

**Mobilité des ménages *versus* mobilité des entreprises :
de nouvelles marges de manœuvre
pour l'action stratégique de l'État en direction des régions**

EI Mouhoub Mouhoud



EI Mouhoub Mouhoud est professeur d'économie à l'université de Paris-XIII et directeur du Centre d'économie de l'université de Paris-Nord (CNRS-UMR 7115). À partir de septembre 2006, il rejoint l'université Paris-Dauphine. Conseiller scientifique au Commissariat général du Plan puis au Centre d'analyse stratégique, il a dirigé le groupe de travail *Perroux* sur la localisation des activités économiques et stratégies de l'État (2005). Il a publié plusieurs ouvrages et articles sur les thèmes du commerce international, de l'intégration européenne, des délocalisations industrielles ainsi que des migrations internationales. Il vient en particulier de faire paraître *Les nouvelles migrations, un enjeu Nord-Sud de la mondialisation*, Universalis (2006) et *Mondialisation et délocalisation des entreprises*, Coll. Repères, La Découverte (2006).

Résumé

Cet article propose une réflexion sur l'action publique pour accompagner, orienter et réguler les transformations et les différenciations régionales face à la mondialisation. Les défis pour l'État sont importants dans la mesure où il existe, à côté des grandes agglomérations, des bassins d'emploi plus vulnérables : dans un contexte de vieillissement de la population et de faible mobilité de certaines catégories de travailleurs, les territoires sont confrontés à des risques de pénurie de main-d'œuvre dans les régions dynamiques et d'accroissement du chômage dans les bassins d'emploi vulnérables. L'efficacité (de la polarisation) et l'équité sociale n'étant pas nécessairement opposées, l'intervention en faveur des territoires ne peut être confinée au registre de la compensation par redistribution sociale, la politique de réduction des inégalités territoriales pouvant dans certains cas contribuer à l'intérêt général. En outre, tenir compte des tendances nouvelles d'autonomie de la localisation des ménages ouvre d'autres voies possibles pour la politique régionale. Trois orientations stratégiques d'action de l'État en direction des régions sont proposées : la stratégie « métropolitaine », la stratégie « Lisbonne+ » et la stratégie « dynamique résidentielle ». Cette dernière privilégie une politique de localisation des ménages dans des territoires résidentiels arrimée à un objectif de développement durable des territoires.

Mots-clés

localisation des entreprises – localisation des ménages – régions – mondialisation – politique régionale
business location – family location – regions – globalisation – regional policy

La réflexion conduite par le groupe *Perroux* du Commissariat général du Plan en 2005, dont la présente publication synthétise les conclusions¹, s'intéresse aux évolutions possibles des économies régionales françaises sous l'effet de bouleversements considérables des conditions de production et d'échange. Des établissements se délocalisent pour se rapprocher de marchés dynamiques ou pour profiter de bas coûts de production ; dans le même temps, des populations se déplacent pour suivre leur emploi ou pour bénéficier d'un cadre de vie agréable, et l'ensemble de ces décisions individuelles transforme en profondeur le tissu économique et social des régions françaises et européennes. Les conséquences économiques de cette évolution peuvent être favorables ou néfastes selon les régions, en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence et de leurs ressources propres. Les travaux conduits au sein du groupe *Perroux* ont cherché à décrire les évolutions envisageables et les bifurcations possibles à dix ans et à identifier les différents types d'action publique qui peuvent être adoptés rapidement pour accompagner, orienter et réguler ces transformations et différenciations régionales.

Nous avons fait le choix de nous concentrer sur les acteurs majeurs de ces politiques que sont les institutions européennes. Mais l'action de l'État ne peut, bien sûr, se penser sans référence aux politiques des collectivités locales. En particulier, la stratégie « dynamique résidentielle et productive » que nous proposons implique une action concertée entre l'État et ces mêmes collectivités (voir section 2).

Les défis pour l'État sont importants dans la mesure où il existe, à côté des grandes agglomérations dont le poids dans le commerce international se renforce, des bassins d'emploi fortement menacés dans un avenir proche. Dans un contexte de vieillissement de la population et avec une faible mobilité de certaines catégories de travailleurs, il existe donc un risque de pénurie de main-d'œuvre dans les régions dynamiques et d'accroissement du chômage dans les bassins d'emploi vulnérables.

À partir d'un scénario tendanciel et de ses variantes, ces travaux s'attachent à dégager les options stratégiques qui peuvent être adoptées au niveau de l'État pour élaborer une politique d'action régionale à la fois réaliste et volontariste. Ce sont trois options principales qui sont proposées, en insérant, entre la ligne la plus réservée de l'accompagnement des forces spontanées de polarisation et la ligne la plus volontariste d'une véritable intégration européenne, une alternative plus novatrice qui parie sur l'importance à long terme des choix de localisation résidentielle des ménages pour recomposer la géographie des régions européennes.

Les débats récents sur la politique régionale se sont trop souvent résumés à un message simpliste pour l'action de l'État central formulé en termes de dilemme efficacité / équité :

- soit laisser faire et favoriser la concentration pour être efficace et donc avoir une plus forte croissance dans la compétition internationale en développant des pôles de compétitivité, ou d'excellence, plus ou moins nombreux ;
- soit mener une politique d'équité territoriale qui conduit à saupoudrer les ressources entre des régions n'affichant pas les mêmes performances, ce qui aboutirait à l'inefficacité et au gaspillage selon les tenants de la première approche².

¹ Cet article s'inspire de la synthèse du rapport du groupe *Perroux* « Localisation des activités et stratégies de l'État : trois actions stratégiques pour l'État en direction des régions », Commissariat général du Plan, juin 2005. Il s'agit donc bien d'un travail collectif de l'ensemble du groupe dont la liste se trouve à la fin de l'article.

² Voir Duranton (1997) ; pour une synthèse des aspects liés à la politique régionale européenne, voir Maurel et Mouhoud (2001).

Ainsi, d'un côté on ne tiendrait compte *que* des facteurs liés à l'offre (les liens innovation technologique–production–compétitivité) et donc à la taille (les grands pôles), de l'autre, on privilégierait l'égalité des territoires sans tenir compte ni de la compétitivité des activités qui y sont installées, ni des décalages pouvant exister entre l'équité territoriale et l'équité sociale.

Nous considérons qu'il n'y a pas forcément contradiction entre équité et efficacité, *a fortiori* dans un monde où la forte agglomération des activités induit aussi des coûts élevés (coûts fonciers, environnement, qualité des relations sociales, ghettoïsation des périphéries urbaines, etc.). S'il n'existe pas d'opposition systématique entre efficacité (de la polarisation) et équité sociale, l'intervention en faveur des territoires ne peut être confinée au registre de la compensation par redistribution sociale. Autrement dit, envisagée de façon globale, la politique de réduction des inégalités territoriales peut dans certains cas contribuer à l'intérêt général.

Aussi les aspects liés à la dynamique de la demande doivent-ils être pris en compte. En outre, l'autonomie de la localisation des ménages, dans un contexte de vieillissement démographique, d'inégalités intergénérationnelles en matière d'accès au logement et en termes de patrimoine et de revenus, n'est pas prise en compte. Or, sa prise en considération ouvre d'autres voies possibles pour la politique régionale. Une orientation stratégique de l'État doit tenir compte de la véritable relation et du *lien de causalité entre la localisation des ménages, selon qu'ils sont actifs ou retraités, riches ou pauvres, qualifiés ou non qualifiés, mobiles ou immobiles, et la localisation des entreprises*. Les régions ne disposant pas des mêmes atouts, et n'ayant pas emprunté les mêmes chemins de développement, d'autres voies que le simple regroupement en un même lieu des activités ayant des liens technologiques entre elles (nécessaire au demeurant) peuvent être explorées.

1. Quels fondements pour l'action régionale de l'État ?

Tout d'abord, il nous paraît crucial *d'inscrire les politiques d'aménagement du territoire dans une vision plus globale des politiques de régulation de l'État*. En effet, les mesures publiques constitutives des politiques territoriales, nombreuses et variées, forment un ensemble dont la cohérence n'est pas évidente et l'efficacité discutable. De plus, en parallèle aux mesures spécifiquement régionalisées, les politiques non territorialisées ont un impact significatif sur l'économie des territoires (la politique du logement, l'équipement en infrastructures de communication, les politiques de l'emploi, les transferts sociaux, etc.)³. Les problèmes de cohérence du dispositif public se trouvent donc alourdis par cette confrontation de mesures indifférenciées et de mesures territorialisées.

Comme pour toute intervention économique de l'État, des considérations d'efficacité et des préoccupations d'équité sont au cœur des décisions publiques. Toutefois, les fondements de l'intervention publique en matière d'efficacité et d'équité concernant l'aménagement du territoire méritent un certain nombre d'éclaircissements. Pour cela, il nous semble nécessaire de : (i) *justifier l'aide aux bassins d'emploi vulnérables à partir de motifs d'équité au sens strict* (en quoi une localisation donnée peut-elle être source d'inégalités entre les individus ?) ; (ii) *préciser en quoi une politique régionale répond à des motifs d'intérêt général* (les mécanismes de marché génèrent-ils une allocation spatiale optimale des activités ?) ; (iii) *discuter s'il est préférable d'influencer la mobilité des emplois ou celle des hommes* en termes d'équité et d'efficacité.

Une fois les justifications des politiques régionalisées établies, il devient possible de préciser le cadre d'élaboration des politiques publiques territorialisées. Deux dimensions clés sont mises en avant : la nature des relations entre la mobilité des ménages et la localisation des entreprises, d'une part, et les types d'instruments de politique publique mobilisés à différents échelons, d'autre part.

Autrement dit, nous considérons que *la relation entre la localisation des populations et celle des emplois qu'elles occupent est au centre de toute analyse prospective de la localisation des activités*, en particulier lorsque l'on s'intéresse aux types de politiques publiques à mettre en œuvre pour

³ Par exemple, les facilités d'accès au crédit immobilier ont été un des leviers de la périurbanisation.

accompagner et anticiper l'évolution des territoires travaillés par des forces de concurrence internes et externes. Deux aspects de cette relation devraient être pris en compte. Tout d'abord, le niveau de mobilité, lui-même fortement influencé par la nature et le niveau des coûts induits par la mobilité. *Une politique publique à dimension spatiale est d'autant plus importante que les agents peuvent difficilement utiliser la mobilité pour pallier les difficultés qu'ils rencontrent localement.* Ensuite, le sens de la causalité de cette relation doit être interrogé : *la mobilité des ménages induit-elle celle des entreprises ? Ou, à l'inverse, la mobilité des entreprises entraîne-t-elle celle des ménages ?* Il sera bien entendu difficile de trancher de manière générale sur les deux dernières questions. Tant pour le niveau de mobilité que pour le sens de la causalité, l'existence de spécificités sectorielles, sociales, territoriales, temporelles, rend toute généralisation hasardeuse.

Il convient également de souligner que selon les moments ou les différentes étapes de sa vie, un individu peut être aussi bien consommateur que résident, travailleur, employeur, contribuable, allocataire, retraité, etc. Selon sa position, ses préférences changent et modifient ses exigences en matière de politique publique.

Au total, une approche à la fois théorique et pragmatique est alors nécessaire pour élaborer des propositions de politique économique régionale dont les collectivités territoriales comme la région, mais aussi les départements et les intercommunalités, sont les vecteurs et qui dépend également des initiatives de l'Union européenne et de l'État. Ceci est abordé dans un second temps.

Les fondements en termes d'équité versus efficacité à réexaminer

Nous analysons ici les arguments à même de justifier l'action publique en faveur des bassins d'emploi en termes d'équité mais aussi au plan de l'intérêt général. L'enjeu est d'explicitier les fondements économiques sur lesquels une politique régionale peut s'appuyer afin d'apparaître comme une politique à part entière⁴.

1.1. De quelle équité parle-t-on ?

L'intervention publique en faveur des territoires se justifie tout d'abord par des motifs d'équité. Il convient pour cela de préciser en quoi l'espace peut être source d'inégalités *sociales*. En effet, l'équité renvoie nécessairement à des comparaisons entre individus. C'est la raison pour laquelle les principales politiques de redistribution nationales sont « non territorialisées ». Pour justifier une politique de redistribution au niveau des régions, il faut donc que les inégalités sociales soient le produit de la dimension territoriale. Or, ce lien n'a rien d'évident et mérite des précisions (Jayet, 2005).

Un critère souvent utilisé pour définir les zones en difficulté nécessitant l'intervention publique est le faible niveau de développement économique mesuré par le revenu moyen par tête. Ce critère souffre toutefois de deux limites. Tout d'abord, il s'agit d'une moyenne. Les territoires vulnérables sont également composés de ménages aisés et de firmes compétitives. En conséquence, les aides aux agents les plus en difficulté, quelle que soit leur localisation, devraient être suffisantes de ce point de vue.

Ensuite, la prise en compte de la situation effective des agents suppose de considérer le revenu réel, et non le revenu nominal, comme indicateur du niveau vie. Toutefois, la mesure du niveau de revenu réel est difficile à effectuer car cela nécessite d'avoir des informations sur le niveau des prix selon chaque localisation ; de plus, pour être complet, il faudrait ajouter au revenu réel la valeur des aménités. C'est une question complexe car elle renvoie aux préférences des agents. Il faut donc se tourner vers d'autres critères⁵.

⁴ Voir sur cette question le *survey* d'André Gérard-Varet et Philippe Mougeot dans le rapport du Conseil d'analyse économique (2001).

⁵ Un moyen de justifier l'aide aux régions défavorisées est de s'appuyer sur des critères de justice sociale, tels qu'on les trouve chez John Rawls ou Amartya Sen. Pour une synthèse accessible, voir l'ouvrage de Arnspenger et Van Parijs, *L'Éthique économique et sociale*, Coll. Repères, La Découverte, 2000.

Admettons que les valeurs de la société prônent l'égalité des chances dans l'accès aux biens primaires (éducation, santé, etc.) et l'amélioration du sort de ses membres les moins bien lotis. Si l'espace constitue l'une des dimensions des disparités sociales correspondantes, alors l'État doit compenser les « handicaps » qui en résultent. Par exemple, l'intervention publique doit couvrir les surcoûts résultant de la moindre accessibilité des biens et services publics primaires dans certaines zones ; de manière symétrique, les conditions de production doivent être corrigées des surcoûts liés à l'éloignement pour garantir un niveau minimum de performance économique aux activités qui y sont implantées. Les dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement des collectivités locales relèvent de cette logique. Ce critère de justice sociale soutient également le maintien d'équipements publics collectifs dans certaines zones en difficulté – pour ne pas accentuer les écarts d'accessibilité aux services publics – et le maintien d'une tarification uniforme des services publics. À noter que ce principe de correction ne débouche sur une situation d'équité que si chaque agent est à même de mobiliser effectivement les ressources dont il dispose en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Une telle notion d'équité permet de conjuguer aménagement du territoire et développement durable dans la mesure où elle implique la valorisation et l'aide à la valorisation des ressources endogènes (physiques et humaines) dans une logique de « gouvernance » locale.

Ainsi, la notion d'équité conduit à inscrire l'intervention de l'État en faveur des bassins d'emploi dans son rôle fondamental de redistribution des ressources au sein de la société et l'engagement à accompagner les territoires dans leurs orientations.

1.2. Un dilemme efficacité/équité ?

Ce sont également des critères d'intérêt général qui vont permettre de fonder l'intervention de l'État en matière d'aménagement du territoire : l'État doit-il intervenir sur l'allocation spatiale des activités en accompagnant les forces de marché ou en s'y opposant ? Autrement dit, il s'agit de déterminer si les mécanismes de marché conduisent à une allocation spatiale non optimale des activités économiques.

Depuis la révolution industrielle jusqu'à la crise industrielle, les forces de marché ont conduit, dans la plupart des pays occidentaux, à une agglomération croissante des firmes et des travailleurs. Le regroupement des entreprises permet, en effet, une plus grande disponibilité de facteurs de production spécialisés et des débouchés plus étendus ; il favorise la circulation de l'information, l'apparition comme la diffusion de l'innovation et, finalement, la croissance (Fujita et Thisse, 2002). L'intérêt des ménages à se rapprocher des grands centres tient à l'offre qu'ils y trouvent réunie en termes d'opportunités d'emplois et de variété de biens de consommation et de services (y compris les services publics). Les mécanismes concurrentiels conduisent donc à des inégalités territoriales, la situation relative des espaces ruraux en étant l'une des facettes. Formulé en ces termes, le constat conduit à supposer, d'une part, que toute intervention à l'encontre de ce mouvement irréversible d'agglomération ne pourrait que nuire à l'efficacité économique et, d'autre part, que la justification de l'aide aux bassins d'emploi défavorisés ou en difficulté ne reposerait alors que sur des arguments d'équité⁶.

Les résultats de l'analyse économique ne permettent pas de s'en tenir à une opposition tranchée entre l'accompagnement de mécanismes d'agglomération conformes à l'efficacité et le transfert en faveur des « perdants » au titre de l'équité. En effet, les défaillances de marché en termes d'allocation spatiale des activités sont nombreuses. Par exemple, en s'agglomérant, les firmes ne prennent en compte ni les effets négatifs qu'elles entraînent dans les localités d'arrivée (accroissement des coûts de pollution, de congestion, etc.) et d'origine (accroissement des coûts de désertification, des coûts d'approvisionnement pour les agents restants, etc.), ni, réciproquement, les effets positifs sur la localisation d'arrivée (externalités technologiques et pécuniaires) et sur les agents demeurant dans la région de localisation initiale (baisse des coûts de pollution, de congestion, etc.). De même, il peut

⁶ Ces principes sont clairement énoncés dans les articles 1 et 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, qui suggèrent de viser l'efficacité à travers le renforcement des pôles urbains de développement (article 2) et, dans le même temps, de soutenir, pour des raisons d'équité, les territoires en difficulté (article 1^{er}).

exister des défauts de coordination entre le choix de localisation et le nombre global de firmes. Plus précisément, une agglomération excessive des activités peut conduire à une baisse du nombre de firmes dans l'économie. En effet, les firmes en s'agglomérant contribuent à accroître les coûts fonciers et, dans une moindre mesure, le coût du travail. Cette hausse exercera une barrière à l'entrée sur le marché pour les activités n'ayant pas une forte profitabilité. Inversement, un faible niveau d'agglomération peut réduire l'activité d'innovation et donc freiner l'apparition de nouveaux procédés.

Si la théorie économique ne nous enseigne pas l'existence d'une direction univoque dans laquelle une autorité centrale peut intervenir, elle éclaire cependant les conditions dans lesquelles l'État doit agir à l'encontre des mécanismes de marché afin d'accroître l'efficacité collective. En particulier, un nombre croissant de firmes en zone urbaine tend à accroître la demande des facteurs dont l'offre est fixe, comme le sol, ou quasi fixe, comme le travail, augmentant les coûts de production et donc les prix de vente des biens. Les autorités centrales peuvent donc être amenées, du point de vue de l'efficacité économique, à favoriser la dispersion des activités, à partir d'un certain niveau d'agglomération. À l'inverse, la concentration des entreprises peut améliorer la situation de tous les agents. Les autorités centrales peuvent aussi être appelées, dans un souci d'équité spatiale, à favoriser la concentration des activités économiques au sein des villes.

1.3. Mobilité des hommes *versus* mobilité des emplois

Notre analyse précédente repose sur l'*a priori* que la localisation des emplois est la variable d'ajustement des autorités centrales (les emplois doivent-ils être concentrés géographiquement ou dispersés ?). Toutefois, lorsque l'on s'intéresse à l'efficacité et à l'équité des politiques régionalisées, il faut aussi envisager d'agir sur la mobilité des individus. En effet, comme pour la localisation des firmes entre les régions, il conviendrait de réfléchir à une politique de régulation de la localisation des hommes. Dans ce cas également, la décision de migration ne tient pas compte des différents effets externes sur les régions de destination et de départ. Par exemple, l'arrivée de travailleurs supplémentaires dans des régions en développement peut affecter négativement le bien-être de cette région en raison d'un accroissement de la congestion et des coûts fonciers.

Les politiques régionales traditionnellement mises en place en France résultent de l'interaction entre la faible mobilité des individus et la diversité des territoires. En effet, une relative inertie de la mobilité géographique des Français est observée depuis le début de la crise industrielle. Entre 1975 et 1999, le taux annuel de migration par changement de communes était inférieur à 6 % (Baccaïni, 2001). Ce taux s'est légèrement élevé entre 1999 et 2004, puisqu'il est estimé à 7,3 % (Baccaïni, 2005). Toutefois, cette migration relève essentiellement de déplacements sur courte distance (le taux annuel de migration par changement de région est inférieur à 2 %), ce qui amène à penser qu'elle est motivée par des considérations résidentielles et peu par des raisons professionnelles. De plus, les migrations de longue distance concernent essentiellement les jeunes accédant à un premier emploi. Plusieurs études empiriques ont montré qu'en Europe, suite à une crise régionale, l'ajustement se fait essentiellement par une hausse du chômage local ou par une baisse du taux de participation sur le marché local du travail et très peu par une migration, du moins à court terme (Puga, 2002).

Ainsi, quand les individus sont faiblement mobiles dans un espace où les différences entre zones géographiques sont importantes, les disparités inter-individuelles ont une forte dimension spatiale : un individu localisé dans une zone dynamique bénéficie d'une plus grande diversité et quantité de ressources par rapport à un individu localisé dans une zone en déclin, ce qui se traduit par un écart spatial dans les égalités de chances. Les politiques d'équité devront donc prendre en compte cette dimension spatiale.

Toutefois, plus les individus sont mobiles, plus le handicap d'une localisation initiale dans une zone défavorisée est faible car pouvant être plus facilement effacé (à moindre coût) par une délocalisation dans une zone favorisée. C'est le cas par exemple aux États-Unis où l'on observe une convergence des PIB par tête des États américains, du fait de ce type de migration (Blanchard et Katz, 1992). À la limite, si les coûts de délocalisation (c'est-à-dire les gains ou pertes de la localisation) étaient nuls, la dimension territoriale de l'équité pourrait disparaître. Ce qui ne signifie pas que les territoires s'homogénéiseraient. Si les agents économiques sont très mobiles, ils choisissent la localisation qu'ils préfèrent ; et ceux qui sont socialement et économiquement favorisés ne se mélangeront pas avec ceux qui sont défavorisés : la différenciation économique et sociale produit de la différenciation territoriale.

Il faut être conscient du fait que, quand on passe de situations à faible mobilité à des situations à forte mobilité, la relation entre différenciation spatiale et différenciation économique et sociale s'inverse. Quand la mobilité est faible, les différences de ressources entre territoires génèrent des différences d'opportunités entre individus et des différences de performances économiques et sociales. À l'inverse, quand la mobilité est élevée, ce sont les différences de statut économique et social qui, *via* les choix de localisation, génèrent des disparités entre espaces. Ceci peut conduire au paradoxe suivant : les habitants d'une zone dynamique peuvent être réticents à l'arrivée de nouvelles activités, la poursuite du développement économique pouvant altérer leur qualité de vie. Plusieurs facteurs peuvent jouer en ce sens : effets de congestion, augmentation du coût des logements, implantation d'activités modifiant radicalement l'environnement ou l'identité locale (Gagné, 2005).

Une politique qui ignore ce renversement de causalité qu'induit la baisse séculaire des coûts de mobilité peut avoir des effets pervers. Prenons l'exemple du principe de l'accès universel à un service public à un coût uniforme. Dans un monde de très faible mobilité, ce principe va dans le sens de l'équité, car il traite sur le même plan ceux qui ont la chance d'habiter une zone accessible et ceux qui ne l'ont pas. Dans un monde de très forte mobilité, il peut avoir des effets opposés si, par exemple, il conduit à faire financer par la société le choix par les classes favorisées de localisations valorisées mais peu accessibles au départ.

En conséquence, pour savoir dans quelle mesure une politique publique territorialisée peut contribuer à plus d'équité, il faut la resituer par rapport aux contraintes que rencontrent les personnes susceptibles d'en bénéficier et en particulier leurs contraintes de mobilité, tant immatérielles que matérielles. Et tenir compte dans ce domaine des différences entre catégories sociales, un même territoire pouvant abriter des populations peu mobiles, désarmées face à ces chocs locaux brutaux, et des populations mobiles, qui ont de ce fait plus de ressources pour y parer. Si les considérations d'équité sont dominantes, les questions d'efficacité ne sont également pas absentes, et ce pour au moins deux raisons. D'une part, c'est dans et entre les territoires que se déploient des infrastructures et des services qui, en vertu de leur caractère intrinsèquement collectif, ont vocation à être fournis par le secteur public. D'autre part, parce que dans ces mêmes territoires se développent des interactions économiques et sociales dont fort peu se traduisent par des mécanismes de marché. L'intervention publique peut alors contribuer à résoudre les problèmes d'organisation et de coordination que pose une utilisation efficace de ces interactions.

Pour conclure, nous nous sommes attaché à mettre en évidence que la satisfaction de ces deux objectifs d'équité et d'efficacité n'implique pas toujours un arbitrage de la puissance publique. L'efficacité peut certes aboutir à un résultat jugé mauvais du point de vue de l'équité, et améliorer cette dernière pourrait se faire au détriment de la première. L'arbitrage doit également distinguer les bénéfiques (ou les coûts) qui reviennent à différents intérêts particuliers : ce qui améliore la situation d'une catégorie de producteurs peut altérer celle d'autres catégories, de même que certains progrès sociaux peuvent bénéficier davantage à une catégorie d'individus qu'à une autre. C'est le dilemme équité-efficacité. Toutefois, la prise en compte des *sources d'inefficacité économique*, nombreuses dans le domaine territorial, ouvre des marges de manœuvre, permettant de chercher à la fois plus d'efficacité et plus d'équité. Des arbitrages subsisteront cependant, conduisant à s'interroger sur la priorité d'un objectif par rapport à l'autre et/ou à identifier les groupes d'individus bénéficiaires et non bénéficiaires.

Dès lors, plusieurs stratégies d'action régionale s'offrent à l'État à l'horizon 2015. Avant d'aborder ces stratégies de politique publique, il convient de les situer dans le champ des forces motrices qui président à la localisation des activités et des populations. Un triple jeu de variables motrices est mis en œuvre dans chacune des stratégies et politiques économiques spécifiques qui sont mobilisées.

1.4. Le jeu des variables motrices de la localisation des activités et des ménages

Toute politique d'aménagement du territoire influence les choix de localisation des ménages et des entreprises. Or, ces choix sont interdépendants : les entreprises ne peuvent se localiser que dans des zones où elles peuvent embaucher la main-d'œuvre dont elles ont besoin ; réciproquement, les ménages ont besoin de trouver un emploi dans la zone où ils choisissent de résider, ou à proximité.

Pour illustrer la manière dont fonctionne cette interaction, supposons que nous ayons deux régions, l'Île-de-France et la Bretagne, et des entreprises qui préfèrent se localiser en Île-de-France alors que les ménages préfèrent se localiser en Bretagne. Si les entreprises préfèrent se localiser en Île-de-France, c'est parce que leur productivité y est plus élevée qu'en Bretagne. L'intensité de cette préférence peut être mesurée par le différentiel de productivité entre les deux régions. De même, si les ménages préfèrent se localiser en Bretagne, c'est que, pour un même revenu monétaire, leur bien-être y est plus élevé qu'en Île-de-France. Pour qu'ils acceptent de se localiser en Île-de-France, il faut que leur revenu monétaire y soit plus important. La différence entre les revenus monétaires en Île-de-France et en Bretagne permet de mesurer le différentiel de bien-être entre la Bretagne et l'Île-de-France et donc l'intensité des préférences de localisation du ménage.

Comment ces divergences de préférences de localisation vont-elles se résoudre ? Tout dépend de l'importance relative des différentiels de productivité et des différentiels de bien-être. Si le différentiel de productivité de l'entreprise entre l'Île-de-France et la Bretagne est supérieur au différentiel de bien-être des ménages entre la Bretagne et l'Île-de-France, l'entreprise se localisera en Île-de-France et utilisera une partie de son différentiel de productivité pour apporter une compensation au ménage. La population suit alors les emplois. À l'opposé, si le différentiel de productivité de l'entreprise entre l'Île-de-France et la Bretagne est inférieur au différentiel de bien-être des ménages entre la Bretagne et l'Île-de-France, l'entreprise se localisera en Bretagne ; elle compensera sa perte de productivité par rapport à l'Île-de-France en rémunérant les ménages à un niveau plus faible que celui qu'elle aurait été obligée de fixer pour les attirer en Île-de-France. Les emplois suivent alors la population.

Tableau n° 1 : À long terme, les différentiels de productivité des entreprises importent

| Relations de long terme | Différentiels de productivité des entreprises (1) > différentiels de bien-être (2) | Différentiels de productivité des entreprises (1) < différentiels de niveau d'utilité des ménages (2) |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Les ménages suivent les emplois | Les entreprises peuvent utiliser une partie des différentiels de productivité pour verser des rémunérations compensatrices aux ménages. | Les ménages compensent leurs pertes de qualité de vie par des salaires plus élevés dans l'agglomération. |
| Les entreprises suivent les ménages | Les entreprises compensent le plus faible niveau de productivité par des coûts salariaux et des coûts fonciers plus faibles (baisse des déséconomies d'agglomération). | Les entreprises suivent la localisation des populations car les ménages sont prêts à accepter des niveaux de rémunération plus faibles pour satisfaire leur bien-être (aménités). La concentration de la population peut être une source importante de débouchés pour de nombreuses activités (la santé et d'autres types de services à la personne en sont des exemples évidents). |

Ce raisonnement se généralise facilement. Au moins dans le long terme, la répartition spatiale du système emplois-populations est gouvernée par l'intensité relative des préférences de localisation des entreprises et des ménages, qu'on peut mesurer par deux variables : les différentiels de productivité des entreprises et les différentiels de rémunération des ménages compensant les différentiels de niveau de bien-être. Il faut alors distinguer la position des populations inactives et celle des salariés. Les préférences des travailleurs vont de la qualité de vie à l'accès à l'emploi, tandis que les inactifs tendront à privilégier la qualité de vie et l'accès à des services. Ces différentiels de productivité pour les entreprises ou d'utilité pour les ménages correspondent à des coûts dits de délocalisation. La population est également une source de demande à prendre en considération. En effet, plus de la moitié de la demande de consommation concerne des biens et services destinés aux particuliers. Les entreprises peuvent choisir de se localiser là où il existe une population ayant une demande pour les biens qu'elles produisent.

Les mesures de l'intensité des préférences de localisation des ménages et des entreprises ne tiennent pas compte du mouvement lui-même. Pour reprendre l'exemple précédent, si l'entreprise est initialement localisée en Île-de-France et doit suivre les populations, il faudra qu'elle aille en Bretagne et ce déplacement induira des coûts ; réciproquement, si les ménages, initialement

localisés en Bretagne, doivent suivre les emplois, ils subiront des coûts liés à ce mouvement, qu'ils soient matériels (déménagement) ou immatériels (coûts d'adaptation).

Ce qui nous conduit à distinguer deux types de coûts (Jayet, 2005) :

- *les pertes liées à la délocalisation* sont le résultat d'un choix de localisation qui ne satisfait pas *a priori* les ménages ou les entreprises, abstraction faite de l'existence ou non d'un mouvement de déplacement. Ce sont ces coûts de délocalisation qui sont mesurés par les différentiels de productivité des entreprises entre les différentes régions et les différentiels de rémunération et plus généralement de bien-être des ménages.
- *les coûts de mobilité* : induits directement par le mouvement de déplacement, et que n'ont pas (ou plus) à subir des entreprises ou des ménages qui sont déjà localisés dans la zone de destination.

Cette distinction est importante parce qu'elle gouverne la dynamique de transition du système. À titre d'exemple, imaginons qu'il n'y a pas de coûts de mobilité et que les coûts de délocalisation des ménages sont plus élevés que ceux des entreprises. Dans ce cas, les emplois doivent suivre la population. Introduisons maintenant des coûts de mobilité. Si ces derniers sont élevés pour les entreprises, elles ne pourront plus suivre la population ou ne la suivront que lentement. Entre-temps, les ménages peuvent être conduits à se délocaliser temporairement, si du moins leur coût de mobilité n'est pas trop élevé.

L'évidence de cette relation de causalité entre la mobilité des entreprises et celle des ménages dépend également du type de secteurs qui composent les territoires. La relation n'est pas simple. Des activités de services considérées autrefois comme des secteurs entraînés par l'industrie manufacturière peuvent à leur tour devenir les vrais secteurs de la base.

La réflexion sur les formes de l'action régionale tend à être circonscrite aux décisions de l'entreprise, en laissant dans l'ombre les décisions des ménages, ou en les supposant contraintes par la localisation des emplois et donc des entreprises. Il devient essentiel aujourd'hui, dans un contexte de vieillissement démographique, d'inégalités intergénérationnelles en matière d'accès au logement et en termes de patrimoine et de revenus, de réévaluer l'autonomie de la localisation des ménages. Or, sa prise en considération ouvre d'autres voies possibles pour la politique régionale.

2. Trois orientations stratégiques agissant sur la localisation des activités

Trois orientations stratégiques sont proposées en partant de choix politiques distincts qui s'appliquent aux évolutions envisagées dans le scénario tendanciel et ses variantes. La première (**stratégie « métropolitaine »**) consiste à accompagner le processus de polarisation des activités, la seconde à communautariser au niveau européen une politique efficace d'innovation et de compétitivité avec une politique régionale ciblée et renforcée (**stratégie « Lisbonne+ »**). La troisième (**stratégie « dynamique résidentielle »**) choisit volontairement de s'abstraire des contraintes d'efficacité de court terme qu'exige la polarisation des activités pour privilégier une politique de long terme de localisation des ménages dans des territoires résidentiels associée à un objectif de développement durable des territoires.

Les instruments mobilisables pour mettre en œuvre ces trois stratégies se déclinent en 11 dispositifs correspondant à différents niveaux de l'action publique. Chaque dispositif associe : un domaine de la politique économique ; un ou plusieurs niveaux gouvernementaux ; des instruments et mécanismes de politiques publiques ; des cibles sectorielles, et enfin définit les effets principaux sur la localisation des activités au niveau des territoires (voir tableaux n° 3 et n° 4).

Le tableau n° 2 résume les liens entre les trois orientations stratégiques et les variables clés du scénario tendanciel et leurs bifurcations éventuelles. La stratégie de l'État peut être contrainte par les variables du scénario tendanciel ou par leurs variantes, mais l'État peut à la fois agir au moyen des outils dont il dispose sur le devenir de la localisation des activités comme sur les variables qui contraignent sa stratégie.

2.1. La stratégie « métropolitaine »

Le premier choix stratégique subordonne l'intervention publique au plein rendement des mécanismes spontanés de concentration économique et d'agglomération géographique, c'est-à-dire de polarisation. Dans une première option (A), il s'agit d'accompagner la polarisation par une politique d'intervention générale non territorialisée, alors que dans la seconde (B), l'action régionale cherche à renforcer le processus de polarisation.

Dans le cas de **la stratégie « métropolitaine »**, l'État peut favoriser la polarisation en concentrant les moyens de sa politique industrielle et technologique sur les grands pôles d'excellence technologique (Île-de-France, Rhône-Alpes, etc.). Mais faute d'investissements publics, il néglige la politique d'aide à la mobilité des ménages, avec pour résultat le renforcement des métropoles européennes et des zones connectées aux flux de l'économie mondiale. La politique de cohésion régionale étant également très limitée, voire inexistante au niveau national (hormis les politiques de redistribution importantes qui assurent tout de même la cohésion sociale) comme au niveau européen, les territoires en difficulté, abritant des ménages peu mobiles géographiquement comme sur le plan professionnel, développent des poches de chômage persistant. La redistribution sociale non territorialisée est le seul levier utilisé pour compenser partiellement les effets négatifs des chocs sur les zones d'emplois vulnérables. Mais la politique de redistribution sera plus difficile à mener en période de faible croissance. Si l'on se retrouve en présence d'un scénario tendanciel qui bifurque vers la crise économique et la domination de la délocalisation de substitution et la désindustrialisation, dans un contexte de sclérose démographique, la polarisation s'aggrave et l'ajustement par la baisse des coûts de mobilité n'est pas réalisé. La politique de redistribution sociale est négligée, et les inégalités et la concurrence des territoires pour l'attractivité se développent (dernière ligne du tableau n° 2).

Avec l'option B, l'État se donne une marge de manœuvre supplémentaire en développant une politique d'aide à la mobilité des ménages. Celle-ci mobilise les politiques du marché du travail, les politiques de formation et l'investissement public dans les infrastructures de transport afin de diminuer les coûts de mobilité. L'État peut aussi favoriser la polarisation sur les grandes régions en réduisant les coûts de mobilité des ménages (investissements publics) et limiter les effets négatifs de la polarisation (désertification des régions périphériques) par des politiques de redistribution sociale. Cette option sera plus aisée à mettre en œuvre, dans le cas d'une bifurcation de la variable croissance économique, par des politiques de relance coordonnées par exemple. En outre, la compensation par les redistributions de revenus non territorialisées ne se justifie pas totalement si l'on peut montrer que des stratégies alternatives peuvent révéler l'efficacité des politiques de réduction des inégalités territoriales.

2.2. La stratégie « Lisbonne+ »

Cette stratégie combine politique régionale et politique de grands pôles en jouant sur les économies d'échelle que permettent une mutualisation des ressources au niveau européen et une mise en œuvre d'une Stratégie de Lisbonne se donnant les moyens de ses ambitions : une politique de R & D intégrée selon une division européenne cognitive du travail (et non une convergence mécanique des dépenses de R & D en pourcentage du PIB), une politique active de cohésion régionale (pouvoir d'achat, aides aux investissements publics, etc.) au niveau communautaire et à celui des États membres (*cellule 5*). Afin d'assurer un développement plus équilibré de l'ensemble des régions, cette stratégie suppose une politique de relance macroéconomique de la demande, coordonnée dans l'ensemble de l'espace communautaire et s'appuyant sur un programme de grands travaux et sur une politique régionale active. Ces initiatives sont financées en partie par le redéploiement de certaines politiques sectorielles (agricole par exemple), mais aussi éventuellement par l'augmentation du budget de l'Union européenne. Cette stratégie n'a pas besoin nécessairement d'un cadre institutionnel fédéral pour l'ensemble des pays membres. Elle peut se décliner au niveau national dans le cadre de coopérations renforcées entre les grandes métropoles européennes qui mettent en lien leurs systèmes régionaux d'innovation. Le progrès par rapport à la Stratégie de Lisbonne actuellement affichée réside dans la mutualisation des dépenses publiques de R & D et une coordination des politiques des États suffisamment forte pour éviter les saupoudrages. Par ailleurs, des relations plus étroites sont tissées entre certains pays sur des grands projets industriels, mais aussi sur l'aménagement des régions transfrontalières (Est de la France, arc alpin, par exemple).

Cette stratégie est néanmoins difficile à mettre en œuvre dans le cadre du scénario tendanciel. La politique régionale ainsi que la politique de compétitivité sont aujourd'hui les variables d'ajustement du budget européen. La prééminence des régions laisse les politiques de développement local faiblement coordonnées avec l'État (voir [cellule 2](#) du tableau n° 2). En période de crise économique profonde, d'une Europe ramenée à une simple zone de libre-échange et d'échec de la Stratégie de Lisbonne, les cas de concurrence stérile entre les grandes régions européennes s'intensifient. Les territoires périphériques et non agglomérés connaissent une augmentation du chômage dans un contexte de faible mobilité intra-européenne du travail ([cellule 7](#)).

2.3. La stratégie « dynamique résidentielle »

Cette troisième stratégie cherche à tirer le meilleur parti de la liberté des citoyens français et européens de chercher leur devenir dans des espaces choisis indépendamment des emplois qu'ils peuvent occuper. Le fondement de la stratégie repose sur le décalage temporel entre les choix de localisation des ménages et des entreprises : à court terme, ce sont les ménages qui suivent les emplois, mais à long terme la relation peut s'inverser. Ainsi, les 133 zones à dominante « résidentielle » qui représentent environ 22 % de la population en 1999, ont-elles bénéficié entre 1990 et 1999 des trajectoires les plus favorables avec une progression plus élevée que la moyenne de l'emploi et des revenus par habitant⁷.

Dans cette optique, les pouvoirs publics visent à diminuer les pertes liées à la délocalisation des ménages ou à intervenir dans les zones de croissance de la population (et, donc, de la demande des ménages). De manière temporaire, ces derniers supportent un surcoût lié à la distance aux emplois, de sorte que la compensation par financement public peut permettre d'enclencher et de stabiliser le phénomène de dispersion résidentielle. Des raisons environnementales peuvent conforter ce type d'intervention, en particulier la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre engendrées par les migrations quotidiennes de travail.

Il s'agit là d'une orientation nouvelle pour ce qui concerne les politiques régionales – par exemple, les fonds structurels européens destinés aux zones Objectif 2 ne peuvent pas être utilisés pour financer des logements –, même si les collectivités territoriales prennent des initiatives dans le domaine en valorisant leur attrait naturel par la réalisation d'infrastructures et le dynamisme culturel. Une telle stratégie est alors aussi efficace s'il s'avère qu'à terme, pour des activités données, pour un dosage particulier entre les ressources fixes des régions (climat, tourisme, culture, etc.) et la demande des ménages pour certaines activités, les entreprises venaient elles-mêmes vers ces ménages. À plus long terme, la recomposition de bassins d'emploi sur des bases régionales moins concentrées peut entraîner l'implantation d'activités exportatrices utilisant les nouveaux bassins de main-d'œuvre.

Comme l'illustre le tableau n° 2 ([cellule 3](#)), il s'agit d'une stratégie de long terme qui peut être mise en œuvre quel que soit le scénario (tendanciel ou bifurcations) : elle permet d'accompagner le développement régional en organisant une cohérence entre les actions de l'État central qui complète le dispositif spécifique des régions. En revanche, dans le cas d'une bifurcation de crise de la variable croissance et de régression technologique, les politiques de développement local ne sont pas coordonnées avec les instances nationales ou européennes, ce qui peut réduire cette stratégie à une simple gestion des espaces ruraux et des ressources fixes (tourisme, agriculture, etc.) dépendant fortement des fluctuations des marchés ou de la survie de la Politique agricole commune par exemple ([cellule 8](#)).

Au total, l'enjeu de la stratégie « dynamique résidentielle » est aussi pour l'État central de mettre en œuvre des contrats avec les régions impliquant que l'option du « tout résidentiel » ou du « tout tourisme » ne domine pas les préoccupations, et qu'une logique productive soit aussi présente dans l'esprit des décideurs. Ceci n'est pas affaire aisée dans la mesure où les préoccupations de court terme, satisfaites par des hausses du prix du foncier pour les vendeurs, l'emportent souvent sur celles de long terme, prônées dans cette orientation stratégique.

⁷ Rapport de l'Observatoire des territoires, DIACT (ex-DATAR) (2005).

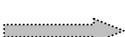
Tableau n° 2 : Les stratégies d'action régionale de l'État

| | S1 « métropolitaine » | S2 « Lisbonne+ » | S3. « Dynamique résidentielle » |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tendanciel Croissance modérée | 1 Option 1 Politiques industrielles et technologiques concentrées sur les pôles d'excellence Risque de chômage persistant car faible mobilité | 2 Concentration sur les grands pôles d'excellence européens et les grands groupes industriels Déclin de la politique régionale Pas de relance par la demande Prééminence des régions par rapport aux États Risque de chômage persistant | 3 Accompagner le développement territorial en organisant une cohérence entre les actions de l'État central et celles des régions Soutien aux aménités résidentielles Incitation et soutien aux activités qui suivent les ménages => nouveaux bassins d'emplois |
| Bifurcation 1 Politique de relance coordonnée au niveau européen | 4 Option 2 Politique technologique concentrée Politiques de redistribution sociale non territorialisées de l'État + Agir sur la mobilité des ménages | 5 Politique de R & D intégrée pour une division européenne cognitive du travail Politique européenne et des États membres active de cohésion régionale et de relance par la demande | |
| Bifurcation 2 Les 3 D (délocalisation-désindustrialisation-déclin) | 6 Option 1 Polarisation aggravée et peu régulée Ajustement par la baisse des coûts de mobilité non réalisé. Inégalités et concurrence entre territoires | 7 Échec de la Stratégie de Lisbonne et renationalisation de la politique régionale Concurrence destructive entre les régions Poches de chômage en augmentation | 8 Politiques de développement local non coordonnées au niveau national ou européen : les entreprises produisent dans les grandes agglomérations et les zones à bas salaires |

Lecture du tableau :



Stratégies recommandées



Évolutions défavorables

2.4. Les leviers de la mise en œuvre des stratégies en direction des régions

À chaque stratégie peut être associée une combinaison d'instruments de politique économique impliquant les acteurs publics et privés.

2.4.1. Les instruments d'intervention dans la stratégie « métropolitaine »

Dans les deux variantes de la stratégie « métropolitaine », les dispositifs mobilisés (voir tableau n° 3) sont essentiellement le dispositif n° 1 (politique macroéconomique de revenus essentiellement menée aux niveaux communautaire et national, politique fiscale active favorisant par des crédits d'impôts et autres baisses de charges l'innovation, les pôles de compétitivité sélectionnés au niveau d'un nombre très restreint de régions françaises – Île-de-France et Rhône-Alpes principalement). Le ciblage sectoriel est absent ou confondu avec les activités de haute technologie présentes dans les grandes agglomérations soutenues par l'État.

Tableau 3 : Dispositifs mobilisés dans les orientations stratégiques

| N° du type de dispositif | Domaines de la politique | « métropolitaine » | | « Lisbonne+ » | « Dynamique résidentielle » |
|--------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------|----------|---------------|-----------------------------|
| | | Option A | Option B | | |
| 1 | Politique macro-économique | | | | |
| 2 | Investissement public | | | | |
| 3 | Offre par l'État de services aux personnes | | | | |
| 4 | Services publics | | | | |
| 5 | Développement économique territorial | | | | |
| 6 | Régénération urbaine ou rurale | | | | |
| 7 | Aménagement du territoire | | | | |
| 8 | Technologie, R & D et innovation | | | | |
| 9 | Politiques d'attractivité de l'investissement | | | | |
| 10 | Marchés du travail et emplois | | | | |
| 11 | Aides de l'État (implicites pour certaines politiques) | | | | |

Tableau 4 : Les leviers des orientations stratégiques et l'origine des moyens mis en œuvre

| N° du type de dispositif | Domaines de la politique | Leviers | | Qui finance ? |
|--------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| | | Budgétaires | Autres | |
| 1 | Politique macro-économique | Indirects | Élevés s'il y a une croissance lente | Tous les agents (État, ménages, entreprises) |
| 2 | Investissement public | Moyens | Pression sur les taux d'intérêt | L'État central, les régions |
| 3 | Offre de services publics aux personnes | Forts | Éviction du privé | L'État et les régions ; les collectivités |
| 4 | Services d'intérêt économique général | Dépendent des modalités | Compétitivité | Les consommateurs ; les entreprises |
| 5 | Développement économique territorial | Peu | Effets indirects des solutions retenues Les territoires qui perdent | Régions |
| 6 | Régénération urbaine rénovation rurale | Peu | Énergie | Régions ; collectivités |
| 7 | Aménagement du territoire | Minimes | --- | Collectivités |
| 8 | Technologie, R & D et innovation | Peuvent être élevés | --- | L'État ; les régions |
| 9 | Politiques d'attractivité de l'investissement | Peu | Les régions qui perdent Surenchères | L'État ; les régions |
| 10 | Marchés du travail et de l'emploi | Moyens | 'Insiders' contre 'outsiders' | L'État |
| 11 | Aides de l'État (implicites pour certaines politiques) | Moyens | Les concurrents des entreprises subventionnées | L'État ; les régions |

Dans le cas de l'option B de la stratégie « métropolitaine » l'effort est mis sur le dispositif n° 2. L'investissement public est, en effet, réalisé essentiellement au niveau national et communautaire en relation avec les grandes métropoles (et les conseils régionaux) qui mettent en œuvre des projets d'infrastructures, de transports, de plates-formes logistiques, de circulation de l'information, d'aménagement des transports à grande vitesse transfrontaliers reliant les grandes agglomérations européennes entre elles. Le ciblage sectoriel existe et vise par définition le secteur des travaux publics, de la construction et des transports.

Les autres dispositifs sont peu mobilisés, sauf le dispositif n° 4 « services publics » envisageable surtout en cas de croissance forte, assurant la disponibilité universelle des services qui peut néanmoins se traduire par une augmentation des coûts moyens et compenser les effets de redistribution des revenus du dispositif n° 1 (politique macro-économique) et induire un accroissement des inégalités de revenus entre les ménages des grandes agglomérations et ceux des périphéries.

Le dispositif n° 7 d'aménagement du territoire est négligé tandis que le dispositif n° 8 « technologie R & D et innovation » relevant de l'État central se confond avec la politique de renforcement des grandes agglomérations qui concentrent ces activités.

Dans le cas de la variante B de la stratégie « métropolitaine » (politique active en faveur de la mobilité des ménages, et d'aménagement privilégié des métropoles centrales), les interventions se réalisent aux niveaux communautaire (EU) et national et visent à fluidifier les marchés du travail, à améliorer la mobilité entre les régions des États membres grâce à la formation professionnelle, à la convergence des systèmes de formation, etc.

Au total, dans l'option B, on ajoute aux instruments de l'option A, en les privilégiant, les dispositifs n° 2 et n° 10. Le dispositif n° 2 (investissement public) est mobilisé dans les deux options mais de manière différente : dans l'option A, les interventions sont relativement ubiquitaires (c'est à peu de choses près le cas actuellement), alors que dans l'option B elles sont sélectives au profit d'un fonctionnement facilité pour les centres (fluidité, baisse des coûts de mobilité des ménages).

Implications territoriales : inégalités et vulnérabilités croissantes

Les effets de cette orientation pour les économies locales s'annoncent contrastés, mais les inégalités entre les régions se renforcent. La logique dominante est de type centre-périphérie, dans laquelle les espaces « perdants » sont exclus et dépendants, et les espaces « gagnants » forment les éléments actifs du système économique tout en participant à la nouvelle recomposition territoriale. Le dispositif n° 11 permet, grâce aux aides de l'État central, d'accompagner les ajustements nécessaires à la correction des effets de l'accroissement des vulnérabilités de la plupart des bassins d'emplois et d'éviter la formation de « ghettos » aux alentours des grandes agglomérations. Cette politique de prévention a des lacunes dans les zones urbaines. Par rapport aux zones de faible densité, l'objectif longtermes affiché de répartition équilibrée de la population est *de facto* abandonné. Sur ce point, l'argumentation environnementale est convergente avec les orientations économiques et concourt, au sein de la population urbaine du moins, à faire accepter cet état de fait.

Mais, dans une perspective de concurrence interrégionale et de croissance faible réduisant la marge de manœuvre des autorités centrales ou infranationales, les zones vulnérables (spécialisées dans des activités fortement exposées à la concurrence internationale) connaîtront un processus de déstructuration de leur économie entraînant chômage, désertification et marginalisation.

2.4.2. Les instruments d'intervention dans la stratégie « Lisbonne+ »

Les dispositifs sont mobilisés de façon plus importante et déclinés à divers échelons de l'intervention publique de manière coordonnée. Le type d'action publique particulièrement privilégié relève du dispositif n° 8, correspondant à la Stratégie de Lisbonne renforcée par l'addition des budgets nationaux au budget communautaire tout en assurant une « communautarisation » des politiques et un ciblage sectoriel selon les avantages comparatifs des grandes régions européennes. Cette communautarisation va plus loin que les simples objectifs de convergence entre les États membres du montant de ressources consacrées à la R & D. La communautarisation signifie le choix de véritables programmes européens n'impliquant pas nécessairement l'ensemble des pays mais visant à intégrer les programmes technologiques entre les grandes régions européennes selon une logique d'excellence et dans un souci de non-redondance. En même temps, il existe des possibilités de soutenir les centres d'excellence locaux qui ne se réduisent pas nécessairement à des programmes de haute technologie. Les dispositifs n° 1 et n° 11 sont également mobilisés en vue d'assurer les effets compensateurs du renforcement de la compétitivité des grands pôles.

Enfin, des politiques de stimulation de la demande sont le produit de politiques budgétaires actives (dispositif n° 1). La spécificité de cette stratégie est de réunir suffisamment de marges de manœuvre pour assurer une compatibilité entre la mobilisation des politiques technologiques ciblées et polarisées (dispositif n° 8) et d'assurer une politique régionale de développement économique et territorial (dispositif n° 5) de régénération tant urbaine que rurale (dispositif n° 6). L'action publique est orientée par une conception de l'équité territoriale qui a pour objectif d'assurer l'égalité des chances des différentes régions. En ce sens, la politique de cohésion régionale est l'une des composantes essentielles de la stratégie de croissance européenne.

Implications territoriales : renforcement des métropoles et de villes-relais

Cette stratégie a pour effet de conduire au renforcement des métropoles ainsi qu'à celui des zones « connectées » aux flux de l'économie mondiale. Les processus de polarisation sont principalement à

relier à la dimension collective qui caractérise les opérations de production et de transmission de savoirs et à l'importance des actifs collectifs sur lesquels les acteurs peuvent s'appuyer.

Ces tendances à une forte polarisation et les effets d'encombrement susceptibles d'en résulter sont contrebalancés, d'une part, par la forte vitalité des réseaux qui se développent à partir des pôles dominants et qui font de maints pôles « de second rang » des relais performants de l'innovation ; d'autre part, par une politique redistributive importante et rendue possible par les disponibilités de la puissance publique amplifiées par la « communautarisation » au niveau européen. À l'aide d'une politique régionale plus ambitieuse et mieux ciblée, cette stratégie est compatible avec une relance de la dynamique de certains territoires éloignés et marginalisés.

Cette stratégie peut conduire à l'émergence de « régions européennes » bénéficiant de potentiels de développement endogènes et interrégionaux. Ceci suppose, d'une part, un rôle actif des acteurs régionaux, s'attachant à développer les complémentarités entre villes qui, laissant tomber le jeu des rivalités, nouent des relations de coopération. Cela implique, d'autre part, que l'État français, dans son rôle de stratège, définisse en collaboration avec l'Union européenne un cadre national d'aménagement du territoire articulé à des schémas de développement régionaux. L'articulation des compétences des différentes échelles territoriales (régions, départements, intercommunalités), la coopération et les contrats joueront un rôle majeur. En tout état de cause, il n'y a pas de fatalité du déclin, surtout dans un contexte de fortes capacités redistributives. Même les zones les plus à risques peuvent rebondir en jouant la carte de la valorisation et de la promotion de leurs ressources locales (humaines, environnementales, potentiel touristique et résidentiel, réserves foncières, prix du foncier attractif, infrastructures de qualité et bonne accessibilité, etc.) et ce, dans une logique d'intercommunalité et de projets. Dans ce contexte, l'État peut initier, dans une stratégie anticipatrice, des actions de revitalisation locale (orientation d'investissements publics, intégration des infrastructures au développement local, maintien de la qualité des paysages naturels, etc.) et contribuer à l'émergence de projets développant une ingénierie territoriale.

2.4.3. Les instruments d'intervention dans la stratégie résidentielle

Les instruments de soutien aux services privés et publics, afin de proposer une gamme complète de services, sont prioritaires dans cette stratégie. En effet, une politique de mise à niveau des infrastructures régionales et locales est une première condition du développement de l'attractivité résidentielle (dispositif n° 5). Un deuxième moyen pour atteindre cet objectif consiste à soutenir les services aux personnes, en particulier les services à l'enfance pour les familles d'actifs et les services à domicile pour les personnes âgées (dispositif n° 3). Parallèlement, une politique de maintien et d'adaptation des services publics (de santé, scolaire notamment) ciblée sur les territoires attractifs est entreprise. Des dispositions particulières sont prises pour améliorer le cadre de vie. Elles supposent des actions adaptées qui limitent les effets externes négatifs de production et favorisent la compatibilité entre usages par une utilisation pertinente des instruments d'incitation à la mise aux normes et de modification des techniques, mais aussi grâce à la planification foncière. L'entretien et le développement d'aménités territoriales sont assurés grâce à la mise en place de services émanant des différents prestataires : collectivités territoriales en régie directe, entreprises privées mais aussi exploitations agricoles dont la fonction d'entretien de l'espace est rémunérée par une politique agricole adaptée.

En matière de services, plutôt que de développer des dispositifs nouveaux, les décideurs publics ont probablement intérêt à améliorer la cohérence des initiatives en veillant à l'articulation des actions en faveur des services publics et des services privés de manière à proposer une gamme complète qui corresponde aux goûts du public et au rang des agglomérations concernées.

Des politiques de développement des activités subordonnées aux initiatives de développement résidentiel

Le développement d'activités se fonde sur une politique de soutien aux établissements locaux et d'attraction d'entreprises capables de répondre à la demande locale (BTP) induite par la présence des nouveaux résidents. Il vise aussi à satisfaire la demande extérieure (industrie, tourisme) en valorisant les potentialités des actifs nouvellement arrivés. Ces politiques peuvent s'appuyer sur différents instruments d'intervention déjà existants proposés par l'État et les collectivités territoriales. Il peut s'agir notamment des actions de promotion du territoire (marketing territorial) ou d'aménage-

ment du milieu d'implantation dans le cadre de pépinières d'entreprises et de plates-formes d'initiative locale permettant de mobiliser l'épargne et d'assurer le parrainage des nouveaux arrivants par des entrepreneurs du cru (dispositif n° 6). Les actions en faveur de l'emploi (dispositif n° 10) qui visent à assurer l'ajustement des savoir-faire et des qualifications de la main-d'œuvre sont d'autant plus cruciales que les choix de localisation des populations actives se réalisant sur des critères personnels, la probabilité de disjonction entre leurs qualifications et l'emploi proposé par les entreprises (locales ou qui viennent s'implanter sur le territoire) risque d'être élevée. Les actions en faveur de l'emploi gagnent à être suivies d'une évolution des organismes de formation en ce qui concerne leur offre et leur localisation. Ces efforts d'adaptation concernent à la fois le travail salarié dans les entreprises locales nouvellement installées et le travail indépendant. Dans ce dernier cas, ce sont des dispositifs de subvention à l'équipement de formation et de suivi du projet entrepreneurial lors des premières années de lancement de l'activité qui sont nécessaires. Sur certains territoires, la médiation d'une structure locale d'appui peut être utile pour faciliter l'accession à certains moyens de production (foncier immobilier) de nouveaux arrivants qui pourraient dans des situations d'économie de rente (en zone touristique par exemple) être victimes de rejet. Le rôle de l'État et des collectivités territoriales est d'aider les personnes à réduire leurs coûts d'installation par des politiques d'aide au logement, de renforcement des infrastructures de transport et d'éducation afin de favoriser leur insertion économique locale.

Implications territoriales : vers une palette élargie de territoires plus viables

Cette politique conduirait à favoriser une certaine dispersion des activités dans les régions non centrales à caractère résidentiel avec comme effet attendu, à moyen terme, une disjonction moins fréquente entre lieu de résidence et lieu de travail, et par conséquent une limitation des migrations alternantes de travail. Elle concernerait tout spécialement les zones à fortes aménités, comme les zones du littoral, avec la nécessité de tenir compte des impératifs de préservation des milieux naturels et de limitation des effets d'encombrement. En complément à leur dotation en aménités favorables à l'implantation résidentielle, les territoires concernés se démarquent par le volontarisme des collectivités locales dans la démarche de développement de l'attractivité. La mise en place d'équipements et de services publics locaux, la balance entre la pression fiscale et la contrepartie en biens publics locaux, la cohérence de l'action publique et la régulation des diverses activités et pratiques des groupes sociaux forment autant de conditions à la croissance démographique. Cela suppose que le territoire porte un projet politique et collectif, à moyen et long terme, où se combinent étroitement la question sociale, le développement économique et l'environnement. Le cadre réglementaire et législatif offre l'opportunité de telles opérations. Ainsi les lois Chevènement (12 juillet 1999), Voynet (15 juin 1999), la loi Solidarité et renouvellement urbain (13 décembre 2000) sont favorables à l'émergence de territoires de projets. Par ailleurs, l'élaboration de la Stratégie nationale de développement durable en 2003, la référence à l'Agenda 21 dans l'élaboration de projets de territoires (chartes d'écologie urbaine, chartes de pays, projet d'agglomération, contrat d'agglomération), la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux (à toutes les échelles territoriales), l'évolution des outils réglementaires (schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, plans de déplacements urbains, etc.) témoignent d'une volonté tant nationale que locale d'assigner des objectifs de développement durable aux politiques publiques territoriales.

Au total, cette orientation pourrait favoriser l'émergence d'une variété de territoires viables, par une inflexion des processus de centralisation au profit de villes petites et moyennes, ainsi qu'une revitalisation d'espaces ruraux et de certains bassins d'emploi industriels marginalisés, une valorisation de l'arrière-pays des zones littorales ; ces espaces devenant attractifs par la qualité de vie qu'ils offriraient. Cette orientation pourrait répondre aux enjeux du développement durable. Des enjeux à la fois locaux et globaux, tels que la maîtrise de l'étalement urbain, la reconquête des espaces publics, le renouvellement des modes de transport, le maintien de leur pluralité, des logiques de localisation qui sous-tendent l'aménagement, la recherche de l'efficacité énergétique, la limitation de l'usage des ressources naturelles, la réduction de la production de déchets, l'appui à d'autres modes de production et de consommation (commerce équitable, achats « verts », économie solidaire), la lutte contre l'exclusion ou contre l'effet de serre, etc.

* * *

Face à l'accroissement des polarisations régionales en Europe et à la fragilisation croissante de territoires abritant des activités isolées et soumises à la concurrence internationale, les trois types de stratégies décrites soulignent les responsabilités de l'État central en direction des régions et permettent de sortir du dilemme présent dans les récents débats de politique industrielle et régionale de l'État : concentration/efficacité *versus* dispersion/équité territoriales. Ces orientations stratégiques ne sont pas exclusives l'une de l'autre, toutefois elles relèvent de choix politiques qui engagent l'ensemble de la sphère publique. La politique régionale implique des temporalités et des échelles différentes. Elle repose sur le socle fondamental de l'intervention de l'État, qui assure la mise en place des grandes infrastructures et des dispositifs de redistribution. Elle met en jeu la confrontation des régions en tant qu'espaces économiques engagés dans des rapports de concurrence exacerbés, et en tant qu'espaces politiques qui pèsent sur les choix collectifs. L'action de l'État en direction de ces entités régionales se justifie traditionnellement au nom de l'équité territoriale qui peut être recherchée par des mesures classiques de correction des disparités ou par la mise en capacité de chaque acteur de réaliser ses projets et de valoriser ses ressources selon une logique d'égalité des chances. Avec la stratégie « dynamique résidentielle », l'intervention en faveur des territoires peut sortir de son registre habituel de simple compensation sociale. La réduction des inégalités territoriales grâce à l'action publique peut ainsi contribuer aux performances économiques globales et à l'objectif de création d'emplois.

Bibliographie

- Arnsperger C. et Van Parijs P., 2000, *L'Éthique économique et sociale*, coll. « Repères », La Découverte.
- Baccaïni B., 2001, « Les migrations internes en France de 1990 à 1999 : l'appel de l'Ouest », *Économie et Statistique*, n° 344, p. 39-79.
- Baccaini B., 2005, « Enquête Annuelle de recensement. Collecte 2004 », *Insee Première*, n° 1028.
- Blanchard J.B. et Katz L., 1992, « Regional Evolutions », *Brooking Papers on Economic Activity* 1, 1-61.
- Durantou G., 1997, « La nouvelle géographie économique : agglomération et dispersion », *Économie et Prévision*, 131, vol. 5.
- Fujita M. et Thisse J.-F., 2002, *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge University Press, New York.
- Gagné C., 2005, « Distribution des emplois entre les territoires français dans un contexte de concurrence internationale », in *Les Cahiers du Plan*, n° 6, Commissariat général du Plan, juin.
<http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/publications/documents/CahiersPlan6.pdf>
- Gérard-Varet L.-A. et Mougeot P., 2001, « L'État et l'aménagement du territoire », in *Aménagement du territoire*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 31, Paris, La Documentation française.
- Jayet H., 2005, « Évolutions sectorielles et évolutions géographiques », in *Les Cahiers du Plan*, n° 5, Commissariat général du Plan, mai ;
<http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/publications/documents/CahiersPlan5.pdf>
- Maurel F. et Mouhoud E.M., 2001, « La géographie économique de la France dans l'Europe » in Gérard-Varet L.-A et Mougeot P., *L'État et l'aménagement du territoire*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 41, Paris, La Documentation française.

Mouhoud E.M. (dir.), 2005, *Localisation des activités économiques et stratégies de l'État : un scénario tendanciel et trois stratégies d'action régionale pour l'État*, rapport du groupe Perroux, Commissariat général du Plan, juin.

<http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/actualite/PERROUXRapportfinal210605.pdf>

Observatoire des territoires, 2005, *Dynamiques et diversité des territoires français*, rapport de l'Observatoire des territoires, DATAR, Paris, La Documentation Française.

Puga D., 2002, « European Regional Policies in Light of Recent Location Theories », *Journal of Economic Geography*, n° 2, p. 372-406.

Annexe : membres du groupe Perroux

El Mouhoub Mouhoud, *chef de projet, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan, professeur à l'université de Paris-XIII, directeur du CEPN-CNRS UMR 7115*

Francis Aubert, *professeur, CESAER INRA-ENESAD, Dijon*

Iain Begg, *Visiting professor, London School of Economics, European Institute*

Daniel Darmon, *conseiller auprès du délégué général, DIACT*

Sébastien Dupuch, *économiste CEPN – université de Paris-XIII ; assistant confédéral, CGT-Force Ouvrière*

Carl Gagné, *économiste, CESAER-INRA, Dijon*

Jean Guellec, *administrateur civil, chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Marc Guérin, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Hubert Jayet, *professeur, université de Lille-I, faculté des Sciences économiques et sociales*

Rémi Lallement, *chargé de mission, Commissariat général du Plan*

Yvette Lazzeri, *chercheuse, Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille, université d'Aix-Marseille-II, CNRS*

Charles-Albert Michalet, *professeur honoraire à Paris-Dauphine, membre du Conseil scientifique de l'Agence française pour les investissements internationaux*

Bernard Morel, *directeur, Observatoire des territoires, DATAR*

Yves Morvan, *président de la section Prospective, Conseil économique et social régional de Bretagne*

François Poirson, *directeur, Fédération régionale de la coopération agricole du Limousin*

Catherine Presse, *assistante, Commissariat général du Plan*

Florence Puech, *économiste, LET-université de Lyon-2, université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, TEAM, Pôle international*