-30.
- Bird R.M. (2000) : « Fiscal Decentralization and Competitive Governments » in *Competition and Structure*, Galeotti, Salmon et Wintrobe (eds), Cambridge University Press.
- Black D.A. et W.H. Hoyt (1989) : « Bidding for Firms », *American Economic Review*, 79, pp. 1249-1256.
- Boadway R. et M. Marchand (1995) : « The Use of Public Expenditures for Redistributive Purposes », *Oxford Economic Papers*, 47, pp. 45-59.

- Borch K. (1962) : « Equilibrium in a Reinsurance Market », *Econometrica*, 30, pp. 424-444.
- Brülhart M. (1998) : « Trading Places: Industry Specialization in the EU Evidence », *Journal of Common Market Studies*, 36, 3, pp. 319-346.
- Brülhart M. et J. Torstensson (1996) : « Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the EU », *CEPR Working Paper*.
- Buchanan J-M. (1965) : « On the Theory of Clubs », *American Economic Review*, 33, pp. 1-14.
- Bureau D. et J-C. Hourcade (1998) : « Les dividendes économiques d'une réforme fiscale écologique » in *Fiscalité de l'environnement*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 8, Paris, La Documentation Française.
- Caillaud B., B. Jullien et P. Picard (1996) : « Information et organisation des processus de décision publique », *Revue d'Économie Politique*, 106, 1, pp. 13-35.
- Christaller W. (1933) : *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Iena, Gustav Fisher Verlag.
- Cohen D. et M. Debonneuil (2000) : « L'économie de la nouvelle économie » in *Nouvelle économie*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 28, Paris, La Documentation Française.
- Combes P-P. (1997) : « Industrial Agglomeration under Cournot Competition », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 45, pp. 161-182.
- Combes P-P. et M. Lafourcade (2000) : « Distribution spatiale des activités et politiques d'infrastructures de transports : l'économie géographique, un nouvel outil d'évaluation ? » in *Aménagement du territoire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 31, Paris, La Documentation Française.
- Commissariat Général du Plan (ed.) (1997) : *Économie et territoires*, Paris, La Documentation Française.
- Commissariat Général du Plan (2000) : *Rapport sur les perspectives de la France*, Paris, La Documentation Française.
- Crémer H., M. Marchand et P. Pestieau (1997) : « Interregional Redistribution Through Tax Surcharge » in *Fiscal Aspects of Evolving Federations*, Wildasin (ed.), Cambridge University Press, pp. 62-81.
- DATAR (2000) : *De la France éclatée à la France maillée*, Document préparatoire pour France 2000.
- Davezies L. (2001) « Revenu et territoires » in *Aménagement du territoire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 31, Paris, La Documentation Française.
- Dixit A.K. et J.E. Stiglitz (1977) : « Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity », *American Economic Review*, 67, pp. 297-308.

- Dreze J.H. (1994) : « Regions of Europe, A Fearible Status to be Discussed », *Economic Policy*, 17, pp. 266-307.
- Duranton G. et J-F. Thisse (1996) : « La politique foncière dans une économie spatiale », *Revue Économique*, 47, pp. 227-261.
- Englmann F.C. et U. Waltz (1995) : « Industrial Centers and Regional Growth in the Presence of Local Inputs », *Journal of Regional Science*, 35, pp. 3-27.
- Fatas A. (1997) : « EMU: Countries or Regions? Lessons from the EMS Experience », *European Economic Review*, 41, pp. 743-751.
- Fontagné L. (2000) : « Géographie économique et intégration européenne » in *Politiques industrielles pour l'Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 26, Paris, La Documentation Française.
- Fujita M. (1989) : *Urban Economic Theory, Land Use and City Size*, Cambridge University Press.
- Fujita M., P. Krugman et A.J. Venables (1999) : *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Fujita M. et J-F. Thisse (1997) : « Économie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives », *Annales d'Économie et Statistique*, n° 45, pp. 37-87.
- de Gaudemar J-P., J-L. Gaffard et M. Mougeot (1993) : « L'économiste face à la localisation des activités », *Revue Économique*, 44, pp. 645-652.
- George H. (1879) : *Progress and Poverty*, New York, Appleton.
- Gérard-Varet L-A. (1995) : « La décentralisation de l'action publique en France : enjeux et problèmes », *Document de Travail du GREQAM*, n° 95C04.
- Gérard-Varet L-A. (1997) : « Observations sur le pourquoi et le comment de la politique d'aménagement du territoire » in *Économie et Territoires*, Commissariat Général du Plan (ed.), Paris, La Documentation Française.
- Gérard-Varet L-A. (1998) : « Les régions, acteurs du développement économique » in *La croisée des chemins*, Dupoirier (ed.), Paris, Presses des Sciences Politiques, pp. 157-170.
- Gérard-Varet L-A. et J-F. Thisse (1997) : « Économie publique locale et économie géographique », *Annales d'Économie et de Statistiques*, 45, pp. 1-17.
- Gilbert G. et A. Guengant (2000) : *Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales*, Miméo CAE.
- Gilbert G. et P. Picard (1996) : « Incentives and Optimal Size of Local Jurisdictions », *European Economic Review*, vol. 40, pp. 19-41.
- Guengant A. (1992) : *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris, LGDJ.

- Guigou J-L. (2000) : *Intervention devant le CAE le 4 juillet 2000*.
- Hamilton J.H. et S.M. Slutsky (1977) : « Decentralizing Taxation and Public Expenditures within a Federation », *Annales d'Économie et de Statistique*, vol. 45, pp. 199-218.
- Hansen P. et J-F. Thisse (1981): « Outcomes of Voting and Planning: Condorcet, Weber and Rawls Locations », *Journal of Public Economics*, 16, pp. 1-15.
- Henderson J.V. (1974) : « The Sizes and Types of Cities », *American Economic Review*, 64, pp. 640-656.
- Henderson J.V. (1988) : *Urban Development, Theory, Fact and Illusion*, Oxford University Press.
- Hochman O., D. Pines et J-F. Thisse (1995) : « On the Optimal Structure of Local Governments », *American Economic Review*, 85, pp. 1224-40.
- Holmström B. (1982) : « Moral Hazard in Teams », *Bell Journal of Economics*, 13 (2), pp. 324-340.
- Hoover E.M. (1948) : *The Location of Economic Activity*, New York, Mc Graw-Hill.
- Hotelling H. (1929) : « Stability in Competition », *Economic Journal*, 39, pp. 41-57.
- Hotelling H. (1938) : « The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates », *Econometrica*, 6, pp. 242-269.
- Houdebine M. (1999) : « Concentration géographique des activités et spécialisation des départements français », *Économie et Statistiques*, n° 326-327, pp. 189-204.
- Houdebine M. et J-L. Schneider (1997) : « Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises », *Document de Travail de l'INSEE*.
- INSEE (2000) : « Tendances régionales 1999 », *Synthèses*, n° 36-37.
- Irmen A. et J-F. Thisse (1998) : « Competition in Multi-Characteristics Spaces: Hotelling was Almost Right », *Journal of Economic Theory*, 78 (1), pp. 76-102.
- Jayet H., A. Pentel et S. Paty (2000) : « Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales ? », *Journées AFSE*, Marseille.
- Jayet H., J-P. Puig et J-F. Thisse (1996) : « Enjeux économiques de l'organisation du territoire », *Revue d'Économie Politique*, 106, pp. 127-158.
- Jayet H. et Ph. Wins (1993) : « Comment les entreprises se localisent-elles ? », *Document de Travail CESURE*, Université de Lille.
- de Jouvenel H. (2000), *Présentation des tendances majeures d'évolution de la société*, Document réalisé dans le cadre de l'élaboration des schémas de services collectifs, DATAR.

- Jullien Ph. (2001) : « Quarante ans de concentration spatiale et d'étalement urbain », *Économie et Statistiques*, à paraître.
- Klibanoff P. et Morduech (1995) : « Decentralization, Externalities and Efficiency », *Review of Economic Studies*, vol. 62, pp. 223-247.
- Koopmans T.C. (1997) : *Three Essays on the State of Economic Science*, New York, Mc Graw-Hill.
- Krugman P. (1991a) : *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Krugman P. (1991b) : « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499.
- Krugman P. (1993) : « First Nature, Second Nature and Metropolitan Location », *Journal of Regional Science*, 33, pp. 129-144.
- Krugman P. (1996) : *The Self-Organizing Economy*, Blackwell. Traduction française par E. Leloup, L'économie auto-organisatrice, de Boeck, 1998.
- Krugman P. et A.J. Venables (1995) : « Globalization and the Inequality of Nations », *Quarterly Journal of Economics*, 110 (4), pp. 857-880.
- Laffont J-J. (2000) : « Étapes vers un État moderne : une analyse économique » in *État et gestion publique*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 24, Paris, La Documentation Française, pp. 117-149.
- Lösch A. (1940) : *Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Iena, G. Fischer Verlag.
- Lucas R.E. (1988) : « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, 22, pp. 3-22.
- Marshall A. (1920) : *Principles of Economics*, London, Mc Millan.
- Martin Ph. (1998) : « Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? », *The World Economy*, 21 (6), pp. 757-774.
- Martin Ph. (1999) : « Public Policies, Regional Inequalities and Growth », *Journal of Public Economics*, 73, pp. 85-105.
- Martin Ph. (2000) : « À quoi servent les politiques régionales européennes ? », *Économie Internationale*, 81, pp. 3-20.
- Martin Ph. et G. Ottaviano (1999) : « Growing Location: Industry Location in a Model of Endogenous Growth », *European Economic Review*, 43 (2), pp. 281-302.
- Massé P. (1965) : *Le plan ou l'anti-hasard*, Paris, Gallimard.
- Maurel F. (1999) : *Géographie économique de l'Europe*, Paris, Economica.
- Maurel F. (2000) : *La dimension locale et sectorielle de la création d'entreprise*, Mimeo.
- Maurel F. et B. Sédillot (1999) : « A Measure of the Geographic Concentration in French Manufacturing Industries », *Regional Science and Urban Economics*, 29, pp. 575-604.

- Mauroy P. (2000) : *Refonder l'action publique locale*, Rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation remis au Premier ministre le 17 octobre 2000.
- Mirrlees J. (1995) : « Welfare Economics and Economics of Scale », *Japanese Economic Review*, 46, pp. 38-62.
- Mougeot M. (1975) : *Théorie et politiques économiques régionales*, Paris, Economica.
- Mougeot M. (1978) : « The Welfare Foundations of Regional Planning: General Equilibrium and Pareto Optimality in a Spatial Economy », *Regional Science and Urban Economics*, 8 (2), pp. 175-194.
- Mougeot M. (1999) : « La régulation du système de santé » in *Régulation du système de santé* Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 13, Paris, La Documentation Française.
- Mougeot M. et F. Naegelen (1994) : *La discrimination par les prix*, Paris, Economica.
- Oates W.E. (1972) : *Fiscal Federalism*, New York Harcourt and Brace Jovanovitch, 1992.
- Oates W.E. (1994) : « Federalism and Government Finance » in *Modern Public Finance*, Quigley et Smolensky (eds), Harvard University Press, pp. 126-166. Commentaires de Ladd et Mieszkowski.
- OST (1998) : « The Dynamic of Science and Technology Activities in the EU Regions », *OST/TSER Project*, n° 1093.
- Ota M. et M. Fujita (1993) : « Communication Technologies and Spatial Organization of Multi-Unit Firms in Metropolitan Areas », *Regional Science and Urban Economics*, 23 pp. 695-759.
- Otaviano G., T. Tabuchi et J-F. Thisse (2000) : *Agglomeration and Trade Revisited*, Mimeo CEPR.
- de Palma A., V. Ginsburgh, Y. Papageorgiou et J-F. Thisse (1985) : « The Principle of Minimum Differentiation Holds under Sufficient Heterogeneity », *Econometrica*, 53, pp. 767-781.
- Perroux F. (1955) : « Note sur la notion de pôle de croissance », *Économie Appliquée*, 8, pp. 307-320.
- Pisani-Ferry J. (2000) : « Les chemins du plein emploi » in *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 30, Paris, La Documentation Française.
- Prud'homme R. (1999) : « Les coûts de la congestion dans la région parisienne », *Revue d'Économie Politique*, n° 4, pp. 425-441.
- Puga D. (1999) : « The Rise and the Fall of Economic Agglomerations », *European Economic Review*, 43, pp. 303-334.

- Royer J-F. (2001) : « Quelques tendances affectant la répartition spatiale de la population, de l'emploi et de la valeur ajoutée en France métropolitaine entre 1982 et 1999 » in *Aménagement du territoire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 31, Paris, La Documentation Française.
- Sala-i-Martin X. (1996) : « Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence », *European Economic Review*, 40 (6), pp. 1325-1352.
- Scotchmer S. (1993) : « Concurrence et biens publics », *Annales d'Économie et Statistiques*, n° 3, pp. 157-186.
- Scotchmer S. (1994) : « Public Goods as an Invisible Hand » in *Modern Public Finance*, Quigley et Smolensky (eds), Harvard University Press, pp. 93-125.
- Scotchmer S. et J-F. Thisse (1993) : « Les implications de l'espace pour la concurrence », *Revue Économique*, 44, pp. 653-669.
- Starrett D.A. (1998) : *Foundations of Public Economics*, Cambridge University Press.
- Thisse J-F. et T. van Ypersele (1999) : « Métropoles et concurrence territoriale », *Économie et Statistique*, n° 326-327, pp. 19-30.
- Thisse J-F. et Y. Zenou (1995) : « Appariement et concurrence spatiale sur le marché du travail », *Revue Économique*, 46, pp. 615-624.
- Tideman T.N. (1993) : « Integrating Rent and Demand Revelation in the Evaluation and Financing of Services » in *Does Economic Space Matter?*, Ohta et Thisse (eds), London, Mac Millan, pp. 133-150.
- Tiebout Ch.M. (1956) : « A Pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Veltz P. (1996) : *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF.
- Vickrey W. (1971) : « The City as a Firm » in *Economics of Public Services*, Felsdkin et Inman (eds), London, Mac Millan, pp. 334-343.
- Wildasin D.E. (1986) : *Urban Public Finance*, Chur, Harwood Academic Publishers.
- Wildasin D.E. (1988) : « Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition », *Journal of Public Economics*, 35, pp. 229-240.
- Wildasin D.E. (1989) : « Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy », *Journal of Urban Economics*, 25, pp. 192-212.
- Zenou Y. (2000) : « Externalités spatiales, économies d'agglomération et formation endogène d'une ville monocentrique », *Annales d'Économie et Statistiques*, 58, pp. 233-251.

Aménagement du territoire et développement endogène

Alain Lipietz

Directeur de Recherche au CNRS, CEPREMAP

Dans un monde qui a largement répudié les intentions, voire les capacités planificatrices accordées à l'État pendant les Trente glorieuses années de l'après-guerre, il flotte sur les mots « aménagement du territoire » comme un parfum rétro. Pris en étau entre la décentralisation, la construction européenne et l'hégémonie du marché, l'État aurait perdu toute responsabilité en la matière. Pourtant, depuis Sumer, la fonction d'« aménageur » est au principe de l'État lui-même, comme de la cité ou de l'écriture. Choisir un axe et un moyen de transport, c'est déjà aménager le territoire, fixer le niveau de décentralisation administrative, également.

Mais, depuis les années cinquante, l'aménagement du territoire a un sens plus précis : il s'agit d'organiser le développement économique sur l'ensemble du territoire, en alternative au simple jeu du marché du travail qui pousserait les résidents à se déplacer pour chercher un emploi. C'est en fait cette pratique là qui s'est trouvée plus ou moins délégitimée et qui, retour de la croissance aidant, redevient d'actualité. Mais elle y revient avec des missions enrichies, évoquées par le titre de la nouvelle loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire. Par ce terme de durabilité, qui traduit l'onusien « soutenabilité », on vise la volonté de « satisfaire les besoins des générations présentes, à commencer par ceux des plus démunis, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ». Le rôle « social » de l'aménagement du territoire se voit ainsi conforté (on parle parfois d'équité spatiale), mais ancré dans une notion de durée. Cette durabilité appelle, d'une part, à une plus grande endogénéisation des

ressorts du développement local et, d'autre part, à une plus grande prise en compte de la préservation de l'environnement, non seulement local, mais également global. Par exemple, pour autant que la France compte respecter ses engagements de Kyoto, chaque portion du territoire devra être aménagée en conséquence.

Dans ce rapport, nous examinerons d'abord les arguments en faveur d'une politique d'aménagement du territoire, par opposition à un « laissez-faire » régulant la recherche d'emploi par la mobilité des personnes. Puis nous examinerons les limites de ce qui fut la politique d'aménagement du territoire à l'époque fordiste et les nouvelles tendances « spontanées » d'évolution de la géographie humaine. Nous en déduisons des éléments de doctrine pour une politique renouvelée d'aménagement du territoire, fondée sur le « développement endogène », et nous concluons en soulignant les responsabilités qui continuent à incomber à l'État national.

Pourquoi l'aménagement du territoire ?

« Aménager le territoire plutôt que déménager les hommes »... telle était l'intention de ceux qui, face au « scénario de l'inacceptable » (« Paris et le désert français »), se lancèrent dans la grande politique volontariste des années soixante. Et l'on peut dire que, tant que prévalut cette ardente obligation (jusqu'au milieu des années soixante-dix), l'entreprise fut couronnée de succès. Nous discuterons plus loin de la part du volontarisme dans ce succès. Mais le fait est là : dès 1968, le courant était inversé, la croissance de la mégapole française se retrouva systématiquement plus faible que ce qu'avaient prévu les révisions successives du schéma directeur d'aménagement de la région parisienne, les campagnes de l'ouest se couvrirent d'usines, le déclin des vieilles villes industrielles fut ralenti par l'arrivée de nouvelles industries, les métropoles d'équilibre connurent les premiers signes d'une spécialisation dynamique dans les activités de pointe (Lipietz, 2000a).

Il faut reconnaître que le dilemme « aménager le territoire (pour créer partout des emplois) ou déplacer les personnes (vers là où l'emploi se créait) » impliquait au moins une donnée positive : de l'emploi se créait, ne cherchant plus qu'une localisation. Avec la crise, la question devint beaucoup plus difficile et suscita l'objection : « on déshabille Pierre pour habiller Paul », on « casse » la Seine-Saint-Denis pour colmater le désespoir de la Lorraine, et plus tard (sous le gouvernement d'Édith Cresson), « on détruit des collectifs à Paris pour créer quelques emplois publics en région ». Délégitimé, l'aménagement du territoire s'étiola. Quand revint la croissance, au cours des « Trois petites glorieuses » de la fin des années quatre-vingt, l'aspirateur francilien avait repris sa puissance et absorba la majorité des emplois créés. Quand revint la stagnation des « années Maastricht », l'Île-de-France, bénéficiaire du gonflement précédent, fut la première victime du retournement.

Cette oscillation Paris-Province dans une économie redevenue cyclique sur une pente très faiblement ascendante ne pouvait que confirmer le faible intérêt d'une conception de l'aménagement du territoire fondée sur la question « où mettre les emplois quand ils se créent ? ». Nous verrons qu'une telle question est intrinsèquement liée à un certain mode de création d'emploi, typique de l'âge d'or de la DATAR (« l'époque Delouvrier-Guichard »), celui du fordisme et des « Trente glorieuses »⁽¹⁾. La question que nous aurons alors à nous poser sera : « et si un bon aménagement du territoire était une condition de la création accélérée d'emplois sur l'ensemble de la France ? ».

Mais quand bien même il n'en serait pas ainsi... Admettons un moment l'image d'un monde sans cesse bouleversé par des innovations surgissant, mûrissant et déclinant dans un monde régulé par les avantages comparatifs et polarisé autour de centres de croissance cumulative à la Kaldor-Krugman (Martin et Sunley, 2000). Faudrait-il pour autant choisir la mobilité des personnes contre l'aménagement du territoire ? Certes pas.

Une première raison qui vient à l'esprit doit être écartée : la simple équité redistributive entre des citoyens supposés rivaux à leur glèbe natale. Cette équité *entre résidents* est de fait réalisée, pour autant qu'elle l'est dans un pays comme la France, par les mécanismes de redistribution et de solidarité interpersonnels « a-spatiaux » (la fiscalité et la Sécurité sociale, etc.), et d'ailleurs ces personnes *sont mobiles* sur le territoire national. Un cycle de vie « géographique » typique a survécu à la fin des Trente glorieuses : naissance et enfance en régions, montée vers les métropoles ou la mégapole francilienne pour une partie de la durée de la vie active, puis retour au « pays natal » pour la retraite. Ce cycle de vie explique plusieurs paradoxes :

- l'existence de transferts nets, organisés par les administrations publiques, d'un « château d'eau » monétaire riche (l'Île-de-France) vers les régions à faible produit régional par personne⁽²⁾ ;
- l'estompement des inégalités *de revenu* interrégionales (mais avec élargissement des inégalités *de produit* régional par tête), contrastent avec l'approfondissement des inégalités entre quartiers d'une même agglomération (Davezies, 2001) ;
- la transformation, dès les années soixante-dix, de l'Île-de-France en « château d'eau » démographique, détrônant le rôle traditionnel du Massif central (car c'est là où les couples, même d'origine provinciale, ont leurs enfants) ;

(1) On appelle fordisme le modèle de développement des « Trente glorieuses » années de la croissance française, 1945-1975, modèle qui se retrouvait avec des variantes, dans tous les pays de l'OCDE. Fondé sur une production de masse taylorisée et mécanisée, tiré par une consommation de masse, il impliquait une forte intervention régulatrice de l'État et une organisation « rigide » du rapport salarial (conventions collectives, Sécurité sociale). Sur le fordisme, sa crise et la variante française d'après-fordisme, voir Lipietz, 1996.

(2) On songe évidemment à la retraite (Lipietz, 2000). Mais ce transfert se vérifie aussi pour les dépenses de santé. Ainsi, « non corrigée de l'effet d'âge », la hiérarchie des régions en matière de dépenses de santé remboursées place en tête les régions les plus pauvres (Limousin...). Corrigée de la structure des âges, elle replace l'Île-de-France du 22^e au 1^{er} rang, et le Limousin au 22^e rang ! (Balsan, 2000).

- le retour « à la campagne » dans les périodes de récession (années quatre-vingt-dix).

Ce dernier point nous guide vers une piste plus intéressante : ce qui fixe ou rappelle la population vers le pays d'origine, et devrait conduire une société guidée par d'autres valeurs que l'économique à privilégier le développement harmonieux de tout son territoire, c'est la *viscosité patrimoniale* de l'espace. Quand une personne quitte son « lieu d'origine » pour aller là où se crée l'emploi à travers le tourbillon infini de la destruction créatrice, elle va vers un emploi et un revenu, mais quitte un patrimoine. Elle perd non seulement un logement éventuellement gratuit, hérité des parents ou fruit d'une épargne désormais dévalorisée par la crise de la région qu'elle quitte, mais surtout un « capital social » au sens de Putnam (1999) : tout le réseau de solidarités familiales et amicales, le crédit acquis auprès de voisins ou de commerçants, la reconnaissance sociale et professionnelle. Tous ces « investissements de forme », perdus lors de déménagement des personnes, constituent la base d'une conception alternative de *l'aménagement du territoire* : le développement « local », « endogène », dont nous parlerons plus loin. Mais en tout état de cause, l'existence de ces puissants effets externes, liés à la proximité dans l'espace d'hommes et de femmes qui se connaissent, dont les qualifications correspondent à des investissements physiques, eux-mêmes coordonnés en systèmes productifs locaux, est un obstacle majeur à la formation d'un équilibre général dans l'espace par le seul mécanisme des prix (y compris le prix du sol, le prix du transport etc., Lipietz, 1974 et 1977).

Si donc la réallocation de la force de travail par déménagement des personnes dans l'espace, selon le seul jeu de la loi de l'offre et de la demande, est *a priori* un processus sous-optimal, leur concentration autour de pôles de croissance, c'est-à-dire la reconstitution aléatoire d'un espace humain, en quelque sorte autour de « lieux-aimants » (Markusen, 2000), peut, elle aussi, au-delà d'un certain niveau de concentration, engendrer de nouveaux effets pervers et conduire à de nouvelles sous-optimalités. Bien entendu, nul ne songe à contester les effets économiquement et même culturellement positifs de l'agglomération des personnes, confirmés depuis la révolution néolithique ! Base matérielle de la division du travail et surtout de la socialisation des savoirs et des savoir-faire, « l'agglomération est à l'espace ce que l'apprentissage est au temps » (Benko et Lipietz, 1992b). Mais cet effet externe positif de l'agglomération urbaine rencontre lui-même les limites de l'écologie urbaine. Les humains n'étant pas des bosons capables de s'agglomérer en un seul point, ils sont bien obligés de se répartir dans des villes dont la superficie croît avec la population, où les déplacements quotidiens (rendus nécessaires si l'on veut conserver les avantages de l'agglomération) atteignent bientôt le temps d'un parcours interurbain, voire plus, et ce malgré tous les efforts d'un système de transports intra-urbains, d'autant plus coûteux que le prix du sol s'accroît, et d'autant plus générateur de nuisances que la population s'accumule. Quand la distance moyenne dé-

passé un certain seuil, *l'agglomération n'agglomère plus* : elle relègue une partie de ses habitants dans des ghettos⁽³⁾.

En outre, la ville occupe ce qu'on appelle une « empreinte écologique » : la superficie nécessaire pour assurer son approvisionnement et recevoir ses déchets. L'empreinte écologique de Londres occupe ainsi 125 fois la superficie de l'agglomération ; en gros, il faut compter trois hectares par urbain européen. L'empreinte écologique étant nécessairement extra-urbaine, les distances entre le « ventre » de la ville et ses périphéries s'allongent rapidement avec la population, ce qui rend encore plus problématique la question des transports, à une époque où la lutte contre l'effet de serre, d'ardente obligation, tend à se transformer en obligation économique vitale⁽⁴⁾.

On peut caractériser le passage de la « métropole » en « mégapole » (ou mégalopole : Gottman, 1961) par le seuil critique où les « déséconomies » d'agglomération l'emportent sur les effets positifs de celle-ci, comme une étoile, sous son propre poids, s'effondre en supernova.

Ces deux arguments (la perte patrimoniale liée au déménagement des hommes, et les « déséconomies » nées de la mégapolisation) plaident pour un aménagement « durable », harmonieux du territoire, avec un réseau de villes petites, moyennes, et de métropoles « à taille humaine ». Mais ces deux arguments restent en quelque sorte négatifs : il s'agit d'éviter l'inacceptable (et le contre-productif). Nous allons voir que des arguments positifs plaident aujourd'hui, y compris d'un point de vue socio-économique, en faveur de réseaux villes-métropoles.

Anciens et nouveaux défis de l'aménagement du territoire

Nous l'avons dit, l'aménagement du territoire, au sens moderne, économique et social⁽⁵⁾, est né avec la période fordiste et l'éclosion de la production de masse dans l'industrie puis dans le tertiaire, après la Seconde Guerre mondiale. En France, cette éclosion s'est accompagnée d'une modernisation extrêmement rapide des campagnes (phénomène qui n'est pas intrinsèquement lié au premier) et, aussi, d'un dépérissement des districts industriels de la vieille France, celle du « Tour de France par deux enfants »

(3) On estime qu'en France 6 millions de personnes vivent dans 1 400 « quartiers défavorisés », généralement en périphérie urbaine. Bien entendu, quand les emplois sont en périphérie, il peut se former des ghettos centraux (comme aux États-Unis).

(4) Voir l'intervention de Alain Farel « La ville durable », CR de la réunion du 18 octobre 2000 de la *Commission française du développement durable*, et Wackernagel et Rees, 1999.

(5) Il y a toujours eu un aménagement du territoire, c'est même, on l'a dit, la première fonction de l'État. L'État a toujours cherché à peupler les frontières, à amener pour les coloniser les terres insalubres, etc. Aujourd'hui encore, une politique « explicitement territoriale » (pour parler comme Davezies, 2000) comme la politique de la montagne vise à « internaliser les coûts découlant de dispositifs spatiaux s'imposant à des agents captifs ». Autrement dit, l'État, souhaitant éviter la désertification des zones difficiles, y subventionne le maintien d'activités. On a pu prêter des « jardiniers du territoire », rémunérés comme tels.

(Ganne, 1992). Ce double phénomène provoqua l'apparition d'une offre de travail issue de la campagne et des villes petites et moyennes. Le premier mouvement de la population fut l'exode vers les grandes villes, et en particulier vers Paris : d'où la crainte d'un scénario « Paris et le désert français ». Tendance d'autant plus problématique que la modernisation ne « libérait » pas d'un coup toute la famille. Sur les exploitations agricoles mécanisées, une ou deux unités de travail humain restaient nécessaires : que faire alors des enfants, des conjointes ?

L'organisation fordiste du travail offrait précisément une réponse à ce problème. Elle permettait en effet une division (y compris géographique) du travail en trois fonctions : les tâches de conception, de fabrication qualifiée et d'exécution déqualifiée. Rien n'obligeait à tirer parti de la séparabilité physique des trois fonctions (les usines automobiles de la Seine ne la pratiquèrent pas dans les années cinquante). Mais rien ne s'y opposait non plus : les principes même de la production de masse standardisée autorisaient les ingénieurs et autres concepteurs à ne plus mettre les pieds dans les ateliers, et à peupler ceux-ci de travailleurs sans qualification autre que celles de l'agriculture ou des industries en déclin qu'ils avaient quittées. D'où la tendance à déployer les trois fonctions sur trois types de bassins d'emploi différents : les régions hautement qualifiées (typiquement la région parisienne), les régions à forte tradition industrielle, mécanique ou chimique (le Rhône, la Loire, le Nord et le Pas-de-Calais) et les régions d'exode rural ou de vieilles industries en déclin. Cette tendance obéissait à une rationalité microéconomique : les régions du troisième type connaissant à la fois plus de chômage, moins de traditions syndicales, et offrant souvent (par articulation avec l'agriculture) un logement et une nourriture gratuite à la main d'œuvre industrielle souvent féminine, le salaire y était « naturellement » plus bas (Lipietz, 1977).

Ce déploiement des industries fordistes (automobile, équipement durable des ménages, etc.) en « circuits de branches » sur tout le territoire (en tout cas sur le nord, le centre et l'ouest français) explique l'inversion de la mégapolisation, dès les années soixante. Il aurait pu s'effectuer spontanément, les usines puis les grands centres tertiaires peu qualifiés allant à la main d'œuvre, comme elles le firent au Royaume-Uni (vers l'Irlande), aux États-Unis (vers l'Ohio et la *Sunbelt*), comme elles le feront plus tard vers les « nouveaux pays industrialisés » (Lipietz, 1985). Mais la DATAR encouragea, organisa, encadra, répartit ce mouvement vers les poches de chômage les plus menaçantes.

Méditons un moment cette expérience, qui marque encore profondément la conception standard de l'aménagement du territoire, en France, mais aussi en Italie, en Espagne, dans une moindre mesure au Royaume-Uni, et dans les instances européennes, comme à la Banque européenne d'investissement. L'idée, c'est qu'il appartient à l'État (ou au sur-État européen) de guider les emplois « mobiles » (en fait, le segment déqualifié des circuits de branche fordistes) vers les régions d'exode rural ou d'industries en dé-

clin (mines, textile, sidérurgie sans accès à la mer, etc.). Idée qui se subdivise en deux : qu'à partir des pôles de croissance métropolitains, des emplois devenus suffisamment banaux peuvent migrer ou essaimer vers des périphéries supposées passives ; que l'État doit canaliser ce transfert (ne serait-ce qu'en arbitrant entre plusieurs régions demandeuses). En fait, dès le début des années quatre-vingt, la remise en question de la seconde idée allait miner la première.

À vrai dire, les premières théorisations des circuits de branche (Lipietz, 1977) avaient engendré deux lignes d'évolution. Selon la première, puisque l'État ne faisait que redoubler une évolution que justifiait la microéconomie (la recherche de zones à bas salaires pour les emplois de faible qualification), la même dynamique fonctionnerait par le seul jeu des forces du marché, en l'absence d'État aménageur... par exemple à l'échelle internationale, vers des « nouveaux pays industrialisés ». Cette thèse, celle de la « seconde division internationale du travail » (Froebel, Heinrichs et Kreyes, 1980), fut réfutée par les faits : tous les pays sous-développés n'étaient pas également prédisposés à « recevoir » des emplois délocalisés (Lipietz, 1985). Et d'ailleurs, ce n'était déjà pas le cas de toutes les régions françaises (ni italiennes) dans les années soixante-dix : en particulier, le sud de la France échappa largement à l'industrialisation périphérique (Lipietz, 1977). La « nouvelle industrialisation » était en fait un produit de la sociologie *locale*. On évoquait à l'époque la nécessité d'élites ayant l'esprit d'entreprise, d'une main d'œuvre disposant d'une certaine qualification, etc. : arguments encore plus forts dans le cas de la délocalisation internationale. En somme, une région réceptrice d'emplois se caractérisait par certaines dispositions propres à les attirer, et ces qualités lui permettaient en fait d'en créer en même temps qu'elle en recevait (d'ailleurs, les établissements de la nouvelle industrialisation étaient plus souvent des firmes locales sous-traitantes que des ateliers délocalisés par les firmes nationales ou transnationales) (Benko et Lipietz, 1992b).

Le même type d'argument s'appliquait à une variante plus « structuraliste » de la doctrine classique de l'aménagement du territoire : la théorie des « industries industrialisantes » et des « effets structurants des infrastructures ». Il suffirait de mettre en place des infrastructures (routières, le plus souvent), ou quelques grandes industries de base (une plate-forme pétrolière ou sidérurgique), pour que « champignonnent » autour des petites industries ! Théorie à la mise en œuvre fort coûteuse, aux résultats décevants : les plates-formes « clé en main » restèrent des « cathédrales dans le désert », les autoroutes siphonnèrent les emplois locaux qui périclitaient avant elles... sauf là où existait, préalablement, une dynamique sociale, un esprit d'entreprise régional.

Ces deux critiques du développement « exogène », dans une conjoncture nationale où de toute façon l'emploi global stagnait, ne pouvaient que susciter une théorie alternative, s'appuyant sur des exemples jusque là occultés : celle du « *développement endogène* ». Dès la fin des années soixante-

dix, le livre séminal d'Arnaldo Bagnasco (1981) sur la « troisième Italie » (de la Vénétie à la Toscane en passant par l'Émilie-Romagne : celle qui n'hérite ni de la vieille industrialisation Turin-Milan-Gènes, ni des transferts vers le Mezzogiorno) souligne l'importance de régions, anciennement rurales, qui se développent « par leurs propres forces ». Dès le début des années quatre-vingt, Stöhr et Taylor (1981) parlent de développement endogène. En France, les travaux de Courlet et Pecqueur⁽⁶⁾ notamment relaient le débat sur les « systèmes productifs locaux ». Enfin, Piore et Sabel (1984) généralisent la thèse du développement endogène sous forme de « districts industriels » marshalliens ; plus fort : ils avancent que ce modèle serait la nouvelle forme du développement capitaliste, succédant au fordisme, et fondée sur la « spécialisation flexible ». Le rapport salarial y serait beaucoup plus flexible que sous le fordisme, et les qualifications beaucoup plus élevées que dans le taylorisme : on reviendrait en somme au monde des ouvriers professionnels et des maîtres-artisans, dans des essais d'entreprises coopérant entre elles à l'échelle locale selon les principes de la réciprocité ne se réduisant ni à l'échange marchand, ni à la hiérarchie redistributive.

Nous ne chercherons pas à résumer ici vingt ans de débats autour ce qui est parfois apparu comme une nouvelle orthodoxie (voir Benko et Lipietz, 1992 et 2000). Il est devenu évident, dans les années quatre-vingt-dix, que le modèle des districts industriels ne s'imposait pas partout, même s'il est aussi bien illustré par la Silicon Valley (Saxenian, 2000) que par la machine-outil en Émilie-Romagne ou le district de la confection de Guamarra à Lima (Cacères, 2000). Le modèle de la grande entreprise multinationale déployant ses circuits de branches jusque dans les zones franches du Tiers-monde restera bien vivant, voire dominant (Martinelli et Schoenberger, 1992) : c'est ce modèle que visent les critiques de la « mondialisation libérale ». Mais il est resté deux grandes leçons de ce débat (Benko et Lipietz, 2000b) :

- pour tous les modèles, *la sociologie du local* est la condition préalable à leur déploiement. En ce sens, la réflexion sur le développement endogène a une portée universelle, à condition qu'elle s'attache à expliquer aussi bien les échecs que les réussites, et surtout la diversité des formes de la réussite. Il y a du développement endogène en essaim de PME, en halo autour d'un centre, diffus dans la campagne, ou en districts urbains... ;

- partout où les conditions locales ont permis un développement endogène, ce modèle se révèle plus compétitif que le modèle néo-fordiste flexible fondé sur la délocalisation (Leborgne et Lipietz, 2000 et Lipietz, 1997). Autrement dit, un développement endogène, c'est-à-dire fondé sur la qualification, la réciprocité et la mobilisation du tissu social local, permet de créer plus d'emplois et plus de richesses pour la population locale, à niveau

(6) Voir une synthèse de l'école française du développement endogène dans Courlet et Pecqueur (1992).

égal de salaires et autres charges pour les employeurs, et pour un même niveau d'équilibre commercial entre l'aire considérée et le reste du monde, qu'un développement visant à « attirer les emplois » par des bas salaires et une flexibilité à l'embauche plus forte.

À vrai dire, ce dernier point ne devrait pas nous étonner. Le modèle mythique de la « spécialisation flexible » de Piore et Sabel suppose que flexibilité à l'embauche⁽⁷⁾ et qualification des salariés soient compatibles. En fait, pour un salarié donné, c'est impossible, sauf pour un spécialiste très qualifié vendant ses services comme une prestation au sein d'un milieu professionnel où il est reconnu (comme les informaticiens de la Silicon Valley), ou si la mobilité individuelle inter-entreprises est couverte par une garantie de revenu permettant d'affronter les situations de chômage comme des périodes de requalification au sein d'un tissu social robuste (comme en Émilie-Romagne). Mais alors, on reste dans le domaine de la réciprocité, typique des districts industriels, avec une « loyauté » forte entre *l'ensemble* des employeurs locaux et *l'ensemble* des salariés locaux.

Ainsi, s'opposeraient deux types de régions ou de pays, selon la nature des relations industrielles (capital-travail) :

- les régions à forte qualification globale, avec des salaires et des garanties (individuelles ou collectives) favorables aux salariés, leur permettant d'accumuler du « capital humain » et faisant bénéficier leurs régions et leurs employeurs d'une rente de qualité et de productivité ;
- les régions à plus faible qualification globale (ce qui n'exclut pas la présence de concepteurs et ingénieurs sur-qualifiés), avec une plus forte flexibilité et de plus faibles salaires pour les moins qualifiés.

Ces deux « idéaux-type » ne se présentent évidemment jamais à l'état pur dans la géographie socio-économique (Lipietz, 1995). Mais il est intéressant de noter qu'ils sont très généralement couplés avec la typologie homologue de *l'organisation industrielle*, c'est-à-dire des rapports entre donneurs d'ordre et sous-traitants (Leborgne et Lipietz, 2000). À un pôle, les régions où les uns et les autres coopèrent, sur une base de réciprocité et d'engagement contractuel à long terme (qui fait parfois parler de « quasi-intégration »), à un autre pôle les régions où prédominent les attitudes « opportunistes » chez les donneurs d'ordre qui sélectionnent les sous-traitants les moins chers, fût-ce dans une région lointaine, et quitte à compromettre les capacités de ces sous-traitants à investir dans la recherche et le développement. Il est clair que cette attitude opportuniste, si elle maximise à court terme la rentabilité du donneur d'ordre, compromet à moyen terme, pour l'ensemble, le caractère innovant et la qualité relative des produits régionaux.

(7) Par « flexibilité à l'embauche » on vise la facilité pour l'employeur de nouer et rompre le contrat salarial sans avoir à supporter les frais du chômage induit pas sa rupture. Dans la suite de ce rapport, on parlera simplement de « flexibilité », en n'ignorant pas qu'il existe d'autre sens du mot (« flexibilité interne » ou capacité d'adaptation).

Que les typologies régionales des relations industrielles et de l'organisation industrielle se superposent n'est pas très étonnant (la limite entre les deux étant souvent floue). Cela montre surtout qu'il s'agit d'un effet sociétal local : une spécificité régionale quant à la « culture du lien social » (« l'atmosphère industrielle », comme disait Alfred Marshall).

Les régions caractérisées par des rapports « loyaux » (au sens de Hirshman), entre les entreprises et leurs salariés ou leurs sous-traitants relèvent d'une culture « principal-agent » qui maximise leur résultat commun, au prix d'un partage plus équitable entre les partenaires. La valeur ajoutée régionale par tête est donc tendanciellement supérieure (donc la compétitivité plus forte), même si la rentabilité du « principal » (l'employeur et donneur d'ordre) est plus faible. Il est clair que, dans un monde soumis à la concurrence non seulement commerciale mais également financière, cette ultime réserve pèse lourd. Par ce biais, le « mauvais capitalisme peut chasser le bon », comme on a pu le voir dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, entre les États-Unis et l'Allemagne par exemple. À cette réserve près, très importante mais qui sort du champ de ce rapport, il est clair qu'une politique visant au développement régional plutôt qu'au déménagement des personnes doit privilégier cette forme de qualification et de renforcement du lien social local, du partenariat, de la contractualisation de moyen terme entre acteurs locaux (y compris les syndicats), afin d'encourager le « développement endogène », plutôt que de revenir à l'ancienne doctrine d'aménagement du territoire, justifiée microéconomiquement (on l'a vu) par... la recherche de zones à bas salaires, haute flexibilité, basse qualification.

En matière de géographie humaine, les conséquences du choix entre les deux tendances d'évolution « post-fordiste » du rapport salarial sont en effet dramatiques. Plus un pays joue la carte de la flexibilité, plus la réallocation « spontanée » des personnes et des emplois s'effectue autour de centres de croissance cumulative, par agglomération en quelque sorte stochastique : offreurs et chercheurs d'emploi se précipitent vers les pôles où le marché de l'emploi est le plus actif, comme autour de Londres ou de Paris. À l'inverse, les régions qui fondent leur développement sur une mobilisation organisée de leurs savoir-faire s'organisent en réseaux de villes moyennes et de métropoles à taille humaine, comme en Italie du Nord, en Bavière ou dans les pays rhénans (Lipietz, 2000a).

Au Sommet de Lisbonne (avril 2000), l'Europe a fait collectivement le choix (au moins, verbalement !) de fonder sa compétitivité intercontinentale sur l'excellence en matière de qualification. Ce choix se diffracte naturellement sur chacune des régions d'Europe. En effet, contrairement au choix inverse (la compétitivité par la flexibilité), il n'entraîne pas d'effet pervers par paradoxe de composition. Lorsque plusieurs régions sont en concurrence « par la flexibilité », chacune va chercher à être plus flexible, avec de plus bas salaires, que sa voisine, le résultat d'ensemble étant la stagnation de la demande collective. Une concurrence fondée sur l'intensité du lien social et la qualification pousse au contraire chaque région à

améliorer sa qualification et à mieux en partager les fruits, avec des effets d'émulation et de croissance de la demande effective de l'ensemble (national ou européen). Voyons à présent quelle « nouvelle doctrine de l'aménagement du territoire » déduire de ce choix fondamental.

Pour un développement endogène régional

Pour aborder la question du développement régional, il est commode d'adopter un schéma simple, vrai d'un point de vue comptable, mais plus complexe à interpréter d'un point de vue socio-économique : le vieux modèle de la « base exportatrice » (North, 1955 et Sombart, 1916). Tous les revenus et les emplois d'une région peuvent être décomposés en deux sous-ensembles :

- *la base exportatrice* : ensemble des emplois affectés à l'exportation hors de la région, ou plus exactement dont la contrepartie monétaire vient de l'extérieur de la région ;
- *le secteur domestique* : ensemble des activités au service de la région, c'est-à-dire dont la contrepartie monétaire vient de la région, qu'elles soient induites par la base (échanges entre les agents de celle-ci et les autres) ou « communautaires » (division du travail au sein du secteur domestique).

Économiquement, la base exportatrice permet, d'une part, de financer les « importations » de l'ensemble de la région et, d'autre part, elle amorce (d'abord vers le sous-ensemble « induit ») un effet keynésien de distribution de ses revenus, qui suscitent une demande locale, donc d'autres emplois et revenus locaux. Mais on voit tout de suite l'ambiguïté : le second effet (keynésien) est totalement indépendant du caractère véritablement « exportateur » de la base. Un grand équipement public tirant ses revenus d'une source suprarégionale (un grand hôpital public, une base militaire de l'OTAN...) suscite le même effet monétaire keynésien et des emplois induits, directement (fournitures diverses d'origine locale en biens et services) et indirectement (dépenses locales des employés de l'hôpital ou de la base militaire). C'est ce qui rend difficile l'appréciation du statut économique de ces grands établissements publics : un hôpital est fonctionnellement au service de sa région (ce n'est pas le cas d'une base militaire), mais il appartient monétairement à la base exportatrice, c'est un outil exogène d'aide au développement régional !

Laissons cette remarque de côté pour le moment et ne nous préoccupons que des « vrais » bases exportatrices de biens et de services, qu'il s'agisse de centres de traitement des dossiers d'assurance ou d'usines d'assemblage automobile (selon l'ancienne pratique de l'aménagement du territoire), ou d'un tissu semi-rural d'entreprises de confection comme celles de Choletais ou de la Vénétie (dans le cas d'un développement endogène). Trois facteurs vont déterminer le niveau d'emploi et de richesse distribuée dans la région : la qualité de la base exportatrice, le coefficient keynésien régional, et la qualité de l'emploi induit et communautaire. Une stratégie de développement endogène peut jouer sur les trois facteurs.

Comme l'a montré le microcosme italien (où les régions obéissent à des modèles fortement contrastés qui peuvent être comparés), des rapports partenariaux capital-travail et entre les entreprises résultent d'une culture régionale parfois fort ancienne : ce qu'on appelle la « construction sociale du marché » (Bagnasco, 1988). Cette culture n'est en effet ni donnée ni refusée de toute éternité, elle peut évoluer en une ou deux générations⁽⁸⁾. Elle s'exprime dans la consolidation d'un partenariat exigeant, voire conflictuel, entre les représentants du travail (les syndicats), ceux du capital productif (les Chambres du commerce et de l'industrie), les banques locales, les administrations locales, et le système de formation scolaire et professionnel local (Leborgne et Lipietz, 1992). Cette construction sociale implique elle-même une mobilisation dans cette direction des « intellectuels » locaux (au sens de Gramsci) : élites du syndicalisme et du monde des affaires, forces politiques locales, journalistes, enseignants etc.

Comme on le voit, le rôle de l'État central (ou de l'Europe) est alors bien différent de celui qui était le sien en France dans les « années Delouvrier-Guichard ». Il s'agit moins de déplacer des emplois vers les régions qui en manquent que d'aider à la mobilisation des acteurs locaux. Il peut le faire d'abord en faisant connaître les meilleures pratiques, par des colloques, instituts de formation, etc. Il le peut surtout en favorisant la mise en place de structures administratives dynamisantes, analogues au couple *compensori*-régions de l'Italie. En France, le couple pays-régions (au sens de la LOADDT) pourrait en être l'équivalent (Voynet, 2000). De ce point de vue, le rapport de la Commission Mauroy sur le second âge de la décentralisation apparaît trop peu ambitieux et reste figé sur une structure depuis longtemps inadaptée, le couple commune-département.

Le deuxième facteur (le coefficient multiplicateur régional du revenu distribué localement par la base exportatrice) dépend évidemment de la tendance des entreprises et des ménages à se fournir localement. Il y a là un problème d'offre (qui nous conduit au troisième facteur), mais aussi un problème de demande : la préférence spontanée pour le fournisseur local. Cette préférence⁽⁹⁾ est évidente dans le voisinage des districts marshalliens du nord de l'Italie ou du sud de l'Allemagne (Bade-Würtemberg, Bavière). Elle est, elle aussi, fondée sur un principe de réciprocité : se fournir localement est la condition pour avoir durablement un fournisseur à proximité ! La construction d'une telle culture implique les mêmes moyens que précédemment, élargie aux biens de consommations et aux services locaux (négociation entre la distribution et la production locale, mise en valeur par les collectivités locales du patrimoine artisanal ou gastronomique local, etc.). La dynamique même de cette reconnaissance locale du fournisseur local peut d'ailleurs conduire à promouvoir ses produits et ses services en nouvelle base exportatrice (tourisme, produits de terroir, etc.).

(8) Que l'on pense aux transformations de la Bretagne après-guerre, au rôle du CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons).

(9) Parfois taxée d'esprit de clocher, ou de favoritisme quand il s'agit de commande publique.

Enfin, le développement des services locaux à la communauté elle-même implique notamment « l'activation des dépenses passives du chômage », par la mise en place d'un tiers secteur d'économie sociale et solidaire (Lipietz, 2000b), par un partenariat entre les petites entreprises à marché local, les administrations locales et le secteur associatif ou coopératif local.

Comme on le voit, le jeu sur ces trois facteurs implique, chez les acteurs locaux, la prise en compte des mêmes principes de réciprocité (« je fais aujourd'hui pour toi, confiant que tu feras demain pour moi »). Très significativement, les régions riches de la troisième Italie (frange sud des Alpes, Vénétie, Émilie-Romagne, Toscane) connaissent également le plus dense réseau de « coopératives sociales » du tiers secteur.

Que reste-t-il à l'État ?

Si elle veut éviter la menace d'une mégapole francilienne engorgée de Dreux à Meaux et de Creil à Montereau, la France doit, de toutes ses forces, privilégier la mise en place d'un maillage de métropoles d'équilibre, elles-mêmes insérées dans un maillage de villes moyennes et petites, pour éviter que les métropoles ne reproduisent régionalement le couple mégapolisation-désertification. Pour cela, il faudra d'abord compter sur la dynamique endogène des régions. À l'an 2000, le bilan n'est d'ailleurs pas désespérant : Nantes-Saint-Nazaire, Toulouse et Strasbourg sont devenues de grandes métropoles, des métropoles plus petites mais portées par leur propre dynamique s'affirment (Rennes, Poitiers, Montpellier), les métropoles anciennes (Lille, Lyon, Marseille) connaissent une véritable redynamisation (pas forcément en leur « ville-centre » d'ailleurs : voir le cas de Marseille analysé par Morel, 2000). Au total, ce sont les villes formant un vaste U au large de Paris qui se sont montrées les plus dynamiques dans la stagnation des années quatre-vingt-dix et jusque, semble-t-il, dans la reprise économique actuelle (Guigou et *alii*, 2000)

Pour encourager cette évaluation, que reste-t-il à l'État national ?

D'abord, on l'a dit, il est le grand pourvoyeur de la « base monétaire régionale » de tout développement endogène : par ses dépenses universelles d'État-providence, par le maintien imperturbable d'un réseau hiérarchisé d'établissements de services publics. Cela ne signifie nullement que la carte précise des réseaux de services publics doit rester immuable, mais que sa densité à l'échelle des « pays » ne doit pas décroître⁽¹⁰⁾. Quant à la politique socio-fiscale redistributive, elle doit être organisée à l'échelle la plus vaste possible, sauf à provoquer des effets pervers. Pour un même niveau de revenu, un agent serait en effet considéré comme riche dans une région pauvre et pauvre dans une région riche. Il serait alors contributeur net dans le premier cas et bénéficiaire dans le second (Davezies, 2001a).

(10) Je pense évidemment à la négociation sur la réforme de l'administration des Finances et à l'ultime compromis proposé par la direction qui, sur le principe, me semblait raisonnable.

Laurent Davezies, qui fait un usage extensif de la théorie de base monétaire régionale sous son aspect keynésien, souligne avec raison que, dans aucune région française, la somme des salaires privés n'est supérieure à la somme des salaires des emplois publics et des revenus de transfert, et que symétriquement la majorité des emplois créés sont des emplois de services à la population résidente. Il en résulte que les régions les plus créatrices d'emplois sont les régions résidentielles et le sont d'autant plus que le revenu des résidents est important, et que donc la croissance de la base monétaire régionale devient une vraie politique d'aménagement du territoire.

Il faut aller plus loin dans cette perspective. En fait, cette croissance de l'emploi « domestique » reflète un phénomène plus profond : alors que les secteurs primaires, secondaires et même tertiaires (commerce, finance) s'automatisent de plus en plus, les emplois que Roger Sue (1997) appelle « quaternaires », ceux consacrés à s'occuper du corps et de l'esprit des autres (santé, éducation, culture) sont appelés à un développement indéfini, et cela pour deux raisons (Lipietz, 1996). D'une part, l'individualisation croissante de nos sociétés (recul de la famille, etc.) rendra de plus en plus marchande ou semi-bénévole les activités autrefois gratuites et domestiques. D'autre part, l'allongement de la durée de vie et du temps libre élargira ce type de demandes (Lipietz, 2000b). Il en résulte qu'une région « productive » sera demain, non plus seulement une région riche en hauts-fourneaux ou au centre de gestion bancaire, mais une région riche en équipements et services quaternaires maximisant la « douceur de vivre ».

Ensuite, on l'a vu, les possibilités de développement endogène dépendent largement de la qualité du rapport salarial ou des activités « communautaires ». Or, les formes institutionnelles de régulation de ces rapports socio-productifs resteront encore le plus souvent construites au niveau national (législation sociale, modalités et enjeux de la négociation collective, formes et régime juridico-fiscal du tiers secteur). Pour éviter la mégapolisation francilienne, il faut (non intuitivement !) renforcer la négociation collective, assouplir les règles régissant le financement de l'économie sociale et solidaire, promouvoir par des réformes législatives la coopération entre l'administration régionale, le système de formation professionnel et universitaire régional et l'économie régionale, etc.

C'est en effet en renforçant les alternatives de localisation dans d'autres métropoles, y compris à la périphérie du grand Bassin parisien⁽¹¹⁾, que l'on pourra contenir vraiment la croissance démographique francilienne, ralentie en taux, mais qui reste prépondérante en valeur absolue. Cela implique

(11) Il s'agit bien de la périphérie lointaine, et non rapprochée, de l'Île-de-France, afin de ne pas reproduire l'erreur des années soixante : des villes nouvelles trop proches de Paris et qui finissent par s'agglomérer à sa grande banlieue sans avoir jamais pu se constituer en centres urbains. Autrement dit, pour parler comme *le Livre blanc sur le grand Bassin parisien* de la DATAR, il faut privilégier la « ceinture des cathédrales » et laisser à sa vocation agricole la « ceinture du blé » (voir Lipietz, 2000a).

bien davantage une mobilisation de ces attracteurs potentiels qu'une limitation autoritaire de la croissance francilienne. Or nous avons vu qu'une métropole régionale est d'autant plus capable de nourrir sa propre croissance qu'elle pratique un mode de développement endogène, fondé sur la mobilisation partenariale des acteurs locaux. En prend-on le chemin ? Un signe positif pourrait en être la différence entre la croissance actuelle et celle des « Trois petites glorieuses » de la fin des années quatre-vingt. Contrairement à il y a dix ans, les métropoles « loin de Paris » semblent profiter de la reprise au moins autant, voire nettement plus (en taux, pas en valeur absolue !) que la mégapole francilienne. Signe que l'accumulation des réformes décentralisatrices, la nécessité de franchir les récessions « en comptant sur ses propres forces », la culture de négociations induite par les modalités de la réduction du temps de travail, ont peut-être fini par créer des réflexes de réciprocité, de partenariat local.

Ce qui est vrai pour le secteur de la base exportatrice est encore plus vrai pour le secteur domestique « quaternaire ». Les rencontres régionales de l'économie sociale et solidaire ont révélé des pléiades d'acteurs qui n'attendent de Paris qu'une chose : une adaptation législative du « tiers secteur » leur permettant de donner pleine mesure à leur créativité (Lipietz, 2000b).

Enfin, la localisation des grands équipements indivisibles nationaux (un accélérateur de particules, un aéroport international) dépend de l'arbitrage gouvernemental. Sur la base de l'organisation d'un débat national, il conviendra de tout faire pour éviter qu'ils finissent par tomber là où la dynamique spontanée les attire : dans la « supernova » francilienne.

Cela implique une rupture radicale avec le mode de pensée « mégalopolitain » : puisque c'est à Paris qu'il y a déjà le plus de demande, c'est là qu'il faudrait installer l'offre supplémentaire. Or il n'y a aucune raison pour installer un grand équipement scientifique en Île-de-France, quand plusieurs métropoles en formation dans des lieux attractifs ne demandent qu'à éclore (par exemple en Val de Loire), il n'y a aucune raison d'installer aux portes de Paris un *hub* de correspondance entre les vols internationaux et les destinations en région ou dans les pays proches...

Ici, la volonté politique reprend tous ses droits. C'est peut-être l'héritage le plus précieux de la période classique de l'aménagement du territoire...

Références bibliographiques

- Bagnasco A. (1981) : *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, Il Mulino.
- Bagnasco A. (1988) : *La costruzione sociale del mercato*, Bologne, Il Mulino.
- Balsan D. (2000) : « Les disparités interrégionales des dépenses de santé : une analyse à partir des dépenses remboursées par l'assurance-maladie en 1997-1998 », *Études et Résultats* (DREES), n° 95, décembre.
- Benko G. et A. Lipietz (1992a) : *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF.
- Benko G. et A. Lipietz (1992b) : « Le nouveau débat régional : positions » in *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Benko G. et A. Lipietz (2000a) : *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Paris, PUF.
- Benko G. et A. Lipietz (2000b) : « Géographie socio-économique ou économie géographique ? » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Cacères C. (2000) : « Un district vigoureux dans une économie en détresse : le miracle Gamarra » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Courlet C. et B. Pecqueur (1992) : « Les systèmes industriels localisés en France : un nouveau modèle de développement » in *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Davezies L. (2001a) : « Les fondements d'une intervention publique en faveur du développement territorial », *Territorial Outlook 2001*, Paris, OCDE.
- Davezies L. (2001b) : « Revenu et territoires » in *Aménagement du territoire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 31, Paris, La Documentation Française.
- Frobel F., J. Heinrichs et O. Kreyes (1980) : *The New International Division of Labour*, Cambridge University Press et, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- Ganne (1992) : « Place et évolution des systèmes industriels locaux en France : économie politique d'une transformation » in *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.

- Gottman J. (1961) : *Megapolis*, New York, Twentieth Century Fund.
- Guigou J-L. et alii (2000) : *Aménager la France de 2020*, DATAR, Paris, La Documentation Française.
- Leborgne D. et A. Lipietz (2000) : « Flexibilité défensive : deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Lipietz A. (1974) : *Le tribut foncier urbain*, Paris, Maspéro.
- Lipietz A. (1977) : *Le capital et son espace*, Paris, Maspéro.
- Lipietz A. (1985) : *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-monde*, Paris, La Découverte.
- Lipietz A. (1995) : « The Post-Fordist World: Labour Relations, International Hierarchy and Global Ecology », *Annual Lecture of the Review of International Political Economy*, Durham, 7 novembre.
- Lipietz A. (1996) : *La société en sablier*, Paris, La Découverte.
- Lipietz A. (1997) : « The World of Post-Fordism », *Review of International Political Economy*, 4 :1, Printemps.
- Lipietz A. (2000a) : « Face à la mégapolisation : la bataille d'Île-de-France » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Lipietz A. (2000b) : *Sur l'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, Rapport final relatif à la lettre de mission de Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité (<http://www.lipietz.net>)
- Markusen A. (2000) : « Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Martin R. et Sunley P. (2000) : « L'économie géographique de Paul Krugman et ses conséquences pour la théorie du développement régional : une évaluation critique » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Martinelli F. et Schoenberger E. (1992) : « Les oligopoles se portent bien, merci ! Éléments de réflexion sur l'accumulation flexible » in *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Morel B. (2000) : « Naissance d'une métropole ? » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- North D. (1955) : « Location Theory and Regional Economic Growth », *Journal of Political Economy*.
- Piore M. et C. Sabel (1984) : *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books.

- Putnam R.D. (1999) : « Le déclin du capital social aux États-Unis », *Lien Social et Politique-RIAC*, n° 41, printemps.
- Saxenian A-L. (2000) : « Les limites de l'autarcie : Silicon Valley et Route 128 » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Sombart W. (1916) : *Der Moderne Kapitalismus*, Munich, Duker et Humbolt.
- Stöhr W. et D. Taylor (1981) : *Development from Above or Below*, Chichester, Wiley.
- Sue R. (1997) : *La richesse des hommes. Vers l'économie quaternaire*, Paris, Odile Jacob.
- Voynet D. (2000) : « Préface » in *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Benko et Lipietz (eds), Paris, PUF.
- Wackernagel M. et W. Rees (1999) : *Notre empreinte écologique*, Montréal, Écosociété.

Commentaire

Jean-Michel Charpin

Commissaire au Plan

Par leur nature, leur présentation, leur tonalité, les trois rapports apparaissent très différents. Le rapport de Guigou et Parthenay est un document de nature politique, illustré par des cartes spectaculaires et pédagogiques. Le rapport de Gérard-Varet et Mougeot est une remarquable somme académique, appuyée sur une exploitation approfondie de la littérature, citant pas moins de 117 références. Le rapport de Lipietz est lui aussi à tonalité politique, tout en étant fondé sur une longue expérience de chercheur en économie spatiale. Pourtant, malgré ces différences, il y a des convergences importantes entre les approches de ces trois rapports.

Les trois textes convergent d'abord pour récuser l'approche traditionnelle, usuelle de l'aménagement du territoire.

Traditionnellement, comme le rappellent Gérard-Varet et Mougeot, l'aménagement du territoire est défini comme une politique de l'État visant la réduction des disparités entre les territoires. Elle passe par des mesures de redistribution, dont l'objectif est de rapprocher les niveaux de revenu et les potentiels de production entre les territoires. Cette politique prend son sens dans l'alternative qu'elle fournit à la mobilité des hommes. Elle repose sur le rejet du marché comme mode privilégié de formation des espaces économiques et traduit une approche volontariste de la localisation des activités permettant de les rapprocher des lieux de peuplement.

Les trois rapports critiquent cette conception :

- Guigou et Parthenay se prononcent vigoureusement contre « les politiques de redistribution fondées sur les vertus supposées d'une harmonieuse répartition des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire (...),

l'État jacobin trouvant auprès du corps social (...) les voies d'un consensus, celui du développement octroyé » ;

- Gérard-Varet et Mougeot concluent, après une analyse détaillée des forces de polarisation et des forces de dispersion, qu' « il n'existe pas d'argument rigoureux en faveur d'une géographie volontariste s'opposant aux forces du marché » ;

- Lipietz insiste sur « le très faible intérêt d'une conception de l'aménagement du territoire fondée sur la question « où mettre les emplois quand ils se créent ? » ».

De plus, cette conception de l'aménagement du territoire est discutée aussi dans son objectif de solidarité, de réduction des disparités spatiales.

Pourtant, l'objectif lui-même de solidarité est jugé important dans les trois rapports. Et cet objectif est considéré comme relevant au plus haut point de la responsabilité de l'État. Aucun de ces rapports ne récuse cette fonction essentielle de garant des droits fondamentaux, du pacte social et de l'égalité des chances.

Mais les auteurs des trois rapports expliquent que sa réalisation passe d'abord par des politiques non spécifiquement spatiales, c'est-à-dire par l'ensemble des politiques de solidarité. Ce sont ces politiques qui arrivent pratiquement à réduire les écarts – au moins en termes de revenu – entre territoires. Ces politiques présentent de plus l'avantage d'être ciblées, au sein de chaque territoire, sur les catégories et les personnes qui en ont le plus besoin. Il reste cependant que l'objectif de l'égalité des chances a des conséquences directes sur les choix de localisation des infrastructures et des services collectifs. Ces conséquences doivent être appréciées au cas par cas en fonction des coûts induits pour la collectivité et de la qualité souhaitée pour les services publics.

Dès lors, les trois rapports cherchent des contenus alternatifs à cette conception traditionnelle de la politique d'aménagement du territoire. Ils ne débouchent pas sur des conclusions identiques. Mais, parce qu'elles découlent largement des apports de l'économie géographique, leurs conclusions relèvent globalement de la même aspiration :

- pour Guigou et Parthenay, la politique d'aménagement du territoire vise le développement durable. Elle organise un maillage territorial permettant le développement de toutes les parties du territoire dans un espace de solidarité fondé sur des partenariats. L'État ne peut la mener qu'en liaison avec le niveau européen et les acteurs locaux ;

- pour Gérard-Varet et Mougeot, le rôle principal de la politique d'aménagement du territoire deviendrait, me semble-t-il, la coordination des stratégies décentralisées, en plus des décisions de localisation des infrastructures publiques et des services collectifs ;

- pour Lipietz, c'est le développement endogène des territoires qui est l'enjeu central. La politique d'aménagement du territoire a dès lors pour rôle principal d' « aider à la mobilisation des acteurs locaux ».

Les conséquences de ces nouvelles définitions sont potentiellement considérables.

Si l'action de l'État doit continuer à viser de donner leur chance à tous les territoires et à tous leurs habitants, notamment à travers les choix d'infrastructures et les services collectifs, l'objectif n'est certainement plus l'alignement, la mise à niveau dans tous les domaines, l'uniformité. Ce n'est pas en cherchant à ressembler aux autres qu'un territoire en difficulté pourra engager un rattrapage. Au contraire, dans cette approche, ce qui doit être privilégié, c'est un appui à des stratégies différenciées de développement, à des projets d'initiative locale. Ces stratégies et ces projets sont fondés sur une valorisation des avantages comparatifs locaux, sur l'utilisation des compétences et des réseaux que le territoire peut mobiliser pour dynamiser son développement. C'est en ce sens que le développement est véritablement « endogène », pour reprendre le mot souvent utilisé par Lipietz. C'est ainsi qu'il est à la fois le plus efficace, parce qu'enraciné dans les potentialités profondes du territoire, et le plus créateur de liens sociaux et de synergies économiques de proximité.

Comme ces stratégies différenciées ne peuvent être élaborées que localement, la question de l'aménagement du territoire rejoint celle des structures institutionnelles. Il s'agit de faire en sorte que ces structures soient les plus appropriées pour favoriser le développement endogène des territoires.

Or les évolutions économiques et sociales ont été rapides. Elles ont entraîné des mutations spatiales considérables, avec la montée de la figure de la « grande ville », qui structure aussi bien sa périphérie que le monde rural et qui devient à la fois le creuset de la création de richesses et le centre de tensions et d'inégalités, et avec le début de polycentrisme du territoire français, qui traduit une rupture majeure par rapport aux tendances historiques et aux craintes passées d'une extension du « désert français ». Nos structures institutionnelles sont plus anciennes, quelquefois beaucoup plus anciennes. Elles sont de ce fait souvent décalées par rapport aux évolutions économiques et sociales. Malgré la décentralisation, l'organisation territoriale risque de constituer un frein pour les initiatives des acteurs économiques et sociaux, y compris les élus.

On rejoint ici le débat sur la deuxième étape de la décentralisation. À cet égard on peut regretter l'insuffisance du lien entre les trois rapports et le rapport de la commission Mauroy.

Certes le mouvement vers l'intercommunalité, accéléré fortement par la loi Chevènement, et son prolongement annoncé – l'élection en 2007 au suffrage universel direct des conseillers de communautés – sont en cohérence avec les trois textes.

Mais, au-delà de ce point particulier, même s'il est important, beaucoup de questions sont posées par le rapport de la commission Mauroy, qui sont en lien étroit avec la nouvelle approche de l'aménagement du territoire :

- le rôle à venir de la commune et du département ;

- la meilleure façon de favoriser la coopération entre départements et entre régions ;
- la structure administrative d'État, toujours centrée sur le département, notamment à travers le rôle du préfet, et qui voit monter en puissance les régions et les structures intercommunales ;
- les compétences et la façon de les faire évoluer ;
- le financement des collectivités locales.

La France est en train de s'engager de façon irréversible, par la force des évolutions économiques et sociales, et aussi grâce à la première étape de la décentralisation, dans un scénario de « polycentrisme maillé », pour reprendre les mots utilisés aussi bien par Guigou et Parthenay que par Lipietz. C'est l'image que renvoient les résultats du recensement de 1999, qui traduisent à cet égard une inflexion forte par rapport aux précédents recensements. La grande question pour l'aménagement du territoire, ce sera de faire évoluer les structures institutionnelles, à la fois pour accompagner efficacement ce mouvement et pour que chacun des territoires soit armé au mieux pour mener à bien son développement endogène.

Cette évolution de l'organisation territoriale gagnerait à introduire du pragmatisme, de l'expérimentation, voire de la diversité, tout en respectant l'unité de la République, l'égalité des droits et l'objectif de solidarité entre les territoires. Est-il possible de redéfinir le rôle du département sans prendre en compte la nature urbaine ou rurale de la zone concernée ? Les politiques publiques ne pourraient-elles pas être plus souples dans la définition des modalités, ouvrant aux échelons locaux des marges d'action, tout en étant plus strictes dans la fixation des objectifs et dans les dispositifs de contrôle et d'évaluation ? Pour décider des nouveaux transferts de compétences, ne pourrait-on s'appuyer plus fortement sur l'expérimentation et sur la volonté exprimée par les acteurs locaux ?

En ce sens, la deuxième étape de la décentralisation ne constituerait pas seulement un pas de plus dans la direction des transferts de pouvoir. Elle traduirait une nouvelle approche, mieux à même de permettre la convergence de l'organisation institutionnelle avec la géographie en mouvement de l'économie et de la société.

Commentaire

Joël Maurice

Conseil d'Analyse Économique

Différents tant par l'approche que par le mode de formulation, les trois rapports convergent sur l'essentiel du diagnostic et sur nombre de préconisations.

Tous les trois considèrent que l'aménagement du territoire ne doit plus consister, comme il le faisait naguère, à intervenir de façon quasi-tutélaire dans la répartition des emplois sur le territoire national ou à décider de façon quasi-discrétionnaire du tracé des grands réseaux ou de l'implantation des grands équipements.

Tous les trois constatent que le mouvement de métropolisation est un facteur puissant d'efficacité et de croissance économique, qu'il serait contre-productif de vouloir contrecarrer. Désormais, l'aménagement du territoire doit avant tout viser à libérer les initiatives des territoires. Pour cela, le cadre institutionnel doit évoluer dans le sens amorcé par l'intercommunalité et, plus largement, vers une recomposition de l'architecture des collectivités territoriales. Quant à l'indispensable souci d'équité territoriale, l'instrument le plus puissant pour y répondre réside de fait dans la redistribution horizontale, par le canal de la fiscalité nationale, de la protection sociale et d'un certain nombre de services collectifs. Cependant, la recomposition des collectivités territoriales soulève la question de leurs ressources financières et suppose, d'un côté, une certaine correction des inégalités de leur potentiel fiscal et de l'autre, sous le contrôle de l'électeur-contribuable local, une certaine autonomie dans la détermination des prélèvements locaux.

Au-delà de cette large base commune aux trois rapports, Guigou et Parthenay mettent plus particulièrement l'accent sur le nouveau contexte de l'organisation productive, qui tire son efficacité moins de la production de masse que de la mise en place de réseaux interconnectés. Sur cette base, ils plaident pour un scénario de « polycentrisme maillé », bâti sur deux idées directrices : d'une part, puisque le mouvement d'agglomération est inévitable, alors le mieux est de multiplier les lieux d'agglomération, au-delà de la seule région capitale, et d'inciter ces pôles urbains à coopérer ; d'autre part, chaque fraction du territoire doit faire partie d'un espace de solidarité, construit sur des logiques de partenariat économique et institutionnel. Le remembrement intercommunal en cours devrait chercher à améliorer la cohérence, du point de vue de la démocratie locale et de la fiscalité locale, avec les « aires de services collectifs de proximité ». Quant à l'État, garant du long terme et de la mutualisation des risques, mais aussi de la cohésion nationale, il lui revient, plutôt que d'abonder les financements locaux, de mettre en place un système de péréquation effectif, corrigeant les inégalités de ressources inhérentes au mouvement de concentration géographique. Enfin, l'efficacité, comme l'équité, commande désormais que ce soient les politiques qui s'adaptent aux territoires et non l'inverse.

Gérard-Varet et Mougeot se montrent soucieux de ne pas entraver les forces d'agglomération, sauf lorsque c'est nécessaire pour remédier à des défaillances bien identifiées du marché. Mais précisément, dans la mesure où la réduction des coûts de transports constitue l'un des déterminants les plus puissants du phénomène d'agglomération, en même temps que l'une des explications de la péri-urbanisation, il importe que les prix des transports internalisent correctement les coûts de congestion, les externalités négatives de proximité et les externalités négatives globales, de type effet de serre. L'invocation de l'équité territoriale devrait, de même, être soigneusement justifiée, par exemple au titre de l'égalisation des chances, comme c'est le cas pour les grands services publics concernant l'éducation, la santé ou la connexion aux réseaux modernes de télécommunication. Le rapport recommande en outre de promouvoir la coopération entre collectivités et suggère, non seulement d'étendre les mécanismes incitatifs comme ceux qui existent en matière d'intercommunalité, mais aussi de simplifier plus franchement l'architecture institutionnelle et de revoir le principe de non-tutelle. Il attire enfin l'attention sur le rôle de la rente foncière dans l'économie des agglomérations, auxquelles devrait donc être réservé le produit des impôts fonciers.

Le rapport de Lipietz décrit le passage du mode de production fordiste, qui s'accommodait d'une séparation entre les fonctions de conception, de production qualifiée et de production de masse, à un mode de production post-fordiste où ces trois fonctions sont beaucoup moins dissociables et où l'efficacité repose principalement sur la qualité des relations entre les acteurs. Il oppose alors deux idéaux-types d'agglomération, l'une qui mise en somme sur la loi des grands nombres pour accroître les probabilités

d'appariement, l'autre qui mise sur les jeux coopératifs répétés entre acteurs. Il souligne les conséquences considérables de ces choix sur l'armature urbaine et le cadre de vie, invite à ne pas sous-estimer les coûts de la mobilité qui rompt les liens sociaux ainsi que certains liens patrimoniaux (logement). Il plaide pour le second choix, celui du développement endogène. Il s'agit, à partir d'une base exportatrice exploitant les avantages comparatifs locaux « construits », de resserrer la trame des emplois domestiques, de façon à obtenir le plus fort multiplicateur d'emplois possible. Pour aller dans ce sens, le rôle de l'État consiste à faire évoluer le cadre institutionnel, de façon à favoriser le dialogue social local, à encourager la coopération des acteurs économiques avec les systèmes d'enseignement, de formation, de recherche, et à promouvoir le développement de services de proximité et du tiers secteurs, favorables à la cohésion sociale.

De l'ensemble se dégage ainsi un faisceau convergent de justifications convaincantes pour libérer l'initiative des acteurs locaux, de façon à ce que chaque échelon territorial puisse déployer toutes ses facultés d'innovation et améliorer sa propre productivité. Car pour citer Krugman^(*), c'est bien les progrès de la productivité, profitables pour tout le monde, qui doivent être la préoccupation centrale, plutôt que la hantise de la compétitivité, qui renvoie l'image d'un jeu à somme nulle où tout ce qui est gagné par l'un est perdu par un autre. C'est aussi de l'initiative des acteurs locaux que devrait procéder la spécialisation de chaque territoire, concrétisant l'exploitation de ses avantages comparatifs construits. Il est certes inévitable que L'État interfère avec ces choix locaux, ne serait-ce que par les décisions qu'il doit prendre ou les arbitrages qu'il doit rendre sur l'implantation des infrastructures ou le co-financement des projets ; mais l'existence d'asymétries d'information et les conditions de l'efficacité plaident pour qu'il laisse le plus largement possible les responsables locaux se déterminer.

Au total, on ne peut donc que souscrire au scénario misant sur un polycentrisme et aux propositions allant dans ce sens, qu'il s'agisse de la rénovation des politiques publiques et de celle de l'architecture institutionnelle des collectivités territoriales.

Cependant, Guigou et Parthenay nous alertent aussi sur des risques de dérive, à travers trois autres scénarios. Dans l'un, loin de décentraliser, l'État recentraliserait et briderait les initiatives locales. Dans les deux autres, la décentralisation mettrait à mal la cohésion nationale, que les pôles urbains se comportent en cités-îles (comme Singapour ou Hong-Kong) au milieu de territoires en creux ou qu'ils forment de cœur de nouvelles féodalités, contestant la redistribution des revenus à l'échelle nationale. Autant que de la première dérive, il importe de se garder des deux autres, car la nation est par excellence l'espace de la solidarité et on perçoit mal ce qui pourrait la remplacer dans ce rôle. En tout cas pas l'Union européenne,

(*) Krugman Paul R. (1998) : *La mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte.

étant donné la modicité du budget communautaire et, en son sein, de celui des politiques régionales (d'ailleurs appelées à être révisées pour se concentrer sur les États membres qui en auront le plus besoin, dans le cadre de l'élargissement).

C'est pourquoi le scénario proposé, autant que sur le polycentrisme, insiste sur le maillage, c'est-à-dire sur la coopération des métropoles, entre elles et avec les collectivités qui les entourent, et sur le rôle de l'État en tant que garant d'un développement solidaire de tous les territoires.

Complément A

La géographie économique de la France dans l'Europe^(*)

Françoise Maurel

INSEE

El Mouhoub Mouhoud

*Université Paris XIII-Centre d'Économie de Paris-Nord
(CNRS FRE-2148) et Commissariat Général du Plan*

La France représente aujourd'hui 16,9 % du PIB et 15 % de l'industrie manufacturière de l'Europe des Quinze. En sera-t-il encore de même dans dix ans ? Plus généralement on peut s'interroger sur les évolutions à venir de la répartition des activités en Europe et, au-delà, sur la place et la forme que doivent prendre les politiques spatiales au niveau européen. Nous cherchons ici à retracer certaines des évolutions récentes de la géographie économique européenne, qui doivent beaucoup à l'approfondissement de l'intégration européenne au cours des dernières décennies et sont susceptibles de porter en elles des tendances déterminantes à un horizon de moyen terme.

L'unification monétaire européenne a relancé un débat déjà ancien sur l'éventualité d'une polarisation des activités au sein de l'Union. Celle-ci avait jusqu'à présent été considérée comme peu probable en Europe, en raison des phénomènes de convergence macroéconomique observés sur longue période et de la tendance lourde à la diversification des économies européennes, caractérisée par la croissance du commerce croisé de produits similaires (échanges intra-branche). Selon cette vision, le rapport Emerson (Emerson et Gros, 1992) qui cherchait à prédire les effets de l'intégration monétaire, avançait l'hypothèse optimiste suivante : « l'UEM limitera les chocs à l'encontre d'un pays particulier ».

(*) Ce texte développe et complète certaines des analyses contenues dans le rapport du Commissariat Général du Plan (1999) : *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Economica, dont les auteurs étaient respectivement présidente et rapporteur.

Mais simultanément, les premiers modèles de l'économie géographique, notamment celui de Krugman (1991), suggéraient que la tendance « naturelle » des activités à forts rendements d'échelle était à la concentration géographique et qu'à l'équilibre une structure *centre-périphérie* devait émerger, accompagnée d'une spécialisation économique des territoires. L'intégration économique devrait alors s'accompagner d'un mouvement de polarisation et de spécialisation. Selon Krugman, le fédéralisme américain aurait conduit historiquement les États américains à se spécialiser dans un petit nombre d'activités : l'automobile à Detroit, plus récemment l'informatique et les logiciels dans la Silicon Valley.

Face à des pronostics aussi contrastés, il est utile de dresser un constat des tendances passées de long terme et des évolutions plus récentes observées dans la structuration de l'espace économique européen, pour préciser l'ampleur des forces d'agglomération en Europe et la répartition spatiale du tissu économique. Dans une démarche macroéconomique, naturellement grossière, on va donc tenter de caractériser la répartition des activités dans l'espace selon deux axes. L'axe géographique, ou de répartition spatiale, peut alors se résumer à une échelle d'agglomération ou de dispersion, selon que l'activité est répartie plus ou moins équitablement sur le territoire. Symétriquement l'axe économique tente de décrire la structure productive au sein d'un territoire sur une échelle unique, qui est celle de la spécialisation. Une zone géographique est dite spécialisée si un secteur, ou un petit nombre de secteurs économiques, concentre l'essentiel des activités. Nous appliquerons donc cette démarche au moyen d'indicateurs d'agglomération et de spécialisation, pour différents types d'activités, en accordant une attention particulière à la situation de la France. Nous étudierons enfin la question de l'échelon géographique pertinent pour de telles analyses et discuterons l'efficacité des politiques spatiales.

La concentration géographique des activités en Europe et la position française

La description économique des phénomènes d'agglomération au sein de l'Union européenne est relativement récente. Les premiers travaux cherchant à quantifier l'inégale distribution des activités dans l'espace sont dus à Krugman pour les États-Unis et les quatre grands pays de l'Union européenne, menés cependant à un très faible niveau de détail. Ce n'est que très récemment que des travaux similaires ont été menés sur l'Europe dans son ensemble, ou au niveau des États membres. En ce qui concerne l'Union européenne, il convient de distinguer les études relatives au secteur industriel (plus nombreuses en raison d'une plus grande disponibilité de données détaillées) de celles relatives à l'ensemble de l'économie. En effet, la théorie économique suggère que les forces d'agglomération sont d'autant plus importantes que les rendements d'échelle sont élevés et les coûts de transaction faibles. La faible « échangeabilité » des services et la présomption de rendements d'échelle nettement moins importants que dans l'industrie

amènent ainsi à distinguer les analyses relatives à ces deux secteurs. On examinera également la situation française en matière de polarisation. Enfin, on étudiera le rôle particulier des activités d'innovation, dans la mesure où celles-ci pourraient bénéficier, au-delà de rendements d'échelle, d'externalités de connaissance (*knowledge spillovers*) localisées.

La concentration géographique en Europe : pas de tendance très nette mais des changements de localisation relativement importants dans les secteurs industriels

Conscients que l'intégration monétaire pourrait affecter les décisions de localisation des agents économiques, plusieurs économistes ont tenté récemment de mesurer l'ampleur respective des forces d'agglomération et de dispersion en Europe en établissant un diagnostic sur les phénomènes de concentration des activités pour les années récentes. Quelques études ont donc mesuré la concentration géographique des activités en Europe, ou à l'échelon des pays, dans un premier temps sur les secteurs industriels. Malgré des données et des méthodologies variées, un certain nombre de faits saillants émergent de ces études.

L'étude menée par Brühlhart (1998) révèle une augmentation de la concentration⁽¹⁾ géographique, à l'échelle de l'Union européenne, pour quatorze des dix-huit secteurs industriels considérés entre 1980 et 1990. Amiti (1998) obtient des résultats similaires révélant une augmentation de la concentration géographique, d'une part, générale et particulièrement apparente à partir des années quatre-vingt dans la plupart des pays de l'Union sur la période 1968-1990, et, d'autre part, à l'échelle de l'Union européenne pour la grande majorité des secteurs, pris individuellement. Une analyse plus détaillée de ces résultats semble confirmer les prédictions des nouvelles théories de l'économie géographique : les secteurs à rendements croissants et à fort contenu en biens intermédiaires sont les plus concentrés géographiquement en Europe. Les secteurs industriels sont relativement concentrés dans les pays du cœur de l'Europe qui ont accès à de grands marchés.

Plus récemment encore, un document de travail de la Commission européenne (Midelfart-Knarvik et alii, 2000) a examiné ces questions, à partir de données de répartition spatiale de trente-six secteurs industriels entre les pays de l'Union entre 1970 et 1997 (tableau 1). Bien que leurs résultats ne confirment pas complètement la tendance à la concentration observée par les études citées précédemment, ils mettent en évidence depuis le début des années quatre-vingt des changements significatifs de localisation de plusieurs types d'industries. Un certain nombre d'industries traditionnelles à fort contenu en main d'œuvre peu qualifiée, qui étaient auparavant assez

(1) Les commentaires sont volontairement intuitifs et concentration doit ici être entendu comme synonyme de polarisation. Le lecteur intéressé par les aspects techniques peut se référer aux articles cités pour plus de détails ou au rapport du Commissariat Général du Plan (1999) *op. cit.* ou encore à Houdebine (1999).

diffuses sur le territoire européen, ont eu tendance à se concentrer spatialement, vers les pays périphériques « à bas salaires ». Parmi les industries initialement concentrées, seule la moitié est restée concentrée. Une dispersion significative est apparue dans des industries spécifiques de moyenne et haute technologie, auparavant concentrées au cœur de l'Europe, vers des pays périphériques comme l'Irlande et la Finlande. Ces deux pays sont clairement identifiés comme ceux dont la structure industrielle a le plus changé sur les années récentes (*cf. infra*).

1. Structure par pays de la production manufacturière en Europe

En % du total de l'Union

	1970-1973	1982-1985	1988-1991	1994-1997
Autriche	2,1	2,4	2,5	2,4
Belgique	3,9	3,3	3,4	3,8
Danemark	1,4	1,4	1,3	1,6
Espagne	5,8	6,3	6,3	6,5
Finlande	1,3	1,8	1,8	1,7
<i>France</i>	<i>16,9</i>	<i>16,4</i>	<i>15,6</i>	<i>15,1</i>
Royaume-Uni	16,9	15,5	14,3	13,9
Allemagne	29,4	27,7	28,8	30,0
Grèce	0,7	1,0	0,7	0,7
Irlande	0,4	0,7	0,7	0,2
Italie	12,5	14,5	16,4	14,5
Pays-Bas	4,3	4,3	3,9	4,3
Portugal	0,9	1,2	1,2	1,4
Suède	3,6	3,3	3,2	3,1
Allemagne + France + Royaume-Uni	63,2	59,6	58,7	59,0
Espagne + Italie + Grèce + Portugal	19,9	23,0	24,6	23,1
Moyenne des coefficients de Gini de concentration géographique	0,576	0,549	0,56	0,549

Source : Midelfart-Knarvik et alii (2000).

La croissance du secteur des services, naturellement plus diffus, fait plus que compenser l'accroissement de la polarisation de certains secteurs industriels

L'étude précédente, bien que centrée sur les secteurs industriels, fournit quelques résultats sur l'évolution de la répartition spatiale des services, décomposés en cinq secteurs. Partant d'une relative hétérogénéité quant au poids des services dans l'économie des pays membres (leur part s'élevait de 40 % au Portugal à 66 % en Belgique en 1982), ils mettent en évidence une croissance générale de cette part, ainsi que le rattrapage des pays initialement les moins bien dotés (57 % au Portugal et 76 % en Belgique en

1996). La dispersion des secteurs de services semble avoir plutôt augmenté. Ceci serait dû à une demande de services plus dispersée, en particulier de la part des industries les plus intensives en services qui ont vu leur concentration géographique diminuer.

Une autre étude de la Commission (Hallet, 2000), utilisant des données régionales plutôt que nationales, met en évidence une relative stabilité des concentrations sectorielles aussi bien de l'industrie que des services entre 1980 et 1995. Selon celle-ci, l'importance croissante prise par les services, dont la localisation tend à suivre celle des revenus, atténuerait les risques de déplacement important d'activités.

Une tendance historique à la réduction des migrations intra-européennes

La tendance à la polarisation des activités économiques et son ampleur dépendent aussi du degré de mobilité du travail entre les zones concernées. Dans le cas des pays de l'Union européenne, les différentes étapes de l'intégration économique et monétaire n'ont pas renversé une tendance structurelle à l'affaiblissement des migrations intra-européennes. Cette inertie s'explique en partie par la force persistante des appartenances culturelles et linguistiques ainsi que par des différences institutionnelles encore fortes. Les flux de migration intra-européens sont essentiellement le fait de l'afflux exceptionnel de migrants d'Europe centrale et orientale vers l'Allemagne en particulier. En outre, les flux de migration entre pays européens sont peu sensibles aux différences de taux de chômage (Faini et alii, 1997) ou de taux de salaires⁽²⁾. Les migrations sont donc peu susceptibles de jouer un rôle dans les processus d'ajustement entre États membres.

L'examen récent (OCDE, 1999) de la présence des ressortissants de l'UE à 15 dans les pays européens (immigration intra-européenne) montre que c'est dans les petits pays (Luxembourg, Irlande, Belgique, Suisse) que la part des étrangers dans la population totale et active est la plus élevée. La France se trouve à un niveau intermédiaire plutôt faible⁽³⁾.

En revanche, les migrations temporaires entrantes et sortantes de travailleurs qualifiés se développent nettement ces dernières années, préfigurant probablement un dualisme dans la mobilité du travail selon son degré de qualification : inertie des non qualifiés, mobilité accrue des qualifiés. La mobilité croissante des personnels qualifiés accompagnerait alors les mouvements de concentration de certains secteurs manufacturiers à rendements croissants, des services financiers bancaires et des activités d'innovation (recherche et développement).

(2) Sauf les migrations transfrontalières.

(3) Les ressortissants de l'Union européenne représentent environ 40 % de la population active étrangère (qui représente elle-même 6,2 % de la population active totale), pour l'essentiel des ressortissants portugais, espagnols et italiens. La part des étrangers dans la population active ne cesse par ailleurs de baisser depuis vingt ans (OCDE, 1999).

Innovation et technologie sont plus concentrées que les activités économiques

De façon analogue aux travaux descriptifs sur la géographie productive de l'Union européenne, les travaux de l'OST (1998a) sur la localisation des activités d'innovation montrent, à partir de la mesure directe de la concentration géographique, une agglomération plus marquée des activités scientifiques (publications) et dans une moindre mesure technologiques (brevets) que des activités économiques dans l'Union européenne prise globalement, et dans la plupart des pays européens.

Ce diagnostic est particulièrement frappant dans le cas des pays avancés technologiquement (France, Allemagne, Suède...). Ainsi, l'Île-de-France concentre l'essentiel de la production technologique française. Selon le critère du dépôt de brevet européen, plus de 40 % de l'activité de recherche technologique nationale ont été exécutés dans cette région (OST, 1998b). Toutes institutions de recherche et d'innovation confondues, l'Île-de-France compte un peu plus du tiers des chercheurs de la recherche publique civile. Suivent ensuite les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (respectivement 10,8 et 8,6 % du total national). La répartition interrégionale (part de chaque région dans le total national) des dépenses de recherche et développement (R&D) par type d'entreprises est semblable à celle des chercheurs : près de 60 % des dépenses des grandes entreprises industrielles sont faites en Île-de-France. C'est également cette région qui présente le plus fort ratio des dépenses de R&D dans le PIB.

Plus récemment, une étude similaire (Paci et Usai, 2000) a confirmé la concentration extrême des activités à caractère technologique dans l'Union, bien que celle-ci ait eu tendance à diminuer dans les années quatre-vingt. Les auteurs utilisent une base de données de brevets européens, permettant d'identifier les régions d'invention. Ils mettent aussi en évidence une corrélation positive étroite entre la distribution régionale de l'activité à caractère innovateur et la productivité du travail.

Cette étude montre ainsi que les activités d'innovation les plus intenses se situent dans une proportion importante de régions allemandes (neuf régions allemandes parmi les vingt premières régions d'Europe en nombre de brevets par habitant), puis au sud du Royaume-Uni, en France sur la diagonale Paris-Lyon, ainsi qu'au nord de l'Italie (tableau 2). Une nette divergence avec les régions des pays du sud de l'Europe apparaît. Au total, les études de la répartition spatiale des activités d'innovation en Europe confirment empiriquement l'importance des effets d'agglomération dans ce domaine.

2. Intensité de l'innovation dans les vingt régions européennes les plus innovantes et productivité du travail en 1990

	Activité d'innovation ^(*)	Rang	Productivité du travail en 1990 ^(**)	Rang
Baden-Württemberg (Allemagne)	279	1	31 326	24
Zuid-Nederland (Pays-Bas)	242	2	26 235	61
Hessen (Allemagne)	239	3	35 046	3
Bayern (Allemagne)	224	4	29 164	42
Rheinland-Pfalz (Allemagne)	204	5	29 730	36
Île-de-France (France)	203	6	42 280	1
Nordrhein-Westfalen (Allemagne)	176	7	30 788	25
Rhône-Alpes (France)	155	8	32 107	14
Berlin (Allemagne)	116	9	33 894	7
East Anglia (Royaume-Uni)	107	10	25 303	71
Alsace (France)	104	11	33 426	9
Lombardia (Italie)	96	12	34 488	6
Schleswig-Holstein (Allemagne)	93	13	28 426	47
Hamburg (Allemagne)	91	14	40 889	2
Niedersachsen (Allemagne)	86	15	27 704	54
South East (Royaume-Uni)	85	16	28 107	49
Friuli Venezia Giulia (Italie)	85	17	31 534	21
Bourgogne (France)	81	18	30 330	29
Piemonte (Italie)	81	19	31 791	16
Saarland (Allemagne)	81	20	28 759	44

Notes : (*) Nombre de brevets par million d'habitants ; (**) PIB par million d'employés, en PPA.

Source : Paci et Usai (2000).

La concentration géographique en France

Les études citées précédemment, menées à l'échelle de l'Union ne permettent pas d'examiner spécifiquement la concentration géographique interne aux États membres. Mais les études existantes sur la France (Maurel et Sédillot, 1997 ou Houdebine, 1999), examinant la répartition des activités entre zone d'emploi ou département, fournissent des résultats assez similaires à ceux portant sur l'Europe dans son ensemble. Relativement aux autres secteurs, les activités à plus forts rendements d'échelle sont les plus agglomérées. L'évolution au cours des dernières années est ici aussi ambiguë : selon l'échelon géographique considéré, la concentration aurait tendance soit à augmenter (zones d'emploi), soit à diminuer (départements).

Spécialisation ou diversification des pays membres ?

Historiquement l'analyse de la localisation a d'abord été étudiée empiriquement par le biais des échanges commerciaux. Les statistiques d'échanges extérieurs ne permettent pourtant qu'imparfaitement de juger de l'organisation des activités dans l'espace : l'analyse menée entre différents pays ne rend pas compte d'éventuelles spécialisations régionales à l'intérieur des pays, ni des phénomènes d'agglomération à l'échelle d'un pays. Mais la richesse des données d'échanges extérieurs permet des analyses plus précises de la spécialisation en matière de secteurs ou de produits, voire de distinguer à l'intérieur de catégories de produits des caractéristiques plus fines, comme la qualité ou le contenu technologique. Toutefois, les études les plus récentes des structures industrielles en Europe se fondent aujourd'hui sur des données de production nationales ou régionales.

On s'intéresse ici dans un premier temps aux similarités ou dissemblances des structures industrielles en Europe et à leur évolution entre 1970 et 1997. La localisation vue au travers des échanges commerciaux est ensuite analysée et révèle l'importance de la qualité des produits.

Spécialisation et similarité des structures de production nationales

Mesurée au moyen de l'indice de Krugman, qui se fonde sur les écarts entre la structure sectorielle d'un pays et la structure moyenne de l'Union, la spécialisation moyenne des pays de l'Union aurait eu tendance à baisser au cours de la décennie soixante-dix et à augmenter depuis (tableau 3). Autrement dit, les structures industrielles seraient dans un premier temps devenues plus semblables, puis se seraient différenciées (Midelfart-Knarvik et alii, 2000).

Ce résultat reste vrai pour d'autres indicateurs de spécialisation. L'augmentation de la spécialisation est aussi le fait de chacun des pays (à l'exception des Pays-Bas) pris séparément vis-à-vis de l'Union, mais se retrouve aussi dans des mesures bilatérales de similarité. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont les structures industrielles les plus voisines et les plus dissemblables de la Grèce et de l'Irlande, avec lesquelles leur dissimilarité s'accroît.

De façon plus précise, les auteurs caractérisent les structures sectorielles de chaque pays par différents critères qualitatifs afin d'apprécier les changements de spécialisation. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont ainsi caractérisés classiquement par une composition favorable aux secteurs à forts rendements d'échelle, à fort contenu technologique et en main d'œuvre qualifiée. Leur spécialisation relative en Europe selon ces critères se serait cependant légèrement affaiblie au profit des deux pays qui ont connu la plus forte évolution de leur spécialisation depuis le début des années quatre-vingt, à savoir la Finlande et l'Irlande, précisément vers des secteurs à fort contenu technologique.

3. Indice de spécialisation de Krugman (données de production)

	1970-1973	1980-1983	1988-1991	1994-1997	1994-1997/ 1980-1983
Autriche	0,31	0,27	0,28	0,35	0,07
Belgique	0,33	0,35	0,38	0,45	0,10
Danemark	0,56	0,55	0,58	0,59	0,03
Espagne	0,44	0,29	0,33	0,34	0,05
Finlande	0,60	0,51	0,53	0,59	0,08
France	0,20	0,19	0,21	0,20	0,01
Royaume-Uni	0,23	0,19	0,22	0,21	0,02
Allemagne	0,32	0,31	0,35	0,37	0,06
Grèce	0,53	0,58	0,66	0,70	0,12
Irlande	0,70	0,62	0,66	0,78	0,16
Italie	0,35	0,35	0,36	0,44	0,09
Pays-Bas	0,51	0,57	0,55	0,52	-0,05
Portugal	0,54	0,48	0,59	0,57	0,09
Suède	0,42	0,39	0,40	0,50	0,10
Moyenne	0,43	0,40	0,44	0,47	—
Moyenne pondérée	0,33	0,30	0,33	0,35	—

Lecture : L'indice mesure la distance de la structure sectorielle de l'industrie d'un pays (en 36 secteurs) à la structure moyenne de l'UE (hors Luxembourg), sur différentes périodes de 4 ans.

Source : Mitelfart-Knarvik et alii (2000).

L'analyse en termes d'échanges commerciaux révèle la dimension supplémentaire de la qualité

Les deux premières vagues d'intégration européenne, création du Marché commun et du Marché unique, se sont accompagnées d'une forte croissance des échanges intra-européens. Pourtant, contrairement au raisonnement traditionnel en termes d'avantage comparatif, ces échanges n'ont pas entraîné une forte spécialisation des pays membres : le commerce inter-branches, premier type de commerce encore au début des années quatre-vingt, a sensiblement diminué depuis. Corrélativement, on constate la progression du caractère intra-branche des échanges intra-communautaires (CEPII, 1997). Mais les échanges intra-européens s'appuient désormais largement sur une différenciation verticale des produits, dimension qui n'avait pas été anticipée jusque là. Les échanges intra-européens sont aujourd'hui d'abord des échanges croisés de produits de qualités différentes.

On retrouve dans les résultats de l'analyse fine des échanges extérieurs de l'Union (Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci, 1999) une nette distinction entre le cœur et la périphérie de l'Europe, dont les situations diver-

gent fortement (tableau 4). S'il y a une similarité apparente des productions en Europe (*cf. supra*), il y a aussi spécialisation des pays selon une échelle de qualité. La Grèce apparaît notamment spécialisée à la fois dans la basse technologie et la basse qualité, alors que le cœur de l'Europe est davantage positionné sur la haute technologie et la haute qualité.

4. Contributions positives au solde des pays par gamme de prix-qualité et de contenu technologique, 1996

Qualité \ Technologie	Haute	Autre
	Haute	Royaume-Uni Suède France
Moyenne	France Suède Finlande	Finlande, Grèce, Portugal, Autriche, Royaume-Uni, Belgique-Luxembourg, Pays-Bas, Espagne
Basse	—	Grèce, Italie, Portugal, Espagne

Source : Fontagné, Freudenberg et Ünal-Kesenci (1998).

La position de la France vue par les échanges extérieurs est conforme à l'analyse de spécialisation menée en termes de localisation de la production puisqu'elle se révèle spécialisée dans la haute technologie, à laquelle s'ajoute la spécialisation vers le haut de gamme, indépendamment de la technologie.

Des régions de l'Europe ?

On a vu jusqu'ici que les données sectorielles d'emploi ou de production, tout comme les données de commerce international, révèlent une forte diversification (soit une faible spécialisation) des économies européennes. Symétriquement, lorsque la répartition géographique des activités de l'Union est appréciée entre pays, il n'apparaît pas non plus de mouvements notables d'agglomération dans les années récentes. Mais en est-il vraiment de même si ces mesures sont conduites à l'échelon régional plutôt que national ? On peut en effet penser que l'effacement graduel des barrières nationales aux échanges de biens et de facteurs pourrait accroître les spécialisations régionales, jusqu'à présent par le cadre national. Celles-ci pourraient à terme dépendre davantage de la position géographique et économique de la région au sein de l'Union européenne.

De fait les spécialisations régionales semblent jusqu'à présent se déterminer de façon interne à chaque pays plutôt que par référence à l'ensemble de l'Europe, dans la mesure où la diversification des pays reste forte et les

régions spécialisées à l'intérieur de chaque pays. En matière de disparités régionales de richesses au sein des régions de l'Union, le phénomène est similaire.

La nature des spécialisations au niveau régional

Il est clair que l'étude des spécialisations à l'échelon régional diffère fortement de celle conduite au niveau national. Les régions sont plus spécialisées que les nations. Tant les études conduites sur un seul pays que des études portant sur les régions européennes amènent en effet à nuancer le constat de structures de productions diversifiées au sein de l'Europe. De Nardis, Goglio et Malgarani (1996), sur la base de régions homogènes sur la période 1978-1989, défendent notamment la thèse d'une forte spécialisation régionale, la dispersion de la production manufacturière étant plus prononcée entre régions qu'entre États.

Fatas (1997) met également en évidence une spécialisation des économies européennes ne s'articulant pas aux nations mais plutôt aux régions. Selon lui, l'intégration réelle et, dans les faits, monétaire semble au contraire avoir favorisé la spécialisation régionale, les nations tendant quant à elles à se déspecialiser. En outre, la Monnaie unique s'accompagne d'une réduction de l'incertitude : le commerce inter-branches pourrait continuer à se réduire au profit des échanges intra-branche (Fontagné et Freudenberg, 1998).

Ce résultat renforce l'hypothèse d'une diversification des nations européennes accompagnant un phénomène d'accélération de la polarisation à l'intérieur des nations. Le cas de la France est particulièrement conforme à ce scénario. Ainsi, l'Île-de-France concentre de plus en plus les activités intensives en travail très qualifié, tandis que le commerce français avec les autres pays européens repose sur des avantages comparatifs répartis sur de nombreux secteurs industriels. Mais il s'appuie sur une spécialisation dans la haute technologie, et dans les qualités de moyen et haut de gamme des secteurs de basse et de moyenne technologie. En outre, la France conserve et approfondit ses avantages comparatifs dans de nombreuses activités de service (grande distribution, tourisme...).

Croissance régionale et politiques régionales

Les résultats observés en matière de convergence des régions en Europe sont nuancés. L'analyse sur longue période (1950-1990) révèle bien une certaine convergence des régions européennes mais, d'une part, cette convergence est très lente (il faudrait trente ans pour combler la moitié de l'écart initial en termes de revenu par tête) et, d'autre part, sur la période la plus récente, on n'observe plus de convergence mais une divergence entre régions européennes. Plusieurs auteurs suggèrent en effet que les disparités de revenu ont décliné entre pays mais augmenté entre régions d'un même pays : ce phénomène existe notamment en Espagne et au Portugal, qui ont crû plus vite que les autres pays européens, mais, semble-t-il, au prix d'un

phénomène d'agglomération interne générateur de disparités. Ce paradoxe pourrait s'expliquer par la faible mobilité des travailleurs entre pays européens, notamment en raison de barrières culturelles et linguistiques. De façon similaire, les coûts de transaction inter-pays ont probablement été jusqu'à présent supérieurs aux coûts intra-pays.

Plusieurs études empiriques (Fayolle et Lécuyer, 2000 ou Martin, 1999) amènent ainsi à nuancer l'idée d'une convergence des régions en Europe⁽⁴⁾. Elles semblent aussi indiquer que les politiques structurelles passées ne portent qu'une responsabilité limitée dans la convergence de long terme en Europe. De fait, la convergence apparente des régions européennes peut être attribuée presque exclusivement aux différences nationales de revenu. On peut aussi dire que la capacité d'une région défavorisée à combler tout ou partie de son retard est largement conditionnée par son appartenance nationale.

De façon générale, le risque que l'intégration européenne accroisse les inégalités territoriales en Europe doit être envisagé. Mais il faut être prudent quant à l'effet des politiques régionales visant à atténuer les disparités économiques spatiales. D'un point de vue théorique, l'hypothèse du « rattrapage » des régions initialement les plus défavorisées est contredite par la nouvelle économie géographique qui prédit au contraire une tendance à l'agglomération consécutive à l'intégration, source de croissance globale mais porteuse d'inégalités spatiales. On pense aussi souvent que les politiques publiques, notamment les investissements en infrastructures dirigés vers les pays les moins avancés, sont susceptibles de favoriser le rattrapage. Mais la situation doit être nuancée par la prise en compte des forces d'agglomération. Selon que les infrastructures financées sont intra-régionales ou inter-régionales par exemple, on peut aboutir à des effets différents : l'amélioration des transports au sein d'une région moins avancée est un facteur de convergence, alors que la construction d'une autoroute reliant une région moins favorisée à une région plus favorisée est susceptible d'accroître la concentration dans la région favorisée (Jayet, Puig et Thisse, 1996).

Conclusion

Les tendances récentes de la répartition spatiale des activités économiques et d'innovation en Europe amènent à nuancer la vision d'une Europe homogène tant sur le plan économique que géographique.

À une apparente progression des échanges croisés entre États membres, caractéristique d'un affaiblissement de l'avantage comparatif classique, s'oppose une logique de différenciation et de spécialisation des pays, à la fois sur les échelles de qualité et de technologie. Les échanges intra-européens sont aujourd'hui en premier lieu, des échanges de produits diffé-

(4) Il y a de longue date un débat sur la réalité de la convergence macroéconomique en Europe, dans lequel nous n'entrons pas ici.

renciés verticalement, reflet d'asymétries structurelles entre les États membres de l'Union.

D'autre part, la convergence macroéconomique entre pays ne saurait masquer une forte hétérogénéité régionale dans les pays membres. La répartition des activités, loin d'être homogène dans chaque pays, révèle des régions spécialisées et une polarisation des secteurs et activités à plus forts rendements d'échelle au sein de l'Union, mais surtout au sein des États.

L'approfondissement croissant des échanges intra-branches, la persistance des effets de frontière, la faiblesse historique de la mobilité du travail intra-européenne conduisent à conclure pour la France, comme pour les pays européens du « noyau dur », que les forces d'agglomération resteraient limitées à l'intérieur des espaces nationaux⁽⁵⁾, ce qui préserverait la physiologie globale d'une Europe constituée d'États diversifiés.

Mais il subsiste indubitablement un facteur de divergence régionale en Europe : les disparités régionales pourraient s'accroître sous l'impulsion d'un double mouvement de polarisation et de spécialisation. Fondées sur les différences de qualité et de contenu technologique des produits que l'on observe dès à présent, de telles spécialisations seraient susceptibles de s'accroître au cours du temps.

Ces sources d'hétérogénéité spatiale ont une logique économique forte, et sont porteuses de croissance globale, en raison de leur caractère cumulatif. Dès lors, les institutions susceptibles d'accompagner le développement de ce scénario dans une logique de cohésion ou d'équité spatiale doivent faire face au traditionnel arbitrage entre efficacité et équité.

Mais la croissance et la cohésion ne sont pas antinomiques, pour autant que les politiques ne verrouillent pas les régions en difficulté dans un environnement inadapté. En effet, le jeu des forces de polarisation et des forces contraires dispersion n'est pas un jeu à somme nulle. D'après les expériences de développement réussi (en Irlande par exemple) et l'observation des déterminants de la mobilité des firmes, le succès d'une région ne se fait pas nécessairement au détriment d'une autre.

L'observation du comportement de localisation des firmes multinationales suggère que les gains d'agglomération sont importants mais non inexorables. Les choix de localisation des unités productives des firmes dépendent moins de la disponibilité d'avantages de coûts que d'éléments leur permettant d'accroître leur capacité d'apprentissage et d'innovation (main d'œuvre qualifiée, réseaux de savoir-faire et capacités technologiques) éléments qui peuvent être favorisés par les politiques publiques des différents pays membres. Celles-ci peuvent permettre de construire les bases de compétence (qualifications productives) des régions.

(5) Si l'on excepte certaines activités intensives en personnels très qualifiés comme certains services financiers, d'ores et déjà assez concentrées.

Un rapport récent du CEPR (Braunerhjelm et *alii*, 2000) suggère que des politiques régionales visant à maintenir la répartition des activités, sans mettre en œuvre les conditions d'amélioration de leur environnement même (qualifications, infrastructures...), peuvent paradoxalement accroître les tendances à la polarisation qu'elles cherchent à éviter. En enfermant les régions, en difficulté dans des structures d'activités inadaptées, certaines aides discrétionnaires des États aux entreprises en difficulté peuvent désinciter les agents de rechercher des opportunités d'innovation, de création d'emplois et de croissance économique. Mais de nombreuses politiques horizontales, par leur impact sur la localisation des activités, peuvent à l'inverse prévenir une polarisation excessive. La politique régionale pourrait gagner à passer d'une logique d'aide financière passive à une logique plus volontariste visant notamment l'investissement dans la formation et la qualification de la main-d'œuvre, permettant de favoriser le transfert de connaissances et de savoir-faire entre les parties prenantes de l'agglomération. Les travailleurs qualifiés sont également plus mobiles et davantage enclins à passer dans de nouveaux domaines d'activité.

En outre, un environnement fiscal et réglementaire efficace peut encourager la création d'entreprises. Ceci n'exige pas pour autant l'instauration de très faibles impôts sur les bénéficiaires mais plutôt la mise en œuvre d'une structure fiscale permettant un lien clair entre les impôts acquittés par les firmes et les bénéficiaires qu'elles tirent de leur localisation (infrastructures, services publics, de qualité...). Il s'agit en fait d'encourager l'agglomération des firmes qui permet d'utiliser les externalités technologiques et de connaissances.

Références bibliographiques

- Amiti M. (1998) : « New Trade Theory and Industrial Location in the EU: A Survey of Evidence », *Oxford Review Economic Policy*, vol. 14, n° 2.
- Braunerhjelm P., R. Faini, V. Norman, F. Ruane et P. Seabright (2000) : « Integration and the Regions of Europe: How the Right Policies can Prevent Polarization », *CEPR Report 'Monitoring European Integration'*, 10.
- Brühlhart M. (1998) : « Trading Places: Industrial Specialisation in the European Union », *Journal of the Common Market Studies*, 36, 3.
- CEPII (1997) : « Trade Patterns Inside the Single Market », *The Single Market Review*, IV, (2), European Communities, Kogan Page.
- De Nardis S., A. Goglio et M. Malgarani (1996) : « Regional Specialization and Shocks in Europe: Some Evidence from Regional Data », *Weltwirtschaftliches Archiv*, 132, (2), pp. 197-214.
- Commissariat Général du Plan (1999) : *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Economica, Collection Rapport du Plan.

- Emerson M. et D. Gros (1992) : *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, Oxford University Press.
- Faini R., G. Galli, P. Gennari et F. Rossi (1997) : « An Empirical Puzzle: Falling Migration and Growing Unemployment. Differentials among Italian Regions », *European Economic Review*, 41, 3-5, pp. 571-580.
- Fatas A. (1997) : « EMU: Countries or Regions? Lessons from the EMS Experience », *European Economic Review*, 41, 3-5, pp. 743-751.
- Fayolle J. et A. Lecuyer (2000) : « Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels. Un bilan d'étape », *Revue de l'OFCE*, n° 73, pp. 165-196.
- Fontagné L. et M. Freudenberg (1998) : *Endogenous (A)Symmetric Shocks in the Monetary Union*, CEPR Symposium on New Issues in Trade and Location, Lund, 28-30 août.
- Fontagné L., M. Freudenberg et D. Ünal-Kesenci (1999) : « Trade in Technology, and Quality Ladders: Where do EU Countries Stand? », *Journal of Development Planning Literature*, 14, 4.
- Hallet M. (2000) : « Regional Specialisation and Concentration in the EU », *Economic Papers, Commission Européenne*, 141, mars.
- Houdebine M. (1999) : « Concentration des activités économiques et spécialisation des départements français », *Économie et Statistique*, n° 326-327,
- Jayet H., J-P. Puig et J-F. Thisse (1996) : « Enjeux économiques de l'organisation du territoire », *Revue d'Économie Politique*, n° 1, pp. 127-158.
- Krugman P. (1991) : « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, 99, 3, pp. 483-499.
- Martin P. (1999) : « Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe? », *The World Economy*, vol. 21, n° 6, pp.757-774.
- Maurel F. et B. Sédillot (1997) : « La concentration géographique des industries françaises », *Économie et Prévision*, n° 131, vol. 5.
- Midelfart-Knarvik K., H. Overman, S. Reding et A. Venables (2000) : « The Location of European Industry », *Economic Papers, Commission Européenne*, 142, avril.
- OCDE (1999) : *Tendances des migrations internationales*, Rapport SOPEMI, Paris.
- OST (1998a) : « The Dynamic of Science and Technology Activities in the EU Regions », *TSER Project*, 1093.
- OST (1998b) : *Indicateurs de la science et de la technologie*, Economica.
- Paci R. et S. Usai (2000) : « Technological Enclaves and Industrial Districts: An Analysis of the Regional Distribution of Innovative Activity in Europe » *Regional Studies*, 34, 2, pp. 97-114.

Complément B

Quelques tendances affectant la répartition spatiale de la population, de l'emploi et de la valeur ajoutée en France métropolitaine, entre 1982 et 1999

Jean-François Royer

INSEE

L'objectif de ce complément est de dégager quelques évolutions principales ayant marqué l'espace métropolitain au cours des deux dernières décennies. Faute de modèle intégrant dans une vue unique la population, l'emploi avec la production, dans un détail de localisation suffisant, il s'agit ici de juxtaposer des descriptions partielles. L'ordre adopté est : population, puis emploi, puis production. Pour éviter des redites, cela conduit à privilégier certains enchaînements, alors que l'inverse serait souvent justifié aussi.

Au cours de ces deux décennies, la France a traversé diverses périodes conjoncturelles ; une partie des analyses utilisera un découpage en quatre sous-périodes de même durée, caractérisées dans le tableau 1. En ce qui concerne la population, les trois recensements de 1982, 1990 et 1999 permettent de situer les évolutions des années quatre-vingt-dix par rapport à celles de la décennie antérieure.

1. Les quatre périodes

	1982-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Taux de croissance du PIB en volume par an (%)	1,6	3,4	0,9	2,0
Variation d'emploi	- 230 000	+ 820 000	- 360 000	+ 650 000

Source : INSEE.

Une analyse de répartition spatiale a besoin d'une maille géographique d'observation et toute maille oriente la description, en permettant d'apercevoir certaines tendances et en en masquant d'autres. Dans cet article nous privilégions une maille large, celle des huit zones d'étude de l'aménagement du territoire (ZEAT, cf. tableau 2), tout en faisant appel en tant que de besoin à une maille beaucoup plus fine, celle des 348 zones d'emploi, ou à un découpage permettant d'apprécier l'urbanisation, celui des aires urbaines.

2. Les huit ZEAT

	Poids en %		
	PIB 1998	Emploi 1998	Population 1999
Île-de-France (IdF)	28,4	22,3	18,7
Bassin parisien hors IdF	15,9	17,3	17,9
Nord	5,4	5,9	6,8
Est	8,0	8,4	8,8
Ouest	11,1	12,9	13,3
Sud-Ouest	9,3	10,4	10,5
Centre-Est	11,6	12,1	11,9
Méditerranée	10,3	10,7	12,1
Métropole	100,0	100,0	100,0

Source : INSEE.

Population

L'équilibre entre les ZEAT

Dans un contexte de croissance démographique qui se modère, les gros excédents naturels de la période 1990-1999 apparaissent en Île-de-France et au Nord et à l'Est (tableau 3). Les mouvements migratoires internes redistribuent la population à un degré considérable au profit surtout du midi méditerranéen et de l'Ouest-Sud-Ouest. Le fait nouveau le plus significatif de la dernière décennie est le solde fortement négatif de l'Île-de-France : le solde négatif des entrées-sorties avoisine 500 000, alors qu'il était de l'ordre de 50 000 entre 1982 et 1990 (tableau 4, dans lequel les soldes sont ramenés à une année).

3. Répartition de la population sur le territoire : mouvements de la décennie

En milliers

	Population		Naissances moins décès	Entrées moins sorties
	Total	1990-1999		
Île-de-France	11 000	+ 291	+ 786	- 494
Bassin parisien	10 500	+ 185	+ 277	- 92
Nord-Pas-de-Calais	4 000	+ 32	+ 177	- 145
Est	5 000	+ 134	+ 176	- 42
Ouest	8 000	+ 318	+ 142	+ 176
Sud-Ouest	6 000	+ 222	- 23	+ 245
Centre-Est	7 000	+ 282	+ 227	+ 56
Méditerranée	7 000	+ 439	+ 92	+ 347
Total Métropole	58 500	+ 1 903	+ 1 853	+ 50

Source : Recensements de la population, INSEE.

4. Répartition de la population sur le territoire : soldes apparents des entrées-sorties en année moyenne

	1962-1968	1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Île-de-France	+ 63 000	+ 15 000	- 40 000	- 6 000	- 55 000
Bassin parisien	+ 21 000	+ 16 000	+ 4 000	- 2 000	- 10 000
Nord-Pas-de-Calais	- 8 000	- 17 000	- 21 000	- 21 000	- 16 000
Est	- 3 000	- 1 000	- 15 000	- 17 000	- 5 000
Ouest	- 7 000	+ 10 000	+ 17 000	+ 8 000	+ 20 000
Sud-Ouest	+ 32 000	+ 17 000	+ 25 000	+ 29 000	+ 27 000
Centre-Est	+ 41 000	+ 21 000	+ 10 000	+ 14 000	+ 6 000
Méditerranée	+ 90 000	+ 56 000	+ 58 000	+ 51 000	+ 39 000
Total Métropole	+ 229 000	+ 118 000	+ 37 000	+ 55 000	+ 6 000

Source : Recensements de la population, INSEE.

Urbain-rural

Il faut d'abord bien voir que, en masse, les zones rurales ne contribuent plus significativement aux grands équilibres démographiques ; l'essentiel se passe dans les aires urbaines et entre elles. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner le niveau des flux et des soldes affectant l'espace à dominante rurale : entre 1990 et 1999, celui-ci a gagné 410 000 habitants par apport migratoire, mais 94 % de ce gain concerne les périphéries rurales des aires urbaines dynamiques. Si l'on se limite au « rural isolé », la variation de population est très faible, solde naturel et solde migratoire de signes opposés s'équilibrant à un niveau bas (de l'ordre de 150 000 sur la période).

Huit Zones d'études et d'aménagement du territoire (ZEAT)

a. Île-de-France

Population : 11,0 (18,7 %)
Emploi total : 5,0 (22,3 %)
PIB : 2,4 (28,4 %)



b. Ouest

Population : 7,8 (13,3 %)
Emploi total : 2,9 (12,9 %)
PIB : 0,9 (11,2 %)



c. Bassin parisien

Population : 10,5 (17,9 %)
Emploi total : 3,9 (17,3 %)
PIB : 1,3 (15,9 %)



d. Sud-Ouest

Population : 6,2 (10,5 %)
Emploi total : 2,3 (10,4 %)
PIB : 0,8 (9,2 %)



e. Nord

Population : 4,0 (6,8 %)
Emploi total : 1,3 (5,9 %)
PIB : 0,5 (5,4 %)



f. Centre-Est

Population : 7,0 (11,9 %)
Emploi total : 2,7 (12,1 %)
PIB : 1,0 (11,6 %)



g. Est

Population : 5,2 (8,8 %)
Emploi total : 1,9 (8,4 %)
PIB : 0,7 (8,0 %)



h. Méditerranée

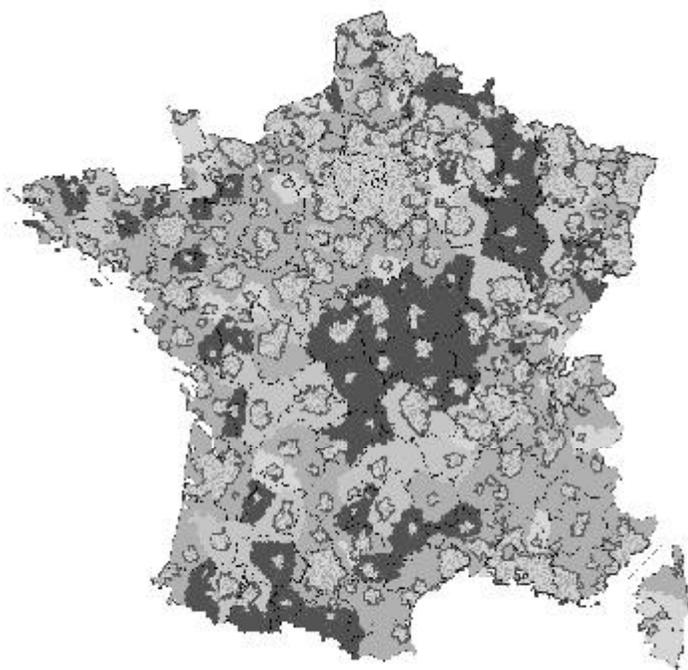
Population : 7,1 (12,1 %)
Emploi total : 2,4 (10,7 %)
PIB : 0,9 (10,2 %)



Notes : Entre parenthèses : part en % dans la métropole ; Population : 1999, en millions d'habitants ; Emploi total : 1998, en millions d'emplois ; PIB : 1998, en milliards de francs courants.

L'urbanisation s'est poursuivie tout au long de la période, avec un étalement de plus en plus marqué (qui rend difficile de la percevoir pleinement à limites constantes). Hors des aires urbaines, la croissance des communes est directement liée à leur degré de proximité avec l'aire urbaine et avec la taille de celle-ci. (carte 1). Dans les aires urbaines, les taux de progression démographique vont en s'accroissant du centre vers la périphérie.

1. Croissance des espaces ruraux : une forte inégalité géographique



IGN 1999, INRA/INSEE, 2000.

Évolution de la population de l'espace à dominante rurale entre 1990 et 1999

- *Négative autour d'une aire urbaine dont l'évolution de population est négative*
- *Positive autour d'une aire urbaine dont l'évolution de population est négative*
- *Négative autour d'une aire urbaine dont l'évolution de population est positive*
- *Positive autour d'une aire urbaine dont l'évolution de population est positive*
- *Espaces urbains*

Note: Les communes de l'espace à dominante rurale ont été rassemblées en groupes formés par les communes pour lesquelles l'aire urbaine la plus proche est la même.

Source : Recensements de la population, INSEE (extrait de Bessy-Hilal, 2000).

Par rapport à ce modèle prépondérant de l'étalement, on note que d'autres phénomènes importants de redistribution interne aux aires urbaines se produisent : une certaine reprise des hypercentres (sous l'effet de la croissance des populations étudiantes et des efforts faits pour les loger près des centres) ; dans la dernière période, une inversion de la tendance démographique favorable aux banlieues dans les environnements « difficiles » des plus grandes aires urbaines (Paris, Lyon), où l'on constate de fortes déprises ; une certaine modération de la croissance des périphéries moins denses, en même temps que celles-ci s'étendent de plus en plus loin.

5. Croissances démographiques comparées des trois parties concentriques des aires urbaines

En %

	Taux d'évolution annuel moyen					
	1990-1999			1982-1990		
	Total	Dû au solde naturel	Dû au solde des entrées-sorties	Total	Dû au solde naturel	Dû au solde des entrées-sorties
Ville-Centre	0,12 (0,16)	0,46 (0,45)	-0,34 (-0,29)	-0,09 (-0,08)	0,53 (0,52)	-0,62 (-0,60)
Banlieue	0,42 (0,51)	0,65 (0,46)	-0,23 (0,05)	0,86 (0,94)	0,72 (0,59)	0,14 (0,35)
Couronne périurbaine	1,03 (1,01)	0,40 (0,37)	0,63 (0,64)	1,89 (1,80)	0,42 (0,40)	1,47 (1,40)
Ensemble des 361 aires urbaines	0,40 (0,44)	0,52 (0,43)	-0,12 (0,01)	0,61 (-0,59)	0,58 (0,53)	0,03 (0,06)

Note : Les taux entre parenthèses sont calculés sans l'aire urbaine de Paris.

Sources : Recensements de la population, INSEE et Bessy-Pietri (2000).

Concentration spatiale ou pas ?

Entre 1982 et 1999, la part des trois régions les plus peuplées (Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) dans la population métropolitaine est passée de 35 à 36 % tandis que la part des cinq les moins peuplées (Corse, Limousin, Franche-Comté, Auvergne, Champagne-Ardenne) s'abaissait de 8,7 à 8,1 %. À ce niveau d'observation, il y a eu une certaine concentration, encore qu'il faille noter la stabilisation de la part de la plus grande région (Île-de-France) dans la dernière période.

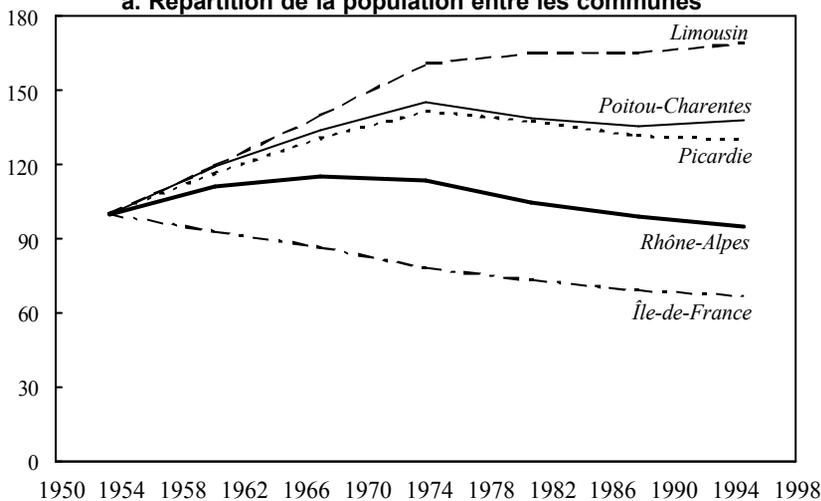
À l'intérieur des régions, deux mouvements s'opposent : une tendance, analogue à la macro-tendance nationale, de concentration de la population sur les zones d'emploi les plus importantes et notamment celle de la capitale régionale ; une tendance inverse de déconcentration due à l'étalement de plus en plus marqué des grandes villes (graphiques 1a et b). La première

l'emporte dans les régions rurales ; la seconde devient prédominante dans les grandes régions urbaines.

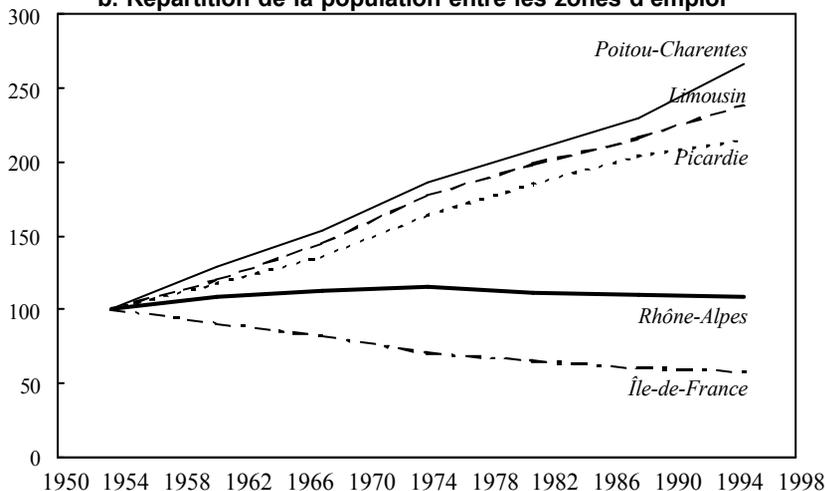
En résumé, la population se concentre dans les grands ensembles urbains, mais ceux-ci simultanément gagnent de plus en plus d'espace.

1. Concentration spatiale de la population, 1954-1999

a. Répartition de la population entre les communes



b. Répartition de la population entre les zones d'emploi



Lecture : On mesure les inégalités dans la répartition spatiale de la population par indice de Theil (indice 100 en 1954). Cet indice est d'autant plus grand que la population est concentrée. Pour chaque groupe, on a tracé la courbe d'une région représentative, plus l'Île-de-France. Pour les régions de province, les courbes du graphique 1a sont « en cloche ». La croissance initiale de la courbe traduit la période de fort développement des agglomérations et la fin de l'exode rural. La décroissance qui suit, dans la plupart des régions, correspond à la péri-urbanisation et à la répartition plus homogène qu'elle engendre. Pour les six régions les plus urbaines (groupe 1), les courbes du graphique 1b baissent à partir des années quatre-vingt. Cela traduit la stabilité, voire la baisse, du poids de la capitale régionale. Pour les autres régions, la forte croissance des courbes correspond au dynamisme de la capitale régionale et, dans certains cas, d'autres grandes villes.

Source : Recensements de la population, INSEE (extrait de Duée, 2000).

L'emploi

L'équilibre entre les ZEAT

La quasi-totalité des créations nettes d'emploi depuis vingt ans est observée dans les quatre ZEAT de l'Ouest et du Sud (tableau 6) ; à signaler particulièrement le déficit de création d'emploi en Île-de-France dans les années quatre-vingt-dix, tant dans la période de récession (pertes très importantes) que depuis 1994 (gains faibles).

6. Évolution de l'emploi : contribution de chaque ZEAT dans l'accroissement de l'emploi de la période

	<i>En milliers d'emplois</i>			
	1982-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Île-de-France (IdF)	+ 6	+ 299	- 156	+ 58
Bassin parisien hors IdF	- 91	+ 94	- 68	+ 76
Nord	- 50	+ 6	- 20	+ 48
Est	- 37	+ 18	- 15	+ 48
Ouest	- 57	+ 69	- 25	+ 131
Sud-Ouest	- 2	+ 77	- 18	+ 93
Centre-Est	- 31	+ 121	- 62	+ 115
Méditerranée	+ 31	+ 136	+ 4	+ 83
Métropole	- 230	+ 818	- 361	+ 651

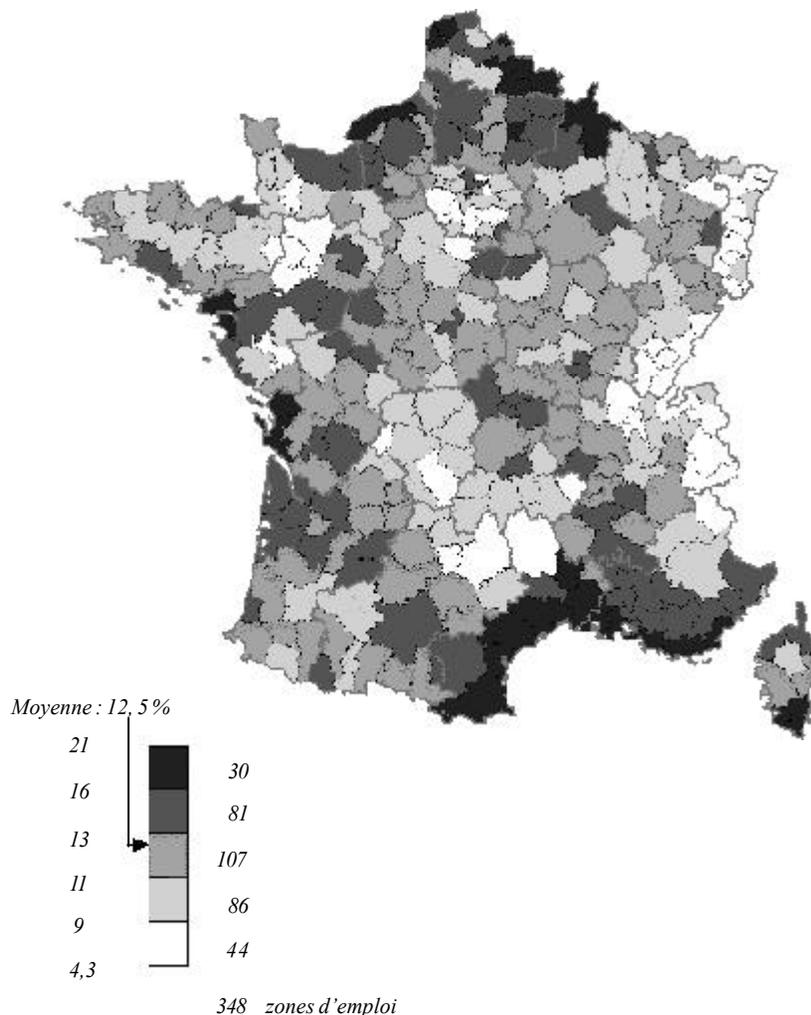
Source : Estimations d'emploi INSEE (lieu de travail).

Grande stabilité de la carte des taux de chômage

Cette carte présente depuis de nombreuses années des taux forts dans le midi méditerranéen, spécialement en Languedoc-Roussillon, et dans le Nord ; alors que la carte des créations d'emploi par zone d'emploi est beaucoup plus contrastée (et cohérente avec l'analyse par ZEAT).

Les mises en relation simples du genre « taux de chômage élevé provoque émigration qui assure égalisation à terme des taux de chômage » ou « faiblesse des créations d'emploi entraîne taux de chômage élevé » ne sont donc pas pertinentes. L'analyse simultanée des migrations d'actifs et des tendances de l'emploi et du chômage pour les différentes zones d'emploi reste à faire, du moins pour la période la plus récente. Les variations des taux d'activité, notamment féminins, entre les zones d'emploi, sont également considérables, et doivent être intégrées dans cette analyse.

2. Taux de chômage par zone d'emploi, 4^e trimestre 1996



Source : INSEE.

Le rôle des structures productives

L'agrégation au niveau des ZEAT de l'analyse des « structures industrielles locales et formes d'organisation économique » développée au niveau des zones d'emploi (Lainé, 1999) montre que les zones qui ont connu les évolutions les plus favorables de l'emploi industriel sont d'une part celles « à densité industrielle faible », d'autre part certaines zones à densité industrielle forte dominées par des groupes nationaux ou régionaux ou des PME indépendantes ; l'effet régional en faveur des ZEAT de l'ouest et du centre-est est marqué.

**7. Les structures industrielles locales :
part dans l'emploi industriel de chaque ZEAT
(situation au 31 décembre 1996)**

	<i>En %</i>								
	Île-de-France	Bassin parisien	Nord	Est	Ouest	Sud-Ouest	Centre-Est	Méditerranée	Ensemble
• 1	0		0	0	0	0,5	0	2,4	0,2
• Faible									
• Très petites entreprises									
• 2	0	1,6	0	2,0	8,0	12,5	2,2	12,8	3,7
• faible									
• PME indépendantes									
• 3	0	2,6	0	1,6	1,9	12,5	1,0	0	2,2
• Faible									
• Groupes et PME									
• 4	0,4	7,4	0	3,0	1,9	8,6	10,0	5,3	4,8
• Faible									
• Groupes									
• 5	0	13,3	0	3,4	12,3	23,6	2,2	1,4	7,2
• Faible ou moyenne									
• Multifformes									
• 6	4,6	12,6	7,4	25,9	3,6	0,7	0,1	7,1	8,1
• Forte									
• Groupes étrangers									
• 7	31,9	36,1	10,9	7,1	3,5	0	1,6	0	15,6
• Forte									
• Groupes nationaux et étrangers									
• 8	24,3	8,2	7,9	27,0	1,7	30,6	9,7	13,0	14,6
• Forte									
• Groupes nationaux et implantations étrangers									
• 9	2,6	12,2	22,0	9,5	34,0	4,4	2,7	14,9	11,9
• Forte									
• Groupes nationaux									
• 10	0	1,7	9,5	0	13,3	2,8	0,9	0,8	3,2
• densité forte,									
• Groupes régionaux									
• 11	0	1,1	4,5	3,9	9,0	3,9	22,3	0	6,0
• Forte									
• PME indépendantes									
• 12	36,2	3,2	37,8	16,6	10,8	0	47,3	42,3	22,6
• Forte									
• Multifformes									

Notes : 100 % en colonne ; le premier point représente la classe, le deuxième la densité et le troisième la dominante.

Sources : Lainé (1999) INSEE, UNEDIC-Bridge.

8. Évolution de l'emploi industriel 1989-1996 selon la structure industrielle locale et la ZEAT

								<i>En %</i>
	Île-de-France	Bassin parisien	Nord	Est	Ouest	Sud-Ouest	Centre-Est	Méditerranée
• 1								4,4
• Faible								
• Très petites entreprises								
• 2		- 4,7			10,4	0,8	7,7	2,3
• Faible								
• PME indépendantes								
• 3		0,5				6,2	7,4	
• Faible								
• Groupes et PME								
• 4		- 1,9		4,5		- 0,4	0,6	12
• Faible								
• Groupes								
• 5		1,4			9,7	5,1	8,7	
• Faible ou moyenne								
• Multiformes								
• 6	3,3	4		9,7				
• Forte								
• Groupes étrangers								
• 7	- 12,6	0		0,4				
• Forte								
• Groupes nationaux et étrangers								
• 8	- 1,7	2,3		- 5,2				
• Forte								
• Groupes nationaux et implantations étrangers								
• 9		3,3	- 1		10,1			- 1,9
• Forte								
• Groupes nationaux								
• 10					21,9	- 16,9		
• Forte								
• Groupes régionaux								
• 11				- 1,6	6,1		6,7	
• Forte								
• PME indépendantes								
• 12	- 15,2	- 1,2	- 10,8	4,7			- 0,3	- 2,7
• Forte								
• Multiformes								
Ensemble	- 10,5	1,2	- 2,6	2,3	10,4	2	2,6	- 1,8

Note : Le premier point représente la classe, le deuxième la densité et le troisième la dominante.

Sources : Lainé (1999) INSEE, UNEDIC-Bridge.

L'emploi par qualification

L'Île-de-France continue à concentrer les créations d'emplois de cadres supérieurs, mais est devenue déficitaire dans toutes les autres catégories, même les professions intermédiaires. Au contraire, l'Ouest et le Sud-Ouest ne perdent guère d'ouvriers et se renforcent considérablement en employés (tableau 9)

9. Évolution des qualifications : périodes 1982-1990 et 1990-1998 en moyenne annuelle

En milliers d'emplois

	Cadres sup.		Intermédiaires		Employés		Ouvriers	
	1982-1990	1990-1998	1982-1990	1990-1998	1982-1990	1990-1998	1982-1990	1990-1998
Île-de-France (IdF)	+ 27	+ 21	+ 10	- 2	- 11	- 1	- 19	- 13
Bassin parisien hors IdF	+ 12	+ 9	+ 2	+ 13	+ 7	+ 10	- 19	- 14
Nord et Est	+ 6	+ 7	+ 3	+ 5	+ 14	+ 5	- 16	- 8
Ouest et Sud-Ouest	+ 15	+ 19	+ 15	+ 22	+ 32	+ 22	+ 1	- 3
Centre-Est et Méditerranée	+ 18	+ 15	+ 8	+ 15	+ 13	+ 28	- 18	- 4
Métropole	+ 78	+ 71	+ 38	+ 53	+ 55	+ 64	- 71	- 42

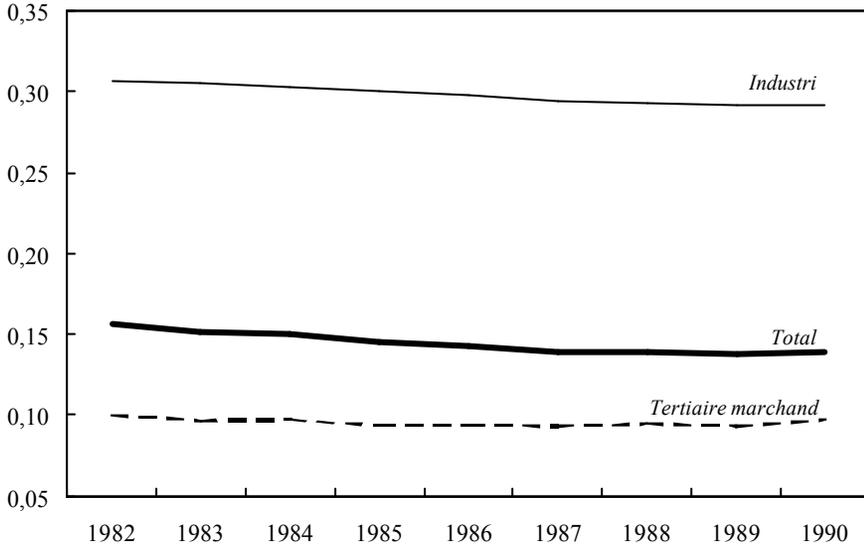
Source : Enquêtes emploi (lieu de résidence), exploitation Aubry (1999).

Concentration spatiale de l'emploi ?

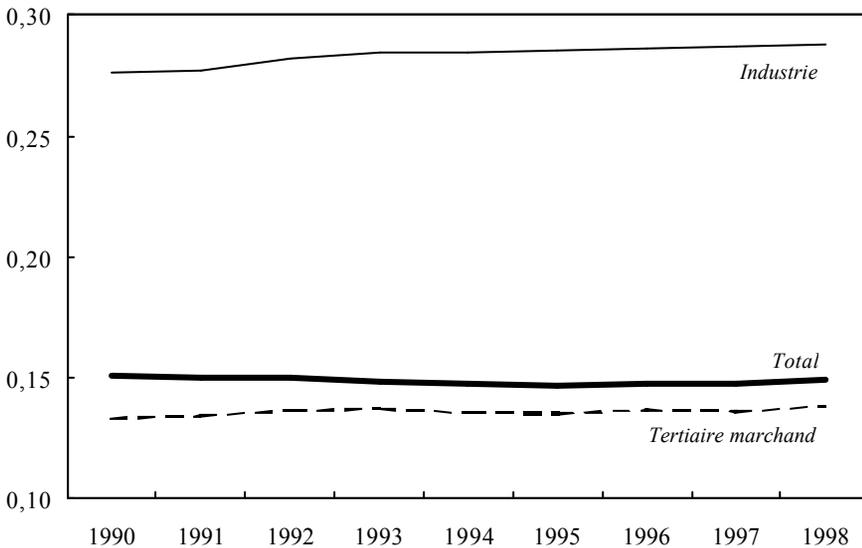
Mesurée sur maille régionale, dans la dernière décennie, la concentration géographique de l'emploi s'est accentuée dans un certain nombre de branches industrielles importantes et dans les services de conseil et d'assistance ; au contraire, on a assisté à une déconcentration géographique dans des branches de services très lourdes en emploi mais assez éloignées du marché, ainsi que dans certaines branches tertiaires comme les services opérationnels (logistique, etc.). Rappelons qu'une étude antérieure relative à la période 1978-1992 avait également des conclusions nuancées : diminution de la concentration géographique moyenne des activités en observation départementale, mais progression en observation par zone d'emploi (Houdebine, 1999).

2. Évolution de la concentration spatiale moyenne des activités (calculée par les moyennes pondérées des coefficients de Gini)

a. Emploi salarié, 1982-1990
(à partir de données en base 80)



b. Emploi salarié, 1990-1998
(à partir de données en base 95)



10. Typologie des branches d'activités^(*)

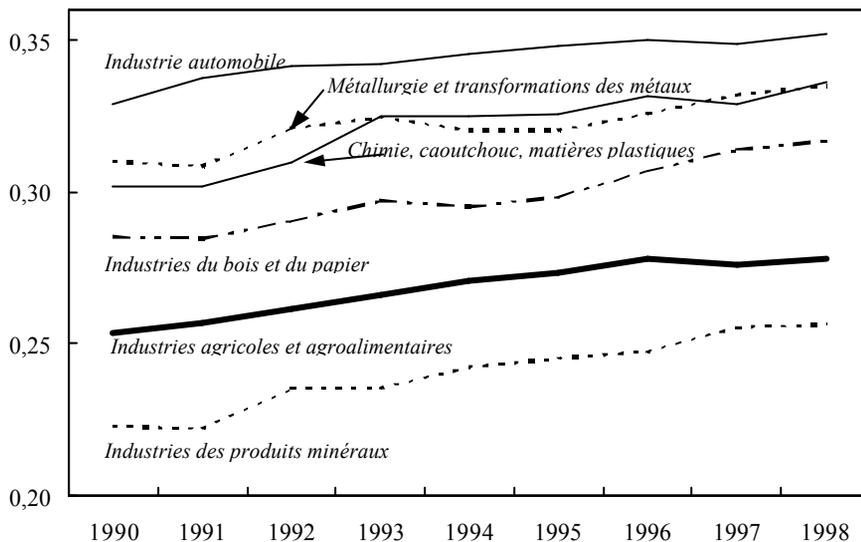
Secteurs qui se concentrent entre 1990 et 1998	Secteurs qui se déconcentrent entre 1990 et 1998
<i>12 secteurs les plus concentrés en 1990</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Combustibles et carburants • Agriculture, sylviculture, pêche • Construction navale, aéronautique, ferroviaire • Automobile • Métallurgie et transformation des métaux • Chimie, caoutchouc, plastiques • Équipements du foyer • Bois, papier • Composants électriques et électroniques 	<ul style="list-style-type: none"> • Textile • Recherche et développement • Pharmacie, parfumerie et entretien
<i>Secteurs dont la concentration est moyenne en 1990</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Industries agricoles et alimentaires • Conseil et assistance • Biens d'équipement mécaniques • Activités récréatives, culturelles et sportives • Produits minéraux • Activités immobilières 	<ul style="list-style-type: none"> • Édition, imprimerie, reproduction • Habillement, cuir • Activités financières • Équipements électriques et électroniques • Hôtels et restaurants • Services opérationnels
<i>12 secteurs les moins concentrés en 1990</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Services personnels et domestiques • Activités associatives et extra-territoriales • Eau, gaz et électricité • Santé, action sociale • Commerce de gros • Postes et télécommunications • Commerce de détail, réparations • Construction 	<ul style="list-style-type: none"> • Transports • Commerce et réparation • Administration publique • Éducation

Note : Suivant le niveau et l'évolution du coefficient de Gini, calculé entre 1990 et 1998 à partir des données d'emploi salarié.

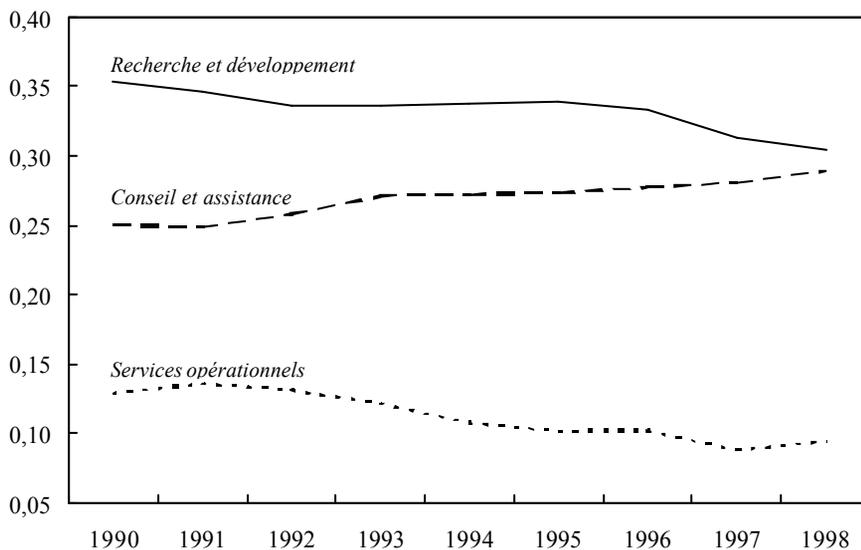
Source : Pouget (2000).

3. Évolution de la concentration spatiale de quelques secteurs d'activité en termes d'emploi salarié (coefficients de Gini)

a. Quelques branches industrielles



b. Quelques branches tertiaires



Valeurs ajoutées et produit intérieur brut

Difficulté et conventions sur la mesure de la production au niveau régional

Si l'emploi et les masses salariales peuvent être localisées sans trop d'ambiguïté, du moins jusqu'au niveau de la zone d'emploi, il n'en va pas de même de la valeur ajoutée. Les calculs qui peuvent être réalisés en ce sens reposent sur les comptes de résultats des entreprises ; la difficulté principale est la ventilation des agrégats des entreprises qui ne sont pas entièrement contenues dans le territoire considéré. La convention utilisée par l'INSEE consiste à utiliser les masses salariales pour clés de ventilation ; on introduit ainsi un arbitraire, limité tant qu'on s'en tient à l'observation de territoires suffisamment vastes, mais qui deviendrait vite rédhibitoire à niveau géographique fin (voir Delisle, 2000). Pour fixer les idées : la valeur ajoutée des entreprises poly-régionales représente 22,8 % de la valeur ajoutée des « branches ordinaires » ; l'arbitraire de répartition porte sur la part « excédent brut d'exploitation », qui en représente 20-30 %, soit 6 à 7 % du total.

L'équilibre entre les ZEAT

Île-de-France : elle constitue parmi les régions françaises un cas particulier par le niveau de son PIB par emploi, 30 % supérieur au ratio analogue des autres ZEAT. Ce ratio a connu une croissance vive jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, une stabilité depuis. L'impression est que l'Île-de-France se « spécialise » plus en intra-branches que parmi les branches, sur les métiers de service à haute valeur ajoutée (*cf.* évolution de son emploi par qualification).

Bassin parisien, Nord et Est : stabilité du ratio de PIB par emploi, au travers de périodes de très forte reconversion d'anciennes activités industrielles. Il faudrait isoler le cas de l'Alsace. Rôle des grands groupes, souvent étrangers (Lainé, 1999).

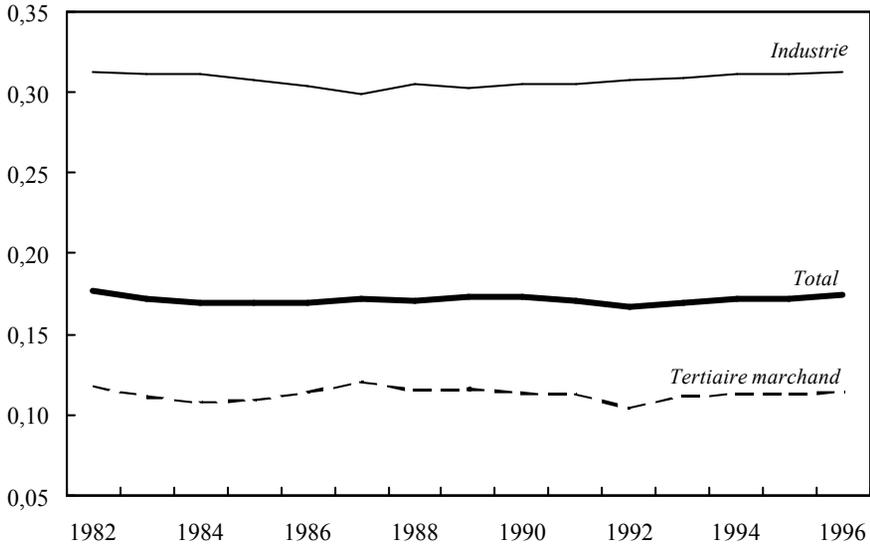
11. Évolution du ratio PIB / Emploi ramené à la base 100 = métropole

	1982-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Île-de-France (IdF)	122 / 123	123 / 125	125 / 130	129 / 128
Bassin parisien hors IdF	94 / 94	94 / 94	94 / 92	91 / 92
Nord	99 / 96	96 / 98	98 / 97	92 / 93
Est	96 / 96	96 / 96	96 / 95	95 / 96
Ouest	87 / 88	88 / 86	86 / 87	86 / 86
Sud-Ouest	90 / 88	88 / 88	88 / 85	87 / 89
Centre-Est	93 / 94	94 / 93	93 / 93	94 / 96
Méditerranée	102 / 99	99 / 97	97 / 94	96 / 96
Métropole	100 / 100	100 / 100	100 / 100	100 / 100

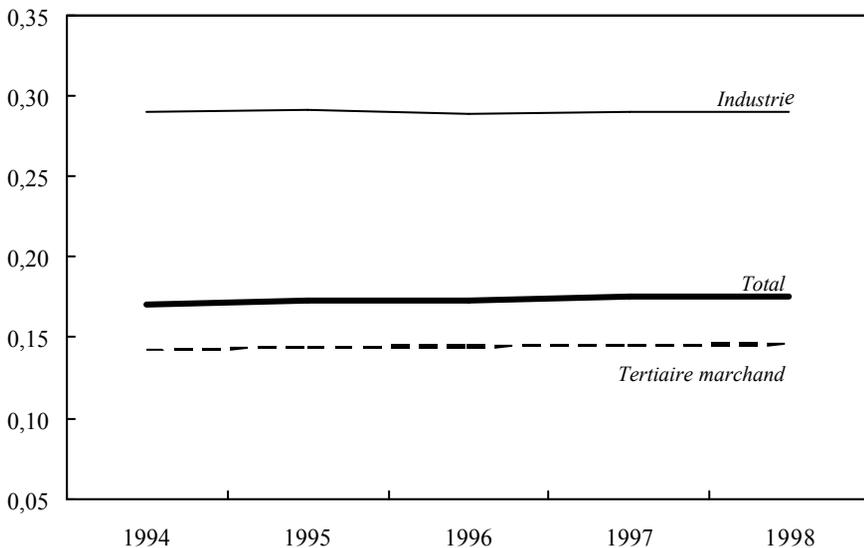
Source : INSEE.

4. Évolution de la concentration spatiale moyenne des activités (calculée par les moyennes pondérées des coefficients de Gini)

a. Valeur ajoutée, 1982-1996
(à partir de données en base 80)



b. Valeur ajoutée, 1994-1998
(à partir de données en base 95)



Faibles mouvements du ratio dans les ZEAT de l'Ouest, du Sud-Ouest, du Centre-Est : contextes très différents pourtant.

Affaiblissement du ratio dans la ZEAT « Méditerranée » où l'accroissement de l'emploi se fait beaucoup dans des services à la population

Concentration spatiale de la production ?

Pour les raisons indiquées, la maille régionale est la plus fine que l'on puisse utiliser pour apprécier s'il y a eu ou non concentration de la production dans l'espace métropolitain. Les analyses globales présentent des évolutions minimales, d'autant moins susceptibles d'être commentées que des changements de nomenclature affectant les séries pendant la période peuvent avoir des impacts du même ordre de grandeur.

Conclusion

Trois ou quatre tendances affectant la répartition spatiale des populations et des activités en France métropolitaine peuvent être considérées comme établies de façon robuste :

- concentration de la population sur les grandes métropoles, avec corrélativement un étalement de celles-ci sur des fractions considérables de l'espace environnant ;
- accentuation des disparités internes aux plus grandes d'entre elles, conduisant à de fortes hétérogénéités d'évolution démographique ;
- plafonnement de la part de l'Île-de-France dans l'activité nationale, recouvrant probablement une poursuite de la concentration dans cette région des activités où la valeur ajoutée par emploi est la plus forte et inversement un recul des activités employant une main d'œuvre peu ou pas qualifiée ;
- mouvement vers le Sud, les littoraux, les frontières, de la population et de l'emploi, dans les catégories de qualification moyenne.

Références bibliographiques

- Aubry B. (1999) : *La transformation socio-professionnelle du territoire 1982-1998*, Mimeo INSEE.
- Bessy-Pietri P. (2000) : « Recensement de la population 1999. Les formes de la croissance urbaine », *INSEE Première*, n° 701, mars.
- Bessy-Pietri P., M. Hillal et B. Schmitt (2000) : « Recensement de la population 1999. Évolutions contrastées du rural », *INSEE Première*, n° 726, juillet.
- Delisle J-P. (2000) : *Méthode de calcul des valeurs ajoutées régionales par branche et des PIB régionaux. SEC 1995*, Mimeo INSEE.
- Duée M. (2000) : « Recensement de la population 1999. Redéploiement de la population dans la plupart des régions », *INSEE Première*, n° 728, juillet.
- Houdebine M. (1999) : « Concentration géographique des activités et spécialisation des départements français », *Économie et Statistique*, n° 326-327.
- Lainé F. (1999) : « Structures industrielles locales et formes d'organisation économique », *Économie et Statistique*, n° 326-327.
- Pouget J. (2000) : « Les dynamiques régionales de production et d'emploi entre 1982 et 1998. Quelques résultats à partir de données sectorielles », *Rapport de Stage ENSAE*, juillet-septembre.

Complément C

Revenu et territoires

Laurent Davezies

Université Paris-XII-Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris

Les analyses des dimensions géographiques de l'économie de la production, qu'elles proviennent des chercheurs académiques ou des consultants en développement, tendent aujourd'hui à se confondre avec l'analyse de la croissance économique régionale ou urbaine et plus généralement du développement local et régional. Le devenir des territoires, en termes de développement économique et social, tiendrait à leur positionnement dans la « mondialisation », aux implications pour eux des phénomènes de « métropolisation », ou encore à leur capacité à promouvoir une organisation permettant une réduction des « coûts de transaction ». Ce seraient les relations, et aujourd'hui les nouvelles relations, d'un système productif désormais mondial avec les territoires qui conditionneraient leur marge de développement. Voilà en peu de mots ce que nous enseigne aujourd'hui le manuel du développeur local.

Ces approches sont fécondes et ne se démarquent du reste que peu des analyses de la croissance macroéconomique. D'une certaine façon, elles réactualisent les approches habituelles de la croissance en contribuant à introduire, comme cela avait été fait pour le progrès technique il y a quelques décennies, un facteur spatial, jusqu'alors largement négligé par les modèles. Pourtant, elles ne suffisent pas pour comprendre et orienter politiquement ce que sont les mécanismes de la « macroéconomie locale ». En effet, et l'on essaiera de le montrer plus bas, les moteurs de la croissance nationale et ceux de la croissance d'un territoire sub-national sont de nature différente. L'analyse spatiale ne consiste en effet pas simplement à

étudier la dimension géographique d'un fait ou d'un concept macro. Dans le domaine de l'économie comme des mécanismes sociaux en général, le changement d'échelle géographique d'une analyse ne constitue pas un changement de dimension, mais un changement de nature du phénomène étudié.

Les quelques pages de ce complément visent à développer ces points en les illustrant à la lumière de l'observation des évolutions passées et actuelles des économies locales. On esquissera des éléments de représentation théorique, mais réaliste, de ce que sont l'économie et le développement régional ou local dans un pays industriel et plus particulièrement en France, en montrant, à la suite d'auteurs déjà anciens, ce qui démarque la question du développement local ou régional de celle de la croissance nationale.

Divergence et cohésion interrégionale

Les années passées ont été marquées par un retour des disparités économiques interrégionales. À l'issue de longues décennies de réduction, en France comme dans les autres pays industriels (voir Williamson, 1965)⁽¹⁾, les disparités interrégionales de PIB par habitant tendent à s'accroître depuis le début des années quatre-vingt. À un long cycle d'étalement de la production sur les territoires, liée à la division spatiale du travail, succède aujourd'hui un regain durable de disparités interrégionales de PIB. Alors qu'hier le sous-développement régional était le meilleur facteur de développement économique des régions pauvres, du fait de leurs bas coûts de main d'œuvre, le développement semble aller aujourd'hui au développement, c'est-à-dire vers les régions les mieux et les plus dotées de la diversité, par ailleurs croissante, des ressources que recherchent les firmes. Les avantages comparatifs en termes de coût de la main d'œuvre, comme ceux qui sont liés aux coûts de transports s'effaceraient désormais devant ceux concernant les coûts de transaction⁽²⁾.

On entend souvent dire que les coûts de la main d'œuvre ne constituent plus un critère de localisation des établissements entre les différents sous-espaces nationaux : il convient de signaler que cela tient sûrement moins au fait que les coûts salariaux n'importent plus de façon prioritaire aux entreprises qu'à celui d'une forte réduction, depuis des décennies des disparités interrégionales de salaire⁽³⁾. La réduction de l'écart de coût salarial entre Tarbes et Paris constitue une érosion d'un avantage comparatif tarbais et fait qu'une entreprise sera d'autant plus incitée à bénéficier des externalités parisiennes que les avantages tarbais sont désormais réduits : ce qui semble favorable au salarié tarbais n'est donc pas forcément favorable à l'éco-

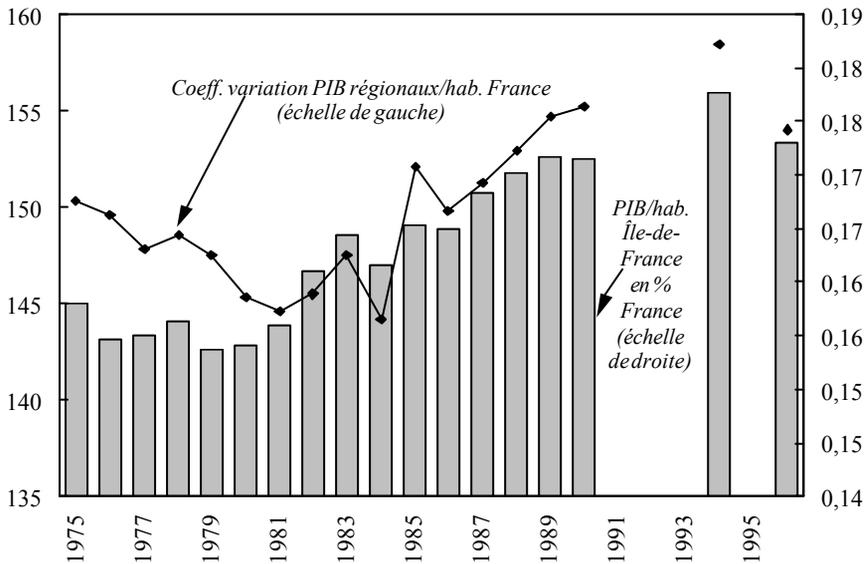
(1) Cet auteur a examiné les disparités interrégionales des grands pays industriels depuis le début de la révolution industrielle et mis en lumière la courbe en forme de cloche, sur plus d'un siècle, qui les fait augmenter sur les cinquante premières années puis se réduire depuis le premier tiers du XX^e siècle jusqu'aux années soixante.

(2) Voir la synthèse très complète présentée par Thisse et van Ypersele (1999).

(3) Voir notamment Rasolofoaarison (2000).

nomie tarbaise. On trouve ici un premier exemple de la différence de nature de mécanismes selon qu'ils sont abordés globalement ou localement, et que nous évoquions plus haut. Égalité sociale et égalité spatiale ne vont pas simplement de pair, mais peuvent constituer les termes d'un dilemme : plus d'égalité sociale – « à travail égal, salaire égal »⁽⁴⁾ (et non pas à productivité marginale égale, salaire égal) – peut entraîner plus d'inégalités territoriales.

1. Augmentation des disparités interrégionales de PIB par habitant entre 1975 et 1996 (Île-de-France)



Note : Les PIB par habitant sont en indice (moyenne France = 100) sur l'ordonnée de gauche.

Source : Calculs d'après données INSEE.

Le graphique 1 présente l'évolution du coefficient de variation du PIB⁽⁵⁾ par habitant des régions françaises depuis 1975 (date de départ des séries de PIB régionaux fournis par l'INSEE). Il fournit aussi une mesure du PIB francilien en pourcentage du PIB national. On voit que la courbe des inéga-

(4) Compte non tenu des parités de pouvoir d'achat...

(5) Le coefficient de variation est le rapport de l'écart-type à la moyenne des PIB régionaux par habitant. Le coefficient n'est pas pondéré par la population des régions, ce qui signifie que le Limousin pèse autant que l'Île-de-France dans le calcul, ce qui est cohérent avec l'objectif de mesure des disparités de PIB par habitant entre les régions. Introduire une pondération permettrait de calculer les disparités de revenu entre les habitants des régions, ce qui est une notion différente et donne aussi des mesures différentes. Dans un cas, on s'intéresse aux territoires, dans l'autre aux populations. Il est frappant d'observer que la littérature politico-administrative notamment européenne utilise indifféremment et sans justification l'un ou l'autre de ces indicateurs (voir Davezies, 2000).

lités interrégionales est parallèle à l'histogramme du poids de l'Île-de-France, ce qui vérifie le fait bien connu que la question des inégalités interrégionales en France demeure largement une question Paris-province⁽⁶⁾. On vérifie aussi le fait qu'avec les années quatre-vingt, la France renoue avec un cycle de croissance des inégalités interrégionales. De la même façon que la révolution industrielle du XIX^e siècle, liée à l'énergie, avait dans un premier temps introduit un déséquilibre croissant et durable entre les territoires, la nouvelle révolution industrielle, liée à l'information, semble de nouveau déstabiliser les processus de convergence jusqu'alors à l'œuvre.

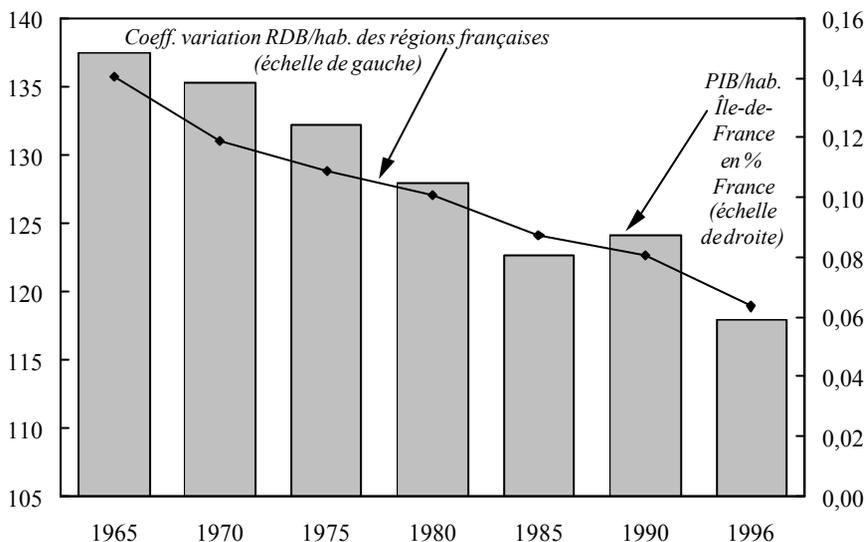
Ce fait, désormais établi et qui interroge au premier chef des politiques d'aménagement du territoire historiquement « calées » sur un soutien à des mécanismes spontanés de convergence régionale, n'est pas une affaire française. On retrouve le même retournement dans la plupart des pays européens, comme l'a signalé le *Premier rapport sur la cohésion* (1996) produit par la Commission européenne.

De façon générale, la littérature académique comme les politiques régionales ne connaissent pratiquement que le PIB comme indicateur du développement régional et des disparités interrégionales. *L'Agenda 2000*, par exemple, a hissé, plus que jamais, le PIB par habitant des régions européennes, mesuré en parité de pouvoir d'achat, au rang de critère maître d'éligibilité aux fonds structurels (pour *l'Objectif 1*, c'est-à-dire pour la plus grosse partie des fonds). Du revenu des ménages, il n'est pratiquement jamais question, notamment parce qu'il n'existe pas encore de statistiques harmonisées de revenu régional des régions européennes (en dépit des promesses d'Eurostat). L'INSEE français produit depuis longtemps, et depuis plus longtemps que pour le PIB, des séries de revenu disponible brut (RDB) des régions dans ses comptes régionaux des ménages. Le graphique 2 présente l'évolution des disparités interrégionales de RDB entre 1965 et 1996. Le paysage est radicalement différent de celui décrit à propos des PIB. Les inégalités de revenu par habitant entre les régions françaises :

- n'ont cessé de décroître, de façon linéaire et ininterrompue depuis une trentaine d'années ;
- sont probablement aujourd'hui plus faibles qu'elles n'ont jamais été dans les siècles passés ;
- n'ont en rien été affectées par le « passage à la mondialisation » (on cherche en vain une inflexion, même marginale dans le rythme de réduction des disparités interrégionales de RDB).

(6) Les disparités de PIB par habitant entre les régions de province, mesurées par le coefficient de variation, sont en 1996 deux fois moins fortes qu'entre toutes les régions et, sur la même période, se sont régulièrement réduites d'un bon tiers.

2. Réduction ininterrompue des disparités interrégionales de revenu disponible brut par habitant (1965-1996, francs constants)



Source : Calculs d'après données INSEE.

Ces disparités de revenu par habitant des régions se sont ainsi réduites de plus de moitié durant la période. Une analyse à partir des données de revenus déclarés (DGI), disponibles à l'échelle départementale, rend compte aussi d'une dynamique de réduction des écarts de revenu par habitant : le coefficient de variation des revenus par habitant des départements passe de 0,17 en 1985 à 0,14 en 1996. À l'échelle régionale comme départementale, le rapport du revenu par habitant, du plus élevé au plus faible, décroît aussi : de 2 à 1,35 pour les régions entre 1965 et 1996 et de 2,8 à 2,25 pour les départements, entre 1985 et 1996⁽⁷⁾.

On a entendu parler dans les années passées, notamment dans des conférences de presse largement médiatisées, de « déménagement du territoire ». Même si on a le droit de penser que les inégalités spatiales résiduelles de revenu restent trop élevées, il est difficile de soutenir l'idée qu'elles s'accroissent. Même si l'économiste peut souligner les problèmes – plus com-

(7) On ne développera pas ici l'analyse des différences de dynamique des disparités de revenu selon les échelles géographiques. Leur réduction à l'échelle des régions et des départements et leur augmentation à l'échelle fine, intercommunale ou à celle des quartiers, renvoient pourtant à l'importante question des mécanismes et des facteurs actuels de formation de l'inégalité spatiale : ce paradoxe de dynamiques inverses à différentes échelles géographiques révèle que le creusement des inégalités spatiales de revenu est le fait aujourd'hui de la seule échelle locale, et suggère donc que ce qui le cause est moins l'« horreur économique » ou la mondialisation que de « l'horreur » des choix résidentiels ségrégatifs des ménages (souvent relayés par les politiques locales)...

plexes qu'il n'y paraît – d'une augmentation des disparités spatiales de PIB, le citoyen devrait surtout être sensible aux disparités de revenu : la production n'est pas une fin en soi, pour l'entrepreneur comme pour le salarié, mais un moyen de faire progresser son revenu et son niveau de vie. La question politique de l'inégalité spatiale est celle du revenu et de la cohésion sociale. La « convergence » n'est pas la « cohésion » : ces deux termes, à la mode dans les couloirs de la Commission, y désignent respectivement, et curieusement, les inégalités macroéconomiques entre les pays et les inégalités de développement entre les régions⁽⁸⁾. On pourrait plus utilement les affecter, le premier à la question des inégalités de développement économique-productif et le second à celle des inégalités économique-sociales. Paradoxe surprenant, pour documenter l'état et l'évolution de la « cohésion » en Europe, la Commission ne se fonde que sur des PIB régionaux et jamais sur les revenus ou les conditions de vie... dont on voit qu'ils présentent pourtant des géographies et des dynamiques contrastées.

On assiste donc, en France comme dans la plupart des pays industriels, à un « effet de ciseau » rarement souligné par la littérature entre des *trends* de divergence et de cohésion entre les régions. Le graphique 3 illustre, sur le cas de l'Île-de-France, ce paradoxe d'une concentration spatiale croissante de la création d'une richesse de mieux en mieux répartie...

Ce graphique 3 montre que le principal moteur de l'inégalité interrégionale en France, la relation Île-de-France-province, est ambigu, l'accéléralant et freinant à la fois. Plus productive que la province, grâce à sa structure sectorielle, mais aussi aux économies externes d'agglomération⁽⁹⁾, l'Île-de-France ne bénéficie dans le revenu des ménages français que d'une part égale à sa part dans la population active. Dit autrement, il n'y aurait, au mieux⁽¹⁰⁾, pas de différence de revenu par actif⁽¹¹⁾ entre l'Île-de-France et la province, en dépit de leurs différences de productivité. Ou encore : contrairement à ce que l'on observe en macroéconomie, où le produit est largement égal au revenu⁽¹²⁾, les facteurs locaux d'efficacité productive ne sont pas forcément ceux de l'augmentation du revenu local.

(8) Pour une discussion critique de cette distinction, voir Davezies (1998).

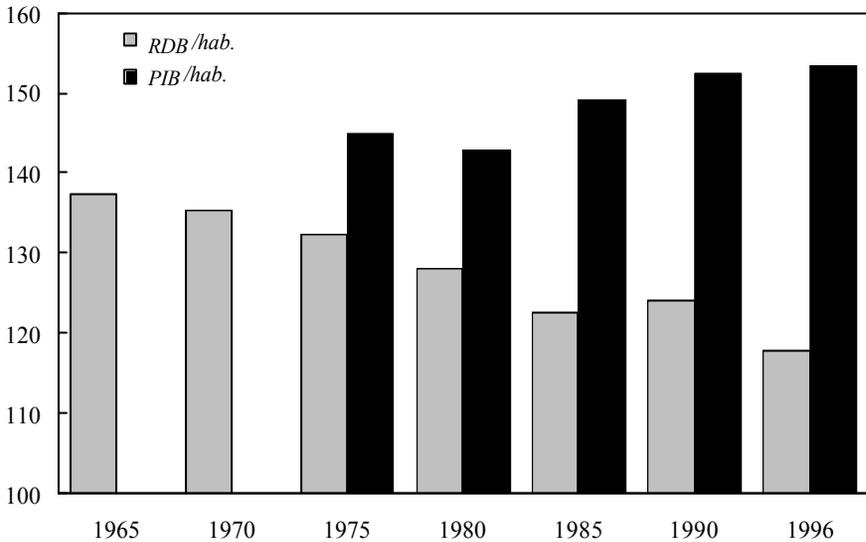
(9) Sur une mesure de la surproductivité francilienne, voir Rousseau (1997). Sur une mesure des facteurs d'efficacité économique des grandes villes et de leur capacité à maximiser la taille effective de leur marché de l'emploi, voir Prud'homme et Chang-Woon (1999).

(10) On aimerait voir développer des travaux sur le revenu réel des franciliens, compte tenu notamment de l'indice des prix et des coûts de transport, dans la lignée de ceux menés à New York dans les années soixante par Hoch (1972), et qui aboutissaient à une estimation du revenu réel des New-yorkais de 35 % inférieure à la moyenne nationale !

(11) Le ratio RDB par actif est un peu abusif et doit être manipulé avec prudence dans la mesure où le revenu des ménages ne dérive pas directement et exclusivement de leur activité mais largement aussi de mécanismes de redistribution du revenu publics et privés.

(12) De façon générale, on assimile PIB et PNB pour parler du revenu et du niveau de développement d'un pays. Cette habitude, transposée à tort aux analyses et aux politiques régionales, devient discutable aussi dans les cas de pays de plus en plus impliqués dans la division internationale du travail. Par exemple, le PNB de l'Irlande, pays d'accueil d'importants montants de capitaux productifs internationaux, est très inférieur à son PIB du fait du rapatriement des profits vers les possesseurs non irlandais de ces capitaux.

3. PIB par habitant et revenu (RDB) par habitant de l'Île-de-France, par rapport à la moyenne française (100)



Source : Calculs d'après INSEE.

Les facteurs de la géographie des revenus

L'écart significatif entre la contribution des régions et plus généralement des territoires dans la formation du PIB avec leur part dans le revenu des ménages s'explique essentiellement par les transferts. Comme l'INSEE l'a signalé encore récemment (Brutel, 1998), la nette diminution des écarts de revenu entre les régions françaises s'explique d'abord par le poids des pensions de retraites. Plus largement, un ensemble de mécanismes de transferts publics et privés vient corriger ou inverser, et de façon croissante avec le temps, on l'a vu, les effets de la concentration géographique de la valeur ajoutée. Les transferts liés au budget de l'État, compris comme la différence entre ce que les territoires y contribuent et en bénéficient, jouent un important rôle stabilisateur entre les économies régionales et locales. En dépit des importantes difficultés conceptuelles et statistiques auxquelles se heurte un exercice d'évaluation de ces transferts⁽¹³⁾, on s'est risqué, dans

(13) Ce qui explique qu'en dépit de demandes anciennes et répétées du Parlement, l'administration ne fournisse toujours pas de comptes régionalisés des comptes des administrations publiques (les CRAPUC dans le langage de l'INSEE). Il est en effet conceptuellement discutable et politiquement dangereux de fournir une comptabilité unique d'une régionalisation assise sur différentes combinaisons de conventions de calcul répondant à de différentes, mais également légitimes, acceptions de l'incidence spatiale de la fiscalité et des dépenses publiques (sur les différentes approches conceptuelles de la régionalisation des dépenses publiques, voir Mushkin (1957) et sur les taxes, Mushkin (1956).

cadre de la préparation du *Premier rapport sur la cohésion* à une estimation de leur ordre de grandeur sur l'année 1993 (Wishlade, Davezies, Yuill, Prud'homme, Nicot et Taylor, 1998 ou Davezies, 1999). De façon générale, les régions les plus riches, en France comme dans les autres pays industriels, transfèrent de façon implicite des montants de revenus significatifs vers les régions plus pauvres, par la seule différence entre les impôts qui y sont prélevés et le montant des dépenses dont elles bénéficient. Par exemple, la région Île-de-France transfère, par le truchement du budget de l'État, en 1993 de l'ordre de 60 à 100 milliards de francs (selon la conception retenue) aux régions de province, soit entre 3 et 6 % de son PIB. Les cotisations et les prestations sociales, dont le montant est aujourd'hui supérieur à celui des prélèvements et des dépenses du budget de l'État, ont des effets au moins équivalents sur l'équilibre de la répartition du revenu régional. Toutes les autres sources de revenus régionaux issus de transferts privés contribuent aussi à cet équilibre : le revenu du patrimoine mobilier et immobilier, celui des « résidents non recensés » (touristes – dont près de 70 millions d'étrangers –, résidents secondaires, bi-résidents...)⁽¹⁴⁾ conduit à distribuer du revenu dans des espaces indépendamment de la valeur ajoutée qui y est créée...

De façon générale, aujourd'hui, les économies régionales tirent l'essentiel de leur revenu de mécanismes qui ne sont pas directement liés à la production : on peut estimer, en 1996, que les salaires publics représentent de l'ordre de 22 % du revenu des ménages français, les pensions de retraites de 23 %. Soit, un total de 45 % pour ces deux seuls postes de revenu. Évidemment, ces pourcentages varient considérablement d'une région ou d'un espace à l'autre. L'Île-de-France et l'Alsace sont les deux seules régions dans lesquelles les salaires du secteur privé sont plus importants que les prestations sociales ; partout ailleurs, le revenu des ménages régionaux comporte plus de prestations sociales que de salaires du secteur privé ! De façon générale, dans toutes les régions, les salaires privés sont inférieurs à la somme des revenus tirés des salaires publics et des prestations sociales. À peine inférieurs, dans le cas de l'Île-de-France et aussi, dans une moindre mesure, de l'Alsace, mais près de trois fois inférieurs dans des régions comme le Limousin ou le Languedoc-Roussillon.

La réduction régulière, à un rythme inchangé, des disparités de revenu entre les régions françaises depuis 1965 tiendrait donc à la succession fortuite et heureuse de deux phénomènes indépendants :

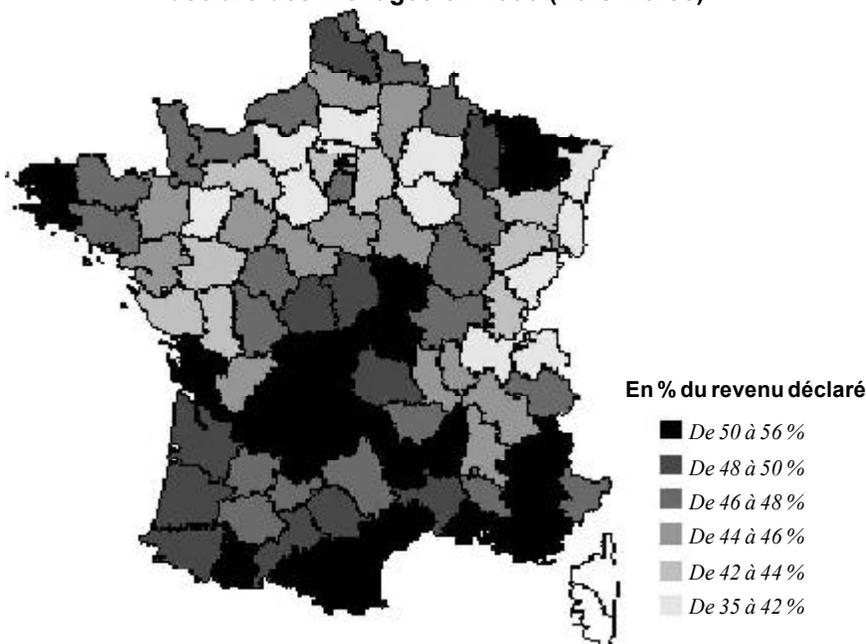
- un premier, jusqu'aux années quatre-vingt, lié à une réduction des disparités de PIB entre les régions françaises (du fait des avantages comparatifs en coût de main d'œuvre des régions périphériques) et depuis ;

(14) L'INSEE a observé, par exemple, qu'en moyenne les Parisiens (de plus de 6 ans) passent 67 jours par an hors de Paris et à plus de 100 km, dont seulement 5 jours pour des raisons professionnelles (Gouider, 1999).

- un second lié à la montée en puissance des budgets publics et sociaux et de leurs effets péréquateurs entre les territoires.

Du point de vue régional comme social, la croissance de la part des revenus socialisés a permis d'amortir les chocs, pourtant finalement significatifs, liés aux crises d'ajustement structurel du pays. On peut considérer par exemple que la montée en puissance de l'emploi public constitue la principale explication du maintien et du développement de la classe moyenne française. Entre 1975 et 1990, le pays enregistre un solde net de croissance de 1,2 million d'emplois. Si l'on décompose ce solde entre emplois publics⁽¹⁵⁾ et emplois privés, on découvre que le premier a crû de plus de 1,5 million – et pour l'essentiel de femmes qui représentent les trois quarts de ces créations nettes – quand l'emploi privé décroissait de 300 000 ! Ce mécanisme joue évidemment aussi en faveur de l'équilibre régional en termes d'emplois et de revenus (voir la carte 1).

1. Poids estimé des retraites et des salaires publics dans le revenu déclaré des ménages en 1996 (hors Corse)



Source : Calculs d'après données DGI et INSEE.

(15) Selon une définition incluant l'emploi des entreprises publiques (SNCF, EDF, RATP...) et des hôpitaux.

Les effets d'entraînement des revenus sur les économies régionales et locales

Une autre observation frappante, en termes d'approche des disparités interrégionales ou interdépartementales, porte sur les dynamiques de créations d'emploi. Le mouvement de concentration de la valeur ajoutée dans certaines régions ne se traduit pas, de façon inattendue en première analyse, par une concentration de l'emploi. S'il est clair que l'emploi public, on l'a évoqué, ne suit pas la géographie de la production, mais plutôt celle des populations et constitue un facteur d'équilibre, on observe que l'emploi privé semble suivre la géographie des revenus plutôt que celle de la valeur ajoutée.

De façon générale, l'emploi salarié privé (UNEDIC) a crû plus rapidement entre 1990 et 1996 dans les régions de l'ouest et du sud du pays que dans les régions traditionnellement développées (notamment du Bassin parisien ou du Rhône). La région Île-de-France, espace emblématique de la « métropolisation » de l'économie, enregistre de mauvaises performances de création d'emploi en même temps que de bonnes performances de création de valeur ajoutée. Comme le montre le tableau 1, depuis 1985, les performances de créations nettes d'emploi salarié privé sont moins bonnes en Île-de-France qu'en province. Et très nettement depuis 1990. Le paradoxe n'est qu'apparent : la montée en puissance de la productivité francilienne s'est faite au détriment de l'emploi peu qualifié, la région parisienne, opérant des changements structurels à l'occasion de chocs conjoncturels plus marqués que dans les autres régions, a détruit comme les autres de l'emploi industriel, mais elle est seule, dans les années passées, à avoir enregistré une diminution nette dans la catégorie « employés » et une augmentation singulière, par rapport aux autres régions françaises, de son salaire moyen (Beckouche et Grosbras, 1999). Rémunération, sous toutes ses formes et emploi salarié y ont des évolutions inverses.

1. Emploi salarié privé de 1982 à 1996

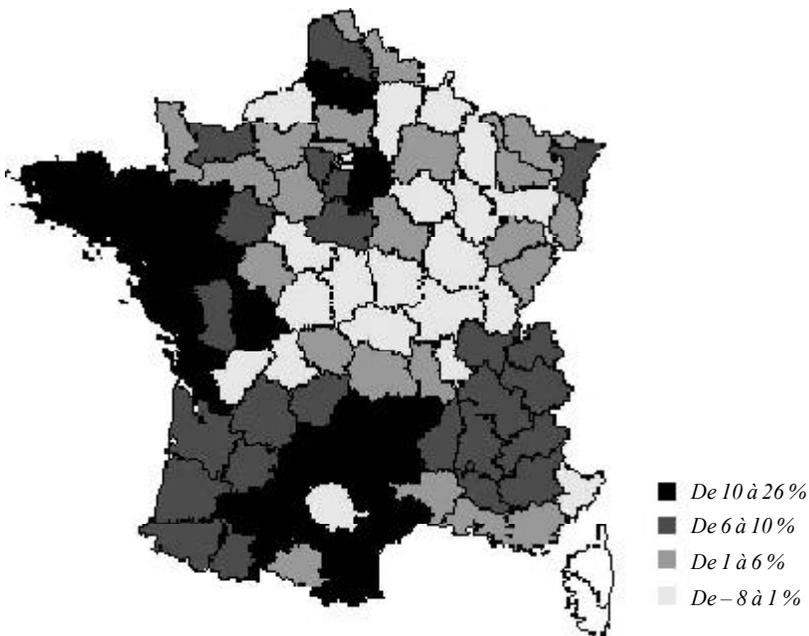
	Île-de-France	Province
Emploi UNEDIC		
• 1982	3 441 142	9 839 945
• 1985	3 379 107	9 269 868
• 1990	3 635 109	10 114 436
• 1996	3 538 622	10 175 550
Croissance (en %)		
• 1982-1985	- 1,8	- 5,8
• 1985-1990	7,6	9,1
• 1990-1996	- 2,7	0,6
• 1982-1996	2,8	3,4

Source : UNEDIC.

Là encore, on a du mal à déchiffrer des effets directs de la mondialisation qui prendraient la forme d'une disqualification des régions périphériques et d'une prime aux régions les plus développées. La carte 2, qui représente l'évolution, en pourcentage, de l'emploi salarié privé des départements entre 1990 et 1998, montre que les départements de l'ouest de la ligne Cherbourg-Montpellier, ceux qui sont « les plus éloignés de l'Europe » ou supposés les plus vulnérables à la mondialisation, ont mieux tiré leur épingle du jeu que ceux situés à l'est. Sur la période 1990 à 1998, la région Île-de-France et le département du Rhône enregistrent une réduction nette de leur emploi salarié privé (respectivement de - 0,6 et - 0,3 %) alors que le reste des départements français enregistre une progression de 5,4 % !

La période de croissance actuelle ne modifie pas cette tendance : dans les années 1997 et 1998, « (les régions) les plus créatrices d'emploi se situent au sud et à l'ouest du pays tandis que les régions du Bassin parisien, du centre et de l'est (à l'exception de l'Alsace) sont les moins dynamiques » (Calvarin, 2000).

2. Taux de variation de l'emploi UNEDIC total entre 1990 et 1998 (hors Corse)



Source : UNEDIC.

La décomposition de l'emploi et de sa croissance permet de comprendre le mécanisme à l'œuvre. Le tableau 2 présente l'emploi salarié privé en trois catégories distinctes :

- les activités « basiques », produisant des biens et des services vendus hors de leurs territoires ;
- les activités « domestiques », produisant des biens et des services vendus localement ;
- le BTP, qui a connu une crise importante au début de la période, est compté à part.

2. Évolution et décomposition de l'emploi salarié privé français

	1990	1996	1990-1996	
			En nombre	En %
Basique	6 214 840	5 891 352	- 323 488	- 5,2
BTP	1 555 311	1 349 888	- 205 423	- 13,2
Domestique	6 127 776	6 752 057	624 281	10,2
Total	13 897 927	13 993 297	95 370	0,7

Source : UNEDIC.

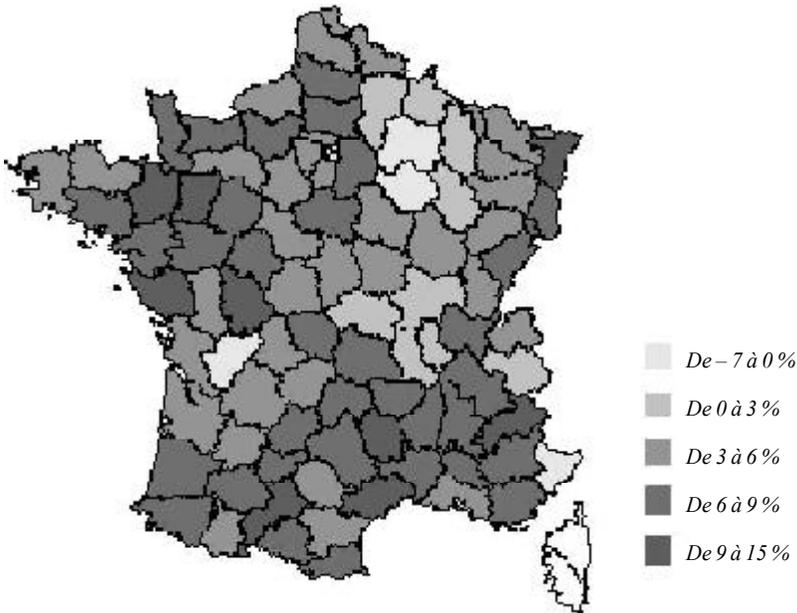
La distinction entre activités basiques et domestiques renvoie à la « théorie de la base » chez les économistes urbains et régionaux, mais elle est aussi largement diffusée chez les macroéconomistes distinguant les biens « *tradable* » et « *non tradable* » ou les secteurs « abrités » et « exposés » à la concurrence internationale. L'épicier, le médecin ou la femme de ménage sont comptés dans l'emploi domestique. Les fabricants d'automobiles ou les employés des entreprises de fabrication de logiciels sont comptés dans le secteur basique. La frontière entre ces deux secteurs est évidemment conventionnelle et fluctuante : il y a certes de la concurrence entre le « boulanger du coin » et les entreprises agroalimentaires mondiales fabriquant du « pain » de mie. De façon générale, le secteur domestique local ou régional dépend plus du niveau de la demande locale que de la qualité de la mise en œuvre locale de ses facteurs de production : les ménages ne cherchent pas le meilleur plombier du monde, mais un bon plombier...

Le tableau 2 montre que dans les années 1990-1996, le secteur basique a globalement perdu plus de 300 000 emplois quand le secteur domestique en gagnait 625 000 (et le BTP en perdait 200 000). Ce sont donc ces emplois domestiques qui ont constitué sur cette période l'essentiel de la croissance nette de l'emploi salarié privé⁽¹⁶⁾. Leur évolution est largement déterminée par le niveau d'une demande locale et régionale elle-même solvabilisée par les transferts de revenu.

(16) Les données agrégées présentées constituent des moyennes pour des centaines de secteurs. Une désagrégation fine, en 700 secteurs, aurait rendu compte d'une importante création nette d'emploi dans certains secteurs basiques tels que les services aux entreprises.

Le revenu déclaré⁽¹⁷⁾ des ménages des départements français, dont on a dit qu'il tendait, sur la longue période, vers une péréquation en franc par habitant, a augmenté plus vite entre 1990 et 1995 dans les départements du sud et de l'ouest, a diminué dans les départements centraux de l'Île-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis), a peu évolué dans le Rhône, etc. La carte 3 illustre ces évolutions contrastées. Et l'on observe une nette corrélation ($R^2 = 0,5$) entre la croissance du revenu départemental 1990-1995 et la croissance de l'emploi domestique des départements sur la période 1990-1996.

3. Croissance réelle du revenu total des ménages des départements, 1990-1995 (hors Corse)



Source : DGI.

La combinaison d'un effet-revenu, stimulant l'emploi domestique des espaces moins productifs avec un effet-productivité réduisant l'emploi basique dans les régions de forte valeur ajoutée, aboutit à la géographie de l'évolution de l'emploi salarié privé total présentée dans la carte 2.

(17) Le revenu déclaré ne constitue qu'une part du revenu disponible brut des ménages. Il ne comprend notamment pas beaucoup des prestations sociales et sous-estime le revenu réel des agriculteurs et des professions indépendantes. On peut penser que ce biais tend plutôt à sous estimer le revenu des départements de province.

On voit donc que s'il y a déménagement du territoire, ce n'est ni en termes de revenu, ni en termes d'emploi... qui sont les deux objectifs constituant le mandat du développement local et qui tous deux déterminent le niveau de cohésion des territoires intéressant l'aménagement du territoire. La création de valeur ajoutée, l'augmentation du PIB, est une préoccupation macroéconomique nationale. Sans création de valeur ajoutée marchande, pas de croissance du revenu national. Mais au niveau local, cette logique causale est de nature très différente : la croissance du PIB régional ou local peut parfaitement alimenter les revenus d'agents extérieurs et une grande partie des revenus régionaux ou locaux ne proviennent pas de la valeur ajoutée locale. La question du développement local et régional se pose d'abord en termes de revenu, variable déterminante du niveau d'emploi et de cohésion sociale. C'est ce que racontait, il y a longtemps, la vieille « théorie de la base ».

La théorie de la base revisitée

La théorie de la base a été une des premières représentations théoriques permettant de modéliser le développement régional et urbain. On considère⁽¹⁸⁾ que le premier à l'avoir formulée est le sociologue allemand Werner Sombart⁽¹⁹⁾, en 1916. Sa formulation est claire et on verra qu'elle n'a pratiquement jamais été reprise et mise en œuvre de façon convenable jusqu'à aujourd'hui : il considère que la partie de la population qui « fonde » la ville et son développement est celle qui est capable d'y attirer du revenu en provenance de l'extérieur ce sont « le roi qui collecte des taxes, le propriétaire qui perçoit des loyers, le marchand qui bénéficie de ses échanges avec l'extérieur, un artisan ou un industriel qui vend ses biens à l'extérieur, un romancier dont les livres sont achetés hors de la ville, un médecin qui a des clients à la campagne, un étudiant vivant de l'argent de parents vivant ailleurs, etc. ». Le reste de la population vit grâce à ces revenus venus de l'extérieur. En 1927, lors de la réédition de son livre, Sombart complète son texte par une application de son modèle au cas de la ville de Berlin. Ses propos liminaires, critiques à l'égard des dérives théoriques purement abstraites, sont encore d'une grande actualité : « ... personne ne fait l'effort de s'asseoir simplement à une table avec un crayon et de regarder, à l'aide des statistiques d'emploi disponibles, ce que représentent les secteurs « fondateurs » de la ville de Berlin ».

Des centaines d'articles ont depuis été écrits sur la théorie de la base, un certain nombre d'entre eux reposant sur des observations empiriques afin de tester la capacité du modèle à expliquer sur le court et le long terme la croissance économique des territoires. En 1985, Harry Richardson, l'une des principales têtes de file des économistes urbains et régionaux améri-

(18) La rapide revue de la littérature sur la théorie de la base doit beaucoup à Krikelas (1992).

(19) Voir aussi Krumme (1968).

cains, connu pour la brutalité de ses jugements, tire le bilan de ces décennies de travaux en déclarant que les « modèles issus de la théorie de la base doivent être enterrés sans espoir de résurrection ». Ce jugement définitif n'empêchera pas les chercheurs à continuer à travailler sur cette piste⁽²⁰⁾.

L'une des raisons principales du relatif échec de la théorie de la base tient à la façon limitée dont elle a été mise en œuvre. Exprimant clairement l'enjeu du développement en termes de revenu venu de l'extérieur, l'essentiel des recherches menées l'a formulé en termes d'emplois (basiques et domestiques). D'abord pour des raisons statistiques : on ne dispose que de peu ou pas de données sectorielles régionalisées ou localisées de PIB ou de revenu, encore moins de tableaux *input-output* régionalisés ou localisés⁽²¹⁾. De façon générale, le PIB d'un territoire n'a pas grand sens⁽²²⁾, dans la mesure où dans beaucoup de cas (pour les trois quarts de la valeur ajoutée de l'industrie française) il travaille complémentirement avec d'autres territoires par le biais des entreprises pluri-régionales (et donc avec des échanges non marchands entre établissements de la même entreprise au sein du même secteur). Difficile donc de mesurer les flux en argent. Faute de données monétarisées⁽²³⁾, les chercheurs, Sombart le premier comme on l'a vu plus haut, se sont alors tournés vers les données d'emploi. Homer Hoyt (Weimer et Hoyt, 1948), à la fin des années trente, va fixer cette dérive en proposant une méthode de décomposition de l'emploi local en emploi basique et domestique, par le biais de coefficients de localisation et en offrant un coefficient multiplicateur d'emploi qui fait encore aujourd'hui les beaux jours des consultants en développement local. C'est la méthode que l'on retrouve aujourd'hui dans tous les manuels d'économie régionale et urbaine, en dépit des critiques qu'elle a pu soulever⁽²⁴⁾. L'essentiel du débat académique sur la théorie de la base, durant le XX^e siècle n'a porté que sur des raffinements de l'analyse des secteurs d'activité basiques et domestiques, sur la

(20) Laurent, depuis le cas breton, a depuis longtemps développé des travaux pionniers en France sur la théorie de la base (voir notamment Laurent, 1995).

(21) Des générations de chercheurs se sont épuisées à constituer de tels tableaux, trop longs à fabriquer et donc souvent obsolètes quand achevés. On n'a rien de tel en France depuis les tableaux succincts produits par le GAMA pour le modèle Regina. On observe cependant un certain regain actuellement de tels travaux dans des régions à la recherche d'autonomie, témoin le tableau *input-output* Catalogne-Espagne-Reste du monde produit récemment par l'université de Barcelone.

(22) Sur une critique plus générale de la méthode de calcul des PIB régionaux et de leur usage dans les analyses et les politiques régionales, voir Wishdale, Davezies, Yuill et Prud'homme (1999).

(23) Krikelas (1992) évoque cependant une recherche originale et sérieuse, menée par le journal *Fortune* en 1938 sur la ville d'Oskaloosa, fondée sur une enquête approfondie sur l'origine des revenus de sa population.

(24) Voir notamment Leven (1956). Dans des travaux menés en coopération avec l'INSEE, l'auteur a montré que le coefficient multiplicateur liant l'emploi domestique à l'emploi basique variait significativement en fonction du découpage géographique retenu, du découpage sectoriel retenu et du nombre de zones retenues pour le calcul des coefficients de localisation (Davezies, 1995).

façon de mesurer les exportations des territoires ou l'emploi de ces secteurs. Le fameux débat North-Tiebout (Tiebout, 1956a et b) ne sort pas de cette vision productiviste de la base économique. Quand North pose la question des facteurs de développement du secteur basique, ce qui ramène à la théorie des avantages comparatifs, Tiebout soulève quand même la question de la capacité du secteur domestique à entraîner le développement stimulé par les exportations. C'est bien la question centrale en effet, mais dont il convient de pousser la logique : le Chiapas, par exemple, est aujourd'hui un État mexicain misérable alors que son PIB par habitant est l'un des plus élevés du Mexique et que sa base est très puissante. À une autre échelle, la Plaine de France, dans la banlieue nord de Paris, associe des établissements basiques en pleine expansion à un secteur domestique sous-développé. La variable stratégique est, dans ces deux cas comme ailleurs, le revenu. L'essentiel de la valeur ajoutée du secteur basique du Chiapas, comme de la Plaine de France, rémunère des agents qui n'y résident pas⁽²⁵⁾.

La base n'entraîne le secteur domestique ni par le biais du PIB, ni par celui des exportations, mais par le biais du revenu en provenance de l'extérieur, c'est-à-dire, pour le secteur productif, par le biais de la seule part de la valeur ajoutée qui se retrouve dans le revenu local. La question n'est donc pas seulement celle, classique, de la nature et de l'évolution des avantages comparatifs productifs naturels ou construits d'un secteur géographique, mais aussi de ses avantages comparatifs résidentiels dont dépend le degré de résidence sur place des détenteurs du capital et des salariés. C'est cette représentation fondamentaliste de la base économique, qui n'est que le seul revenu des ménages locaux ou régionaux, qui permet de comprendre le lien de la base avec le secteur domestique et, par là, le niveau de développement de l'emploi, du revenu et de la cohésion d'un territoire. Et si c'est de revenu qu'il s'agit, il convient évidemment de tenir compte aussi des revenus de transferts, publics et privés, qui, comme on l'a évoqué plus haut, peuvent constituer le plus gros du revenu de régions ou de villes.

Cette approche est difficile à mettre en œuvre, on l'a dit, du fait des problèmes de disponibilité statistiques. Mais, comme on l'entend souvent, on a peu de chance de trouver sa clef si on la cherche là où se trouve le réverbère. Les dynamiques actuelles du développement économique local et régional français, que nous avons décrites plus haut, suggèrent qu'une des clefs majeures du développement régional et local réside moins qu'on le croit du côté du PIB, qui est une modalité, et beaucoup plus de celui du revenu, qui constitue le moteur de multiplicateurs d'emploi et de revenu. L'économie locale est autant, ou plus, une économie résidentielle qu'une économie productive. 10 à 15 % de la vie humaine sont consacrés à la pro-

(25) On a ainsi calculé, sur la base des données DADS de l'INSEE que 85 % des salariés travaillant dans la Plaine de France et qui disposent de salaires élevés n'y résident pas. (Davezies, Korsu et Béhar (1999).

duction, le reste à l'étude, aux loisirs et à la consommation, aux activités improductives mais génératrices d'échange marchand. Il en est de même des territoires. On s'est livré à quelques esquisses de mise en œuvre de cette acception de la théorie de la base sur quelques territoires français⁽²⁶⁾ : les résultats suggèrent que le revenu résidentiel est la variable qui explique qu'à système productif comparable, certains territoires basculent du côté de la fracture ou de celui de la cohésion. Dans une économie nationale sous la loi de l'offre, les économies locales et régionales sont encore largement dépendantes des lois de la demande keynésienne. C'est le revenu⁽²⁷⁾ des résidents, qui est redistribué via l'échange marchand vers le secteur domestique, qui permet de fixer le niveau final d'emploi, de revenu et de cohésion spatiale et territoriale⁽²⁸⁾. Développer le territoire, faire de l'« aménagement du territoire » comme on le dit en France, vise ce même objectif de cohésion par le revenu et l'emploi. Une théorie de la base mise en œuvre rigoureusement, alors qu'elle est aujourd'hui largement délaissée au profit des analyses du système productif ou de la « nouvelle économie géographique », permettrait de mieux comprendre les mécanismes concrets et les enjeux économiques et sociaux des économies résidentielles ainsi que leur sensibilité aux politiques publiques (école, environnement, paysages, sécurité...) afin de mieux orienter les politiques des décideurs nationaux, régionaux et locaux.

(26) Davezies et Grass (1999) ; Davezies, Korsu et Béhar (1999) ; Davezies et Korsu (1999). On trouvera une synthèse des résultats dans Davezies (2000).

(27) Il s'agit du revenu net, après transferts, moins l'épargne et moins ce qui est acheté à l'extérieur. Il convient donc d'affecter à ce revenu une « propension à acheter localement ». Les politiques locales peuvent influencer cette propension à consommer (voir Davezies et Korsu, 2000).

(28) Il est frappant d'observer qu'à toutes les échelles géographiques l'étalement du revenu et de l'emploi compense les effets de la concentration de la valeur ajoutée basique. Par exemple, les villes moyennes du grand sud-ouest qui souffrent de la polarisation autour de Toulouse et Bordeaux voient leur revenu et leur emploi y augmenter aussi vite ou encore plus vite...

Références bibliographiques

- Beckouche P. et J-M. Grosbras (1999a) : *Pour une métropolisation raisonnée* (tome 1), Rapport au Préfet d'Île-de-France pour la préparation d'un CIADT, La Documentation Française.
- Beckouche P. et J-M. Grosbras (1999b) : *Diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du Bassin parisien* » (tome 2), Rapport au Préfet d'Île-de-France pour la préparation d'un CIADT, La Documentation Française.
- Brutel Ch. (1998) : « Le resserrement des revenus des ménages entre les régions de 1982 à 1996 », *INSEE Première*, n° 617, novembre.
- Calvarin G. (2000) : « 1997-1998 : l'emploi a progressé dans toutes les régions », *INSEE Première*, n° 733, août.
- Davezies L. (1995) : *Les moteurs de l'économie lyonnaise*, Rapport à la DAEI de la Courly. IUP, Université de Paris XII-Créteil, Miméo.
- Davezies L. (1998) : « Intégration économique internationale et cohésion interrégionale en Europe : le problème de la gestion des échelles géographiques », *INSEE Méthodes*, n° 76-77-78, pp. 267-279.
- Davezies L. (1999) : « Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne », *Économie et Prévision*, n° 138-139.
- Davezies L. (2000) « Le développement local hors mondialisation » in *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Menemenis (ed.), Éditions La Société des Acteurs Publics, Collection 'Hexagonales', Paris, novembre.
- Davezies L. (2001) : « Les fondements d'une intervention publique en faveur du développement territorial », OCDE, *Territorial Outlook 2001*.
- Davezies L. et G. Grass (1999) : *Le système économique héraultais*, Rapport au Conseil Général de l'Hérault, CEIL-Institut d'Urbanisme de Paris/Université de Paris XII.
- Davezies L. et E. Korsu (1999) : *Le système économique beauvaisien : vers un modèle productivo-résidentiel*, Rapport à la DDE de l'Oise et la Mairie de Beauvais, CEIL-Institut d'Urbanisme de Paris/Université de Paris XII.
- Davezies L. et E. Korsu (2000) : *Le développement local beauvaisien : le mariage d'un territoire de l'offre et d'un territoire de la demande*, Rapport à la DDE de l'Oise et la Mairie de Beauvais, CEIL-Institut d'Urbanisme de Paris/Université de Paris XII.

- Davezies L., E. Korsu et D. Béhar (1999) : *Diagnostic stratégique de la Plaine de France*, Rapport de synthèse pour la DREIF du Séminaire de Diagnostic 'Acadie-CEIL-Institut d'Urbanisme de Paris/Université de Paris XII', novembre.
- Gouider N. (1999) : « Mobilité à longue distance des ménages en 1994 », *INSEE Résultats*, n° 73-74-75, octobre.
- Hoch I. (1972) : « Income and City Size », *Urban Studies*, 9, 3, 314.
- Krikelas A. (1992) « Why Regions Grow: A Review of Research on the Economic Base Model », *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, juillet-août, pp. 16-29.
- Krumme G. (1968) : « Werner Sombart and the Economic Base Concept », *Land Economics*, 48, pp. 112-116.
- Laurent L. (1995) : « Le fonctionnement économique des bassins d'emploi. Réhabilitation de la théorie de la base », *Note d'Étude Régionale, Division Statistiques et Études Régionales*, n° H9506, Paris, octobre.
- Leven C.L. (1956) : « Measuring the Economic Base », *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 2, pp. 250-258.
- Mushkin S. (1956) : « Distribution of Federal Taxes Among the States », *National Tax Journal*, n° 2.
- Mushkin S. (1957) : « Distribution of the Federal Expenditures Among the States », *The Review of Economics and Statistics*, n° 39.
- Prud'homme R. et L. Chang-Woon (1999a) : « Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities », *Urban Studies*, vol. 36, n° 11, pp. 1849-1858.
- Prud'homme R. et L. Chang-Woon (1999b) : « Taille, étalement, vitesse et efficacité des villes » in *Les transports et la ville : analyses et diagnostics*, Ministère de l'Équipement (ed.), Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, pp. 241-252.
- Rasolofoarison J. (2000) : « Les écarts de salaires entre régions s'expliquent surtout par la structure des emplois », *INSEE Première*, n° 738, septembre.
- Richardson H.W. (1985) : « Input-Output and Economic Base Multipliers: Looking Backward and Forward », *Journal of Regional Science*, 25, n° 4, pp. 607-661.
- Rousseau M.P. (1997) : *La productivité des grandes villes*, Anthropos, Collection Villes.
- Sombart W. (1916) : *Der Moderne Kapitalismus, Erster Band : Die Vorkapitalistische Wirtschaft*, Munich, Duncker & Humblot.
- Thisse J-F. et T. van Ypersele (1999) : « Métropoles et concurrence territoriale », *Économie et Statistique*, n° 326-327, 6/7.

- Tiebout C.M. (1956a) : « Exports and Regional Economic Growth », *Journal of Political Economy*, 64, pp. 160-64.
- Tiebout C.M. (1956b) : « Rejoinder », *Journal of Political Economy*, 64, p. 169 et s.
- Weimer A.M. et H. Hoyt (1948) : *Principles of Real Estate*, New York, Roland Press Company.
- Williamson J.G. (1965) : « Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, pp. 3-45.
- Wishdale F., L. Davezies, D. Yuill et R. Prud'homme (1999) : « L'Agenda 2000 et l'orientation de la politique de l'UE » in *L'information régionale au service de la politique régionale en Europe*, Eurostat, Série 'Études et Recherches', Communautés Européennes, Bruxelles.
- Wishlade F., L. Davezies, D. Yuill, R. Prud'homme, B.H. Nicot et S. Taylor (1998) : *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of Member States's Own Policies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, Collection Regional Studies.

Complément D

Développement des territoires et financement des collectivités locales

Guy Gilbert

Université de Paris X-Nanterre

Alain Guengant

Université de Rennes I

Véronique Hespel

Commissariat Général du Plan

Au regard des tendances lourdes qui traversent la société et l'économie françaises et ont été mises en lumière par le rapport du Commissariat général du Plan sur « les perspectives de la France » ainsi que par le rapport « France 2020 » de la DATAR, la question territoriale prend une importance majeure.

Le territoire est un espace construit par le jeu d'acteurs multiples (entreprises, habitants, associations, élus locaux...), une « production collective », comme le souligne Alain Lipietz. Le cadre institutionnel français de gestion du territoire, très centralisé, n'a cependant pas évolué au même rythme que les forces à l'œuvre au cours des vingt dernières années. Cette inadéquation de l'expression institutionnelle par rapport aux besoins et aux attentes des acteurs, aujourd'hui plus diversifiés, peut créer des tensions et des concurrences coûteuses, obérer le développement économique, être plus ou moins supportable socialement. Divergences de la démographie et de l'emploi, difficulté pour concevoir et mettre en œuvre des solidarités locales, phénomènes préoccupants comme le renforcement de mouvements autonomistes, la désertification rurale ou la violence urbaine, tels sont quel-

ques-uns des symptômes de cette inadéquation institutionnelle. Les structures territoriales et le système de financement des politiques conduites par les collectivités territoriales ne se sont pas adaptés aussi vite aux évolutions économiques et sociales que cela pourrait paraître souhaitable.

Des choix importants, à l'éclairage desquels contribuent les travaux cités ainsi que ceux de la Commission Mauroy, attendent les pouvoirs publics. Plusieurs scénarios alternatifs sont envisageables mais aucun d'entre eux ne pourra faire l'économie d'un réexamen des principes qui doivent fonder la responsabilité financière des diverses collectivités locales et les rôles respectifs joués par l'État et les diverses collectivités territoriales dans la définition des politiques publiques.

La réforme des finances locales : une nécessité inéluctable à moyen terme

Le rôle croissant des territoires dans le développement économique et social

Pendant des siècles, l'ajustement des sphères domestique, économique et politique a reposé largement sur l'État en France. La cohésion territoriale se construisait autour du lien national. L'héritage monarchique nous a légué un État central, construit contre les villes et les grands féodaux, ce qui nous différencie fortement de nos voisins allemands ou italiens. L'époque révolutionnaire et napoléonienne a renforcé la nature unitaire et hiérarchisée de cet État. La Troisième République a consacré le rôle central de l'État dans la vie quotidienne par les politiques de l'éducation, de l'hygiène, du logement, des infrastructures, de la sécurité et de la redistribution.

Aujourd'hui les réponses ne peuvent plus être données de façon adéquate et uniforme au seul niveau de l'État et doivent être plus largement territorialisées, sous l'influence de plusieurs phénomènes.

Sur le plan économique, l'activité comporte une dimension spatiale fondamentale et se concentre de façon croissante dans les régions offrant le plus de ressources, cette polarisation profitant aux métropoles. Avec le développement des échanges, des transports et des nouvelles technologies, les territoires se désenclavent, les cultures locales s'ouvrent au monde, la mobilité s'accroît, mais au même moment, les villes, par leur fonction de communication et d'échange, deviennent des vecteurs essentiels de la « productivité globale », requise par la nouvelle organisation d'un système productif plus réactif, plus innovant, plus exigeant en capacités humaines. L'intensification des flux entre les grands pôles d'activité laisse à l'écart leurs arrière-pays ainsi que les zones rurales éloignées des grands axes de communication. La relation traditionnelle centre/périphérie se transforme au bénéfice d'une « économie d'archipel » (selon l'expression de P. Veltz) et le libre jeu des mécanismes du marché n'assure plus entièrement le développement des espaces interstitiels entre grandes métropoles.

Face aux dynamiques de mondialisation et de spécialisation, c'est notamment de l'initiative locale que peuvent venir les bonnes réponses en termes de développement endogène, de choix des créneaux, de création des réseaux nécessaires à la mise en valeur des compétences et ressources humaines. L'État a encore un rôle à jouer dans l'architecture du système pour éviter les concurrences stériles, mais les acteurs locaux paraissent plus à même de définir leurs atouts, de mettre au point les stratégies les plus performantes, dans le cadre du développement polycentrique qui émerge au sein de l'Union européenne. Ce n'est que si des coopérations constructives entre villes et régions limitrophes se mettent en place que de véritables « systèmes de villes » pourront s'articuler et un certain équilibre entre les zones urbaines et rurales être préservé. Encore convient-il que les structures institutionnelles le permettent.

Devant les mutations sociales à l'œuvre, l'ancrage au territoire de proximité, à l'histoire familiale ou sociale qu'il représente, à la culture et aux représentations qu'il véhicule, constitue un repère important. La mondialisation renforce paradoxalement l'attachement au local. En même temps, c'est sur le territoire que se dessinent les figures de la différenciation et de l'« appariement sélectif » avec le plus de netteté. Le territoire et la ville en particulier semblent avoir perdu, au moins partiellement, leur fonction première d'intégration des citoyens dans la vie collective : c'est au sein des agglomérations qu'apparaissent aujourd'hui les inégalités les plus fortes. Pourtant le besoin d'une solidarité de proximité augmente quand les techniques d'assistance verticale perdent de leur efficacité. C'est au niveau local que seront dégagées les solutions concrètes permettant d'assurer une plus grande mixité d'habitat, d'éducation, de loisirs des différentes catégories sociales, permettant de maintenir le lien social et de lutter contre l'exclusion.

L'échelon territorial est tout aussi important pour promouvoir les solutions permettant de garantir une plus grande sécurité des trajectoires, dans une économie caractérisée par une flexibilité croissante des emplois, qu'il s'agisse de définir les modalités concrètes de mise en œuvre de la formation continue tout au long de la vie ou du « contrat d'activité » entre plusieurs employeurs, préconisé par les rapports Boissonnat ou Supiot. C'est à partir d'initiatives locales également que peuvent se développer et s'organiser les emplois de proximité, liés à des besoins sociaux nouveaux comme le vieillissement de la population ou le développement de l'activité féminine, mais aussi tous les emplois liés aux loisirs touristiques, sportifs, culturels ou liés à l'accès au consommateur final (logistique ; services après-vente ; entretien et réparations).

En outre devant les besoins nouveaux d'autonomie, de démocratie participative, d'actions tangibles, l'échelon local paraît irremplaçable, pour permettre le développement des nouvelles formes d'engagement associatif ou collectif et adapter les politiques publiques aux problèmes concrets rencontrés par les citoyens.

Les territoires constituent donc des creusets indispensables de la croissance et la bonne articulation des décisions entre les divers niveaux géographiques devient un enjeu essentiel pour diminuer le chômage structurel et renforcer la cohésion sociale. Mais, pour cela, les collectivités territoriales doivent disposer d'une certaine latitude d'action et de moyens financiers suffisants, ce qui suppose de ne pas laisser uniquement jouer le jeu du marché et de mettre en œuvre une plus grande péréquation des ressources entre les collectivités, ce qui relève à la fois d'un choix national mais aussi de volontés concrètes de solidarité exprimées sur le terrain.

Les territoires se caractérisent néanmoins par la lenteur de leurs évolutions : l'armature des villes s'est construite souvent sur plusieurs siècles, même si le mouvement s'est brutalement accéléré depuis un demi-siècle ; la spécialisation économique d'une région se construit sur des décennies, les coopérations interrégionales ou transfrontalières ont souvent, elles aussi, des racines historiques profondes ; les investissements (infrastructures de transport, logement) qui façonnent l'image, les réseaux et les relations des territoires se réalisent sur plusieurs années et s'amortissent également sur des décennies. L'espace est structuré par les générations successives et garde la trace de leurs cultures et de leurs représentations. Mais ils sont aussi le théâtre d'une accélération des rythmes : rythmes de transport, rythme de l'information, rythme de l'entreprise, temps sociaux... L'absence de concordance entre ces diverses échelles de temps est à l'origine de multiples crises et inadaptations. Les acteurs du territoire doivent devenir de plus en plus réactifs, tout en gérant dans la durée les multiples tensions que ces mutations font naître et les menaces qu'elles peuvent faire peser sur la cohésion sociale.

Si l'État « maître des horloges » doit garder un rôle éminent pour faire prévaloir les arbitrages de long terme et un projet collectif, préserver l'égalité d'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire national et faire respecter la loi, la mise en œuvre au quotidien des politiques publiques doit de plus en plus être territorialisée pour atteindre une pleine efficacité.

Il convient d'être lucide sur les faiblesses actuelles du dispositif institutionnel français qui ne s'est pas encore totalement adapté à la recomposition des territoires autour des villes, ni à la forte émergence d'un besoin de démocratie de proximité : il s'agit aujourd'hui d'adapter les cadres d'action des collectivités territoriales et leur système de financement à cette nouvelle donne.

Les faiblesses du dispositif français

Le système français ne permet pas d'atteindre la taille critique et la lisibilité suffisantes pour les acteurs et toute l'efficacité souhaitable, compte tenu de l'émiettement et de l'uniformité du cadre institutionnel, de la dispersion et de la complexité de la répartition des compétences et du blocage auquel est arrivé le système de financement des collectivités territoriales.

L'émiettement et l'uniformité du cadre institutionnel

Le besoin de mettre fin à la dispersion des responsabilités territoriales, notamment communales, apparaît impératif.

L'État central a longtemps cherché à « diviser pour régner » : il résulte de cette histoire quelques caractéristiques fortes du système institutionnel français. Le tissu communal est très émietté (36 627 communes), tout particulièrement en zone rurale, car la France n'a pas opéré de fusion autoritaire des communes, comme l'ont fait l'Italie, l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou la Belgique dans les années soixante et soixante-dix. Cet émiettement n'a pas toujours été compensé par le développement de structures intercommunales, elles aussi multiples, qui se sont empilées au-dessus des collectivités communales de base. L'absence de hiérarchisation administrative entre niveaux de collectivités (refus de toute tutelle) induit en outre une « construction en niveaux parallèles » et non une imbrication des collectivités.

La récente loi Chevènement contribue sans aucun doute à accélérer la recomposition souhaitable du territoire et à conforter l'échelon intercommunal. Mais il ne faut pas sous-estimer le temps qu'une telle évolution peut prendre, même si elle conforte et accompagne la figure nouvelle des agglomérations et devrait permettre progressivement une mise en commun des ressources des collectivités rurales. La recomposition territoriale ne pourra venir que d'une prise de conscience et d'une volonté des acteurs eux-mêmes relayant celles de l'État. Au-delà des incitations de la loi Chevènement, les contrats de plan pourront y contribuer également. Encore faut-il que les rythmes de la négociation contractuelle s'accordent avec ceux de la délibération et des projets locaux, que les dépenses de ces nouvelles structures ne s'ajoutent pas à celles des structures existantes, comme elles ont eu tendance à le faire au cours des dernières années, notamment dans les groupements à fiscalité additionnelle, et que des économies d'échelle puissent être dégagées.

L'échelon de base qu'est la commune joue un rôle irremplaçable dans l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté. Les grandes villes souffrent parfois précisément de l'absence de ces « communautés de base » et la création plus fréquente de conseils consultatifs, voire de conseils municipaux dans les quartiers serait de nature à offrir une voie démocratique aux aspirations de leurs habitants. Le dispositif propre à Paris, Lyon et Marseille pourrait dans cette perspective être étendu à d'autres grandes villes.

Le développement de l'intercommunalité et notamment des communautés d'agglomération posera cependant à terme le problème de l'élection directe au suffrage universel des conseils de ces communautés, comme le souligne la Commission Mauroy. Peut-on imaginer qu'un nombre croissant de décisions soit pris à leur niveau, y compris en matière fiscale, par des élus choisis au suffrage indirect ? Il faudrait parvenir à faire élire en même temps les représentants des échelons de base et des échelons intercommunaux, à l'image là encore de ce qui se fait à Paris.

Plus complexe encore, est le problème de l'articulation du rôle des départements et de ces nouvelles collectivités de communes. Peut-on concevoir un redécoupage des cartes cantonales qui permette de mieux prendre en compte les recompositions intervenues comme le suggère la Commission Mauroy ? Les départements peuvent-ils devenir le lieu où les représentants de ces diverses communautés de communes débattent de leur avenir commun ? La question se pose sans doute de façon différente en milieu urbain et en milieu rural. Autant on voit bien les synergies qui peuvent se créer au niveau départemental en milieu rural ou semi-urbain, autant les problèmes sont différents quand une grande agglomération est le chef-lieu du département. Pourra-t-on à terme envisager la fusion des conseils généraux et des conseils d'agglomération quand leurs limites géographiques coïncident étroitement ?

Une autre question posée est celle de l'évolution des cartes régionales et départementales. Il ne paraît pas justifié de maintenir en l'état la carte des arrondissements et des sous-préfectures, alors même que celle-ci a été définie pour l'essentiel il y a deux cents ans et n'obéit plus toujours à une logique économique et sociale évidente. Il faudrait également promouvoir, y compris financièrement, comme on a pu le faire dans le domaine communal, le développement de coopérations institutionnelles plus étroites entre les régions, voire entre certaines régions et certains départements. Des cadres institutionnels existent juridiquement ou sont à créer. L'État peut-il par une stratégie volontariste d'incitation financière appuyer les initiatives qui seraient prises en ce sens par les élus locaux ? Saura-t-il adapter ses propres structures à ces évolutions ? Comment en somme organiser la « congruence » des évolutions du cadre territorial de l'action de l'État et de l'action des collectivités ?

La complexité de la répartition des compétences

Sur un même espace, les appartenances deviennent multiples, tout comme les voies de recours, et les divers échelons territoriaux ainsi que l'État sont amenés à intervenir : la politique de l'emploi en est un exemple, celle de la formation aussi. Les départements et les régions interviennent de plus en plus dans le financement de la politique de la ville, et la politique de l'environnement ne saurait être mise en œuvre sans le concours de tous les acteurs. Aux échelons traditionnels s'ajoute en outre celui de l'Europe, dont les directives s'imposent à tous. Aucune institution ne peut plus s'abriter derrière une présomption de compétence exclusive.

La complexité des procédures et des financements ne contribue cependant ni à clarifier les responsabilités, ni à faciliter la mise au point rapide des projets, ni à alléger les démarches des usagers des services publics. La concurrence des services de l'État et des services territoriaux dans la fourniture d'aides diverses aboutit trop souvent à une mauvaise utilisation des deniers publics. Il y a besoin d'une *simplification*.

Au-delà de certains transferts de compétences, envisagés par la Commission Mauroy, il apparaît nécessaire de développer entre les divers guichets administratifs et sociaux davantage de *transversalité*.

À cette fin, la commission du Plan « Cohésion sociale et territoires », présidée par Jean-Paul Delevoye en 1997, avait recommandé la mise en œuvre d'une politique de « *subsidiarité active* », proposition reprise dans le récent rapport du Plan sur « les perspectives de la France » (juillet 2000). Il était proposé de s'appuyer de manière continue sur l'expérience des échelons locaux dans les processus d'élaboration des stratégies nationales et dans l'énoncé des règles de l'action qui doivent demeurer de la responsabilité du Parlement. Seraient ainsi créées les conditions d'un apprentissage collectif et permanent de l'action, qui reposerait moins sur des règles uniformes et des obligations de moyens que sur des références collectives et des obligations de résultats. Il reviendrait au Parlement de définir les principes des politiques publiques, sans nécessairement définir les modalités concrètes d'application de ces politiques, à l'image de ce qui se fait entre l'Union européenne et les États. Ces principes seraient élaborés sur la base d'échanges d'expériences et de diffusion des bonnes pratiques.

Il s'agirait donc de promouvoir des procédures et des instruments juridiques qui permettent de faciliter la coopération des divers acteurs locaux y compris étatiques et sociaux et de désigner des *chefs de file*. Ces chefs de file seraient responsables de la coordination des acteurs de terrain et de l'utilisation des moyens pour satisfaire les objectifs fixés. Les configurations retenues n'auraient pas à être uniformes partout.

La question des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales n'épuise pas les voies possibles d'une adaptation des réponses du secteur public aux besoins des citoyens. Elle peut aussi être abordée, de façon plus pragmatique, par la voie de *l'expérimentation*. Si dans telle région ou tel département, il apparaît possible, parce qu'il y a un projet pertinent, de transférer une responsabilité de l'État, pourquoi s'interdire *a priori* de le faire et de négocier au cas par cas, sur la base d'objectifs, de cahiers des charges et de calendriers clairement précisés ?

Cette orientation consisterait à assigner à la loi et à l'échelon national un rôle différent de celui qu'ils ont à l'heure actuelle. Il reviendrait à la collectivité nationale de déterminer par la loi avec une grande précision les objectifs poursuivis et les droits individuels (droit au logement, droit à l'insertion économique, droit à l'éducation et à la formation, etc.). Il lui reviendrait également de préciser les cahiers des charges à respecter – au sens des méthodes et procédures à suivre – pour atteindre les objectifs assignés. Cela suppose de valoriser et de renforcer le rôle de l'État central, en matière de définition des normes et des procédures adaptées à cette nouvelle logique et de contrôle de leur application. Mais cette perspective impliquerait de reconnaître et de valoriser plus explicitement le rôle que jouent les élus locaux dans l'animation des systèmes d'acteurs au plan local et leur

responsabilité politique dans la mise en œuvre des politiques publiques poursuivies. Cette option suppose également de revoir complètement les modalités de mise en jeu et d'évaluation des responsabilités des acteurs par les citoyens, par les juges, par l'administration d'État et par le Parlement.

La loi contre les exclusions peut fournir l'exemple d'un texte s'inspirant de tels principes : l'application du principe de « l'égalité de dignité des personnes » peut se révéler, sous le contrôle des acteurs et des juges, un puissant levier de transformation de l'action publique à l'égard des « exclus », tout en laissant une plus grande liberté dans les modalités de réponse locales. Elle n'interdit pas à l'État, sur certaines politiques d'intérêt national (la couverture maladie universelle par exemple) d'intervenir plus directement.

Mais ceci suppose que les collectivités locales aient une capacité équivalente à traiter les problèmes de leur territoire. Or les inégalités de situation financière des unes et des autres, notamment en matière fiscale, sont un puissant frein à la recomposition de la carte territoriale et au développement des services publics dans certaines zones. Se trouvent donc posées en même temps que la question de la répartition des compétences celle de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales et celle de la capacité de l'État à assurer une meilleure péréquation des ressources entre celles-ci.

Le blocage du système de financement des collectivités territoriales

Depuis trente ans une forte dynamique des budgets des collectivités territoriales est à l'œuvre : les dépenses de celles-ci ont évolué plus vite que celles de l'État et la pression de la fiscalité locale s'est fortement accrue (plus de trois points de PIB sur trente ans). Cette dernière représentait en 1998, 58 % des recettes globales des collectivités. L'effort financier de l'État ne s'est guère relâché sur la période et les divers transferts aux collectivités locales sont passés de 15 % du budget de l'État en 1980 à plus de 19 % en 1999. Mais une bonne part de cette évolution est imputable, au-delà des transferts liés à la décentralisation des compétences, à la croissance des compensations fiscales.

- la première est relative à l'avenir de la fiscalité locale ;
- la seconde est relative à la soutenabilité à terme du dispositif de répartition des dotations versées par l'État aux collectivités locales.

L'archaïsme de l'assiette des impôts locaux, la disparité des taux et le caractère inéquitable de la fiscalité locale ont été maintes fois soulignés. L'impuissance publique à promouvoir une réforme des bases devant les transferts de charge qui lui étaient associés, a entraîné une situation de blocage total, qui se traduit aujourd'hui par une renationalisation des ressources des collectivités locales.

Comment en est-on arrivé là ? La prise en charge croissante de la fiscalité locale par le budget national ne résulte pas de la seule initiative, plus ou

moins machiavélique, du « joueur » dominant, l'État, qui aurait réussi à imposer finalement aux collectivités décentralisées une stratégie politique élaborée de longue date et patiemment mise en œuvre ; stratégie qui aurait visé à la disparition à terme de toute autonomie financière territoriale. L'observation des évolutions passées montre qu'il s'agit plutôt du résultat d'un « jeu » joué entre des joueurs, l'État d'une part, les collectivités locales de l'autre, chacun disposant de ressources stratégiques, le jeu pouvant paraître à certains égards perdu par les collectivités décentralisées. Mais toutes n'y ont pas perdu de la même manière. La recentralisation financière n'a en effet que peu affecté celles, nombreuses, qui disposaient de « droits acquis » et qui ont su capter à leur profit une large part des transferts distribués par l'État. Les autres ont vécu plus difficilement la transition et ont été contraintes, pour financer leur développement voire simplement pour assurer leur survie, de négocier l'ouverture de nouveaux droits et de nouveaux guichets en périphérie des grandes dotations.

Les réformes de la fiscalité territoriale proposées depuis les lois de décentralisation se sont toutes révélées être des échecs, qu'elles aient eu pour origine l'État ou les collectivités locales. En matière de taxe professionnelle, la réforme envisagée au milieu des années quatre-vingt, visant à créer une taxe assise sur la valeur ajoutée, a buté sur le refus du Parlement de mettre le poids politique de la réforme sur les épaules des administrations décentralisées. Plus tard, le même refus sanctionnera les tentatives d'élargissement de la circonscription de gestion de la taxe professionnelle (d'où finalement le rapport du Conseil des Impôts de 1997 et sa proposition de nationalisation de l'impôt). Faute de pouvoir réformer en profondeur la base de la taxe professionnelle et/ou la carte des circonscriptions de prélèvement, l'État a dû et a pu s'engager dans la voie d'une prise en charge croissante au niveau national du principal impôt local sur les entreprises. Symétriquement dans le cas de la taxe départementale sur le revenu (TDR), le refus est venu de l'État qui n'a pas voulu endosser le poids politique de la réforme proposée par l'Assemblée nationale, et notamment ses conséquences sociales liées aux transferts de charge afférents.

Face aux résistances opposées à un traitement frontal de « la crise » de la fiscalité locale, la seule façon de répondre à la contestation croissante, émanant notamment des milieux de l'entreprise, a consisté à multiplier les allègements compensés par le budget national. Le dernier avatar, pratiqué à grande échelle, en est la création en 1999 de la dotation de compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, dont l'ampleur sans précédent a fait prendre conscience du risque institutionnel pesant sur l'avenir de la fiscalité locale. La suppression de la part salariale accentue en effet considérablement la régression de la capacité de taxation des collectivités territoriales. La perte théorique de bases nettes devrait atteindre plus de 240 milliards de francs et ainsi amplifier très sensiblement la régression déjà engagée par les exonérations antérieures, notamment l'abattement général de 16 % de 1987, à l'origine d'une contraction des bases

nettes de près de 130 milliards sur un total de l'ordre de 680 milliards de francs. Si la suppression de la part salariale s'inscrit par conséquent dans la continuité des choix passés, la mesure présente une ampleur nettement supérieure aux décisions antérieures. Par conséquent, la régression de la décentralisation financière, non seulement se poursuit, mais s'accélère.

Par ailleurs, l'explosion du coût budgétaire des allègements conduit l'État soit à la suppression de l'impôt, soit à des mesures de portée générale garantissant à ce dernier la maîtrise du prélèvement opéré sur son budget par les compensations fiscales locales. C'est le principe du pacte de stabilité, devenu contrat de croissance et de solidarité. Ainsi, l'État, qui n'a pas alourdi la pression fiscale pour financer les allègements d'impôts locaux, a-t-il été conduit à remettre, au moins en partie, ce coût budgétaire à la charge des collectivités, via le dispositif de la mise sous enveloppe normée.

Autre exemple plus ancien, l'instauration d'une « garantie de progression minimale » de la dotation globale de fonctionnement (DGF), mesure à l'origine temporaire proposée et conçue par le Sénat pour lisser l'impact de la réforme, conduira à geler quinze ans durant le développement de la péréquation financière entre les collectivités locales.

Le « risque institutionnel » croissant pesant sur la fiscalité locale est majoré par la participation française à la zone euro. Dans le cadre de l'euro, la gestion des critères de convergence budgétaire est confiée au gouvernement central qui a la responsabilité, en dernier ressort, des déficits et de la dette des administrations publiques centrale, locales et des organismes de Sécurité sociale. La conjonction des besoins de financement de ces trois catégories d'organismes (notamment dans la perspective du financement des dépenses de santé et des retraites) rendra le jeu budgétaire particulièrement sévère. Du côté de la dette également, un retournement de conjoncture ne manquerait pas de poser la question de la répartition de l'accès à l'emprunt des trois catégories d'acteurs. Enfin, et plus directement encore, la participation de la France à l'Union européenne posera à terme la question de la place des collectivités locales dans les institutions communautaires et celle du rôle des finances locales dans l'édifice des finances publiques communautaires. Selon quel mécanisme d'ensemble les finances publiques des États membres seront-elles gérées ? Quel principe d'unanimité ou de majorité sera retenu ? La concurrence fiscale sera-t-elle limitée ou au contraire favorisée ? Une péréquation financière européenne verra-t-elle le jour ?

Au total, les finances locales françaises sont bien à la croisée des chemins. La réforme du financement local est un des grands rendez-vous budgétaires des années à venir. Non seulement son contenu est incertain mais aussi son occurrence. La « fenêtre de tir » pour une réforme de la fiscalité locale est sans doute très étroite ; les années prochaines seront décisives pour l'avenir de la décentralisation financière. Dans ce contexte institutionnel incertain, la réflexion prospective est donc indispensable.

Cette réflexion devra s'ouvrir de toutes façons pour au moins deux raisons. La première vient des tensions que ne manquera pas d'exercer sur l'évolution des concours de l'État la montée en charge, plus rapide que prévu, de la loi Chevènement : son financement risque en effet d'être difficilement compatible avec le pacte de croissance et de solidarité passé entre l'État et les collectivités territoriales en 1999. Se pose en outre le problème de l'avenir du dispositif de compensation de la part salariale de la taxe professionnelle, qui vient à échéance en 2004. De quelle façon tenir compte alors de l'évolution de la situation des collectivités principalement concernées ? Pourront-elles sans risques financiers voir ces concours intégrés dans la dotation globale de fonctionnement ? Il n'apparaît pas pour autant légitime de maintenir au-delà de cette période un avantage relatif à certaines collectivités.

Il faudrait à cette occasion lier l'examen de ces questions à celle de la recomposition du tissu communal : les collectivités les plus riches en taxe professionnelle ne devraient-elles pas être incitées plus que d'autres encore à faire partie des nouvelles communautés de communes ? Le nouveau mécanisme de solidarité fiscale instauré par la loi Chevènement (la taxe professionnelle unique) risque cependant d'être fragilisé à terme par les contestations dont la nouvelle assiette de la taxe professionnelle peut faire l'objet.

Il faudrait songer à prendre davantage en compte les besoins spécifiques des collectivités, et réformer des mécanismes de répartition figés, stratifiés, faiblement péréquateurs, complexes et largement illisibles, qui président à la répartition des dotations financées par l'État et qui ne tiennent pas ou peu compte de critères de « charges ». Il faudrait également tenir compte de la nécessaire recomposition territoriale dans la définition des modalités de cette péréquation.

Une part importante du problème de la péréquation pourrait être résolue si la maille territoriale de base, où s'organise l'essentiel du prélèvement, était recomposée ; mais celle-ci ne se recomposera effectivement que si les mécanismes globaux permettent un rééquilibrage de la capacité financière relative des diverses collectivités.

Face à la montée de ce « risque institutionnel », il a paru intéressant, à travers deux scénarios alternatifs et prospectifs, d'explorer les conséquences peut-être improbables, mais éclairantes, des orientations envisageables :

- le scénario de poursuite de la recentralisation fiscale ;
- le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale.

Les scénarios possibles(*)

Le scénario de poursuite de la recentralisation fiscale

Nourri de la dynamique passée des allègements d'impôts locaux depuis près de quinze ans, le premier scénario de poursuite de la recentralisation fiscale repose sur les deux hypothèses. Tout d'abord, aucun accord entre l'État et les collectivités territoriales n'est trouvé sur la réforme de fond de la fiscalité directe locale. Ensuite, le Conseil constitutionnel ne s'oppose pas à la disparition graduelle de l'autonomie fiscale locale. Le caractère progressif de la prise en charge des impôts locaux par l'État masque l'atteinte au principe de libre administration.

Scénario 1. Poursuite de la recentralisation financière

	Stratégies de dépenses	
	Sous-scénario 1	Sous-scénario 2
	Croissance de l'investissement de renouvellement	Croissance de l'investissement de développement
	Stagnation endogène	Augmentation endogène des charges récurrentes
	Augmentation exogène des charges de personnel	Augmentation exogène des charges de personnel
Fiscalité		
• Taxe professionnelle	-	-
• Taxe d'habitation	-	-
• Taxe foncière bâtie	=	+ ... -
Concours de l'État		
• Contrat sous enveloppe	-	-
• Contrat hors enveloppe	-	-
• DCTP	-	-
• DGF	+	+
• FCTVA	=	+
Dette	=	+

Légende : (+) Augmentation ; (-) Diminution ; (=) Stagnation.

(*) Sur la base des travaux de Guy Gilbert et Alain Guengant, Directeur de recherche CNRS (Université de Rennes I).

En matière de fiscalité, le scénario de poursuite de la recentralisation repose sur les éléments suivants. Les tendances passées se poursuivent. Les crises à répétition des taxes directes locales sont désamorçées grâce à l'accumulation d'allègements de cotisations financés par l'État. La contestation renaissante des entreprises, favorisée par la progression rapide de la valeur locative des immobilisations et l'alourdissement des taux, conduit à la disparition de la composante « amortissements des matériels et équipements » dans la base de la taxe professionnelle, puis à l'exemption totale des équipements et des matériels. Il ne subsiste que la composante « immobilisations foncières », qui finit par être incorporée à la taxe foncière sur les propriétés bâties industrielles et commerciales et former ainsi le second pilier de la fiscalité directe locale sur les immobilisations. Le premier repose sur les habitants, le second sur les entreprises. Les taux des deux taxes foncières bâties sont désormais différenciés mais continuent de « co-varier » selon la règle du lien.

La taxe d'habitation bénéficie d'allègements croissants. L'impôt disparaît, tout d'abord au niveau régional, puis départemental, enfin communal. Le seul degré de liberté fiscale laissé aux collectivités territoriales repose sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dans ses deux dimensions ménages et entreprises. Toutefois, à force de trop solliciter l'impôt et de différer la révision des évaluations cadastrales, dont le vieillissement approche le demi-siècle, le dernier pilier de la fiscalité directe locale se lézarde de plus en plus.

En matière de concours de l'État, le principe d'un pacte triennal est reconduit avec un partage entre dotations sous enveloppe et dotations hors enveloppe. La dynamique d'évolution des transferts dépend de l'accumulation des allègements d'impôts pris en charge par le budget national. L'État intervient de façon croissante par des compensations d'exonérations et supprime les dégrèvements. Il en résulte une augmentation continue de l'enveloppe et une diminution corrélative du hors enveloppe. Les règles d'indexation de l'enveloppe jouent un rôle croissant du fait de la progression du volume des fonds concernés. Elles s'adaptent à la conjoncture macro-économique, se resserrant en période de basse conjoncture et se desserrant en période de reprise. Cependant, les contraintes macroéconomiques de gestion des finances publiques (Maastricht) conduisent à réduire en tendance le critère d'indexation. La perte de pouvoir d'achat des dotations sous enveloppe s'accroît.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) hérite des compensations d'exonérations de la taxe professionnelle. L'indexation n'est pas révisée, mais le volume de la DGF s'accroît en raison du poids des compensations. Le gonflement de la DGF, principale composante de l'enveloppe, accroît l'éviction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) qui disparaît. Une nouvelle variable d'ajustement est retenue (la dotation globale de décentralisation ?). Les compensations accordées en matière de

taxe d'habitation rejoignent la DGF, à l'instar de celles de taxe professionnelle. Confirmant la politique constante de l'État depuis le remplacement de la taxe locale sur le chiffre d'affaires par le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) en 1968, un mécanisme de redistribution est adossé aux compensations fiscales. Le hors enveloppe se concentre sur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Au total, le développement de la péréquation est présenté comme la contrepartie de la perte d'autonomie financière des collectivités locales.

Sous l'angle des dépenses, deux sous-scénarios peuvent être distingués selon la dynamique de l'investissement local. La différence majeure provient de l'investissement de développement. Dans les deux cas en revanche, l'investissement qui correspond au renouvellement et au maintien en l'état des équipements progresse, afin notamment de satisfaire le renforcement des normes environnementales.

Le premier sous-scénario retient l'hypothèse du freinage de la croissance des investissements et d'une maîtrise globale de la dépense. Le freinage de la dépense d'investissement s'applique aux investissements de développement. Le stock d'équipement public local est certes maintenu en l'état et le cas échéant remis aux normes, mais son volume cesse de croître. En conséquence, les charges récurrentes de fonctionnement sont maîtrisées en volume, et donc les effectifs de personnel. Toutefois les salaires continuent de croître sous l'effet de l'alourdissement des charges sociales (Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales – CNRACL – notamment) et ceci, indépendamment de la maîtrise des investissements. Au total, les dépenses de fonctionnement continuent de dériver selon une tendance exogène malgré le freinage des dépenses d'équipement.

Le second sous-scénario retient l'hypothèse de la reprise de l'investissement local de développement. Les collectivités reprennent une politique de croissance de leur stock d'équipements. Les dépenses de fonctionnement s'accroissent sous l'effet des charges induites par l'investissement nouveau ; effet qui s'ajoute à celui, exogène, de l'augmentation du coût du travail (effet retraite).

L'évolution de la dette dépend naturellement des scénarios retenus en matière d'investissement. Les taux d'intérêt réels sont supposés retrouver des niveaux faibles. Toutefois les collectivités locales ne peuvent pas profiter à plein du retour d'un effet de levier favorable de la dette, en raison de la perte des marges de manœuvre dont elles disposaient auparavant en matière fiscale. Les possibilités de mobilisation locale des ressources dépendent désormais uniquement du foncier bâti et, par ailleurs, des tarifs des usagers. Les collectivités ne peuvent donc pas mener à terme la politique de désendettement amorcée depuis le début des années quatre-vingt-dix, faute de pouvoir dégager une épargne suffisante. La reprise de l'investissement entraîne la croissance du besoin de financement en partie couvert par l'augmentation du FCTVA et en partie par l'augmentation de la dette. Mais les

possibilités sont limitées dans ce dernier domaine, en raison des contraintes imposées par la gestion « maastrichienne » du déficit et de la dette. Dans cette situation, les conditions d'accès des collectivités locales au marché des emprunts pourraient être durcies. Un retour au régime de l'autorisation préalable pour les emprunts est même envisageable dans l'hypothèse d'un conflit avec l'État face au partage de la marge d'endettement autorisée.

La dynamique de la dépense de fonctionnement conduit par ailleurs à un relèvement substantiel des taux du foncier bâti. Comme les bases ne font l'objet d'aucune révision en profondeur des évaluations cadastrales, une crise se développe tant du côté des ménages que de celui des entreprises. Le dernier pilier de la fiscalité locale s'effondre. L'État prend alors en charge le produit du seul impôt local qui subsistait. La centralisation de la ressource fiscale locale est achevée.

Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale

Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale suppose qu'un accord soit trouvé entre l'État et les collectivités locales sur une profonde réforme des taxes directes. Celle-ci entraîne mécaniquement la réforme de la péréquation financière, dont la mise en œuvre a pour but notamment de corriger les potentiels fiscaux inégalement répartis entre collectivités. La réforme fiscale porte à la fois sur les assiettes, sur les règles de fixation des taux et sur la carte des circonscriptions fiscales. Le coût politique, considérable, est partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières bénéficient d'un élargissement et d'une modernisation des bases d'imposition. En contrepartie, elles acceptent un double encadrement de leurs marges de manœuvre en matière de fixation des taux ; chaque collectivité ne peut fixer librement le taux que d'un seul impôt – principe de spécialisation fiscale – et, le cas échéant, à l'intérieur d'une plage autorisée – principe du « tunnel de taux ». En matière territoriale, les progrès de l'intercommunalité à fiscalité spécialisée sont spectaculaires. La « consolidation fiscale » des territoires s'accélère. Elle s'accompagne d'un élargissement des compétences. Les communes subsistent en dépit de la montée en puissance de l'intercommunalité mais elles acceptent la réduction de leurs budgets et de leur champ d'activité. Les départements et les régions conservent, dans l'hypothèse retenue, leurs compétences et leurs financements.

L'adaptation de la fiscalité locale cesse de reposer sur des allègements compensés par le budget national.

La rénovation de la décentralisation fiscale s'appuie tout d'abord sur la *modernisation des bases d'imposition*. La fiscalité foncière et immobilière est assise sur la valeur vénale des propriétés (ou au minimum les bases foncières et immobilières évoluent dans le temps comme le font les valeurs de marché), le marché locatif réglant comme aujourd'hui le partage de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les propriétaires-bailleurs et les locataires.

Scénario 2. Reconquête de la décentralisation financière

	Stratégies de dépenses	
	Sous-scénario 1	Sous-scénario 2
	Croissance de l'investissement de renouvellement	Croissance de l'investissement de développement
	Diminution de l'investissement de renouvellement	Croissance de l'investissement de développement
	Stagnation endogène des charges récurrentes	Augmentation endogène des charges récurrentes
	Augmentation exogène des charges de personnel	Augmentation exogène des charges de personnel
Fiscalité		
• Taxe professionnelle ^(*)	+	+
• Taxe d'habitation ^(**)	+	+
• Taxe foncière bâtie ^(***)	+	+
Concours de l'État		
• Contrat sous enveloppe	+	+
• Contrat hors enveloppe	-	-
• DCTP	=	=
• DGF	+	+
• FCTVA	=	+
Dette	-	=

Légende : (+) Augmentation ; (-) Diminution ; (=) Stagnation.

Notes : (*) À la valeur ajoutée ; (**) Sur le revenu ; (***) Valeur vénale.

La transformation des impôts fonciers et immobiliers implique logiquement la disparition de la taxe d'habitation (TH). Mais cette disparition pose des problèmes considérables ; la perte de recettes budgétaires est importante (65 milliards de recettes fiscales disparaissent), le lien fiscal avec l'habitant est distendu, notamment pour certains locataires, la « capitalisation fiscale » des impôts et des services publics locaux dans les valeurs immobilières de marché peut s'avérer incomplète. Deux solutions sont alors successivement étudiées. La première vise à conserver la taxe d'habitation en rapprochant la base des valeurs de marché. Mais elle est abandonnée car la taxe d'habitation ainsi rénovée fait double emploi avec les taxes foncières. La seconde, finalement retenue après accord des partenaires sociaux, consiste à affecter aux collectivités les ressources d'un impôt local sur le revenu à base large (pour l'équivalent d'un point de CSG soit sensiblement la perte de recettes de la suppression de la TH). À l'instar de la TH, mais

sans ses défauts les plus évidents, cette nouvelle base d'imposition peut être considérée comme une approximation raisonnable – et commode – de l'échelle de la consommation des services publics locaux par les habitants (la plupart des études économétriques confirment que l'élasticité-revenu de la consommation est sensiblement voisine de l'unité, Guengant, 1995). Elle correspond en outre assez bien à la nature des interventions sociales des départements et des communes dont beaucoup font référence au revenu.

La taxe professionnelle est maintenue mais son assiette est réformée ; celle-ci coïncide désormais avec la valeur ajoutée, selon un mode de calcul voisin de celui qui sert aujourd'hui à en calculer le plafonnement.

La rénovation de la fiscalité locale s'appuie ensuite sur le *principe de la spécialisation fiscale*. De nombreuses discussions ont eu lieu pour savoir si les recommandations de la Commission Mauroy pouvaient être mises en œuvre, telles quelles. Mais les transferts de charges qui en résultaient entre les collectivités s'ajoutant à ceux qui pesaient sur les contribuables du fait de la réforme de l'assiette, ont conduit à abandonner cette hypothèse ; de nombreuses collectivités ont fait valoir les risques de « choc asymétrique » que la conjoncture pouvaient faire peser sur leurs ressources propres, si celles-ci étaient trop strictement spécialisées ; les entreprises ont craint un alourdissement des charges qui pèseraient sur leurs comptes d'exploitation, si le lien entre la fiscalité assise sur les entreprises et sur les ménages était abandonné. Il a cependant été souhaité que les contribuables puissent identifier clairement les collectivités responsables de la hausse des taux.

C'est pourquoi une spécialisation « à la marge » a été retenue. La capacité d'augmenter les taux sur un impôt donné n'a plus été donnée qu'à une collectivité, une fois la réforme de l'assiette mise en œuvre, cette réforme de l'assiette ayant permis au demeurant d'harmoniser davantage les taux sur le territoire, notamment en matière de taxe professionnelle et de foncier bâti des entreprises, des tunnels de taux ayant été introduits. Selon ce principe, chaque niveau de collectivité dispose, d'une part, de ressources fiscales variées, provenant d'une gamme d'impôts assis sur des bases locales, mais sur le taux desquels la collectivité n'a aucun pouvoir de décision ; et, d'autre part, d'un impôt, et d'un seul, pour lequel la collectivité dispose du droit de voter le taux ; le choix de ce dernier peut être laissé totalement libre ou bien le choix peut être limité à l'intérieur d'un « tunnel ». Le citoyen identifie alors immédiatement quel niveau de collectivité est responsable de la modification du taux. Cette « spécialisation fiscale marginale » combine ainsi les avantages de la sécurité apportée par une ressource fiscale composite et celle de la transparence démocratique.

La « mise en tunnel des taux » ne vise pas à reprendre aux collectivités la liberté fiscale qui leur est garantie par ailleurs ; elle vise à tempérer l'usage stratégique (non coopératif) que certaines collectivités seraient tentées de faire de l'arme fiscale. La théorie économique et les observations empiriques suggèrent en effet que la concurrence fiscale (horizontale comme verticale) est le plus souvent « dommageable », c'est-à-dire que le niveau des

taux de fiscalité tels qu'ils résultent de l'équilibre du jeu, non coopératif, des collectivités (que celui-ci soit de type Nash-Cournot ou Stackelberg) ne coïncide pas avec le niveau optimal, celui qui résulterait d'un jeu coopératif où la décision fiscale de chacun prendrait en compte l'ensemble des effets produits sur les partenaires (Wildasin, 1989, Tulkens, 1999, Madiès, 1999, et Favardin, 1996). Toutefois l'instauration d'un taux minimum ne constitue pas nécessairement la réponse optimale en la matière : il reste en effet à prouver que la perte de bien-être consécutive au jeu non coopératif non contraint est toujours supérieure à celle entraînée par l'instauration, distorsive, d'un taux minimum. Ces tunnels de taux sont d'autant plus étroits que l'élasticité de la base localisée au taux d'impôt est forte et que ces bases sont étroites par rapport aux dépenses c'est-à-dire financer.

En combinant la réforme des bases, la mise en application du principe de la spécialisation fiscale à la marge et la mise sous tunnel des taux, la fiscalité locale se recompose de la façon suivante.

Les communes se voient reconnaître la capacité de fixer les taux des taxes foncières. Elles bénéficient en outre des ressources d'une taxe locale sur le revenu à base large, mais sur le taux (modique) de laquelle elle n'ont aucun pouvoir. *Au niveau intercommunal*, la taxe professionnelle unique d'agglomération se généralise et est sauvée de la disparition par sa transformation en une taxe intercommunale assise sur la valeur ajoutée (évaluée au coût des facteurs) au lieu de production. La coordination fiscale entre les deux niveaux est maintenue dans un premier temps au moyen d'un lien juridique de co-variation des taux ménages et entreprises. Dans un second temps, une réforme institutionnelle décisive parachève « la réforme territoriale à la française » engagée depuis un demi-siècle. La légitimité démocratique et l'essentiel des compétences locales sont transférées au niveau intercommunal qui se trouve doté d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct ; les conseils municipaux toujours élus au suffrage direct devenant des composantes de l'organisation politique communautaire (à l'instar de la loi PLM). Le plafonnement ainsi que le lien vertical entre les taux sont maintenus pour la taxe professionnelle. L'attelage entre les fiscalités ménages et entreprises garantit la coordination des stratégies fiscales communales et intercommunale et écarte le spectre de l'inflation fiscale. La péréquation financière entre les collectivités de base s'adapte à ce nouveau contexte communautaire de gestion des budgets locaux.

Au niveau départemental, la réforme adopte également le principe de la spécialisation fiscale. Les départements se voient reconnaître, pour financer notamment les dépenses d'aide sociale qui leur incombent, le droit de moduler le taux d'un impôt départemental sur le revenu assis sur une base large au sein d'un tunnel étroit (compte tenu de la taille de la base rapportée aux dépenses à financer).

La définition de la spécialisation fiscale des *régions* a été plus difficile à définir, chacun s'accordant à reconnaître le rôle économique majeur que celles-ci sont appelées à jouer dans la période à venir. Dès lors que le pro-

duit additionnel des quatre taxes existantes était affecté aux collectivités infra-régionales, nombreuses ont été les voix préconisant l'affectation d'une ressource fiscale nouvelle aux régions. Devant les difficultés de localisation du produit de la TIPP et les réformes récentes visant à moduler son taux en fonction de l'évolution des cours du pétrole, l'idée a été abandonnée. L'idée d'affecter une fraction de la TVA perçue sur l'essence ou sur les communications téléphoniques a été un instant évoquée, pour être écartée ensuite, la réglementation communautaire ne permettant pas une modulation des taux de TVA sur le territoire national et le produit de ces impôts étant très inégalement réparti sur le territoire. Certains ont évoqué la possibilité de taxer spécifiquement l'abonnement fixe au téléphone (la boucle locale), mais la mesure a été en définitive écartée, car elle créait une distorsion de concurrence au profit des téléphones mobiles.

En définitive, il a été décidé d'affecter aux régions une partie des taxes sur les activités polluantes et de moduler leurs taux à l'intérieur d'un tunnel étroit fixé par le Parlement. Certes, la modulation régionale des taux d'un tel type de prélèvement ne répond qu'imparfaitement aux exigences d'un tel instrument incitatif. Mais cette orientation est apparue conforme au rôle qu'elles sont amenées à jouer de façon croissante en matière de développement durable et de lutte contre l'effet de serre. Cette source de financement n'étant sans doute pas à même de couvrir une large part du financement des collectivités régionales, il est apparu nécessaire de se diriger vers la solution d'un partage entre l'État et les régions d'une ressource fiscale nationale. Certes les régions ne peuvent en maîtriser ni le taux ni les clefs de partage, mais, à défaut d'un « effet-taux », elles peuvent au moins bénéficier d'un « effet-base » si la conjoncture économique et le succès des actions de développement régional l'autorisent.

Au total, la rénovation en profondeur de la fiscalité locale repose sur une spécialisation assortie d'une coordination. Les fiscalités sur les ménages et les entreprises sont ainsi liées au niveau communal et intercommunal. Les fiscalités des départements et des régions sont découplées de la fiscalité locale *stricto sensu*. Ces collectivités reçoivent des bases larges et leur pouvoir de fixation des taux est amputé partiellement, au profit d'une plus grande lisibilité pour le citoyen.

En matière de *concours financiers de l'État*, la réforme de la fiscalité locale réduit en premier lieu le besoin d'allègements et donc mécaniquement les transferts correspondants. En second lieu, le besoin de péréquation financière est réduit par la remontée au niveau intercommunal du pouvoir de différenciation des taux de taxe professionnelle et par l'encadrement des marges de manœuvre sur les taux. La dispersion des bases de taxe professionnelle (TP) par habitant étant plus réduite entre entités intercommunales qu'entre communes, le facteur essentiel de différenciation des potentiels fiscaux par habitant se trouve lui-même fortement minoré : on sait en effet que les différences de potentiel fiscal par habitant entre communes résultent pour 85 % des seuls impôts locaux acquittés par les entreprises – foncier

bâti et TP – (Guengant, 1997). L'introduction des valeurs vénales immobilières et du revenu peut être en revanche à l'origine d'un élargissement des écarts de potentiels fiscaux entre communes. La carte des potentialités fiscales des territoires est donc profondément modifiée. Dans ces conditions nouvelles, le système de péréquation financière entre l'État et les collectivités doit être réformé, qu'il s'agisse des critères ouvrant droit à subvention, des montants des enveloppes ou du type des collectivités bénéficiaires.

La réforme du système de péréquation financière s'appuie sur la notion de « potentiel fiscal réel ». La péréquation vise ainsi à promouvoir l'« équité territoriale » en réduisant les différences inter-collectivités de « potentiel fiscal corrigé des charges ». D'une part, la réforme des impôts locaux redonne au potentiel fiscal une légitimité qu'il avait perdu dans le passé. D'autre part, et corrélativement, la place du potentiel fiscal dans les mécanismes de péréquation doit être redéfinie pour introduire, enfin, la notion de « charges ».

Au total, la réduction de la charge financière pour l'État permet à celui-ci de soumettre les collectivités locales à des conditions moins draconiennes que par le passé dans le cadre de la contractualisation triennale des enveloppes. L'État accepte ainsi une indexation plus généreuse. La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) régresse moins vite et sa disparition est évitée.

Le besoin de péréquation financière est, à enveloppe constante, mieux satisfait. Enfin, à cette péréquation verticale obligatoire, réalisée via les dotations de l'État, s'ajoute une péréquation volontaire, d'autant plus probable qu'elle s'appuie sur le développement de l'intercommunalité.

Les départements et les régions se désengagent de la péréquation communale et intercommunale pour se concentrer sur leurs compétences propres. La pratique des co-financements régresse sans toutefois disparaître totalement.

Les deux sous-scénarios sont identiques à ceux du scénario précédent. La crise ultime des finances locales est évitée. Grâce aux efforts de reconquête de la décentralisation financière, les collectivités se retrouvent plus autonomes et dotées de ressources plus élastiques, qui leur permettent soit de réduire leur endettement, soit de mieux maîtriser la croissance de leur dette. Dans les deux cas, le conflit sur la marge d'endettement avec l'État est évité.

D'autres cheminements possibles

Les deux scénarios précédents décrivent des trajectoires extrêmes. Entre les deux, de multiples autres chemins sont possibles suivant, d'une part la faculté des pouvoirs territoriaux à défendre leur autonomie fiscale et, d'autre part, la capacité du budget national à poursuivre la prise en charge des impôts locaux. En conséquence, si le premier scénario n'est pas totalement certain, le second l'est encore moins. La probabilité d'engager une

véritable réforme en profondeur de la fiscalité directe locale apparaît en effet relativement faible. Entre la disparition complète et la reconquête de l'autonomie financière, la trajectoire future de la fiscalité directe locale est donc susceptible d'emprunter de nombreuses voies intermédiaires.

Deux dynamiques de compromis pourraient atténuer la rigueur du scénario de recentralisation pour les collectivités territoriales, sans pour autant déboucher sur une véritable reconquête de la décentralisation fiscale. La première trajectoire, plus proche du scénario de recentralisation, conduit à la nationalisation de l'impôt. La seconde, plus respectueuse de l'alternative décentralisatrice, suppose le maintien de la localisation du prélèvement dans le cadre de circonscriptions fiscales élargies.

Si la disparition de la taxe professionnelle équivaut, via la compensation de l'État, à une nationalisation de la ressource, un autre processus de nationalisation de l'impôt est envisageable à partir du resserrement du « tunnel en taux » au titre de la valeur ajoutée. En effet, la taxe professionnelle est plafonnée au niveau national à 3,5, 3,8 ou 4 % de la valeur ajoutée en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise, tous établissements confondus. En outre, depuis 1999, via la cotisation minimale, le plancher d'imposition a été relevé de 0,35 % en 1998 à 1,5 % en 2001 de la valeur ajoutée. La référence à la valeur ajoutée s'étend ainsi de plus en plus et accroît parallèlement le rôle de la taxation de l'entreprise au détriment de celle de l'établissement. En conséquence, le caractère local du prélèvement tend à s'estomper et au contraire son caractère national à s'amplifier.

Pour les grandes entreprises industrielles multi-établissements, bénéficiaires du plafonnement, et les sociétés commerciales et financières, soumises à la cotisation minimale, la taxe professionnelle n'est plus un impôt local sur le capital mais est déjà devenue un impôt national à la valeur ajoutée. Certes, pour les autres redevables, la nature locale de la taxe demeure. L'influence des disparités territoriales de taux d'imposition sur les choix de localisation continuera donc (éventuellement) de s'exercer, malgré l'effet d'uniformisation provoqué par le relèvement des taux de la cotisation de péréquation. L'impact des inégalités de pression fiscale serait même susceptible de s'amplifier en réponse à la spécialisation du prélèvement sur les seuls investissements. Ainsi, la compétition fiscale par les taux pourrait à la fois disparaître pour les grandes firmes multi-établissements et au contraire s'accroître pour les entreprises ni soumises au plancher, ni bénéficiaires du plafonnement à la valeur ajoutée.

Dans ces conditions, une solution alternative à la disparition pure et simple de la taxe consisterait, outre à abaisser graduellement le seuil de chiffres d'affaires, à resserrer le « tunnel en taux » pour déboucher progressivement sur une taxe professionnelle à la valeur ajoutée pour tous. Cependant, l'extrapolation de la démarche déjà engagée impliquerait de systématiser la taxation des entreprises au détriment des établissements. Le prélèvement deviendrait donc national et non plus local. La réforme conduirait

par conséquent à une nouvelle centralisation de la ressource sous la forme, non pas comme précédemment d'un concours de l'État, mais d'une nationalisation intégrale de la taxe professionnelle.

Aux deux scénarios précédents s'oppose un troisième fondé sur le maintien de la localisation de l'impôt. Assez unanimement préférée par une grande majorité d'élus locaux, la préservation du caractère local de la taxe professionnelle, ou du moins de la fraction résiduelle des bases, n'est plus automatiquement garantie depuis la réforme de 1999. Une stratégie purement défensive serait probablement vouée à l'échec. La crispation conservatrice observée par le passé, notamment lors du refus du passage à la valeur ajoutée en 1985, est indirectement à l'origine de la régression ultérieure des bases. Une stratégie offensive s'impose par conséquent. Le seul angle d'attaque possible consiste, semble-t-il, à généraliser la taxe professionnelle unique d'agglomération.

Certes, la contraction de l'assiette, donc du rendement localisé du prélèvement, réduit sensiblement l'attrait et l'intérêt d'une gestion coopérative intercommunale de l'impôt. L'un des axes majeurs du projet de développement de l'intercommunalité risque ainsi d'être handicapé par la baisse programmée du produit de la taxe. Néanmoins, la mutualisation volontaire pourrait paradoxalement constituer la dernière chance de stopper la régression de l'impôt. L'élargissement de la circonscription fiscale, en limitant sensiblement les disparités de taux d'imposition, devrait en effet atténuer les tensions induites par l'inégale répartition de la taxe, et amplifiées potentiellement par la concentration du prélèvement sur les seuls investissements. La généralisation de la formule du partage coopératif entre communes diminuerait ainsi les raisons, justifiées ou non, de poursuivre l'élimination de la fraction résiduelle de l'impôt. De ce fait, si la suppression de la part salariale réduit *a priori* l'attrait de la taxe professionnelle unique, la réforme accroît paradoxalement l'urgence de l'élargissement du territoire de gestion pour prévenir, à plus ou moins brève échéance, la disparition totale de la fiscalité locale sur les entreprises.

Conclusion

Les collectivités locales ne pourront retrouver une véritable autonomie financière que si, outre la liberté de dépenser et d'emprunter, elles disposent aussi du droit de fixer librement les taux d'imposition sur les bases qui leur sont affectées. Cette autonomie fiscale exige que les assiettes soient modernisées. Mais la garantie du maintien de l'autonomie fiscale exige aussi des contreparties. D'une part, le choix des taux doit être encadré, et ce d'autant plus que le morcellement territorial continuera d'exacerber les différences de potentiel fiscal et de charges entre les collectivités. D'autre part, le libre choix des taux a pour corollaire la transparence des décisions fiscales. Le citoyen doit pouvoir identifier aisément qui est à l'origine de l'accroissement ou de la baisse de l'impôt. Le système de spécialisation fiscale proposé devrait être à même de répondre à cette exigence.

Le choix des assiettes doit veiller à éviter une trop forte volatilité ou un caractère trop fortement cyclique (comme, par exemple, le prix de l'immobilier dans les villes) ou encore trop étroite (afin d'éviter toute distorsion économique). Il apparaît également essentiel que cette assiette soit localisable.

On imagine difficilement en France que la définition de l'assiette de l'impôt puisse relever d'une autre autorité que celle du Parlement. Mais dès lors que celui-ci aurait clairement défini les bases sur lesquelles doit reposer cette révision, sa mise en œuvre sur le territoire pourrait être, comme le suggère le rapport Mauroy, étalée dans le temps et subordonnée à l'accord des collectivités concernées. Encore convient-il qu'une date butoir soit maintenue et que la réforme puisse s'appliquer simultanément sur une aire géographique pertinente suffisamment large pour éviter toute distorsion économique dommageable et conserver un minimum de lisibilité à l'égard des contribuables. Cette proposition paraît intéressante car elle permet de surmonter les blocages qui ont toujours présidé à l'adoption législative des principes de modernisation de l'assiette, cette modernisation étant elle-même indispensable pour que l'on puisse parler d'une autonomie fiscale des collectivités territoriales et que l'État cesse d'être le premier contribuable local, comme il l'est actuellement.

La garantie du maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales ne rend pas moins nécessaire le maintien de transferts financiers en provenance de l'État, pour des raisons liées tant à l'efficacité économique (correction des externalités financières verticales et horizontales), qu'au défaut de congruence entre l'évolution des dépenses et des recettes, par niveau de collectivité. Même si le potentiel fiscal est mal connu, on sait qu'il est insuffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses des collectivités locales et qu'il est très inégalement réparti entre les territoires. Le développement de l'intercommunalité et de la coopération institutionnelle est de nature à limiter ces écarts, essentiellement imputables à la taxe professionnelle et à la taxe foncière sur les entreprises. L'État gardera donc une responsabilité d'autant plus grande dans la définition des critères de répartition des dotations globales que l'intercommunalité et la coopération institutionnelle entre les collectivités territoriales progressera moins vite. La question serait largement simplifiée si les concours de l'État aux communes membres d'une communauté de communes pouvaient être attribués aux seuls échelons intercommunaux, à charge pour les collectivités territoriales qui en sont membres de définir elles-mêmes la répartition entre elles. Elle le serait également s'il était possible de faire masse des ressources des départements et des communes dans les zones fortement urbanisées.

En tout état de cause un examen attentif du dispositif de répartition et de péréquation actuel des concours de l'État, y compris sous forme de remboursement d'impôts locaux, au regard des charges budgétaires des collectivités territoriales, apparaît nécessaire pour en apprécier l'efficacité économique et sociale, tout comme les effets qu'auraient une modification des

critères pris en compte, avant l'étape nouvelle que constituerait en 2004 l'intégration des compensations de la part salariale de la taxe professionnelle dans le système de dotation actuel.

Les étapes nouvelles de décentralisation des compétences qui seront envisagées à la suite du rapport Mauroy et leurs modalités ne seront sans doute pas neutres sur l'équilibre du système : si elles s'opèrent globalement, il est probable qu'un mécanisme du type de la dotation globale de décentralisation, malgré ses limites et les nombreuses critiques dont il continue de faire l'objet, sera mis en place ; si elles s'opéraient par la voie de l'expérimentation, elles ouvriraient la voie à des formes plus diversifiées de transfert et d'évaluation des résultats, qu'il conviendrait de définir.

Le cheminement vers une réforme des finances locales, pourtant urgente et nécessaire, sera difficile et nécessitera une capacité d'arbitrage exceptionnelle du Parlement : aux difficultés de toute réforme fiscale d'envergure, se heurtant aux difficultés d'acceptation des nouveaux contribuables touchés (peu contrebalancées par la satisfaction des bénéficiaires) s'ajoute en l'occurrence la difficulté de trouver un consensus entre les élus régionaux, départementaux et communaux et surtout, au sein de chaque groupe de collectivités, l'acceptation d'un principe de péréquation plus explicite dans un cadre national entre collectivités « riches » et « pauvres », sur des bases, qui puissent être jugées objectives et transparentes.

Si les scénarios développés ici laissent penser qu'il existe bien une possibilité de sauver la nécessaire autonomie fiscale des collectivités locales tout en évitant un conflit avec l'État sur les questions de financement, il convient cependant d'insister sur les contraintes globales de l'exercice, contraintes qui résultent de nos engagements dans le cadre du Traité de Maastricht. L'évitement du conflit sur la marge d'endettement entre l'État et les collectivités locales n'est possible que dans la mesure où les « frontières fiscales » entre ces collectivités (et d'ailleurs les organismes sociaux) ont pu être modifiées. Le jeu stratégique entre les organismes sociaux, les collectivités locales et l'État pour l'accès aux deux « ressources » globalement rationnées, que sont le déficit budgétaire et la dette, n'a que deux issues (Guengant et Josselin, 2000). L'une, négociée, conduit à répartir volontairement entre les acteurs les contraintes et les frustrations. L'autre conduit à ce qu'un acteur, l'État sans doute, puisqu'il est en définitive le seul responsable du respect des critères budgétaires et financiers associés au Traité, impose aux autres organisations et collectivités publiques un encadrement financier et budgétaire strict. Mais il n'existe pas d'exemples où cette stratégie de transmission hiérarchique des contraintes ne conduise de fait à des accommodements moins visibles, des « *bail-outs* », qui transforment indirectement ces contraintes budgétaires « dures » en contraintes plus « molles », pour reprendre l'expression aujourd'hui en usage (Wildasin, 1997, Rodden, 1999 et Roden et *alii*, 2000).

Références bibliographiques

- Caisse des Dépôts et Consignations (1999) : *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales. Deuxièmes entretiens sur le développement local*, Paris, Éditions de l'Aube.
- Commissariat Général du Plan (1997) : *Cohésion sociale et territoires*, Paris, La Documentation Française.
- Commissariat Général du Plan (2000) : *Rapport sur les perspectives de la France*, Paris, La Documentation Française.
- Conseil des Impôts (1997) : *La taxe professionnelle. Quinzième rapport au Président de la République*, Paris, Journaux Officiels.
- DATAR (2000) : *France 2020*, Paris, La Documentation Française.
- Delevoye J-P. (2000) : *Pour une république territoriale. L'unité dans la diversité*, Mission commune d'information présidée par Jean-Paul Delevoye, Sénat, rapport n° 44.
- Favardin P. (1996) : « La compétition entre collectivités locales », *Revue Économique*, 47, 2, pp. 365-380.
- Gilbert G. (1999) : « Quelles réformes pour le financement des collectivités locales ? », *Cahiers Français*, n° 293, pp. 61-69.
- Gilbert G. et A. Guengant (1998a) : *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 2^e édition.
- Gilbert G. et A. Guengant (1998b) : « Les surcoûts liés à l'empilement institutionnel. Une étude prototype », *Rapport de Recherche*, DATAR.
- Gilbert G. et A. Guengant (2000) : « Le 'risque institutionnel' et la prospective des finances locales », *Économie Publique*.
- Guengant A. (1988) : « L'influence des subventions sur la demande de services publics locaux », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, pp. 231-248.
- Guengant A. et J-M. Josselin (2000) : « Ajustements internes dans un État membre d'une Union monétaire. Le cas de la France », *Économie Publique*.
- Madiès Th. (1999) : « La concurrence fiscale entre collectivités locales » in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales*, CDC (ed.), Paris, Éditions de l'Aube.

- Mauroy P. (2000) : *Refonder l'action publique locale*, Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, octobre.
- Revue Française de Finances Publiques (1999) : *La taxe professionnelle : quel avenir ?*.
- Rodden J. (1999) : *Federalism and Soft Budget Constraints*, PhD. Dissertation, Yale University.
- Rodden J., J. Litvack et G. Eskeland (eds) (2000) : *Soft Budget Constraints in Multi-Tiered Fiscal Systems*.
- Trannoy A. (1997) : « Les impôts locaux doivent-ils disparaître ? », *Pouvoirs Locaux*.
- Tulkens H. (1999) : *L'autonomie fiscale : état de la question pour la Belgique*, Conférences 'Belgium : Quo vadis?', Mimeo, mars.
- Veltz P. (1996) : *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF.
- Wildasin D.E. (1989) : « Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition », *Journal of Public Economics*, 35, pp. 229-240.
- Wildasin D.E. (1997) : *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, Washington DC, World Bank.

Complément E

Distribution spatiale des activités et politiques d'infrastructures de transport : l'économie géographique, un nouvel outil d'évaluation ?^(*)

Pierre-Philippe Combes

CNRS et CERAS-ENPC

Miren Lafourcade

Université d'Évry (IUT) et CERAS-ENPC

Introduction

Aux côtés d'instruments classiques de politique économique, tels que la fiscalité, l'aménagement du territoire dispose d'un outil spécifique, les infrastructures de transport. Se servir d'un tel instrument suppose naturellement de pouvoir en anticiper les effets, au regard des objectifs que l'on se fixe. Nous nous proposons dans ce complément de revenir tout d'abord sur la façon dont est menée, en France, l'évaluation des projets d'infrastructures, et d'en comparer les éléments à ceux mis en avant par la théorie économique relative à ce domaine, l'économie géographique. Face aux insuffisances relevées, nous présentons ensuite une méthodologie fondée sur un modèle d'économie géographique et de nouvelles données, dont les premiers résultats semblent encourageants. Nous espérons ainsi ouvrir de nouvelles perspectives pour appréhender l'impact de long terme des nouvelles infrastructures sur la répartition spatiale des activités économiques.

(*) Nous remercions Franck Auriac ainsi que les participants au groupe de travail « Aménagement du Territoire » du CAE, et tout particulièrement Dominique Bureau et Joël Maurice pour leurs commentaires judicieux.

Évaluation de projets et économie géographique, deux visions déconnectées

Évaluation des projets d'infrastructures de transport : une méthode à enrichir

Les principes généraux de l'évaluation des grands projets d'infrastructures ont été définis, en France, dans le cadre de l'article 14-2 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), dont le décret d'application 84-617 du 17 juillet 1984 a imposé la mise en vigueur. Ces principes ont été ensuite adaptés et enrichis⁽¹⁾, de manière à affiner la démarche d'optimisation de l'utilisation des fonds publics dans le cadre des évolutions européennes actuelles.

Le critère déterminant de l'évaluation *ex ante* d'un projet est son bénéfice actualisé. Il représente la somme actualisée des avantages monétarisés, nets des dépenses, de tous les acteurs concernés directement par le projet (État, exploitant, opérateurs concurrents de l'exploitant, usagers du réseau). Le surplus net de l'État correspond à la variation du montant total de taxes perçues suite à la mise en service de l'infrastructure, le surplus net de l'exploitant (public ou privé) à la différence entre les recettes engendrées par la mise en service de l'infrastructure (notamment les recettes de péages occasionnées par les flux de trafic induits) et ses différents coûts (investissement, entretien et exploitation), le surplus net des entreprises concurrentes à l'ensemble des pertes dues aux reports de trafic occasionnés par la nouvelle infrastructure⁽²⁾. Enfin, le surplus des usagers du réseau est mesuré par la variation du coût de circulation engendrée par l'ouverture de la nouvelle liaison. Dans sa version « généralisée », ce coût est une combinaison linéaire des frais de fonctionnement des véhicules, des péages, ainsi que de la valeur du temps spécifique aux usagers de la nouvelle liaison. L'évaluation monétarisée des grands projets d'infrastructures s'est de plus récemment attachée à la prise en compte de coûts environnementaux (nuisances sonores, émissions polluantes et effet de serre).

Deux premières remarques méthodologiques peuvent être faites à ce stade. D'une part, cette analyse est effectuée à distribution donnée des activités économiques et des lieux de résidence. Même si l'on peut prendre en compte dans ce calcul une augmentation uniforme du trafic, liée, par exemple, à la croissance globale de l'économie, la réallocation des facteurs de production entre les régions ou la création non uniforme de nouvelles entreprises ne sont pas considérées. D'autre part, certains effets indirects

(1) Notamment par l'instruction-cadre du 3 octobre 1995 et la circulaire n° 98-99 du 20 octobre 1998 relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne.

(2) L'étude préalable des trafics induits constitue donc un des éléments importants de ce calcul (modèles de flux gravitaires).

liés au nouveau projet ne sont pas non plus pris en compte. Par exemple, une baisse des coûts de transport entre deux régions induit une augmentation de la concurrence entre les producteurs de ces régions, ce qui conduit à une baisse du prix des biens. Elle affecte donc indirectement les profits de ces producteurs, mais également ceux des entreprises utilisatrices des biens qu'elles vendent, ainsi que le surplus des ménages qui les consomment. Ainsi, la variation de surplus collectif associée à ces éléments, capitale dans les analyses de bien-être, n'est pas intégrée au calcul du bénéfice actualisé des projets.

Des analyses « d'impact » viennent donc généralement enrichir ce calcul. Celles-ci comprennent tout d'abord une évaluation non monétarisée des effets de long terme induits par le projet (effets relatifs à la relocalisation, au fonctionnement et au développement des activités économiques). D'un point de vue qualitatif, des enquêtes postales et entretiens semi-directifs auprès des entreprises situées dans la zone d'aménagement du projet permettent de déterminer celles qui seront le plus affectées⁽³⁾ par le scénario. D'un point de vue quantitatif, une analyse statistique des flux de marchandises conduit à un « diagnostic des trafics » permettant de recenser les activités susceptibles d'être favorisées ou défavorisées par le projet.

Les analyses d'impact conduisent également à la production d'un certain nombre d'indicateurs complémentaires. Des « gains d'accessibilité »⁽⁴⁾ sont par exemple calculés, l'accessibilité étant définie comme la quantité de biens, de services ou d'emplois qu'un agent économique (entreprise ou ménage) peut atteindre à partir de son lieu d'implantation ou de résidence, compte tenu de l'offre d'infrastructure existante et de son comportement en matière de déplacements. Un calcul d'accessibilité repose sur l'idée que les agents économiques, lorsqu'ils se déplacent, ont pour objectif de satisfaire un certain nombre de besoins (consommer, travailler, acheter des biens intermédiaires, vendre...), qu'ils trouveront éventuellement dans la destination recherchée, ce qui accroîtra leur utilité ou leur profit.

La logique de ces calculs est la suivante. D'une part, la satisfaction de ces agents est d'autant plus élevée que la destination choisie dispose de nombreuses opportunités (emplois, quantités de biens et services, nombre d'entreprises). D'autre part, pour un même stock d'opportunités, le volume des déplacements est une fonction décroissante du coût de transport (cet effet négatif de l'éloignement sur l'utilité des usagers du réseau peut être

(3) Du point de vue de l'organisation interne ou de la capacité de l'entreprise à affronter une plus grande concurrence par exemple. Les entreprises dont l'activité implique, par exemple, des coûts logistiques importants, pourront être amenées à adopter une gestion en flux tendus, du fait de la mise en service d'une nouvelle infrastructure.

(4) La théorie de l'accessibilité a été développée en France par Poulit (1973) et Koenig (1975).

évalué à partir de la fonction de demande de transport). Ces deux éléments permettent de définir l'accessibilité globale d'une zone i selon :

$$A_i = \sum_j O_j e^{-at_{ij}}$$

où t_{ij} représente le coût de transport entre les zones i et j , O_j les opportunités présentes dans la région j et $e^{-at_{ij}}$ le coefficient d'éloignement affectant négativement ces opportunités.

Ces gains d'accessibilité peuvent être considérés comme une première approximation des variations de surplus collectif et, à ce titre, constituer un complément intéressant de l'analyse du bénéfice actualisé. Cependant, là encore, ces gains ne sont évalués qu'à distribution donnée des activités et des lieux de résidence, en supposant que la mise en œuvre du projet n'affecte que le coefficient d'éloignement ($e^{-at_{ij}}$) et non les opportunités qui définissent *ex ante* l'attractivité des marchés destinataires (O_j). Les nouveaux projets ont pourtant un impact sur les choix de localisation des entreprises et des ménages, ce qui est négligé. Par ailleurs, les fondements économiques qui sous-tendent le lien unissant l'accessibilité et le surplus collectif (utilité des ménages et profit des entreprises) restent pour le moins flous, comme le rapport Quinet (1997) le souligne. Tous les effets liés à la fluctuation des prix des biens en sont notamment absents.

Il est important de noter que les effets de court terme liés à la construction d'une nouvelle infrastructure font l'objet d'une évaluation monétarisée qui est, elle, plus exhaustive. Parce qu'ils affectent uniquement les entreprises, sous-traitants, collectivités territoriales directement impliqués dans le chantier, ces effets restent cependant temporaires et ne peuvent constituer un critère déterminant des choix d'investissement, du point de vue de l'analyse de long terme à laquelle ce complément s'intéresse.

Des évaluations *ex post* sont enfin parfois effectuées, mais présentent deux types de limites : d'une part, il est difficile de distinguer les effets qui relèvent directement de la nouvelle infrastructure de ceux qui émanent de l'évolution générale des conditions économiques et, d'autre part, il est naturellement trop tard pour revenir sur le choix d'une infrastructure déjà réalisée.

Coûts de transport et agglomération en économie géographique

L'évaluation des projets d'infrastructures que nous venons de présenter ne s'intéresse pas aux causes de l'inégale répartition des activités économiques, ce qui constitue sa principale limite. Elle considère les flux de marchandises et de personnes comme point de départ de l'analyse alors que ceux-ci ne sont que la conséquence de décisions économiques préalables. L'économie géographique a en revanche l'avantage de se placer en amont, de manière à comprendre les mécanismes qui conditionnent les choix de localisation des agents (entreprises et consommateurs), déterminant ensuite les flux observés. Il est dans ce cadre plus facile d'étudier la façon dont la

variation d'un des paramètres clés, le coût de transport (ou plus généralement, le coût de transaction)⁽⁵⁾ affecte les choix de localisation et, par voie de conséquence, les flux. Comme nous allons le voir, l'analyse des effets attendus de la mise en service de nouvelles infrastructures est alors à la fois plus précise et complète. En effet, dans le calcul du bénéfice actualisé d'un projet ou des gains d'accessibilité engendrés par celui-ci, les modifications relatives à la distribution des activités économiques (affectant par exemple les opportunités des régions) peuvent être prises en compte. De plus, une véritable mesure de surplus collectif, incluant notamment des effets prix liés à l'évolution de la concurrence, peut être substituée au critère imparfait de l'accessibilité.

L'économie géographique considère les choix de localisation des agents comme résultant d'un équilibre entre forces d'agglomération et de dispersion. Les forces d'agglomération sont liées à la présence, dans les zones centrales, de marchés locaux de taille importante, d'une part, pour les biens finals, d'autre part, pour les inputs intermédiaires. Ces deux éléments incitent les entreprises et les consommateurs à se regrouper géographiquement, du fait de la présence simultanée d'économies d'échelle et de coûts de transport. À ces forces transitant par les marchés locaux, peuvent s'ajouter des externalités « pures », par exemple relatives à la présence de biens publics locaux ou à une circulation plus intense de l'information et des connaissances dans les zones centrales. Quant aux forces de dispersion, elles sont liées à la concurrence sur les marchés des biens finals (moins intense dans les zones périphériques), ainsi qu'à différents phénomènes locaux de congestion, entendue au sens large du terme. La rente foncière est, par exemple, plus élevée dans les villes du fait de l'augmentation de la demande face à une offre contrainte. De même, les salaires de certaines catégories de travailleurs y sont plus élevés, lorsque les migrations ne sont pas suffisantes pour compenser le surplus de demande de travail. Les transports urbains, enfin, peuvent être saturés, ce qui engendre des surcoûts de production.

Il est important de noter que des phénomènes cumulatifs interviennent dans les processus d'agglomération décrits par les modèles d'économie géographique : plus il y a d'entreprises dans une région, plus les consommateurs/travailleurs ont intérêt à s'y localiser, ce qui attire de nouvelles entreprises et ainsi de suite, ce qui donne naissance à des effets « boule de neige ». En outre, un modèle donné peut être caractérisé par plusieurs distributions spatiales de long terme des activités, les situations d'équilibre étant potentiellement multiples. Dans ce cas, la configuration spatiale qui émerge effectivement est généralement dépendante de la distribution initiale des activités dans l'espace⁽⁶⁾.

(5) Qui englobe tous les surcoûts apparaissant lors de l'échange interrégional. On peut y inclure le coût d'acquisition des informations relatives aux marchés d'exportation ou les frais de change éventuels pour les échanges internationaux...

(6) Le lecteur trouvera dans Fujita et Thisse (1997) le détail des arguments de ce paragraphe.

De ces arbitrages entre forces d'agglomération et de dispersion découle l'impact d'une baisse des coûts de transport sur la concentration des activités économiques. Les conclusions théoriques des modèles d'économie géographique témoignent, à ce niveau, d'une remarquable cohérence et peuvent donc être considérées comme extrêmement robustes. La logique de concentration des activités obéit à un « U inversé ». Pour des niveaux élevés des coûts de transport, les activités sont dispersées, les forces d'agglomération étant notamment dominées par les effets de concurrence sur les marchés des biens finals. Cependant, une baisse des coûts de transport engendre une augmentation de la polarisation, les effets cumulatifs de demande locale poussant à la concentration. Ce n'est finalement que pour des coûts de transport très faibles que des phénomènes de dispersion spatiale des activités économiques peuvent réapparaître, en raison notamment des augmentations de rente foncière ou de la pénurie de main d'œuvre dans les zones centrales. Naturellement, en incorporant plus ou moins de forces d'agglomération et de dispersion à leurs modèles, les auteurs insistent tantôt sur l'augmentation tantôt sur la diminution des inégalités régionales induites par une baisse des coûts de transport, mais, loin de s'opposer, leurs résultats ne font que se compléter⁽⁷⁾.

Le débat théorique étant clarifié, la question de l'aménagement du territoire évolue à l'heure actuelle en économie géographique vers le terrain des études quantifiées. Dans les pays européens, et en France plus particulièrement, une baisse des coûts de transport renforce-t-elle les forces d'agglomération ou celles de dispersion, se trouve-t-on sur la face croissante ou décroissante du U inversé ? Cette question fait écho à celle de l'évaluation *ex ante* des projets d'infrastructures, l'enjeu fondamental consistant à déterminer si la baisse des coûts de transport améliore l'efficacité productive en réduisant les disparités ou en renforçant au contraire la concentration spatiale.

Il apparaît clairement qu'en ne considérant que les effets de réallocation des flux existant entre les différents segments du réseau, en ne raisonnant qu'à distribution des activités donnée, d'une part, et en ignorant les effets de la concurrence sur le surplus collectif, d'autre part, les évaluations actuelles négligent un grand nombre d'éléments, dont l'importance est pourtant soulignée par les décideurs eux-mêmes, puisqu'elle légitime les analyses d'impact qualitatives. Nous donnons un aperçu, dans la suite de ce complément, des nouvelles perspectives offertes par les modèles d'économie géographique dans ces domaines.

(7) Ottaviano et Puga (1997) détaillent ce type d'effets.

De nouvelles données locales

Le fait que les modèles d'économie géographique soient relativement récents, en tout cas en ce qui concerne l'approche en termes d'équilibre général, peut constituer une des raisons pour lesquelles ils n'ont pas encore été utilisés comme outils de choix de projet. Le manque de données disponibles à un niveau local fin a cependant représenté le principal frein à cette utilisation. Dans cette partie, nous allons montrer que cet obstacle est désormais partiellement levé, du fait de la disponibilité récente, non seulement de données économiques locales, mais surtout de données de coût de transport généralisé particulièrement pertinentes pour ce type d'études.

Les données relatives à un niveau géographique fin, comme, par exemple, les 341 zones d'emploi, sont récentes en France. Il existe désormais un CD-Rom correspondant à l'atlas des zones d'emploi, diffusé par l'INSEE⁽⁸⁾, dans lequel se trouvent des informations relatives à l'emploi, au chômage, à la population et à la répartition sectorielle des activités des zones d'emploi. Des données de moins bonne qualité (elles ne concernent par exemple que les établissements de plus de vingt employés), mais couvrant de plus longues périodes, peuvent de plus être obtenues en utilisant les Enquêtes établissements réalisées par l'INSEE. Connaissant la commune de localisation des établissements, ces données peuvent être réagrégées au niveau géographique voulu, par exemple les zones d'emploi ou les départements, pour analyser les niveaux sectoriels d'emploi, éventuellement par qualification. Maurel et Sédillot (1997) utilisent par exemple à cette fin les enquêtes annuelles d'entreprises (EAE), Combes (2000), les enquêtes structure des emplois (ESE). Les déclarations annuelles de données sociales (DADS), exhaustives depuis 1993, constituent également une source de données intéressante. Bien que peu exploitées, elles permettent de construire des salaires locaux par secteur et éventuellement par qualification. D'autres enquêtes, plus ponctuelles, peuvent aussi être utilisées pour obtenir de l'information locale, par exemple sur la création d'établissements, ce que font Delisle et Lainé (1997). Enfin, en ce qui concerne le transport de marchandises, le système d'information sur les transports de marchandises (SITRAM) du SES-DAEI⁽⁹⁾ regroupe de nombreuses données relatives aux transports terrestres, aériens et maritimes de marchandises (flux interdépartementaux et internationaux notamment).

Les sources relatives aux coûts de transaction sont rares. À l'initiative du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (et plus particulièrement du SETRA⁽¹⁰⁾), des matrices de coûts de transport routier ont été calculées, dans le but, notamment, d'évaluer les conséquences des nou-

(8) http://www.insee.fr/fr/ppp/disk_cdroms/disk_cdroms.htm

(9) Service économique et statistique, Direction des affaires économiques et internationales (ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement).

(10) Service d'études techniques des routes et autoroutes.

veaux schémas directeurs routiers sur la mobilité individuelle. Ces matrices ne concernent donc que le déplacement de véhicules légers. Concernant le transport de biens par la route, et donc le déplacement de poids lourds, des matrices similaires ont pu être élaborées par Lafourcade (1998), grâce à la collaboration du SES-DAEI, du SETRA et de MVA Consultancy. Elles offrent une mesure du coût de circulation des marchandises par la route entre les zones d'emploi ou les départements de la France métropolitaine, pour les années 1978, 1993 et 1996.

Cet outil associe à un zonage cartographique prédéfini une représentation numérisée simplifiée du réseau routier dans laquelle les liaisons routières sont représentées par des « arcs ». Chaque arc est caractérisé par sa nature (le type de route) et sa longueur kilométrique (la distance séparant ses deux extrémités ou « nœuds »). Chaque zone géographique est définie par rapport à son « centroïde », barycentre géographique pour les zones d'emploi ou préfecture pour les départements. Chaque centroïde est connecté aux nœuds routiers les plus proches du réseau. Caractérisé par 10 490 arcs pour l'année 1996, le réseau choisi par le SETRA correspond à une cartographie des six classes de routes les plus fréquentées : autoroutes, routes nationales à 2 x 2 et 2 x 3 voies, autres routes nationales, principales routes départementales et traversées d'agglomération. Par rétopolation de cette représentation, des réseaux routiers antérieurs à l'année 1996 ont pu être reconstitués⁽¹¹⁾ (soit 10 430 arcs pour l'année 1993 et 9 912 arcs pour l'année 1978).

Afin de calculer le coût de transport généralisé, deux composantes ont été préalablement définies, en référence au véhicule jugé le plus représentatif de l'ensemble des poids lourds, à savoir le tracteur semi-remorque savoyarde de 40 tonnes :

- pour chaque type d'arc r ($r = 1, \dots, 6$), un coût kilométrique c_r , comprenant les coûts de carburant, de pneumatiques, d'entretien ou de réparation du véhicule et les péages, le cas échéant ;
- un coût horaire f , comprenant les salaires des personnels, les frais de route, les assurances, les taxes et cotisations, les frais généraux, ainsi que les frais de renouvellement et d'amortissement du véhicule de référence. Ce coût peut être interprété comme un coût d'opportunité du temps, puisqu'il correspond à l'économie de coût effectuée par le transporteur lorsqu'un chauffeur réalise un gain de temps d'une heure sur son itinéraire.

Soit d_{a_r} (respectivement t_{a_r}) la distance (respectivement le temps) séparant les deux nœuds d'un arc a de type r , étant donné la vitesse moyenne

(11) Cette reconstitution a été effectuée en trois étapes : repérage, par comparaison du réseau numérisé du SETRA et des cartes de l'Institut géographique national (IGN), des arcs qui n'existaient pas en 1978 et 1993 et suppression, recherche des arcs ayant changé de nature par rapport à l'année 1996 et saisie des nouvelles caractéristiques et, enfin, actualisation des connecteurs.

du véhicule de référence sur ce type d'arc. D_{ij}^I (respectivement T_{ij}^I) représente le coût de la distance (respectivement du temps) associé au déplacement de la zone i vers la zone j , étant donné l'itinéraire choisi I :

$$D_{ij}^I = \sum_{a_r \in I} c_r d_{a_r} \quad \text{et} \quad T_{ij}^I = f \sum_{a_r \in I} t_{a_r}$$

Si Θ_{ij} est l'ensemble des itinéraires I permettant de joindre la destination i à partir de l'origine j , le coût de transport correspondant, par exemple, à l'itinéraire le moins cher, est⁽¹²⁾ :

$$t_{ij} = \text{Min}_{I \in \Theta_{ij}} (D_{ij}^I + T_{ij}^I)$$

Il est important de noter qu'il s'agit donc d'un coût de transport généralisé, dont les variations ne résultent pas uniquement de la mise en service de nouvelles infrastructures routières (gains de temps, choix de nouveaux itinéraires). Elles sont également le reflet des contraintes relatives au financement des déplacements et traduisent, par exemple, les variations de l'indice de prix des péages autoroutiers (qui a augmenté entre 1978 et 1996, du fait, notamment, de la hausse de 2 à 4 centimes de la taxe d'aménagement du territoire), ou l'instauration de nouvelles réglementations fiscales sur les produits pétroliers (remboursement de la TVA sur le gazole aux transporteurs depuis 1982, réduction du prix du gazole sur la période 1978-1993, même si d'importantes fluctuations ont été observées au cours de la période, TIPP flottante dans le futur...) et les matériels roulants (suppression de la taxe sur les primes de responsabilité marchandises en 1989, suppression de la taxe sur les conventions d'assurance relatives aux véhicules utilitaires d'un poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes en 1993). Elles rendent également compte des innovations technologiques et économies d'énergie suite aux chocs pétroliers (baisse de la consommation de carburant moyenne des poids lourds), ou encore, des gains salariaux liés à la déréglementation du transport routier de marchandises.

Toutes évolutions confondues, ce coût de transport généralisé a connu une forte baisse entre 1978 et 1996, de 36 % pour les zones d'emploi, en moyenne sur l'ensemble du territoire. Le tableau ci-après donne les variations des différentes composantes des coûts de référence⁽¹³⁾.

Ainsi, ces nouvelles données économiques et de coûts de transport élargissent sensiblement le champ des études quantifiées pouvant être menées en économie géographique.

(12) D'un point de vue pratique, la recherche de l'itinéraire le moins onéreux et le calcul du coût de transport correspondant sont effectués grâce au logiciel de modélisation multimodale TRIPS (MVA Consultancy).

(13) Le lecteur intéressé trouvera des détails méthodologiques et des statistiques complémentaires dans Lafourcade (1998).

Coûts de référence sur la période 1978-1996

En francs 1996^(*)

	1978	1996	Variation en %
<i>Coûts kilométriques moyens</i>			
Consommation moyenne (l/100km)	44,80	37,50	- 16
Prix du gasoil, hors TVA (l)	4,03	3,55	- 11
Carburant (F/km)	1,81	1,33	- 27
Pneumatiques (F/km)	0,47	0,24	- 49
Entretien et réparations (F/km)	1,84	0,65	- 65
Péages (F/km)	0,75	0,80	6
<i>Coût horaire</i>			
Salaires (F/an)	258 375	174 047	- 31
Frais de route (F/an)	50 995	50 293	- 1
Assurances (F/an)	37 711	26 179	- 31
Frais généraux, taxes et cotisations (F/an)	149 497	103 845	- 31
Renouvellement tracteur (F/an)	100 163	69 393	- 31
Renouvellement semi-remorque (F/an)	22 119	16 576	- 25
Financement de l'ensemble (F/an)	55 519	27 776	- 50
Charge horaire annuelle	2 400	2 400	0
Coût horaire (F/h)	281	195	- 31

Note : (*) Déflateur : indice du prix du PIB.

Sources : Direction des transports terrestres (DTT), Direction des routes, Conseil national routier (CNR), Institut national de recherche en économie des transports et de la sécurité (INRETS), SETRA, SES-DAEI et calculs des auteurs.

De nouvelles perspectives pour l'évaluation de projets ?

Les travaux empiriques en économie géographique reposent souvent sur des statistiques descriptives, ou, mieux, sur l'estimation de formes réduites, dont le lien avec la théorie est cependant assez distant, ce qui constitue leur principale limite. Combes (2000) régresse par exemple la croissance des zones d'emploi sur des variables de structure économique locale (spécialisation et diversité sectorielles, concurrence locale...). Même si le choix de ces variables est justifiable par diverses théories, les interprétations en sont souvent multiples et des problèmes d'endogénéité apparaissent (deux variables peuvent être corrélées du fait de l'existence d'une troisième variable dont elles dépendent toutes deux, mais qui est absente de la régression). Pour pallier ce type de problème, les chercheurs se proposent à l'heure actuelle de confronter directement leurs modèles théoriques aux données et d'en estimer de façon dite « structurelle » les paramètres. Si les modèles ne sont pas invalidés par les données, des interprétations tranchées peuvent alors être données, puisque l'on peut se servir des conclusions théoriques

obtenues. Les différents effets à l'œuvre, clairement identifiés, peuvent alors être quantifiés.

Ces tentatives d'évaluation de la validité empirique des modèles d'économie géographique, bien que rares et récentes, ont pris différentes formes. Étant donnée l'importance de la variable « coût de transaction » dans les prédictions des modèles d'économie géographique, et l'absence quasi-systématique de données dans ce domaine, ces études ont pour la plupart simulé l'impact d'une baisse des coûts de transport en mesurant les effets à l'aide de modèles calibrés⁽¹⁴⁾. Forslid *et al.* (1999), par exemple, calibrent un modèle d'économie géographique sur données européennes⁽¹⁵⁾, simulent l'impact d'une baisse par palier (10 %) du coût des transactions, et en évaluent les effets sur la localisation des activités industrielles et leur concentration spatiale, d'une part, et sur les prix des facteurs et sur le bien-être des régions européennes, d'autre part.

D'autres travaux s'appuient au contraire sur des approximations des coûts de transport réels. Hanson (1998), par exemple, suppose que les coûts de transaction sont une fonction exponentielle du coût de transport, mais il ne dispose pour appréhender celui-ci que de données relatives à la distance⁽¹⁶⁾. Nos travaux, présentés plus loin (Combes et Lafourcade, 2000), s'appuient en revanche sur des données réelles de coûts de transport généralisés, celles que nous avons présentées plus haut.

Une première application aux zones d'emploi et au transport routier de marchandises

Un modèle de commerce interrégional en concurrence imparfaite

Dans une économie intégrée, il est clair que les entreprises achètent leurs *inputs* et vendent leurs biens non seulement sur les marchés situés à proximité de leur localisation, mais aussi sur l'ensemble des marchés du territoire. Il est alors pertinent d'examiner la répartition spatiale des activités en France dans un cadre de commerce interrégional en considérant que la concurrence est imparfaite⁽¹⁷⁾. Une entreprise appartenant à un secteur *s*

(14) Les valeurs des paramètres sont fixées afin d'être cohérentes avec les informations et éventuelles estimations, dont la profession dispose, par exemple, par le biais d'autres études. En ce qui concerne les coûts de transaction, il est fréquent de supposer qu'ils représentent 10 % de la valeur des échanges entre les pays européens.

(15) Les données permettant ce calibrage sont fournies par Eurostat et concernent l'année 1992. Les variables sont observées pour quatorze secteurs et dix grandes « régions », regroupées en quatre zones européennes (Europe centrale, Europe du Nord, Europe du Sud et Europe de l'Ouest).

(16) Géodésique ou « hub-and-spoke » (mesurée en considérant que les biens sont acheminés *via* la plus grande ville de l'État d'appartenance).

(17) Dans notre modèle, il s'agit plus précisément d'une concurrence « à la Cournot ». Cette hypothèse, standard en économie internationale, autorise l'apparition de commerce intra-branche et conduit à des résultats simultanément simples et intuitifs : par exemple, le prix, les parts de marché et les profits d'équilibre décroissent avec le nombre de producteurs.

et localisée en i , une zone d'emploi donnée, « exporte » vers chacune des 341 autres zones d'emplois, j , une quantité de marchandise q_{ij}^S . Le profit de cette entreprise est alors la somme des profits réalisés sur chacun des marchés j . Il faut noter qu'à son coût marginal de production, c_i^S , s'ajoute le coût de transport t_{ij}^S pour chaque unité exportée vers un marché j différent de celui dans lequel elle est localisée. Le prix émergent sur chacun des marchés j , p_j^S , dépend donc, d'une part, des coûts de transport supportés par toutes les entreprises vendant sur le marché (les t_{ij}^S), d'autre part, du nombre des entreprises produisant dans ce secteur dans chacune des zones (noté n_i^S) et des coûts de production de ces entreprises (tous les c_i^S). Cependant, chaque c_i^S dépend lui-même des prix des *inputs* s utilisés pour produire dans le secteur s et la zone d'emploi i (les p_i^S) ainsi que des salaires (notés ω^S)⁽¹⁸⁾. Ainsi, prix et coûts sont déterminés de façon simultanée sur tous les marchés pour l'ensemble des secteurs, ce dont on déduit les quantités produites et exportées en chaque lieu, ainsi que le niveau d'emploi sectoriel local.

Nous trouvons que, à richesse locale donnée, plus la concurrence est forte dans une zone d'emploi (n_i^S élevé), plus le profit y est faible, ce qui incite les entreprises à se localiser dans les régions où elles sont les moins nombreuses. L'effet dispersif de la concurrence sur le bien final est donc fort dans ce modèle. Deux premières forces d'agglomération apparaissent cependant : d'une part, une forte concurrence dans les secteurs producteurs d'*inputs* garantit des prix faibles pour les biens intermédiaires et, d'autre part, la demande locale de biens est plus importante lorsque la concurrence est forte. Malgré cela, sans force supplémentaire, à richesse locale donnée, les entreprises sont incitées à se localiser dans les zones où leur nombre, et donc la concurrence, est faible : elles se dispersent dans l'espace. Le processus ne s'arrête cependant pas là. Plus d'entreprises localisées dans une zone d'emploi distribuent plus de revenus locaux et consomment plus d'*inputs*, ce qui accroît les demandes intermédiaires et finales. Ainsi, dans un cadre où les revenus régionaux ne sont plus donnés, mais dépendent bien du taux d'activité local (ils deviennent endogènes au modèle), un processus cumulatif d'agglomération apparaît : plus le nombre d'entreprises localisées dans une zone est élevé, plus l'emploi y est important, plus la demande locale (finale et intermédiaire) est grande, ce qui incite de nouvelles entreprises à se localiser dans la zone, malgré la plus forte concurrence, et ainsi de suite.

Les intuitions relatives aux effets de la variation des coûts de transport sont simples à appréhender dans un cadre à deux régions, comme celui présenté par Combes (1997). À nombre d'entreprises donné, lorsque les coûts de transport sont élevés (supérieurs à un seuil \hat{t}_1), les effets de con-

(18) Les salaires sont supposés rigides et identiques dans toutes les zones d'emplois pour un secteur donné, ce qui peut se justifier, par exemple, par l'existence de grilles salariales nationales issues des conventions collectives de branches.

currence sur le bien final dominant et les profits sont plus faibles dans la région où les entreprises sont les plus nombreuses. Les créations d'entreprises sont alors plus importantes dans la région où le nombre d'entreprises est plus faible. À l'équilibre de long terme, le nombre d'entreprises, et par voie de conséquence l'emploi, sont les mêmes dans les deux régions. En revanche, lorsque les coûts de transport sont plus faibles (inférieurs à \hat{t}_1), les profits sont plus élevés dans la région où les entreprises sont les plus nombreuses, du fait des effets cumulatifs de demande. Les créations d'entreprises se font majoritairement dans cette région et, à l'équilibre de long terme, le nombre d'entreprises et l'emploi sont plus élevés dans une région que dans l'autre : des différences de concentration spatiale apparaissent.

Enfin, il est à noter que pour un niveau intermédiaire des coûts de transport (compris entre un seuil \hat{t}_2 , inférieur à \hat{t}_1 , et \hat{t}_1), toute baisse conduit à une augmentation de la différence de profit des entreprises localisées dans chacune des régions, et donc à un accroissement des incitations à se localiser dans la région où celles-ci sont déjà les plus nombreuses, alors que pour des coûts de transport très faibles (inférieurs à \hat{t}_2), ces incitations s'amenuisent progressivement.

Dans le cadre d'un modèle à un nombre quelconque de régions, ces effets émergent sur tous les marchés considérés deux à deux et les distributions d'entreprises et d'emploi sont alors plus complexes à interpréter. Pour cette raison, et parce que plusieurs distributions de long terme des activités peuvent constituer un équilibre, il est intéressant d'estimer les paramètres du modèle sur données réelles, de manière à pouvoir simuler les effets d'une baisse des coûts de transport sur la répartition spatiale des activités économiques, à partir d'une situation effectivement observée.

Une estimation structurelle de l'emploi sectoriel local

Nous supposons donc que le modèle théorique présenté dans la partie précédente, reflète la réalité des comportements des entreprises et nous cherchons à déterminer si les données invalident ou non cette hypothèse pour les zones d'emploi françaises. Le coût de transport généralisé présenté dans la première partie, t_{ij} , n'est cependant pas forcément la variable pertinente pour l'estimation de ce modèle dans lequel le coût de transport dépend du secteur. En effet, d'une part, certains secteurs n'utilisent pas la route pour l'acheminement de leurs marchandises et, d'autre part, la taille des lots transportés varie en fonction de la nature des biens acheminés. Nous associons donc à la variable t_{ij} un terme dépendant du secteur étudié, que nous notons v^s . Le coût de transport correspondant au modèle estimé est alors supposé s'écrire $t_{ij}^s = v^s t_{ij}$. Chaque paramètre v^s représente ainsi l'importance du coût de transport routier dans le coût marginal des entreprises du secteur s . Des données réelles étant substituées à tous les autres paramètres et variables du modèle, nous nous proposons en effet d'estimer le vecteur de paramètres v^s correspondant à l'hypothèse que le coût mar-

ginal supporté par une entreprise localisée en i , produisant dans le secteur s et voulant vendre sur le marché j , est :

$$c_i^s + v^s t_{ij}$$

Si l'estimation conduit à des v^s significativement négatifs, le modèle est invalidé. Si les v^s estimés sont positifs, le modèle n'est pas invalidé, ni l'hypothèse que les coûts généralisés de transport routier affectent la distribution spatiale des entreprises et de leur emploi. Se servir de ce modèle pour simuler l'évolution future de l'emploi est alors légitime.

Les variables explicatives incluses dans nos régressions sont issues de la résolution du modèle théorique, raison pour laquelle l'estimation est dite structurelle. L'interprétation de ces variables n'est pas directe car ces dernières combinent les effets relatifs à l'ensemble des paramètres et variables du modèle : revenus des zones d'emploi françaises (construits à partir de l'emploi sectoriel local⁽¹⁹⁾), des salaires, des revenus des inactifs et des coefficients budgétaires des ménages fournis par l'INSEE), coûts de transport⁽²⁰⁾ et technologies (issues de matrices *input-output* fournies par l'INSEE). Nous travaillons au niveau 100 de la nomenclature des activités professionnelles, partiellement réagrégée en 64 secteurs⁽²¹⁾, et, dans un premier temps, uniquement sur l'année 1993 et les zones d'emploi. Tous les paramètres sont estimés simultanément, puisque, du fait des liens technologiques entre secteurs et des effets de demande (intermédiaire et finale), l'emploi dans chaque secteur et chaque zone dépend de tous les v^s . 64 variables explicatives apparaissent ainsi, pour un nombre d'observations de 10 273. La méthode économétrique utilisée est celle des moindres carrés ordinaires, qui nécessite la linéarisation du modèle. Nous associons à la variable expliquée, l'emploi sectoriel par établissement, une erreur de mesure composée incluant des effets fixes sectoriels (différences de cycle, de représentativité dans l'ESE...) et zone d'emploi (climat, bord de mer, frontière...). Ces derniers permettent en outre de corriger partiellement le caractère « autarcique » du modèle, dans lequel les échanges extérieurs de la France et le transit international n'ont pas été pris en compte.

Une bonne adéquation : données / modèle théorique

Lorsqu'on fait l'hypothèse que le travail constitue l'unique facteur de production (ce qui revient à ignorer les liens inter-sectoriels et à négliger le rôle joué par les sous-traitants), les paramètres estimés sont significativement positifs dans 10 secteurs manufacturiers (sur 41) et 10 secteurs de services (sur 16). Ce modèle simplifié est alors avant tout pertinent dans les domaines

(19) Construit à partir de l'ESE comme présenté plus haut.

(20) Il s'agit du coût de transport routier généralisé présenté plus haut.

(21) L'agriculture et les services non marchands sont exclus.

d'activité qui ne requièrent pas d'utilisation importante de biens intermédiaires. En revanche, lorsque les paramètres sont estimés en tenant compte des liens inter-sectoriels, la qualité des résultats s'améliore considérablement. Les paramètres estimés (qui correspondent, rappelons-le, à l'importance relative du coût de transport dans le coût marginal) sont significativement positifs pour une très grande majorité de secteurs (57 sur 64). Les coûts de transport inter-zones d'emploi sont déterminants dans l'explication de la demande de travail des entreprises pharmaceutiques et les fabricants des machines agricoles par exemple⁽²²⁾. Des tests complémentaires montrent que les deux composantes du coût de transport généralisé (coût lié à la distance et coût d'opportunité du temps) sont significatives, ce qui témoigne de la nécessité de prendre en compte tous les éléments affectant le coût de transport, c'est-à-dire non seulement le réseau d'infrastructures, mais aussi la consommation et le prix de l'essence, le salaire des chauffeurs, le niveau des charges supportées par les transporteurs...

Ainsi, la distribution des activités économiques en France, appréhendée *via* l'emploi sectoriel, semble bien expliquée par un modèle d'économie géographique tel que celui que nous avons développé. Plus particulièrement, les forces de dispersion (liées à la concurrence) et d'agglomération (liées à la taille des marchés locaux), semblent à l'origine de l'équilibre spatial atteint. Des résultats importants comme le rôle décisif des liens inter-sectoriels ou du coût d'opportunité du temps sont établis. Le résultat théorique selon lequel la baisse des coûts de transport accroît la production, mais renforce les inégalités régionales semble vouloir s'appliquer au cas de la France.

Une étape importante reste à effectuer. Puisque le modèle n'est pas invalidé, il est désormais possible de l'utiliser pour simuler l'impact sur la géographie économique française de modifications de l'environnement économique. Bien entendu, l'usage sur lequel nous souhaitons insister est l'évaluation des effets de long terme des infrastructures de transport. Ce modèle permet en effet de quantifier les variations d'emploi, de flux de marchandises et de prix induites par une variation de coût de transport, et donc d'évaluer *ex ante* les variations de la concentration spatiale de l'emploi et du véritable surplus collectif induites par un nouveau projet. Divers scénarios peuvent ainsi être simulés. On peut envisager tout d'abord une modification uniforme du coût de transport généralisé sur l'ensemble du réseau, à la baisse (dans le cadre, par exemple, du système compensateur de TIPP), ou à la hausse (dans le cadre, par exemple, d'une augmentation du prix du gazole ou de la mise en place de la taxe générale sur les activités polluantes). On peut également simuler les effets liés à une modification locale du réseau, dans le cadre des aménagements préconisés par le schéma directeur

(22) Les estimations sont négatives, mais non significativement, dans trois secteurs, et ne le sont significativement que pour la production de gaz et de pétrole, très peu représentée en France, et dont on peut effectivement penser que la logique de localisation ne correspond pas à celle décrite par notre modèle.

national des routes (désenclavement d'une zone d'emploi faiblement industrialisée par mise en place, par exemple, d'un nouveau segment autoroutier), ou à tout autre projet. Seraient ainsi évalués, non seulement les effets concernant la proximité directe du lieu d'implantation de la nouvelle infrastructure et leurs conséquences sur ses utilisateurs principaux, mais aussi les effets relatifs à l'ensemble des zones d'emplois françaises et des secteurs, en particulier liés aux relocalisations.

Naturellement, ce travail reste exploratoire, ses conclusions n'étant que préliminaires. Une estimation du modèle est en cours pour le Portugal. Il est en effet vital de travailler au niveau européen, afin d'évaluer la pertinence du modèle à divers échelons territoriaux. Mais les données ne permettent actuellement que quelques applications dans ce domaine. Par ailleurs, il faudrait considérer les modes de transport concurrents de la route et autoriser l'intermodalité. La méthodologie présentée dans ce complément peut être facilement adaptée à cette fin. D'autres modèles d'économie géographique devraient également être testés, de manière à confirmer la validité empirique d'autres forces d'agglomération ou de dispersion éventuelles (préférence pour la diversité, rôle de la mobilité des travailleurs et différences spatiales de salaires, congestion des transports locaux, *spillovers* informationnels...). Les méthodes économétriques devraient enfin également être affinées (modification des spécifications des chocs, traitement de l'auto-corrélation spatiale et de l'hétéroscédasticité...) de manière à permettre une amélioration de la qualité et de la robustesse des estimations.

Conclusion

Ainsi, malgré ces dernières réserves, les économistes et les décideurs pourraient disposer de nouveaux outils leur permettant de mieux appréhender l'impact attendu de nouvelles infrastructures de transport. Au lieu de s'en tenir aux calculs de bénéfice actualisé et de gains d'accessibilité, qui ne prennent en compte qu'une faible partie des effets en jeu, la démarche présentée ici permet d'intégrer aux critères décisionnels les effets liés à la réallocation de la production, ainsi que ceux transitant par les prix des biens. De véritables analyses de variations de surplus collectif pourraient en découler. Naturellement, ces approches sont encore balbutiantes, mais les méthodes pourraient être améliorées et développées si les décideurs et chercheurs s'y attachaient ensemble.

Références bibliographiques

- Combes P-P. (1997) : « Industrial Agglomeration under Cournot Competition », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 45, pp. 161-182.
- Combes P-P. (2000) : « Economic Structure and Local Growth: France, 1984-1993 », *Journal of Urban Economics*, n° 47, pp. 329-355.
- Combes P-P. et M. Lafourcade (2000) : *Transportation Costs Decline and Regional Inequalities: Evidence from France*, Mimeo CERAS.
- Delisle J-P. et F. Lainé (1997) : « Les transferts d'établissements contribuent au desserrement urbain », *Économie et Statistique*, n° 311, pp. 91-106.
- Forslid R., J.I. Haaland et K.H. Midelfart-Knarvik (1999): « A U-Shaped Europe? A Simulation Study of Industrial Location », *CEPR Discussion Paper*, n° 2247.
- Fujita M. et J-F. Thisse (1997) : « Économie géographique. Problèmes anciens et nouvelles perspectives », *Annales d'Économie et de Statistique*, n° 45, pp. 37-87.
- Hanson G. (1998) : « Market Potential, Increasing Returns, and Geographic Concentration », *NBER Working Paper*, n° 6429.
- Koenig G. (1975) : *Théorie de l'accessibilité urbaine*, Thèse de doctorat de l'Université de Paris VI.
- Krugman P. (1991) : « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, n° 99, pp. 483-499.
- Lafourcade M. (1998) : *L'impact des infrastructures de transport sur la localisation des activités et la croissance locale : vers les fondements économiques d'une politique des investissements publics*, Thèse de doctorat de l'Université de Paris I.
- Maurel F. et B. Sédillot (1997) : « La concentration géographique des industries françaises », *Économie et Prévision*, n° 131, pp. 25-45.
- Ottaviano G.I.P. et D. Puga (1997) : « L'agglomération dans l'économie mondiale », *Économie Internationale*, n° 71.
- Poulit J. (1973) : « Approche économique de l'accessibilité », *Rapport SETRA*.
- Quinet E. (1997) : « Évaluation économique des projets de transport urbain », *Rapport METL (CGPC)*.

Résumé

De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique **Rapport de Jean-Louis Guigou et Dominique Parthenay**

En un quart de siècle, le territoire français s'est profondément transformé et les grandes métropoles régionales progressent désormais à un rythme plus rapide que la région parisienne. Mais plusieurs enjeux conduisent à resituer le territoire au sein de l'action publique :

- avec le processus de mondialisation, l'insertion dans l'espace communautaire et l'émergence d'un nouveau paradigme économique, où l'efficacité résulte plus de l'organisation que de la production de masse, le territoire est au cœur des stratégies visant à renforcer la compétitivité et l'attractivité économique ; avec l'accentuation des disparités infra régionales, le territoire est désormais le lieu où peut se renforcer la cohésion sociale ;
- l'État, qui possède la « compétence de la compétence », doit prendre les initiatives nécessaires pour améliorer l'efficacité de notre système d'administration publique, dans un contexte de maîtrise des finances publiques ; il doit en outre répondre à la montée des préoccupations environnementales et à la gestion des risques porteurs de situations non durables et non maîtrisables au plan local.

Quatre scénarios

Face à ces enjeux, quatre scénarios sont présentés :

- le scénario en « archipel éclaté » (ou néo-libéral), dans lequel la mondialisation stimule certains pôles urbains, qui se font concurrence et émergent au milieu « d'espaces creux », accentuant la polarisation de l'espace et aboutissant à une « fracture territoriale » ;
- le scénario du « local différencié » (ou néo-communautariste), dans lequel se constituent de nouvelles féodalités, à partir d'initiatives locales mues par les logiques identitaires ou communautaristes, s'appuyant sur des réseaux d'échange aussi bien nationaux qu'europeens, mettant à mal la cohésion nationale et rejetant l'État dans une fonction de compensation des déséquilibres grandissants entre les régions ;
- le scénario du « centralisme rénové » (ou néo-jacobin), dans lequel l'État, pour enrayer les dérives des deux scénarios précédents, reprend la

main, sur fond de recul supposé de l'intégration européenne, restaure son rôle tutélaire, exerce une régulation centralisée des territoires en encadrant fermement l'autonomie des collectivités territoriales et assure en contrepartie la solidarité publique au profit des territoires les plus en difficulté ;

- le scénario du polycentrisme maillé (ou de l'équité), dans lequel le développement est structuré en réseau urbain, avec émergence de six grands bassins de peuplement, comportant chacun plusieurs pôles urbains dynamiques, soudés par des liens de coopération et intégrés dans des ensembles territoriaux solidaires, eux-mêmes structurés en agglomérations et en pays, nouvelles mailles de gestion des projets locaux, bâtis sur de fortes solidarités humaines ; le rôle de l'État évoluerait au profit de l'organisation des cadres territoriaux, de la régulation des conflits et de la prévention des risques.

Polycentrisme maillé et rénovation des politiques publiques

Le polycentrisme maillé constitue un projet à concrétiser à travers la rénovation des politiques publiques. Il s'appuie sur les forces économiques à l'œuvre, mais en cherchant à en tirer partie pour assurer le développement de l'ensemble des territoires. Ainsi, la politique d'aménagement du territoire est amenée à reconnaître l'enjeu stratégique de la polarisation des activités ; ce phénomène constitue en effet la dimension spatiale de la croissance économique. Mais, le processus d'agglomération étant inévitable, il convient de multiplier les lieux d'agglomération, au-delà de la seule région capitale. Il est donc nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre un maillage territorial dans lequel chaque fraction du territoire appartienne à un espace de solidarité construit sur des logiques de partenariat économique et institutionnel.

Or c'est au niveau local que se nouent désormais les partenariats porteurs d'innovation pour le développement économique, la création d'emplois et la cohésion sociale. Il faut donc libérer les initiatives locales et pour cela, approfondir la décentralisation. Le rapport préconise une réforme territoriale permettant l'émergence d'un nombre réduit de collectivités de base, issues du processus intercommunal en cours (aller vers 3 500 communautés de communes, 140 communautés d'agglomération et 15 communautés urbaines) ; il désigne la région comme le niveau d'articulation le plus à même de valoriser les réseaux de croissance et de solidarité ; le niveau interrégional serait un simple cadre de référence pour l'action de l'État destinée à programmer les équipements rares et à inciter à la coopération.

Le principe d'égalité des chances, qui incarne l'idéal républicain, n'est nullement incompatible avec une organisation territoriale moins uniforme ; le rapport suggère de reconnaître un droit à l'expérimentation plus large, voire l'exercice de prérogatives réglementaires pour les collectivités territoriales. Il voit dans la notion de chef de file un moyen de substituer un comportement coopératif aux comportements concurrentiels, qui découlent de l'absence de hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Il préconise un approfondissement de la démocratie locale citoyenne

et du rôle des conseils de développement associant l'État, les collectivités territoriales et les représentants du monde socioprofessionnel et associatif.

Dans ce scénario, l'État devrait se recentrer sur ses vocations stratégiques. Garant de la cohésion nationale, du long terme et de la gestion des risques, il lui revient de fixer les objectifs et les priorités nationales, mais il devrait en déléguer la mise en œuvre pour en faciliter l'adaptation aux contextes territoriaux, en se dotant parallèlement de moyens de contrôle et d'évaluation. Tout en acceptant la notion d'autonomie fiscale des collectivités sous le contrôle du citoyen-contribuable local, l'État, garant de l'égalité des chances, devrait renforcer les dispositifs de péréquation visant à corriger les inégalités de potentiel fiscal et de charges, engendrées par le processus cumulatif de concentration spatiale. Enfin, la régulation des services publics a vocation à intégrer d'autres enjeux que les seules règles d'une concurrence loyale et devrait associer plus étroitement les associations d'usagers-contribuables.

L'État et l'aménagement du territoire

Rapport de Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot

En France, la politique d'aménagement du territoire était principalement fondée sur un rejet du marché comme mode privilégié de formation des espaces économiques. Cette conception s'appuyait ainsi à la fois sur des considérations d'efficacité (les forces du marché conduisent à une répartition des activités dans l'espace socialement non désirable) et d'équité (le déplacement des activités vers des zones défavorisées permet de réduire les inégalités).

Dans une économie désormais mondialisée, cette approche est remise en cause : l'attractivité des territoires est devenue une question essentielle et la concentration des activités en certaines zones apparaît nécessaire.

Marché et répartition des activités sur le territoire

L'analyse économique fournit des explications cohérentes de la concentration spatiale de la production et de la consommation. En ce qui concerne les entreprises, la concentration est d'abord le résultat d'un arbitrage entre coûts de transport, qui ont baissé, et exploitation d'économies d'échelle sur des marchés de grande taille. L'affaiblissement de la concurrence en prix et la présence d'externalités positives de proximité contribuent aussi à la polarisation de l'espace, qui est renforcée par les interactions avec les choix de localisation des ménages qui trouvent dans les zones polarisées des produits plus différenciés et un marché du travail plus diversifié. À ces forces centripètes, s'opposent des forces centrifuges, qui sont liées aux variations des prix fonciers et aux externalités négatives (pollution, congestion). Le jeu de ces forces opposées conduit à l'émergence de structures polycentriques.

Dans l'économie française, la population a connu effectivement un processus de concentration dans quelques métropoles et dans certaines bandes

territoriales spécifiques. Cette tendance s'accompagne d'un accroissement de la concentration géographique de l'industrie notamment dans les secteurs les plus innovants pour lesquels les externalités de proximité jouent un rôle crucial. Cependant, cette évolution, à l'origine de disparités régionales en termes de PIB/habitant, n'a pas conduit à un accroissement des différences de revenu par tête en raison des mécanismes de transfert publics.

Quelle politique d'aménagement du territoire ?

Les facteurs susmentionnés de concentration sont aussi des facteurs de croissance. Une action publique visant à les contrecarrer aurait donc des conséquences néfastes sur la croissance. Cependant, la polarisation résulte aussi d'imperfections de concurrence et de choix guidés par des prix ne tenant pas compte des coûts sociaux et notamment des externalités négatives. Du point de vue de l'efficacité, les choix d'aménagement du territoire ne peuvent donc résulter que d'analyses rigoureuses des coûts et des avantages de chaque action.

L'argument traditionnel d'équité spatiale doit aussi être examiné avec prudence, dès lors qu'il est étroitement lié à l'absence de mobilité et que les mécanismes de redistribution interpersonnelle limitent l'ampleur des inégalités régionales. Toutefois, en vertu du principe d'égalité des opportunités, les coûts de la mobilité territoriale peuvent fonder une politique d'aménagement du territoire de nature redistributive. Ce principe justifie, en tout état de cause, une action sur l'offre de biens collectifs de manière à promouvoir une égalité des chances en termes de capital humain. Enfin, on peut aussi concevoir l'aménagement du territoire comme un instrument de mutualisation des risques asymétriques auxquels sont confrontées les régions dans une perspective de solidarité territoriale.

L'ensemble de ces arguments suggère, d'abord, la nécessité d'un raisonnement au coup par coup pour apprécier l'opportunité de chaque politique et celle d'un arbitrage entre les considérations d'équité et d'efficacité comme ceux que semblent retenir la loi du 25 juin 1999 et la politique de la DATAR du polycentrisme maillé. L'État garde, à cet égard, un rôle primordial d'encadrement des tendances spontanées des localisations des agents et de réduction des inégalités qui en résultent.

En ce qui concerne les instruments, le rapport rappelle que l'aménagement du territoire est une politique structurelle qui ne doit pas se confondre avec la stimulation de la demande à court terme. Il suggère aussi que c'est l'ensemble des politiques publiques qu'il faut considérer à travers leur impact régional. Il met en évidence le rôle que pourraient jouer des politiques de prix (comme la taxation des carburants) pour améliorer les signaux qui guident les choix de localisation, ainsi que l'intérêt d'une amélioration des infrastructures des transports transversaux ou intra régionaux pour atteindre une répartition plus équilibrée des activités dans l'espace. Il analyse également le rôle des services collectifs comme facteurs d'attractivité et

montre l'importance d'instruments non spécifiquement territoriaux (comme les politiques technologiques, d'éducation ou de concurrence) pour réduire les inégalités spatiales.

Enfin, la question du lien entre l'aménagement du territoire et la décentralisation est abordée. Le rapport souligne le rôle fondamental de l'État pour limiter les stratégies de concurrence entre collectivités locales et favoriser les coopérations (comme l'intercommunalité). La coordination des stratégies de ces collectivités pourrait ainsi se traduire par la mise en place de procédures incitatives de partage des ressources et par l'introduction d'une logique de signal pour aider ces collectivités à se coordonner sur les trajectoires de développement équilibré.

Aménagement du territoire et développement endogène

Rapport d'Alain Lipietz

Les territoires face aux nouveaux modes de production

La politique volontariste des années soixante, se fixant pour objectif « d'aménager le territoire plutôt que de déménager les personnes » fut couronnée de succès, si l'on en juge par l'inflexion de la croissance de la région parisienne, au profit de différentes parties du territoire. Cependant les transferts d'emplois étaient facilités dans le contexte d'une croissance de type fordiste, dissociant les fonctions de conception, de fabrication qualifiée et d'exécution déqualifiée de masse ; l'État pouvait alors jouer sur la localisation des emplois, notamment de la troisième fonction. Ce modèle s'est trouvé inopérant avec le ralentissement de la croissance économique et l'apparition de modes nouveaux de production dans lesquels les trois fonctions sont beaucoup plus intimement mêlées, la différenciation des produits tendant à se substituer à la production standardisée de masse.

Dans ce contexte nouveau de production s'opposent deux idéaux-types de régions ou de pays, selon la nature des relations industrielles (capital-travail) :

- les régions à plus faible qualification globale (ce qui n'exclut pas la présence de concepteurs et ingénieurs sur-qualifiés), avec une plus forte flexibilité et de plus faibles salaires pour les moins qualifiés ;
- les régions à forte qualification globale, avec des salaires et des garanties (individuelles ou collectives) favorables aux salariés, leur permettant d'accumuler du « capital humain » et faisant bénéficier leurs régions et leurs employeurs d'une rente de qualité et de productivité.

En matière de géographie humaine, les conséquences du choix entre les deux types d'évolution « post-fordiste » du rapport salarial ont des effets très contrastés. Plus un pays joue la carte de la flexibilité, plus les offreurs et demandeurs d'emploi s'agglomèrent autour de centre de croissance cumulative, où le marché du travail est le plus actif, comme autour de Londres ou de Paris. À l'inverse, les régions qui fondent le développement sur une

mobilisation organisée de leur savoir s'organisent en réseau de villes moyennes et de métropoles à taille humaine, comme en Italie du nord, en Bavière ou dans les pays rhénans.

Promouvoir le développement endogène

Le rapport plaide en faveur d'un développement du deuxième type, à caractère endogène. Il permet en effet d'éviter un déplacement des personnes, dont il ne faut pas sous-estimer le coût lié à la rupture de liens sociaux et à la « viscosité patrimoniale de l'espace » (logement, etc.). Il remplit mieux les conditions d'un développement durable (ville à taille humaine, transports).

Une représentation commode du développement endogène est fournie par le modèle de la « base exportatrice » dû à Sombart (1916), décomposant tous les revenus et emplois de la région en deux sous-ensembles :

- la base exportatrice, constituée par les emplois dont la contrepartie vient de l'extérieur de la région (exportations ou transferts monétaires) ;
- le secteur domestique, constitué par les activités dont la contrepartie vient des revenus de la région.

À la demande correspondant à la base s'applique un multiplicateur d'autant plus élevé que les entreprises et les ménages de la région ont plus tendance à se fournir localement (c'est-à-dire que la « fuite vers l'extérieur » est plus faible). Cette cohésion suppose une coopération longue bâtie sur un principe durable de réciprocité entre les acteurs locaux, une culture commune et une « activation locale des dépenses passives du chômage » par la mise en place d'un tiers-secteur d'économie sociale et solidaire.

Le rôle de l'État

Pour encourager cette évolution, quel est le rôle de l'État ?

D'abord, assurer une politique redistributive (fiscalité, protection sociale) à l'échelle la plus vaste possible et un réseau régulier de services publics, mais aussi inciter à la mise en place des services de proximité adaptés aux besoins sociaux nouveaux (petite enfance, personnes dépendantes).

Ensuite, renforcer la négociation collective, promouvoir la coopération entre administration régionale, systèmes de formation professionnelle et universitaire, assouplir les règles de financement de l'économie sociale.

Enfin, localiser les grands équipements indivisibles hors de la « supernova » francilienne.

Commentaires

Dans son commentaire, Jean-Michel Charpin souligne qu'au-delà de leurs différences, les trois rapports convergent pour récuser l'approche traditionnelle de l'aménagement du territoire et pour proposer des contenus

alternatifs exploitant les apports de l'économie géographique, dont Louis-André Gérard-Varet et Michel Mougeot livrent une remarquable synthèse. Si l'État doit continuer à donner leur chance à tous les territoires, ce n'est pas par l'alignement et l'uniformité, mais par l'appui à des stratégies différenciées, qui ne peuvent être élaborées que localement. La France est en train de s'engager de façon irréversible, par la force des évolutions économiques et sociales, et aussi grâce à la première étape de la décentralisation, dans un scénario de « polycentrisme maillé », que Jean-Louis Guigou et Dominique Parthenay recommandent de promouvoir. Jean-Michel Charpin aurait souhaité que les rapports renforcent encore leurs propositions en établissant un lien plus étroit avec le rapport de la commission Mauroy. La grande question pour l'aménagement du territoire, ce sera en effet de faire évoluer les structures institutionnelles, à la fois pour accompagner le mouvement en cours et pour que chaque territoire soit mieux armé pour mener son développement « endogène », enjeu décisif mis en lumière par Alain Lipietz.

Le commentaire de Joël Maurice relève également qu'à partir d'approches et de formulations différentes, les trois rapports convergent sur nombre de points importants, comme la nécessité de libérer les initiatives locales, tout en maintenant le rôle de l'État en tant que garant de l'égalité des chances, de la vision à long terme et de la mutualisation des risques. Il souligne notamment dans le premier rapport la mise en place d'un réseau de villes solidaires des territoires avoisinants et le rôle de l'État pour corriger les inégalités de ressources fiscales et de charges ; dans le deuxième rapport, l'importance des services publics égalisant les chances en termes de capital humain et celle d'une internalisation effective des externalités dans le coût des transports ; dans le troisième rapport, le rôle du cadre législatif et incitatif pour favoriser le dialogue et la coopération entre les acteurs locaux, y compris le système d'éducation et de formation, les partenaires sociaux et le tiers secteur.

Compléments

Cinq compléments apportent un éclairage sur différents aspects du diagnostic ou de la problématique qui sous-tendent les rapports. Françoise Maurel et El Mouhoub Mouhoud situent la géographie économique de la France dans l'Europe, en rappelant que si mouvement de spécialisation il y a, il est plus intra-branche qu'inter-branche et que la convergence entre États membres recouvre dans plusieurs d'entre eux des divergences régionales internes. Jean-François Royer décrit les grandes tendances qui ont affecté la répartition de la population, de l'emploi et de la valeur ajoutée en France métropolitaine entre 1982 et 1999 ; il souligne le mouvement de concentration des populations dans les grandes métropoles, ainsi que le plafonnement de l'Île-de-France dans l'activité nationale, mais avec une concentration dans cette région des emplois à plus forte valeur ajoutée. Laurent Davezies analyse la distribution des revenus entre les ter-

ritoires ; il montre que la redistribution au niveau national aboutit à des inégalités de revenus bien moindre que les inégalités de valeur ajoutée entre les collectivités et que les transferts publics sont à prendre en compte dans la « base » au même titre que des recettes d'exportation. Guy Gilbert, Alain Guengant et Véronique Hespel examinent le lien entre développement des territoires et financement des collectivités locales ; ils soulignent le paradoxe entre les tendances à la renationalisation des impôts locaux et la nécessité d'étendre, sous le contrôle du résident-électeur, l'autonomie des collectivités ; ils plaident pour un scénario de reconquête de la décentralisation fiscale. Pierre-Philippe Combes et Miren Lafourcade présentent une analyse de la distribution spatiale des activités et des politiques d'infrastructure des transports à la lumière de l'économie géographique, qui permet d'enrichir l'évaluation habituelle des projets d'infrastructure ; un développement de la méthode utilisée permettrait, à l'avenir, de mieux appréhender l'impact de long terme des nouvelles infrastructures sur la répartition spatiale des activités.

Summary

Regional and Urban Planning

France: from patchwork to network: the need to modernize the local frameworks for public policy **Jean-Louis Guigou (Director of Regional Planning and Regional Policy) and Dominique Parthenay (DATAR)**

Over the past quarter of a century the French territory has undergone major transformation and the big regional cities are developing more rapidly than the Greater Paris region. There are however a number of local issues that require government involvement:

- in the context of globalization, European integration and the emergence of a new economic paradigm, whereby productivity is achieved on the basis of organization rather than mass production, local issues form the nucleus of strategies that aim to improve competitiveness and economic performance; given the increasing disparities within the regions, the local level has now become the relevant one for strengthening social cohesion;
- the State, in charge of defining competences, must take the required steps in order to improve the effectiveness of our public administration system while maintaining control over public spending; furthermore, it must respond to growing concern over environmental issues and manage risks in specific situations that cannot be handled locally.

Four scenarios

Four scenarios are presented in response to these issues:

- the «scattered archipelago» (or *neo-liberal*) scenario, whereby globalization stimulates selected urban centers that compete with each other and emerge within «vacuums», thus emphasizing the phenomenon of polarization and creating «local fractures»;
- the scenario of «differentiated local entities» (or *neo-community*) in which new feudalisms emerge on the basis of local initiatives that follow identity or community-related rationales, based on national and European

networks that undermine national cohesion and reduce the role of the State to that of compensating for the growing disparities between the regions;

- the scenario of «renovated centralization» (or *neo-Jacobin*), whereby the State regains control in order to halt the excesses of the two scenarios described above, against a hypothetical backdrop of diminishing European integration. Under this scenario, the State resumes its duties as a regulator, with centralized supervision of the regions and in return ensures that support is provided to the local authorities facing the greatest difficulties;

- the scenario of a «multi-centered network» (or *equitable*), whereby development is structured on the basis of an urban network, with the emergence of six densely populated areas, each of which comprises several dynamic urban centers, brought together by close co-operation and that are integrated so as to form coherent local entities that are structured as urban and rural areas. These provide a new network for managing local projects, on the basis of close links between the people involved; the role of the State would evolve towards organizing local frameworks, settling disputes and preventing risks.

Multi-centered network and the renovation of public policy

The multi-centered network represents a project that will take shape as a result of the renovation of public policy. It rests on economic factors, while seeking to use the latter in order to ensure development of all local areas. Regional planning policy must thus take into account the strategic issue of the polarization of economic activity; this phenomenon represents the concept of space in relation to economic growth. However, as the urbanization phenomenon is irreversible, the number of urban areas has to be increased and extended well beyond a main capital region. It is thus necessary to establish a local network within which each unit is part of an economic area of solidarity based on the principles of economic and institutional partnership.

Thus, the local level now provides the forum for innovative partnerships for economic development, job creation and social cohesion. Local initiative must be encouraged and this requires further decentralization. The report recommends a local reform that would enable a small number of basic local entities to emerge, resulting from the current intercommunal process (aiming for 3,500 groups of municipalities, 140 groups of towns and 15 conurbations); the region is considered to provide the most appropriate level in order to promote growth and solidarity networks; the interregional level would simply provide a reference framework for public policy in order to plan community facilities and infrastructures (when not numerous) and encourage co-operation.

The principle of equal opportunity that lies at the heart of the republican ideal is by no means incompatible with a lesser degree of uniformity regarding regional organization; the report recommends recognizing the

right to a more experimental approach, and even a certain degree of devolution of regulatory prerogatives to local authorities. According to the report, the leader-concept is a way of substituting a cooperative behavior to competitive behaviors, ensuing from the lack of hierarchy between the different levels of local authorities. It recommends greater citizens' democracy at a local level and greater participation by development councils involving the State, local authorities as well as representatives from socio-professional bodies and associations.

Under this scenario, the State should concentrate on its strategic priorities. The State is the guarantor of national cohesion, long-term stability and management of risk. It is thus incumbent upon the State to set national objectives and priorities; it should however delegate implementation of the latter in order to facilitate the adaptation to specific regional contexts, while retaining the capacity to monitor and assess any given policy. Indeed, the State endorses fiscal autonomy of local authorities under the control of the local taxpaying citizen; but since the State remains the guarantor of equal opportunity, it is thus its duty to strengthen equalization mechanisms aiming at correcting disparities in the potentials of taxation and incumbent costs that may arise as a result of the aggregate process of territorial concentration. Finally, the regulation of public services should include other targets than merely monitoring fair competition and should aim for greater involvement on the part of consumer-taxpayer associations.

The State and urban planning

**Louis-André Gérard-Varet (University of Marseille)
and Michel Mougeot (University of Franche-Comté)**

In France, regional and urban planning policy emerged following the rejection of the market as the main vehicle for establishing an economic area. This concept was based both on the principles of efficiency (market forces produce a shift of business away from socially undesirable areas) and equity (shifting businesses towards underprivileged areas reduces inequality).

The sudden globalization of the economy has undermined this approach: the attractiveness for local areas has become a key consideration and it has become necessary to concentrate businesses in certain areas.

The market and the distribution of economic activity over the territory

Economic analysis provides consistent reasons for the concentration of production and consumption in a particular area. Regarding businesses, concentration is first brought about by choices related to the fall in transportation costs and opportunities for economies of scale on major markets. Reduced price competition and the presence of positive externalities

have also underpinned the trend towards polarization in specific areas, together with the interaction provided by households' choices regarding location, as these polarized areas offer greater differentiation in terms of products and a more diversified labor market. These centripetal forces are opposed to the centrifugal forces associated with changes in property prices and negative externalities (pollution, congestion). The interplay of these divergent factors brings about multi-centered structures.

Within the French economy, the population has indeed become concentrated in some of the big cities and in specific regions. This trend has led to a greater geographical concentration of industry, particularly in the most innovative sectors where local externalities are of crucial importance. While this particular development has brought about regional disparity in terms of GDP/inhabitant, it has not led to greater disparity in terms of income per inhabitant, as this is offset by the public transfer mechanisms.

What is the appropriate regional and urban planning policy?

The above-mentioned concentration factors are also growth factors. Any attempt to offset these factors through public policy would have a negative impact on growth. However, polarization also arises from the imperfections of competition and decisions guided by prices that do not take into account social costs and, in particular, negative externalities. In terms of efficiency, choices regarding rural and urban planning can only result from rigorous cost/benefit analyses of each step taken.

The classic precept of territorial equity should also be examined with caution, especially in view of its close link with the lack of mobility and the fact that interpersonal redistribution mechanisms limit the extent of regional disparities. However, given the principle of equal opportunity, the costs associated with territorial mobility may well provide the basis for a redistributive regional and urban planning policy. At the very least, this principle provides a basis for producing collective goods that will promote equal opportunity in terms of human capital. Lastly, regional and urban planning can also be viewed, from a territorial solidarity stand-point, as a means of mutualizing the asymmetrical risks faced by the region.

All of these arguments first of all highlight the need for a case by case approach to appreciate the appropriateness of each policy, as well as to choose between equity and efficiency considerations, as implied by current legislation (25th June 1999) and DATAR policy based on a multi-centered network. In this respect, the State has a crucial role to play in controlling trends whereby economic agents spontaneously choose their locations and in reducing the subsequent inequalities.

Regarding the instruments, the report emphasizes that regional and urban planning is a structural policy that should be distinguished from the stimulation of short-term demand. It also suggests that the overall public policy should be considered through its regional impact. It highlights the role that

price policies (such as taxing fuel) could play in order to improve signals that guide choices of location; it also highlights how important it is to improve the transversal or intra-regional transport infrastructure in order to achieve better territorial equilibrium. It finally analyzes the role of community services as appeal factors and emphasizes how instruments which are not specifically local (such as technology, education or competition policy) can reduce territorial inequalities.

Finally, the report looks into the link between regional and urban planning on the one hand and decentralization on the other. The report emphasizes the key role of the State that must contain competition between local authorities and encourage co-operation (such as intercommunality). Co-ordination of local authorities' strategies could produce incentive procedures in order to share resources and could lead to the establishment of a «signal-based» rationale in order to help these local authorities to cooperate and achieve a more balanced development.

Regional and urban planning and endogenous development **Alain Lipietz (CEPREMAP)**

Local areas and new methods of production

The voluntarist policy of the sixties aimed to «provide regional and urban planning rather than to relocate individuals» and proved successful, judging by the shift in growth from the Greater Paris region to other parts of the country. Job transfers were however facilitated against a backdrop of Ford-type growth, whereby design as well as manufacturing by skilled labor were dissociated from mass implementation by unskilled labor; the State was thus able to fine-tune job location, particularly in relation to the third category. This model ceased to apply as economic growth slackened and new methods of production emerged, involving a far closer link between the three functions, as differentiation between the various products gradually superseded standardized mass production.

This new production context produced two contrasting region or area models, depending on the nature of industrial relations (capital-labor):

- regions with a lower level of qualification (not precluding designers and over-qualified engineers), with greater flexibility and lower salaries for unskilled workers;
- regions with a high level of qualification, with salaries and guarantees (either individual or collective) favoring salaried employees, enabling them to accumulate «human capital» and benefiting the regions and the employers through a regular supply of quality and productivity.

In terms of human geography, the implications of a choice between both types of post-Ford development in the wage structure produce a mixed im-

pact. The more a country emphasizes flexibility, the more supply and demand of labor are concentrated among the cumulative growth centers, where the labor market is the most active, such as London or Paris. Conversely, regions which base their development on a structuring of their expertise, adopt a network organization drawing together medium-sized cities and human-friendly metropolises, such as Northern Italy, Bavaria or the Rhineland region.

Promoting endogenous development

The report argues in favor of this second type of development, of an endogenous nature, which avoids relocating people (one should bear in mind the cost of destroying social links and «the stickiness geographical nature of assets»: housing, etc.) and which provides a stronger base for sustainable development (human-friendly cities, transportation).

Sombart's «export base» model (1916) provides a useful illustration of endogenous development, by breaking down revenue and jobs within a region into two sub-categories:

- the export base, comprising jobs, the counterpart of which comes from outside the region (exports or monetary transfers);
- the domestic sector, comprising businesses, the counterpart of which comes from regional revenues.

A multiplier applies to the demand corresponding to the export basis; the more the region's households and businesses are provided locally, the higher the multiplier (thus implying a lower level of «external leaks»). This cohesion implies long-standing co-operation based on a sustainable principle of reciprocity between the local agents, a common culture and «local activation of passive spending» through the establishment of a third sector based on solidarity and a social approach to the economy.

The role of the State

How must the State act in order to encourage this development?

- firstly, the State should implement a policy of redistribution (taxation, social benefits) on the broadest possible scale, as well as establishing a proper network of public services; it should also foster local services reflecting new social requirements (nurseries, dependent persons);
- next, it should improve collective bargaining, promote co-operation between regional administrative services, universities and professional training centers, and funding the social economy facilitate;
- finally, it should shift major indivisible projects away from the Parisian «super nova».

Comments

In his comments, Jean-Michel Charpin emphasizes that apart from their respective distinguishing features, the three reports converge insofar as they reject the traditional approach to regional and urban planning and suggest alternative solutions using the concepts provided by economic geography, remarkably summarized by Louis-André Gérard-Varet and Michel Mougeot. The future development of all local areas requires the State's support for specific strategies defined locally, rather than a monolithic, uniform approach. France is getting involved in an irreversible way in the «multicentered network» scenario, strongly recommended by Jean-Louis Guigou and Dominique Parthenay, as a result of economic and social evolutions, and of the first phase of decentralization. Jean-Michel Charpin feels that the reports' proposals would have been even more far-reaching, if the work had been more closely linked with that of the Mauroy commission. Change in the institutional framework is the major challenge facing regional and urban planning, both in order to follow current developments and in order to foster «endogenous» development within each region, another crucial issue highlighted by Alain Lipietz.

In his comments, Joël Maurice also states that despite the contrasting methods and presentation, the three reports converge on a number of major points, such as the need to liberate local initiatives while preserving the State's role as the guarantor of equal opportunity, long-term strategy and the mutualization of risk. He also emphasizes the first report's recommendation to establish a network of cities closely associated with their neighboring areas, together with the role to be played by the State in order to correct inequalities in terms of fiscal revenue and incumbent costs; in the second report, he emphasizes the importance of public services in providing equal opportunity in terms of human capital and of effectively incorporating externalities in the cost of transportation. Regarding the third report, he emphasizes the role of the legal framework and of incentives in order to encourage dialogue and co-operation between local agents, including the education and training system as well as the social partners and the third sector.

Supplements

Five supplements shed some light on various aspects of the analysis or the issues behind the reports. Françoise Maurel and El Mouhoub Mouhoud put French economic geography into perspective within Europe, with a reminder that if we consider that there is a trend towards specialization, it is within each sector rather than between sectors, and that the convergence between the member States in fact masks a number of internal regional divergences in several instances. Jean-François Royer describes major trends that affected the distribution of population, of employment and of added value in metropolitan France between 1982 and 1999; he emphasizes the

evolving concentration of population in big cities, as well as the peaking out of the Ile-de-France region in terms of its share of the national economy, although there has admittedly been a concentration of high value-added jobs in this region. Laurent Davezies analyzes the breakdown of revenues between the regions; he explains how redistribution at the national level produces far fewer income disparities than disparities in added value between local authorities and that public transfers should be included in the «base» in the same way as export revenue. Guy Gilbert, Alain Guengant and Véronique Hespel analyze the link between local development and the funding of local authorities; they stress the paradoxical nature of trends towards renationalization of local taxes, on the one hand and the need for greater autonomy among local authorities, under the supervision of the voter-inhabitant, on the other hand; they argue in favor of re-establishing fiscal decentralization. Pierre-Philippe Combes and Miren Lafourcade put forward an analysis of the territorial distribution of activities and transport infrastructure policy in the light of spatial economics, thereby providing a more in-depth assessment of infrastructure projects; wider use of this method could in the future provide better understanding and assessment of the long-term impact of new infrastructures on the territorial distribution of activities.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale
01 42 75 76 13

Joël Maurice

Conseiller Scientifique
Membre du CAE
*Politiques structurelles
Questions européennes*

Jean Pisani-Ferry

Conseiller Scientifique
Membre du CAE
*Politique économique
Questions européennes et internationales*

Laurence Tubiana

Conseiller Scientifique
Membre du CAE
*Environnement
Négociations commerciales multilatérales*

Lucile Olier

Conseiller Scientifique
Protection sociale et redistribution

Christine Carl

Chargée des Publications
01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires
01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr