



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Aménagement du territoire ou aménagement du milieu ?

Xavier Greffe

Résumé

Le débat lancé en 1993 sur l'aménagement du territoire ouvre-t-il des perspectives nouvelles à la solution des problèmes rencontrés par les espaces ruraux ? On peut en douter, tant cette politique publique d'aménagement du territoire continue à raisonner en terme de redistribution des activités et des ressources financières existantes. Or les stratégies de contre-polarisation sur lesquelles cette politique s'appuyait sont aujourd'hui dépassées par les nouvelles donnes de l'économie mondiale. Ainsi, nous semble-t-il plus pertinent de partir des conditions locales de développement pour voir si elles sont ou non satisfaites. A ce moment-là, l'aménagement du territoire devient une politique de mobilisation et d'enrichissement des territoires, les nouveaux services aux entreprises comme aux ménages y contribuant largement.

Abstract

Does the french debate on territorial management will solve rural problems ? This is very controversial. The french public policy is here still dealing with and old reference : the spatial redistribution of financial resources, whereas it should consider the challenge of creating new activities. It seems therefore more relevant to first define the local conditions for development and to know then if they are spontaneously enforced or not on relevant territories. In this perspective, territorial management is a public policy for empowering the rural territories. News services for enterprises and households are the cornerstone of this new perspective.

Citer ce document / Cite this document :

Greffe Xavier. Aménagement du territoire ou aménagement du milieu ?. In: Économie rurale. N°225, 1995. pp. 4-7;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1995.4701>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_225_1_4701

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Amenagement du territoire ou amenagement du milieu ?

Depuis près de trente ans, la politique d'aménagement du territoire entend corriger les déséquilibres qu'accumule de manière quasi spontanée l'économie de marché. Elle est donc d'abord un contrôle du territoire, voire un essai de normalisation de ses dynamiques, avec les effets positifs ou négatifs que l'on peut en attendre (Monod et De Castelbajac, 1987). Appliqué d'abord à deux grands déséquilibres : le désert français face à Paris, l'ouest face à des régions est-sud-est alors relativement plus développées, son champ d'intervention a été peu à peu étendu à bien d'autres déséquilibres, par exemple celui des zones de montagne, de zones rurales du Massif central et ainsi de suite. Les instruments se sont multipliés, mais le principe est toujours resté le même : faire apparaître des pôles de croissance là où il n'en existait pas, puisqu'au début des années soixante, l'idée, bien reçue, était que le développement dépendait de l'existence de pôles de croissance et des effets d'agglomération alors suscités.

Dans le sillon de cette théorie des pôles de croissance de François Perroux (1962), l'aménagement se cristallisait autour des concepts de polarisation, contre-polarisation, désertification, densification, distance, communication. Cette notion de pôle va toutefois déborder les perspectives traditionnelles des activités économiques pour s'étendre aux équipements collectifs que l'on appellera peu après, dans une approche fort critique, les équipements du pouvoir. La politique d'aménagement du territoire va donc amener des entreprises là où elles sont inexistantes et maintenir des équipements là où la logique des économies/déséconomies d'échelles commanderait plutôt de les fermer. Il va aussi tenter de supprimer la marginalisation que le manque de communications engendre, pariant ici sur la logique conséquente de l'initiative privée. A ce stade, tout paraît bon à prendre, sous réserve des arbitrages en terme de moyen.

Mais cette vision des choses, somme toute pertinente lorsqu'il s'agit de redistribuer des activités sur un fond de croissance auto-entretenu, va vite être dépassée. Une question mérite en effet d'être posée dès le milieu des années soixante-dix : dans une période qui n'est plus la période de croissance soutenue, que les décideurs de 1963 avaient sous leurs yeux, l'aménagement du territoire peut-il n'être qu'une politique de redistribution des activités ? La nature du développement économique contemporain et des possibilités de le susciter sont en cause.

La mise en cause des politiques de contre-polarisation

Pour que telles politiques, qui consistent à prendre sur les pôles existants ou les ressources budgétaires existantes pour aller en créer d'autres, réussissent, plusieurs conditions doivent être remplies (Greffe, 1984) :

- il existe une croissance d'ensemble qui permet la réorientation de dividendes,
- les activités délocalisées sont motrices,
- le milieu où de telles activités sont implantées est un milieu porteur qui permet de concrétiser les effets multiplicateurs attendus,
- les activités déplacées ne se contentent pas de capter des effets d'aubaine (subventions publiques, foncier peu coûteux, main-d'œuvre économique) mais s'installent durablement dans les zones concernées quelle que soit l'évolution de la conjoncture économique.

Peu à peu, ces conditions ne seront plus vérifiées, ou de moins en moins. Concernant la croissance, les anticipations des entreprises face aux effets possibles de leurs décisions d'investissements ne sont pas les mêmes selon que les taux de croissance sont élevés et soutenus dans le temps ou au contraire faibles et stagnants. Il est inconcevable de prétendre orienter des flux si leurs ressorts ont disparu !

Les activités délocalisées ne sont pas souvent les activités les plus porteuses, la recherche d'autres sites ayant longtemps été la part d'industries de main-d'œuvre à la recherche de marchés du travail moins tendus (Aydalot, 1978). Les territoires, qui ont bénéficié de ces projets, ont donc bien bénéficié d'emplois et de revenus, mais pas nécessairement de l'implantation de services de recherche, d'innovation, de transferts de technologies, services dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'ils sont déterminants pour la création de nouvelles activités. On a d'ailleurs assisté à une disjonction fonctionnelle en ce sens que les entreprises ont gardé leurs tâches de conception à proximité de leur siège ou de leur implantations principales, délocalisant surtout leurs activités d'exécution. L'homogénéisation croissante d'une grande partie de l'espace a aussi conduit un certain nombre d'entreprises à ne plus rechercher les territoires qui présentaient des avantages du point de vue du coût de la main-d'œuvre, soit parce qu'elles faisaient l'objet d'une mécanisation croissante, soit parce que les coûts de travail avaient tendance à s'égaliser dans l'espace.

Les milieux où ces activités sont apparues ne sont pas nécessairement porteurs. Pour que les effets multiplicateurs jouent, il faut que des activités puissent apparaître en amont ou en aval des activités délocalisées, le milieu devant présenter une certaine densité, offrir des services aux entreprises ou aux personnes.

Faute de les avoir organisés, la dynamique créée dépendra le plus souvent des relations entre l'activité insérée et les réseaux de sous-traitance qu'elle peut articuler. Or, si les relations entre une entreprise donneuse d'ordre et ses sous-traitants sont bonnes lorsque la croissance est soutenue, elles peuvent se dégrader et s'épuiser en présence d'une récession.

Relevons enfin que bien des entreprises, qui avaient délocalisé certaines de leurs activités, les ont fermées ou « rapatriées » dès que la conjoncture se dégradait. Comme on le verra plus loin, certaines de ces entreprises ou de ces groupes se sont efforcés, parfois avec succès, de gérer ce désengagement en créant des activités nouvelles qui pouvaient n'avoir aucun rapport avec les activités de départ. Mais face au succès de ces mini-DATAR qu'étaient en fait les sociétés de développement ou de reconversion ainsi organisées par ces groupes, on doit aussi relever des comportements moins satisfaisants qui traduisaient *a posteriori* la recherche d'effets d'aubaine plutôt qu'un investissement durable sur le territoire d'accueil.

Ces réserves sur l'efficacité des politiques publiques d'aménagement du territoire ne sont pas une condamnation. Une chose est de reconnaître qu'elles ont su à un moment donné résoudre les problèmes posés, autre chose est de voir que dans un contexte différent de celui de leur création officielle, leurs références et leurs moyens d'action doivent s'élargir.

Les avatars de la contre-polarisation

Le premier résida dans la mobilisation des entreprises publiques. On espérait qu'elles pouvaient prendre en charge de telles contraintes, les surcoûts qui en résultaient étant désormais considérés comme des surcoûts d'intérêt général justifiant des subventions de fonctionnement de la part des pouvoirs publics. Dès le départ, le recours aux entreprises publiques avait été envisagé, et elles furent toujours présentes aux grandes heures de la politique d'aménagement du territoire. Mais, peu à peu, elles devinrent un des rares instruments tant soit peu efficaces, et les pouvoirs publics tentèrent alors d'en faire les principaux leviers de la correction des déséquilibres. Malheureusement, on demandait aussi aux entreprises publiques d'assumer les contraintes de compétitivité de l'économie mondiale et de prouver qu'elles étaient aussi rentables que les grandes firmes privées, nationales ou non. De même que la théorie des pôles de croissance souffrait de la crise, la philosophie du rapport Nora, selon lequel les entreprises publiques pouvaient être subventionnées jusqu'à concurrence des surcoûts qu'elles assumaient, se heurtait à la crise financière de l'État et l'exigence de rentabilité dans une économie en voie de globalisation.

A défaut de pouvoir utiliser les entreprises comme ils l'auraient souhaité, les pouvoirs publics purent compter pendant un certain temps sur les sociétés de reconversion que les

grandes entreprises, le plus souvent publiques mais aussi privées, créèrent pour faire face aux déséquilibres territoriaux qu'elles engageaient. Comme cela a déjà été évoqué plus haut, bien des établissements, souvent créés aux débuts des politiques d'aménagement du territoire mais quelque fois plus anciens, furent fermés là où ils étaient implantés. Plusieurs groupes (Rhône-Poulenc, Usinor-Sacilor, Charbonnages de France, etc.) créèrent alors des sociétés de reconversion que l'on qualifia d'ailleurs de mini-DATAR, ce qui est très révélateur. Ces sociétés exercèrent des effets positifs qui ne pouvaient à eux seuls enrayer des logiques profondément dépressives. En outre, leur efficacité était fort différente les unes des autres, certaines cherchant avec beaucoup de difficultés à travailler à partir de la reconversion de travailleurs peu qualifiés (SODICEM), et d'autres s'adressant directement à leurs enfants pour les placer d'emblée sur des trajectoires différentes de celles, traditionnelles mais sans futur, du bassin d'emploi considéré (SOFIREM).

Un troisième palliatif fut trouvé, ou plutôt espéré, dans l'aménagement de technopôles. L'idée était simple : à partir du moment où les invisibles, dont les connaissances deviennent un des facteurs déterminants du développement, et à partir de celui où la proximité d'entreprises, se déplaçant sur des trajectoires technologiques comparables, leur permet de sécréter un milieu favorable à la perméabilisation de telles idées, aménager des territoires où pourront venir des entreprises, puis à partir duquel d'autres pourront essaimer, est devenu une solution, en fait une recette. Les années quatre-vingt sont donc celles de la mise en place de technopôles, centres d'incubation, parcs industriels, etc., et rares sont les collectivités territoriales qui n'attendent pas beaucoup de celui qu'elles créent, la référence à Sophia-Antipolis, qui fut pourtant bien long à démarrer, servant de phare à de telles politiques. D'une certaine manière, on en revenait à l'approche des pôles de croissance, les économies d'agglomération étant cette fois-ci en terme d'échanges d'invisibles là où elles auraient résidé autrefois dans les économies de coûts de transport et les échanges de produits.

Outre la fragilité de pôles dont certaines restaient soumis à une seule trajectoire, les conditions pour qu'une proximité d'entreprises, œuvrant dans des domaines comparables ou utilisant des facteurs de même nature, se transforme en facteur de développement et d'essaimage, supposaient être remplies : apparition de structures de coopération ; mécanismes de marché matérialisant les gains de productivité, gommant les rentes et renforçant la compétence d'ensemble du technopôle ; proportion plus importante de firmes catalytiques que de firmes omégas.

On relèvera, en revanche, qu'autant les pouvoirs publics étaient attachés à cette perspective du technopôle sans voir qu'elle ne pouvait jouer que dans des circonstances peu fréquentes, autant ils ne s'intéressèrent pas au schéma sur lequel le Royaume-Uni reconquit certains de ses territoires en perte, à savoir les agences locales de développement, qui étaient en fait des associations d'entreprises attachées au développement de « leur » territoire.

Un dernier palliatif fut recherché dans le principe d'un développement local, immédiatement présenté comme un développement par en bas contre un développement par en haut,

quand ce n'était pas une économie de clocher. Mais il faut reconnaître ici que les défenseurs du développement local ont beaucoup aidé ses détracteurs en laissant se généraliser l'idée un peu simple selon laquelle tout territoire se développerait s'il en avait la volonté, en commençant par développer ses propres ressources. Un projet et un réseau local valaient alors quasiment promesse de développement.

C'était exagéré, même si les expériences nord-américaines montraient au même moment qu'un grand nombre de quartiers délaissés, de centre-villes en perdition ou d'espaces industriels pouvaient inverser leur logique à partir d'une mobilisation de leurs populations autour de projets de création d'activités nouvelles, de regradation de leur environnement, voire de requalification de leurs facteurs et de leurs combinaisons de production.

En fait, pour montrer en quoi les stratégies de développement étaient pertinentes, il aurait fallu montrer que l'enjeu n'était pas d'opposer un développement local à un développement global, mais de mettre en évidence les conditions locales du développement face à ses conditions globales, celles que les politiques macro-économiques de la demande puis de l'offre n'ont pas manqué de placer au devant de la scène. Le développement local n'était pas incompatible avec la globalisation, recherchée ou subie de l'économie, mais il fallait alors montrer la pertinence de ses conditions locales, ce qui fut loin d'être effectué.

On relèvera que la réforme de la planification intervenue en 1982 et la mise en place des contrats de plan, avec le IX^e Plan, étaient en fait une autre manière de faire de l'aménagement du territoire, en appelant à la fois à la rescousse les logiques macro-sectorielles et le développement local, et en espérant leur association au travers des plans régionaux et des contrats Etat-Région. Cela ne se passa pas exactement de cette façon, mais moins par erreurs, puisqu'on ouvrait un maximum de perspectives, que pour des enjeux de pouvoir dont ces contrats étaient l'objet.

A partir du moment où le contrat sert à faire prendre en charge ses propres difficultés par un partenaire plus faible, on ne peut espérer associer perspectives globales, sectorielles ou locales dans une synergie pertinente. Il est probable que tant que plus de la moitié des contrats de plan servira à des investissements routiers, ils ne pourront contribuer que modérément à l'enrichissement du territoire même s'ils contribuent à son aménagement dans le sens le plus traditionnel du terme.

De l'aménagement du territoire à celui des milieux

Un élément est aujourd'hui à peu près admis par tout le monde : les projets productifs d'activités nouvelles se matérialisent d'autant mieux que l'environnement est favorable. Donnons-en deux justifications :

- Les territoires qui progressent ne sont pas nécessairement ceux où le poids relatif des « sunrise industries » est le plus fort ; à l'inverse, les territoires en régression sont souvent des territoires où les « sunrise industries » sont nombreuses (Sven Illeris, 1990).

- Dans bien des pays, les territoires qui ont connu le plus grand nombre de créations d'entreprises ou d'emplois ne sont pas des zones métropolitaines mais des régions souvent éloignées des grands centres, bénéficiant toutefois d'un environnement favorable en terme de communications de services aux entreprises et aux personnes (Keeble et Tyler, 1993).

L'organisation du milieu local peut donc être un facteur de développement, au minimum un levier, et ses composantes sont, elles aussi, bien connues : qualité des services aux entreprises et aux personnes, existence de réseaux et de partenariats, accès à l'information... Mais il reste à expliquer pourquoi cet environnement tiendrait un rôle plus important là où les sources de l'innovation sont associées souvent, y compris dans les milieux ruraux, à de grandes concentrations en capital, aux économies d'échelles, etc.

Une explication peut être proposée : l'économie contemporaine est une économie où prédomine la variation permanente des produits et des services, la recherche de niches et d'économie d'envergure, ce qui implique la recomposition permanente des combinaisons productives. On pourrait le dire d'une autre manière en se référant aux théories du cycle du produit : il n'est plus guère possible de compter sur les phases de maturation ou de déclin de la vie d'un produit ou même d'un service. La concurrence est telle que sitôt un produit apparu, d'autres apparaîtront qui en raccourciront la durée de vie. L'environnement de l'entreprise est alors déterminant car de sa qualité dépend la possibilité de redéfinir en permanence ses activités et ses ressources productives, génériques ou spécifiques, d'obtenir dans de bonnes conditions et sur la base de coûts maîtrisables l'information, la formation, le capital, sans avoir à supporter alors des coûts qui ne pourraient plus être amortis sur la durée de vie de ces produits (Greffé, 1992).

De cet environnement dépend aussi la possibilité de penser de nouveaux projets, d'obtenir les coopérations nécessaires.

Une première réserve est cependant adressée à cette mise en perspective des initiatives locales dans une économie globalisée : les projets qui se matérialiseront en un territoire risquent de le faire au détriment d'autres territoires. Il y aurait, en quelque sorte, des effets d'évictions, et on retrouve ici un débat sur les délocalisations comme jeu à somme nulle. Cela est loin d'être prouvé car les projets qui se matérialisent dans un espace donné ne se matérialiseraient pas nécessairement dans d'autres espaces. Ils résultent d'une mise en valeur de ressources endogènes, ou de leur combinaison adéquate, plus que d'apports externes, ce qui permet de voir dans ce développement local un jeu à somme positive, même si on ne doit pas exclure dans certains cas des effets d'éviction et des concurrences entre territoires (c'est-à-dire à somme nulle).

La présence des ressources stratégiques dans un milieu donné devient donc une condition du développement. Mais on pourrait alors se demander, et c'est là une seconde réserve, si on n'en revient pas tout simplement à la vieille politique d'aménagement du territoire dans la mesure où la présence de ressources stratégiques à proximité des entreprises signifie, d'une certaine manière, que leur coût d'accès est réduit, les effets de leur éloignement maîtrisés.

Ce n'est pas exactement ce qu'évoque la mise en avant du milieu : la combinaison que les porteurs de projet ou les entreprises feront des ressources génériques et des ressources spécifiques, y compris en les spécifiant ou au contraire en les respcifiant, change à chaque instant et porte pour l'essentiel sur des éléments qui existaient déjà dans le milieu concerné. La requalification « permanente » d'une main-d'œuvre existante ne peut s'effectuer en licenciant des personnels qui ont déjà acquis des compétences nécessaires à l'activité de l'entreprise, même si elles doivent encore être adaptées, et le recrutement d'une main-d'œuvre externe pour des périodes peut être très courte. Il en est de même avec la manière d'organiser une veille technologique, une prospection commerciale, etc. Raisonner ici en terme d'abaissement des coûts de l'éloignement ne vaut, en quelque sorte, que pour des facteurs complètement banalisés ou absolument spécifiques. Mais dans le très grand nombre de situations intermédiaires, c'est l'organisation du milieu qui sera déterminante, sa capacité à mettre en place un programme de formation adapté, à redéployer un effort de prospection des marchés, à assurer des veilles technologiques sur des trajectoires proches les unes des autres.

Si on s'inscrit dans cette perspective, la politique d'aménagement du territoire devient au moins autant une politique d'aménagement des milieux, c'est-à-dire une politique qui doit favoriser l'émergence de réseaux locaux en informations, en ressources humaines, en capital financier. La dimension traditionnelle de l'aménagement du territoire ne disparaîtra pas car les territoires sont inégalement dotés et certains facteurs ne peuvent être produits ou recomposés à partir du milieu local. Mais elle est mieux à même de dépasser les blocages qu'elle a rencontrés en s'attachant à créer des milieux innovants là où on se contentait trop souvent d'introduire des pôles d'activités sans se préoccuper de la matérialisation attendue des effets de multiplication et de synergie, et plus encore des conditions d'adaptation de ces activités dans le futur.

Conclusion

Ce passage de l'aménagement du territoire à celui des milieux se heurtera à certains problèmes ou introduira d'autres thèmes dans des débats devenus traditionnels :

- Lorsque l'on parle de milieu, on ne postule pas a priori un territoire ou un espace donné, qu'il s'agisse de circonscriptions administratives ou d'ensembles plus informels tels les bassins d'emplois. Il faut considérer ce milieu à partir des synergies qui peuvent être créées là où, de manière un peu paradoxale, l'aménagement du territoire ne connaissait que la distance et le coût d'accès, ce qui supposait en fait un territoire national qualitativement homogène !

- Lorsque l'on parle de développement local et d'atmosphère, il faut admettre que certaines propriétés soient partagées en commun par les différents agents, par exemple le patrimoine naturel dans le cadre des expériences de développements touristiques locaux et s'intéresser à la gestion de ces ressources communes.

- Lorsque l'on parle de soutien aux initiatives locales, il convient de savoir quelle est la meilleure modalité d'appui : la dotation en ressources autonomes, ou la passation de contrats aidant à matérialiser de telles initiatives pour autant qu'elles s'inscrivent bien dans les objectifs globaux ? L'expérience des contrats de plan incite à pencher vers la première perspective.

Xavier GREFFE, Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, URA CNRS 941.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aydalot Ph. *La mobilité urbaine des activités et de l'emploi*. In Revue d'Économie régionale et urbaine, Paris, 1978, n° 4.
 Greffe X. *Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation*. Economica, Paris, 1984, Ch. 2.
 Greffe X. *Sociétés post-industrielles et redéveloppement*. Hachette, Paris, 1992.

Illeris S. *Local Economic Development in Denmark*. AKF : Local Governments' Research Institute, Copenhagen, 1990.
 Keeble D. and Tyler P. *Enterprising Behaviour and the Urban-Rural Shift*. University of Cambridge, 1993.
 Monod J. et De Castelbajac Ph. *L'aménagement du territoire*. Que Sais-Je ? (7^e édition), Paris, 1987.
 Perroux F. *L'économie du xx^e siècle*. PUF, Paris, 1962.