

**Séminaire Entrepreneurs
Villes et Territoires**

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Accenture

Air Liquide*

Algoé**

ANRT

AtoFina

Caisse des Dépôts et Consignations

Caisse Nationale des Caisses

d'Épargne et de Prévoyance

CEA

Centre de recherche en gestion

de l'École polytechnique

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

Chambre de Commerce et d'Industrie

de Reims et d'Épernay***

CNRS

Conseil Supérieur de l'Ordre

des Experts Comptables

Danone

Deloitte & Touche

DiGITIP

École des mines de Paris

EDF & GDF

Entreprise et Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

FVA Management

IBM

IDRH

IdVectoR*

Lafarge

PSA Peugeot Citroën

Reims Management School

Renault

Royal Canin

Saint-Gobain

SNCF

THALES

TotalFinaElf

Usinor

*pour le séminaire

Ressources Technologiques et Innovation

**pour le séminaire Vie des Affaires

***pour le séminaire

Entrepreneurs, Villes et Territoires

(liste au 1^{er} juin 2002)

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL REVISITÉ

par

Laurent DAVEZIES

Professeur à l'université Paris XII

Chercheur au C.R.E.T.E.I.L. (centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales)

Séance du 3 avril 2002 (6^{ème} séance)
Compte rendu rédigé par Élisabeth Révah

En bref

Quand Laurent Davezies, professeur à l'université Paris XII, revisite la notion de développement territorial, les idées reçues ont la vie dure : la déchirure entre Paris et la province n'est plus qu'un mythe ; dans les indicateurs, le PIB régional un trompe l'œil, et le revenu pertinent ; l'emploi non qualifié reprend du galon ; l'économie productive recule devant l'économie résidentielle ; les régions les plus développées sont aussi les plus pauvres ; la métropolisation de l'économie est vertueuse ; et la vieille théorie de la base revient au devant de la scène. Mettant à jour les aberrations de certaines approches actuelles, et notamment européennes, Laurent Davezies démontre, preuves à l'appui, que les économies locales sont liées dans un système global et complexe, et que les richesses ne viennent souvent que pour une faible part des industries environnantes, car un fantastique système de redistribution, tissé depuis Louis XI, crée en silence des revenus et des emplois là où les théories classiques du développement ne les attendent pas.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Laurent DAVEZIES

Comment analyser le développement économique territorial ? Quels sont les outils pertinents pour définir une stratégie au niveau local ? La réflexion que je mène depuis trois ans sur cette question, au contact de différents acteurs publics, m'a conduit à débusquer un nombre considérable d'idées reçues et d'aberrations. On confond, la plupart du temps, les caractéristiques spatiales du développement macroéconomique avec les données de la macroéconomie locale. Il s'agit, en réalité, de champs bien distincts.

Le mythe du déséquilibre

Un mythe tenace anime la plupart des discours sur le développement territorial : la fracture sociale s'accompagnerait d'une fracture spatiale.

Historique

À droite comme à gauche, "la déchirure du territoire national" et le "déménagement du territoire" sont dénoncés avec ardeur. Il y a cinq ans, la presse a largement repris le constat alarmiste des experts d'une opposition tranchée entre Paris et la province, la grande perdante, constat énoncé à partir d'analyses parcellaires de la direction de la Comptabilité publique.

Alors que les années 1980 avaient été dominées par l'idée d'un déclin urbain (cf. les rapports de l'OCDE), la décennie suivante, à l'inverse, a vu se multiplier les travaux sur les effets de concentration spatiale dus aux mécanismes de libéralisation des marchés, avec une stigmatisation des conséquences meurtrières de la mondialisation et de la métropolisation pour les territoires. Dans tous les pays industriels, la crainte d'une grave menace liée au déséquilibre du développement territorial s'est propagée. En France, la loi Pasqua a été adoptée en urgence pour résorber la fracture du territoire français.

Recherche définition désespérément

Il est curieusement très difficile de trouver la définition du développement local dans la littérature spécialisée. Les ouvrages académiques le considèrent plutôt comme un processus que comme un état. Ainsi, le professeur Pecqueur, adjoint économique de la ville de Grenoble, l'envisage comme un processus de mobilisation d'acteurs, qui met en jeu un diagnostic partagé, toutes notions qui renvoient à celle de la gouvernance. Mais on ne trouve nulle trace, par exemple, dans les rapports de la direction des Politiques régionales de la Commission européenne, des fondements conceptuels des critères d'évaluation du développement local ou régional. Comme le médecin est incapable de décrire une personne en bonne santé alors qu'il connaît toutes les caractéristiques de la maladie, les responsables de l'aménagement du territoire semblent dans l'impossibilité de définir un bon, et même un mauvais, état de développement.

La primauté du PIB régional

Très démunis, donc, sur cette question, ils s'accrochent à un indicateur roi, le rejeton du PIB (produit intérieur brut) national : le PIB régional, soit la somme des valeurs ajoutées régionales. L'indicateur d'éligibilité du gros des aides régionales européennes est en effet le PIB par habitant en pouvoir d'achat, croisement incertain entre le revenu et la valeur ajoutée. Il pose de nombreuses difficultés, mais domine. La France l'utilise depuis 1975 à la demande de Bruxelles. C'est le marqueur principal du développement territorial. Il alimente largement les analyses alarmistes des chercheurs sur la fracture supposée du territoire national.

Un mystère du développement territorial

La part de l'Île-de-France dans le PIB français a augmenté régulièrement entre 1979 et 1994. Les disparités de PIB par habitant ont également connu une hausse pendant cette période, suggérant une déchirure du territoire. Si les disparités interrégionales sont restées stables – les chiffres ont été dopés par l'accroissement de l'écart entre l'Île-de-France et la province –, l'évolution du PIB régional semble donc, effectivement, inquiétante.

En revanche, celle du revenu, indicateur négligé, est rassurante : d'après l'INSEE, les disparités de revenu entre les régions françaises ont diminué de manière constante depuis les années 1960 ; même les chocs récessifs n'ont pu inverser la tendance. En outre, ces disparités sont aujourd'hui à un point bas historique.

Le décalage entre revenu et PIB crée donc un paradoxe étonnant : plus les régions sont productives et contribuent à la création de richesse, plus faible est la part dont elles bénéficient dans le revenu national. Nouvel exemple des infortunes de la vertu ? Il y a là un véritable mystère du développement territorial.

PIB ou revenu ? Déchirure territoriale ou tissage ? Lequel de ces indicateurs est-il le plus à même de renseigner sur le développement local ? Le premier est un pur concept : compliqué de dire vraiment ce qu'est la valeur ajoutée. Le second est réel et précis.

Les mirages du PIB régional

En vérité, le PIB régional ne renseigne ni sur le revenu, ni sur la valeur ajoutée, ni même sur le développement local.

PIB et revenu

C'est peut-être difficile à croire, mais les tableaux sur le revenu des régions, établis par les rapports de la Commission, sont en PIB : les deux indicateurs sont assimilés de manière systématique. Certes, dans les années 1950, le PIB par habitant, à l'échelle nationale, correspondait à peu près au revenu moyen par habitant mais, depuis la mondialisation, il devient aberrant de parler, même à l'échelle nationale, du revenu pour désigner des phénomènes documentés en PIB (voir par exemple le cas irlandais). Ce qui devient gênant à l'échelle nationale est, et a toujours été, absurde au niveau régional.

Aujourd'hui, une valeur ajoutée de 100 créée localement ne produit que 22 de revenu direct, une fois effectués tous les prélèvements de charges sociales et d'impôts et les transferts divers à d'autres territoires. En effet, seule une fraction du revenu direct est distribuée sur le lieu de production : les propriétaires du capital n'habitent pas sur place, la plupart prendront leur retraite ailleurs, etc. Cela signifie que si la géographie de la valeur ajoutée dépend de la géographie de l'efficacité productive, la répartition du revenu s'effectue sans lien aucun avec la productivité. Cette démonstration se vérifie également au niveau des régions européennes. Impossible, donc, de renseigner sur le revenu régional en utilisant le PIB régional !

PIB et développement local

Impossible aussi de s'y référer pour rendre compte de l'état de développement d'un territoire. On l'a vu, les effets territoriaux du PIB et du revenu sont fort différenciés. Il arrive donc qu'il n'y ait aucun rapport entre le PIB d'un territoire et le niveau de vie de sa population, comme le montrent ces deux exemples.

Dans le classement des PIB par habitant des états mexicains, le Chiapas arrive en tête. On connaît pourtant les graves difficultés de ses habitants. Ils ne profitent pas de la richesse générée sur leur sol (dans le secteur pétrolier).

On observe le même phénomène dans la Plaine de France, en Seine–Saint-Denis, où pullulent les entreprises, créatrices d’emplois. Les facteurs de production du capital et du travail ne sont pas résidents dans le département. La population souffre de pauvreté.

PIB et valeur ajoutée

Encore plus étonnant, le PIB régional ne permet pas non plus de renseigner sur la valeur ajoutée régionale. Le PIB régional est censé figurer la création de richesse d’un territoire, mais le système productif n’est pas organisé sur le principe de l’autonomie territoriale. Or le marché produit une très grande quantité de transferts non marchands.

Ainsi, les échanges entre le siège social de Renault à Boulogne et ses usines sidérurgiques d’Île-de-France et du Nord–Pas-de-Calais sont de nature non commerciale. La valeur ajoutée de la sidérurgie est mesurée et connue à l’échelle des entreprises mais pas des établissements. L’INSEE, pour dépasser cette difficulté, répartit la valeur ajoutée de la sidérurgie, par exemple, entre les établissements de l’Île-de-France et du Nord–Pas-de-Calais au prorata de la masse salariale des différents établissements. Il en résulte une surestimation évidente du PIB des régions de commandement et tertiaires, à forte masse salariale, et une sous-estimation du PIB des régions industrielles dont la contribution par le capital n’est pas prise en compte.

La prise en compte de la contribution du capital productif à la création de valeur ajoutée dans le calcul des PIB modifierait du tout au tout la hiérarchie des régions françaises : 75 % de la valeur ajoutée industrielle française provient d’entreprises pluri-régionales.

Un indicateur pistonné ?

Les exemples foisonnent d’incohérences auxquelles aboutit la préférence accordée au PIB.

Ainsi, selon l’INSEE, le PIB par emploi de la région Rhône-Alpes est très largement inférieur à celui de la région PACA. La première serait moins efficace sur le plan productif que la seconde. C’est risible !

Autre absurdité : le cas du Nord–Pas-de-Calais. En dix ans, il est passé d’une région industrielle à une région banale. Résultat des courses : son PIB était sous-estimé en 1982 et légèrement surestimé en 1993. En dépit d’une crise majeure, les chiffres indiquent une croissance du PIB au cours de la décennie. Les acteurs locaux croient donc, malgré leurs inquiétudes, pouvoir être rassurés, sans voir que les bons résultats actuels du PIB s’expliquent mécaniquement par sa sous-estimation puis sa surestimation en début et en fin de période.

Le calcul de la valeur ajoutée produite par le secteur public (15 %) est tout aussi discutable. Par définition, il n’est pas possible de procéder à la somme des valeurs ajoutées – les ventes moins les consommations intermédiaires – pour calculer le PIB public : l’État ne vend pas ses services. On utilise donc la masse salariale. Elle est pourtant peu représentative de la productivité des services publics, dans lesquels les salaires évoluent essentiellement avec l’ancienneté. Si la moyenne d’âge de l’emploi public est de 43 ans en France, celle des Français diffère du nord au sud du pays (40 ans contre 46 ans). Les fonctionnaires les mieux payés habitent donc au sud de la Loire sans que cela ait aucun rapport avec la productivité réelle de leur territoire.

Il y aurait beaucoup à dire aussi sur la valeur ajoutée des banques, gonflée par une méthode de calcul abracadabrante, qui en outre diverge selon les pays européens, ce qui n’est bien sûr pas sans conséquences lorsqu’on sait que ce secteur représente 5 % du PIB national.

Autre incohérence, enfin, la prise en compte dans les PIB régionaux des loyers réels et fictifs, dont la théorie de la rente foncière nous dit qu’ils varient avec la productivité des territoires : les prix du mètre carré en location sont évidemment très différents dans le triangle d’or à Paris et dans le bassin minier. Inscrire les loyers fictifs dans le calcul des PIB régionaux revient donc à compter deux fois des éléments de surproductivité.

Le PIB a visiblement un sérieux problème ! Je l'ai souligné dans un article antérieur en concluant que dans le concours des indicateurs d'éligibilité aux aides européennes, le PIB avait sûrement dû être pistonné. On a moyennement apprécié mon sens de l'humour !

Le revenu, une réalité

Pour nous, le développement local, avant d'être un processus ou un état, est un mandat. Ce mandat donné aux responsables locaux est simple : il porte sur le maintien et le développement de l'emploi, de la cohésion, mais aussi du revenu, dans le territoire. On n'a encore pas vu de candidat aux élections locales se fixer comme objectif d'augmenter le PIB ! D'ailleurs, vous allez voir que la géographie de l'emploi suit celle du revenu, et non celle du PIB : le revenu local génère de l'emploi local. Il se situe donc bien au cœur des attentes du développement local.

En dehors du processus de création de valeur ajoutée qui produit, par définition, du revenu, il existe deux mécanismes de partage du revenu entre les territoires.

Revenus publics

Le premier est de type public. La population d'un territoire paie des impôts et des cotisations sociales ; elle bénéficie des dépenses publiques et des prestations sociales. Le niveau des prélèvements dépend de l'état de développement des régions. Les plus riches paient plus d'impôts, pour un taux équivalent, mais les dépenses publiques sont assez également réparties entre les territoires, au prorata de leurs habitants. Les flux de revenu transitent ainsi des régions les plus développées vers les régions pauvres. L'Île-de-France génère annuellement entre 10 et 15 milliards d'euros (60 à 100 milliards de francs) de subventions implicites en direction de la province ! La sécurité sociale transfère un montant à peu près équivalent de part et d'autre du territoire national. Le mécanisme de redistribution est donc d'une ampleur tout à fait remarquable dans notre pays.

Le poids des retraites et des salaires publics dans le revenu déclaré des ménages varie selon les régions : dans certaines d'entre elles, les plus en retard quant au développement, l'essentiel de ce revenu provient de mécanismes de transfert, mais il n'en existe pas une seule dans laquelle les salaires privés soient supérieurs à la somme des prestations sociales et des salaires publics. Preuve, s'il en était besoin, de l'extrême socialisation de notre pays.

Malheureusement, la politique régionale européenne ne tient pas compte de ces caractéristiques nationales et omet les effets territoriaux contradictoires du PIB et du revenu, ce qui peut avoir de graves conséquences pour certaines régions européennes. Bruxelles place en effet sur le même plan des régions égales en PIB par habitant, qui bénéficient pourtant de traitements très différents dans leurs budgets nationaux.

Ainsi, la Catalogne et le Languedoc-Roussillon se situent à peu près au même niveau pour leur PIB par habitant mais la région française est l'une des plus pauvres du pays alors que son homologue espagnol est la deuxième région la plus riche d'Espagne. La Catalogne a contribué pour 5 % de son PIB à la solidarité nationale ; le Languedoc-Roussillon, à l'inverse, a touché 9 % de revenus publics. La Commission considère que les deux régions sont proches quant à leur niveau de développement. Elles sont en réalité dans des positions très inégales après transferts.

Revenus privés

Le second mécanisme de partage du revenu est de type privé. Il concerne des transferts de revenu entre les espaces liés à des mobilités dans l'ensemble du cycle de vie. Dans ce domaine également, la formation du revenu n'a rien à voir avec la productivité.

Le tourisme des étrangers rapporte plus de 15 milliards d'euros nets (100 milliards de francs) à la France, soit plus que l'aéronautique ou l'automobile.

Par ailleurs, les dépenses des Français en matière de tourisme et de loisirs représentent 91 milliards d'euros (600 milliards de francs). Le Parisien moyen passe 67 nuits par an à plus de 100 kilomètres de chez lui, dont quatre seulement pour raisons professionnelles. Pendant environ deux mois par an, il consomme donc à l'extérieur de sa zone de travail. La réduction du temps de travail n'a fait qu'amplifier ce phénomène, comme l'atteste la prise d'assaut de la nouvelle ligne du TGV sud-est.

Enfin, il existe 2,65 millions de résidences secondaires dans le pays, localisées en dehors des espaces métropolisés. La demande pour le territoire n'est donc pas seulement le fait des entreprises. Et la demande résidentielle est évidemment une demande solvable qui génère elle aussi du développement local en stimulant la demande locale. On observe même, ce dont il faudra s'inquiéter à l'avenir, l'émergence de phénomènes d'éviction de la production, engendrés par des lobbys de retraités qui veulent préserver le cadre résidentiel de leur région d'adoption en luttant contre les implantations d'entreprises ou d'usines.

En fait, les Français passent leur temps à arpenter le territoire, traduisant une dissociation de plus en plus forte entre les temps et lieu de production, et les temps et lieu de consommation ou de loisir. Mais les experts du développement territorial continuent de ne s'intéresser qu'à la production. Ils avaient raison de le faire dans les années 1950, alors qu'on passait la moitié de sa vie au travail et sa quasi-totalité sur son lieu de naissance. Aujourd'hui, tout a changé. Compte tenu de l'allongement de la durée de la vie, les Français consacrent à peine plus de 10 % de leur vie au travail – c'est dur à croire ! –, et donc beaucoup plus de temps à consommer, sur l'ensemble du territoire. Une économie géographique de la consommation, ou de la demande, est en train d'apparaître en ce début du XXI^e siècle.

La nouvelle géographie française

Aujourd'hui, on observe que la géographie de l'emploi suit celles du revenu et de sa croissance, et non celle du PIB. Dans les années 1990, les plus forts gains de pouvoir d'achat ont touché des régions non métropolitaines, traditionnellement perçues comme défavorisées. Ce revenu a eu un effet immédiat sur l'emploi, stimulant la demande de services locaux et l'emploi local.

Dans les années 1990, le plus fort taux de création d'emplois n'a pas été enregistré par les Hauts-de-Seine, mais par la Vendée, championne de France de la création nette d'emplois salariés privés ! Le Morbihan est également très bien placé. En Île-de-France, la Seine-et-Marne est seule à se distinguer, mais par un pur effet démographique : elle a connu la croissance démographique la plus importante du pays ; l'augmentation automatique du revenu a dynamisé l'emploi.

La résurgence de l'emploi non qualifié

La littérature spécialisée sur le développement territorial souligne régulièrement que l'emploi non qualifié connaît ses derniers jours en France. C'est absolument faux ! Il a certes régressé dans l'industrie – que les experts confondent trop facilement avec l'économie tout entière –, mais il a explosé durant les années 1990 dans les services à la personne, si bien qu'il a retrouvé en 2001 son niveau de 1982.

L'emploi non qualifié a reflué dans les secteurs exposés à la concurrence internationale mais progressé dans des activités tournées vers les ménages. Il représente 25 % de l'emploi national mais la moitié des créations nettes d'emplois de la fin des années 1990. Il s'est créé dans les zones de plus forte augmentation du revenu (qui ne sont pas celles dont le PIB par habitant est le plus élevé, comme on le voit en Bretagne).

Productivité rime avec pauvreté

Entre 1996 et 2000, période de forte croissance, les territoires dont on nous a dit qu'ils étaient les "laissés pour compte de la croissance" ont connu une forte réduction de la pauvreté. En revanche, dans les zones d'emploi françaises où la pauvreté a augmenté, au nombre d'une vingtaine, huit sont situées en Île-de-France. Paradoxalement, donc, les espaces dans lesquels le système productif s'ajuste de manière accélérée – l'Île-de-France a détruit les emplois non qualifiés de l'industrie mais aussi les emplois d'employés, contrairement aux régions de province –, l'augmentation de la productivité a eu un coût social très élevé. Les autres parties du territoire se développent quant à elles sur un mode beaucoup plus résidentiel, sur la base du revenu : elles génèrent un grand nombre d'emplois et contribuent ainsi à réduire le chômage de longue durée.

L'emploi domestique, amortisseur de crise

On peut distinguer deux types d'emploi en France : l'emploi basique concerne les secteurs qui produisent localement des biens et des services exportés hors du territoire ; l'emploi domestique répond à la demande locale. Le premier dépend de la compétitivité du territoire et de sa capacité à mettre en valeur ses facteurs de production ; le second du revenu, c'est-à-dire de la demande elle-même, liée à la population et à son revenu.

Pendant la récession intervenue entre 1993 et 1996, le revenu des régions les moins impliquées dans la mondialisation, indépendant de la conjoncture, est resté stable ; l'emploi domestique s'est maintenu, et même a progressé, jouant un rôle d'amortisseur pour l'économie française. En revanche, l'emploi basique, sensible à la crise, a régressé.

Entre 1996 et 1999, le dynamisme de l'économie a fait exploser l'emploi basique, alors que l'emploi domestique a continué d'augmenter, bien que dans une proportion plus faible. Le secteur domestique a porté l'essentiel de la croissance de l'emploi au cours des dernières années, en dehors des zones métropolisées, les plus productives.

Le Grand Sud-Ouest

Prenons l'exemple du Sud-Ouest : on nous dit que Toulouse tuerait le Midi-Pyrénées, et Bordeaux l'Aquitaine... Une analyse de l'évolution depuis trente ans de la démographie, de l'emploi, des facteurs de production des bassins professionnels et du revenu par habitant contredit absolument cette thèse d'un déshabillage des villes moyennes du Grand Sud-Ouest par les deux capitales régionales. Ici encore on parle à tort de déchirure du territoire. Mais il ne serait pas vrai de dire non plus qu'il existe une solidarité entre Toulouse et Agen. Celle-ci n'intervient que par le truchement du système national.

La théorie de la base économique

Au début du XX^e siècle, le sociologue allemand Werner Sombart a théorisé un modèle d'explication de la croissance locale qui dit, en substance, qu'un territoire se développe comme un ménage, en fonction du revenu qui y rentre. Dans un ménage, ce revenu peut provenir des salaires du couple, de ses biens immobiliers, des prestations sociales et des retraites qu'il touche, ou même de la vente des bijoux de famille ! C'est la même chose pour le territoire : le revenu basique, qui vient de l'extérieur, détermine son développement, par des effets multiplicateurs sur l'activité économique.

Des débuts difficiles

Cette théorie du développement territorial, aujourd'hui encore enseignée à tous les étudiants en économie, s'est heurtée, lors de son apparition, à une difficulté pratique : l'absence de données sur le revenu du territoire. Les économistes américains qui souhaitaient utiliser la théorie de la base étaient donc dans l'impossibilité de mesurer le flux de revenu entrant. Ils décidèrent, au milieu du siècle, sous l'égide d'Homer Hoyt notamment, d'utiliser l'emploi, et

non le revenu, pour documenter leur travail. C'est ainsi que le pourcentage des emplois locaux consacrés aux domaines exportateurs devint le critère explicatif du développement territorial. En 1985, lors de la réunion annuelle de l'Association de science régionale américaine, l'économiste renommé Richardson a toutefois reconnu l'échec de cette approche et préconisé l'abandon définitif de la théorie de la base.

L'analyse de la croissance locale par l'emploi exportateur était recevable dans les années 1950 : à l'époque, l'essentiel des revenus d'une ville était en effet lié à son activité exportatrice. La socialisation et le budget de l'État étaient d'un niveau faible. De même, la mobilité des personnes était réduite. Mais il n'est plus possible en 2002 de considérer que le revenu local n'est généré que par l'activité productive. Pour comprendre le développement territorial, il est aujourd'hui nécessaire de comprendre la formation des revenus sur le territoire.

Le renouveau de la base

La théorie de la base économique mérite donc d'être remise au goût du jour. Il est possible de l'utiliser puisque nous disposons maintenant de données précises sur le revenu, contrairement à ce que continuent d'affirmer la plupart des chercheurs : elles sont tout simplement disponibles sur le site internet du ministère des Finances ! Il est parfaitement possible aujourd'hui de décomposer la structure du revenu local, ce qui est fort instructif.

Le revenu basique peut être considéré comme un input du développement : il génère de l'emploi et, grâce à un mécanisme de redistribution par le marché, se répartit entre les territoires.

En 1996, par exemple, la base, soit le revenu basique, du développement des Pyrénées-Atlantiques était composée pour :

- un cinquième du revenu des activités productives (vendant à l'extérieur du département) ;
- un cinquième du revenu des salaires publics ;
- deux cinquièmes du revenu des résidents (touristes, retraités, résidences secondaires) ;
- et pour un cinquième des revenus distribués par l'aide sociale, en dehors des retraites.

Ce sont donc quatre cinquièmes du revenu basique qui ne dépendent pas de l'économie productive. Et l'on retrouve les mêmes ordres de grandeur dans l'essentiel des territoires non métropolitains.

L'émergence de l'économie résidentielle

De fait, un développement territorial harmonieux est "productivo-résidentiel". Les espaces qui ne sont que productifs (par exemple la Seine-Saint-Denis) ont souvent des difficultés du point de vue du revenu, de l'emploi et de la cohésion.

En revanche, l'économie résidentielle stimule l'activité domestique en complétant la base productive, maintient l'environnement économique local et y constitue un minimum de développement garanti. La croissance des entreprises est favorisée, dans un territoire, par un humus de services publics et privés. L'économie résidentielle permet d'absorber les chocs et de maintenir ce terreau du développement productif.

Les adversaires de la métropolisation de l'économie trouvent bien sûr leur compte dans cette analyse. Si l'étude de l'évolution du territoire français au cours des années 1990 suggère en effet que les régions Ouest bénéficient d'un développement beaucoup plus équilibré que l'Île-de-France ou la région lyonnaise, les mécanismes de redistribution de ces grandes métropoles vers les autres territoires ne doivent toutefois pas être négligés. La macroéconomie nationale dépend très largement de la qualité de l'offre compétitive de l'activité française sur le marché mondial. Le maintien d'un fort niveau de productivité est donc indispensable. Or il passe par la métropolisation, qui garantit aussi le partage du surplus dégagé avec les autres territoires.

Croissance de la production, croissance du revenu, croissance de la population : tel serait le chaînage causal du développement territorial, enseigné aux étudiants en économie. Aujourd'hui, pourtant, les territoires les plus développés, à commencer par l'Île-de-France, qui connaissent une forte augmentation de leur productivité, enregistrent la diminution simultanée de leur population et de leur part dans le revenu national et dans le PIB. Les prélèvements sur leurs systèmes productifs exposés les obligent à des ajustements accélérés, coûteux pour les actifs plus vulnérables des régions productives à faibles aménités résidentielles. Les régions les plus agressives sur le plan économique voient ainsi leur part de revenu et de population décroître. En bref, on assiste actuellement à un étonnant découplage des dynamiques de production, de revenu, de peuplement et de cohésion sur nos territoires. Ce découplage a des dimensions heureuses et souhaitables du point de vue de l'aménagement du territoire en permettant non plus aux seules régions de production de connaître la prospérité mais aussi aux régions de consommation. Mais il ne sera véritablement vertueux sur le long terme que si, et il n'y a pas lieu de pratiquer ici le pessimisme, l'économie de la consommation aidant, les régions "résidentielles" profitent de ce minimum de développement garanti pour asseoir des formes productives de développement. Charger le baudet que sont les grandes régions productives peut les muscler, mais aussi, à un certain point, les tuer.

L'économie nationale permet de comprendre, à travers des mécanismes complexes, les économies locales. Celles-ci ne sont pas juxtaposées mais liées dans un système global qui trouve son point d'appui à l'échelle nationale. Non, notre économie n'oppose donc pas les régions métropolitaines aux autres ! Mais attention à ne pas trop charger ce baudet qui porte sur ses épaules l'ensemble du territoire.

DÉBAT

Repenser l'aménagement du territoire

Michel Berry : *Pierre-Noël Giraud¹ dresse un tableau effrayant de l'évolution des sociétés, en opposant notamment les individus protégés aux individus compétitifs, aliénés de la mondialisation. Vous suggérez, au contraire, que l'exposition de notre économie nationale à la concurrence internationale n'est pas si importante que cela, pour autant que les Parisiens continuent d'être compétitifs !*

Quelles seraient, par ailleurs, les conséquences de l'abandon du PIB au profit du revenu sur la politique d'aménagement du territoire ? Les hôpitaux, que le budget de l'État incite à réduire, prendraient un nouvel intérêt sur le plan local parce que fortement créateurs d'emplois. La création de zones industrielles serait abandonnée pour celle de zones résidentielles. Et la DATAR consacrerait l'essentiel de ses efforts à maintenir les revenus locaux en soutenant des projets de centres de loisirs.

Incontestablement, le changement de paradigme auquel vous invitez bouscule la culture traditionnelle des technocrates du développement régional !

Laurent Davezies : Oui, mon discours en dérange plus d'un, et surtout au niveau local dans les services chargés de l'expansion économique : pas facile d'entendre que leur mission, attirer les entreprises, n'a qu'un enjeu limité !

Comme la Commission européenne, la DATAR privilégie la région pour lutter contre les effets territoriaux négatifs de la mondialisation. Or le gros des problèmes territoriaux se pose aujourd'hui à l'échelle intra-agglomération. L'inégalité socio-spatiale, à cette échelle, explose et provient moins des effets directs de la mondialisation que, de façon indirecte, des comportements d'évitement des ménages, contre lesquels il est difficile de lutter.

Prenons un exemple d'effets indirects et non voulus de réponse à la mondialisation : face aux destructions massives d'emplois privés dans les décennies passées, la création d'emplois publics a constitué un très puissant amortisseur social. Mais l'essentiel de la croissance nette

¹ Pierre-Noël Giraud, Jean-Marc Oury, Jean-Claude Thoening, *Effets inattendus du commerce avec les pays à bas salaires*, École de Paris du management, séminaire Les Invités, 1994 (ref : IN260994).

de l'emploi public, au cours des dernières années, a été le fait de l'emploi féminin, venu compléter l'emploi masculin des ménages de la classe moyenne et creuser du même coup l'écart de revenu avec les classes les plus basses – les plus pénalisées pour l'emploi privé masculin (suppression des postes d'ouvriers) et pour l'emploi féminin (dont l'augmentation est la plus faible). Leur revenu boosté, par ce deuxième emploi, la plupart du temps public, les ménages de la classe moyenne ont pu sortir des quartiers en difficulté pour aller construire leur pavillon dans les zones périurbaines.

Comment mettre en place une politique d'aménagement du territoire à l'échelle de l'agglomération ? En conseillant par exemple à des élus de Seine-Saint-Denis de mener une politique de développement qui ne soit pas seulement productive mais productivo-résidentielle, d'utiliser un beau terrain non pas pour y construire systématiquement un siège social mais aussi pour faire de la promotion immobilière ! Cette stratégie de redéveloppement par le résidentiel pourrait permettre de redresser le niveau de revenu du département et de créer les emplois domestiques qui manquent aujourd'hui. Le différentiel de chômage de la Plaine de France par rapport au reste de l'Île-de-France est exactement proportionnel au différentiel de revenu des ménages. Or la panne d'emploi y concerne l'emploi domestique. Nous avons également, par exemple, suggéré aux élus de favoriser le développement d'une offre privée d'enseignement sur le territoire, afin de retenir les classes moyennes dont l'appréhension souvent négative du système scolaire en place accélère le départ. Il s'agirait, pour résumer, d'un repositionnement de la stratégie de développement territorial autour du résidentiel.

Les politiques territoriales de l'État visent à répartir au mieux les services en fonction des besoins de la population. Pour la DATAR, un hôpital rend des services mais n'est pas considéré comme déterminant pour le développement d'un territoire. Alors qu'il l'est souvent. Par la force des choses, la vision strictement productiviste du développement territorial finira par être abandonnée. Le développement local repose sur de nombreux cofacteurs qu'il faut savoir manipuler. L'hôpital est l'un d'entre eux.

Un intervenant : *On s'interroge depuis plusieurs années sur le territoire pertinent pour les politiques publiques. Le système résidentiel permet d'amortir les chocs et favorise, sur le long terme, le développement économique. Quel est son territoire d'application ?*

L. D. : La recherche du territoire pertinent est désespérée ! Elle a fait l'objet d'un nombre incalculable de réunions... L'ambition déclarée est de repérer les échelles de solidarité techniques, économiques ou sociales, mais la réalité est bien différente. Vis-à-vis des agglomérations, les territoires locaux développent la même stratégie que les États européens vis-à-vis de Bruxelles : il faut en tirer le maximum en dépensant le minimum.

Il n'existe pas de territoire vraiment pertinent pour l'action publique, si ce n'est la nation. En revanche, comme le dit mon ami Daniel Béhar, la tâche doit consister à développer des positions pertinentes sur des territoires qui ne le sont que peu ou pas.

Une économie de l'offre

Int. : *Le développement économique de l'Ouest a été soutenu par des investissements importants, dans l'éducation notamment. Vous déclarez que l'emploi suit le revenu. N'est-ce pas plutôt l'inverse ? En outre, vous n'avez pas distingué dans le revenu la consommation des ménages et les investissements des entreprises.*

Dans votre vision keynésienne, le développement de la France est lié à la consommation, comme dans un pays en voie de développement. N'y a-t-il pas là un risque d'affaiblissement de sa position dans le monde ?

L. D. : La croissance de l'économie française dépend clairement de la compétitivité de son offre, qui dépend elle-même de la manière dont les facteurs de production sont disposés sur le territoire. Si la génération du revenu primaire issu de l'échange international est déterminée par une économie de l'offre, le développement local reste fortement lié à la demande et répond donc à un modèle keynésien.

Les adversaires de la mondialisation et de la métropolisation prennent en exemple aujourd'hui le succès du Sud-Ouest et de l'Ouest pour annoncer la fin du modèle francilien. Ils

se trompent, d'abord parce qu'il n'y a pas de modèle alternatif "Ouest-Île-de-France" mais deux modèles complémentaires, ensuite parce que charger le baudet l'oblige à se muscler ! "La troisième Italie", du Nord, en est la preuve : dans les années 1980, l'obligation de payer des impôts et des charges sociales, et donc d'ajuster son système productif, l'a sauvée du danger lié à sa rente de défiscalisation, à laquelle elle devait uniquement son avantage concurrentiel sur les autres régions européennes. La pénalisation par les coûts pousse un territoire à des gains de productivité et d'efficacité. L'Île-de-France est aujourd'hui pénalisée en termes de PIB, de revenu et de population, certes, mais pas en termes de productivité.

Int. : *Dès lors que l'on accorde une grande importance aux comportements des acteurs privés, que devient l'action publique ? Dans l'Essonne, impossible d'obtenir un rendez-vous chez un ophtalmo avant trois mois, contre à peine quelques jours à Paris...*

L. D. : Oui, mais les coûts de la vie pour le malade sont très différents d'un endroit à l'autre. Ils varient comme le prix du sol, qui n'est évidemment pas le même dans le centre de Paris qu'en Essonne. Sur ces phénomènes normaux du marché, il ne serait pas sain que les pouvoirs publics interviennent.

À la fin des années 1990, la notion d'équité territoriale était très en vogue. Mais elle ne veut rien dire ! Ou alors, n'importe quel village d'Auvergne serait en droit d'exiger un métro ! L'action publique, pour assurer l'égalité, n'a pas à distribuer en fonction des territoires mais en fonction des populations. En revanche, elle peut tenter de résorber, lorsque c'est nécessaire, par un accompagnement spécifique, les déséquilibres de certains territoires.

Les experts ont trop tendance à séparer la démographie, le social, les entreprises, l'environnement et le développement durable dans leurs rapports sur le développement territorial d'une région. Or c'est l'interaction de ces différents éléments qui conditionne la croissance économique locale.

Int. : *Avez-vous évalué l'ampleur des départs à l'étranger pour des raisons fiscales ? Ce sont autant de revenus qui ne profitent pas au pays.*

L. D. : Leur impact est négligeable. Les dirigeants de la Bourse de Paris ont été particulièrement inquiets, lors de l'hémorragie qu'elle a connue, de voir les jeunes rejoindre les salles de marché londoniennes. Mais les choses ne sont pas si simples. D'une part, lorsque l'on gagne beaucoup d'argent, on le gagne dans le lieu où l'on est taxé. D'autre part, dès qu'ils ont fondé une famille, ceux qui sont partis reviennent : certes, en Angleterre, ils payaient moins d'impôts, mais ils bénéficiaient aussi de moins de services.

Le baudet et l'État

M. B. : *On charge le baudet, mais on le flatte pour cela. C'est d'ailleurs la fonction des économistes et des intellectuels. Marx avait raison lorsqu'il parlait de l'exploitation de l'homme par l'homme, mais il a fait une erreur dans le casting : le rôle de l'exploité est occupé par le cadre survolté, travailleur stakhanoviste, qui accumule des richesses qu'il n'a pas le temps de consommer ; celui de l'exploiteur est joué par le retraité, californien ou français, qui profite du système. L'esclave moderne travaille dans l'économie compétitive. Il consacre sûrement plus de 10 % de sa vie au travail ! Il est fier d'être le baudet de l'économie : des théoriciens l'ont persuadé des vertus du productivisme et de l'industrie. Et pendant que le baudet fait tourner le pays, l'État redistribue en silence, sans que personne n'en ait plus vraiment conscience, et les vacanciers font vivre les espaces résidentiels. Sommes-nous un cas à part ?*

L. D. : Dans les pays en voie de développement, l'État est absent et la consommation est faible. Leur développement passe par le seul système productif tourné vers l'extérieur. C'est leur principale différence avec les pays industrialisés. En revanche, contrairement à ce que l'on croit souvent, les pays européens et les États-Unis connaissent, comme la France, une énorme redistribution publique, même si les Américains ont remplacé la retraite par répartition par le budget fédéral. En France, les dépenses publiques représentent environ 50 % du PIB, contre 30 % aux États-Unis. Les pays scandinaves battent tous les records.

L'action publique territoriale majeure porte sur la redistribution implicite. Elle est difficile à évaluer. Cette superbe machine remonte à l'après-guerre, et même à Louis XI, fondateur du budget de l'État. Les mesures les plus audacieuses d'Alain Madelin seraient impuissantes à changer profondément ce système enraciné dans l'histoire française !

Présentation de l'orateur :

Laurent Davezies : professeur à l'université Paris XII ; chercheur au C.R.E.T.E.I.L. (centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales), responsable de l'équipe L'OEIL (laboratoire d'observation de l'économie et des institutions locales) à l'Institut d'Urbanisme de Paris.

Diffusion juin 2002