

JEAN BOUINOT*

Le développement régional face aux disparités spatiales. Reflexions sur le cas la France

Introduction: Développement régional et aménagement du territoire

Ie partie: La continuité des politiques de développement régional de 1955 à 1984

Ile partie: L'évaluation de 30 ans de pratique

IIIe partie: Le tournant de 1985: doutes et mutations.

AVANT PROPOS

Le Professeur Robert HORVATH que nous avons eu l'honneur et le bonheur de connaître à l'université d'Orléans dont il est docteur honoris causa s'est distingué au cours de sa carrière par ses travaux en matière de démographie et de statistique. Aussi bien nous avons tenu à contribuer aux présents Mélanges en traitant d'un thème qui se situe en prolongement de ces deux disciplines: le développement régional face aux disparités spatiales dans le cas de la France. Il apparaît en particulier que le tournant actuel de la politique française en la matière repose sur des interrogations nouvelles qu'alimentent les statistiques les plus récentes sur l'économie et la démographie à un niveau infra-national.

INTRODUCTION: DEVELOPPEMENT REGIONAL ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'idée de développement régional est née de la prise de conscience des inégalités de croissance économique et sociale entre les différentes portions de l'espace national. Disparités qui ne peuvent que se creuser si l'on laisse libre cours aux tendances naturelles de l'évolution économique soit un développement en grappe, « à une cristallisation autour d'un premier cristal » suivant une formule imagée de Pierre Massé¹. Avec une politique de laisser-faire on aboutit à un déséquilibre entre un ou des pôles suroccupés et des périphéries à l'abandon. Ici l'apoplexie, là la léthargie. En gros et en première approche « Paris et le désert français » diagnostiqué dès 1947 par Jean-François Gravier².

* Professeur associé à l'université d'Orléans. Directeur du groupement de recherches coordonnées sur l'administration locale (Centre National de la Recherche Scientifique, Paris).

¹ Pierre MASSÉ « L'aménagement du territoire — projection géographique de la société de l'avenir » in *Développement régional et aménagement du territoire*, numéro spécial de la Revue d'Economie Politique réalisé sous la direction Joseph LAJUGIE, Sirey, 1964; cf. p. 5.

² Jean-François GRAVIER, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, 1^{ère} éd : 1947 ; 2^e éd : 1958 ; 3^e éd : 1972.

Pour combattre ces tendances, la France, comme la plupart des pays, a mis en place après les années 1945 une politique d'aménagement du territoire, exercice de géographie volontaire ainsi dominé par un objectif central à savoir réduire les disparités régionales. Ici même nous nous interrogeons sur la continuité des politiques et pratiques de développement régional au cours des trente dernières années (Ie et Ile parties) pour mieux saisir la portée du tournant de 1985 (Ile partie).

I — LA CONTINUITÉ DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT REGIONAL JUSQU'EN 1984

A la différence des politiques économiques nationales sous-tendues par des constructions globales et très formalisées comme la théorie keynésienne ou la théorie monétariste, les politiques d'expansion régionale ne peuvent pas s'appuyer sur un corps de concepts précis.

A — *Les obstacles persistants à la formulation théorique*

Prenons un seul exemple: le problème de la taille optimale des entités territoriales, villes et régions notamment. Par rapport à cette question certes beaucoup de travaux scientifiques mais point de conclusion ferme. Pourquoi? D'abord parce que les critères d'optimisation sont multiples et non agrégables, sauf artifice intellectuel. Citons les principaux:

— La minimisation des coûts de fonctionnement en supposant que le coût par habitant varie en fonction de la taille démographique suivant une courbe en U;

— La maximisation de la participation à la vie locale; est-elle plus intense dans de petites ou de grandes régions?

— La liberté de choix des localisations soit offrir la gamme la plus large possible de territoires personnalisés;

— Le critère de la qualité du cadre de vie; est-il meilleur dans les petites ou les grandes agglomérations?

— Le critère de l'équité qui voudrait par exemple que deux agents économiques identiques localisés dans des régions différentes supportent des charges fiscales de montants égaux, ce qui par ailleurs contrevient au principe d'autonomie locale (des régions libres peuvent voter des taux d'impôts différents).

— Le critère de l'efficacité économique qui, à lui seul, bute sur une multitude de difficultés de formalisation (théorie des externalités géographiques par exemple) et de quantification (développement de comptabilités économiques régionales par exemple).

La calculabilité des choix spatiaux reste ainsi extrêmement fragile. Analysant le choix qui s'est effectivement posé aux alentours des années 60 entre Nantes et Rennes pour la localisation d'une nouvelle usine d'automobiles, Jacques Lesourne et René Loué répertorient 17 variations élémentaires d'avantages et de coûts entre les deux implantations: variation de revenu du constructeur d'automobiles à prix constant, variation des revenus à prix constant des services des eaux ...³. D'autre part, sur le même exemple, les auteurs aboutissent à la conclusion suivante: « Au total, tandis que l'intérêt propre de l'entreprise était de s'implanter à Rennes, l'implantation à Nantes apportait à la Nation quelques 200 millions d'avantages supplémentaires ». Bref pour l'évaluation d'un projet de développement régional le résultat diffèrera suivant le point de vue retenu (point de vue d'un agent économique ou de la collectivité nationale).

³ Jacques LESOURNE et René LOUÉ, *L'analyse des décisions d'aménagement régional*, Paris, Dunod, 1979, 242 p. ; cf. pp. 30—34.

Le projet de liaison fluviale à grand gabarit Rhin-Rhône dont la réalisation se trouve différée depuis 10 ans⁴ illustre encore plus largement les obstacles rencontrés :

— Bilan économique tributaire de prévisions de trafic sur un horizon d'au moins 20 ans ;

— Problèmes d'équilibre financier et de répartition de la charge financière entre l'Etat et les différentes régions directement concernées ;

— Divergences de points de vue entre ministères techniques, syndicats et partis politiques.

Il faut aussi voir que les risques d'erreur sont d'autant plus grands que les actions structurantes de l'animation régionale se raisonnent sur un horizon de réalisation élevé, facilement de l'ordre de la génération. Ainsi l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon décidé le 18 juin 1963 est à peine achevé vingt ans plus tard⁵.

A l'incertitude qui débouche souvent sur l'inertie s'ajoute l'irréversibilité des décisions d'aménagement. Le réseau ferroviaire français porte toujours la marque du schéma radio-concentrique conçu par l'ingénieur Legrand en 1842 ! Et Paris dans les années 1980 continue à bénéficier en priorité des liaisons T.G.V. (train à grande vitesse).

B — La stabilité des cadres territoriaux

Le découpage régional du territoire français remonte à 1955, date à laquelle ont été créées 21 circonscriptions d'action régionale (C.A.R.) destinées à servir de cadre géographique commun aux services extérieurs de l'Etat, alors que là les limites des Académies différaient de celles des régions militaires, etc.⁶ Un progrès certes mais il faut attendre d'abord 1972 pour voir la création d'établissements publics régionaux (E.P.R.) avec d'ailleurs des attributions très limitées, puis 1982 pour voir leur transformation en de véritables collectivités territoriales à compétences plus larges.⁷

Le découpage adopté pérennise largement les limites des anciennes Provinces, ce qui donne présentement des entités très disparates du point de vue poids démographique et économique ; si l'on met à part la Région parisienne désormais appelée région Ile de France (18,5% de la population française) et la Corse (0,44%), le poids démographique des 20 régions restantes varie dans une échelle de 1,35% (Limousin) à 9,2% (Rhône-Alpes). Pour ces mêmes 20 régions leur part dans le P.I.B. national s'échelonne de 1% à 9%, celui de la Région parisienne étant de 27,2%.⁸

Fait également problème le nombre même des régions. Une région en effet doit avoir à sa tête une véritable métropole, telle que la définit J. F. Gravier, à savoir « un centre auto-

⁴ Il s'agit de creuser un canal de 229 Km pour assurer une liaison fluviale complète à grand gabarit entre la Mer du Nord et la Méditerranée. Voir pour plus de détail « Un dossier : la liaison Rhin-Rhône », *Notes et études documentaires*, N° 4.547—4.548, 28 décembre 1979, La Documentation Française, 280 p.

⁵ Voir Pierre RACINE, *Mission impossible? — L'aménagement touristique du littoral Languedoc—Roussillon*, Editions du Midi Libre — diffusion Hachette, 1980, 293 p.

⁶ En 1970 le nombre de régions a été porté à 22, la Corse devenant une région distincte de la Provence-Côte d'Azur.

⁷ La loi de décentralisation du 2 mars 1982 dite loi « DEFFERRE » attribue aux institutions régionales un rôle essentiel en matière d'animation économique. Mais il faut attendre les élections des conseillers régionaux au suffrage universel direct en mars 1986 pour entériner la transformation des E.P.R. en collectivités territoriales de plein droit.

⁸ Ces données sur le P.I.B. (produit intérieur brut) régional sont calculées sur l'année 1980 à partir des *Statistiques et indicateurs des régions françaises*, annexe au projet de loi de finances pour 1984 ; Paris, Les collections de l'INSEE, Série R, N° 52—53, septembre 1983, 639 p. ; cf. pp. 13-15

L'édition annexée au projet de loi de finances pour 1985 (N° 55—56, décembre 1984, 641 p) consacre ses analyses au découpage du territoire français en zones d'emplois.

nome de décisions, de conception et de services rares ».⁹ Combien y-en-a-t-il? Au début des années 60, Jean Hautreux et Michel Rochefort, dans leurs travaux sur l'armature urbaine française, devaient identifier seulement 8 villes exerçant une fonction régionale: Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Strasbourg, Nantes et Nancy¹⁰. Une vingtaine de petites régions ou une dizaine de grandes régions? Le débat reste ouvert tout au moins en théorie.¹¹

On peut aussi s'interroger sur l'étonnant statu quo du découpage infra-régional en départements et communes.

Les départements, constitués en 1790, coïncident en fait avec les diocèses... et ressuscitent d'après J. F. Gravier bon nombre de cités gallo-romaines.¹² Les communes ont des origines tout aussi anciennes. D'après Albert Demangeon, « autant que les textes, rares, permettent d'en juger, la plupart d'entre elles remontent aux villae, aux grands domaines de l'époque gallo-romaine et de l'époque franque ». Elles étaient encore au nombre de 36 452 au 1^{er} janvier 1982, contre 37 708 en 1968, les incitations du Gouvernement au regroupement communal étant restées sans grand résultat.

Les sujets d'étonnement pour un observateur qui viendrait par exemple de Grande-Bretagne, pays réduit à 2 échelons d'administration locale et à 400 collectivités locales de base sont dès lors évidents:

— Peut-on répartir harmonieusement les compétences entre 3 échelons d'administration infra-étatique?

— Comment s'appuyer sur autant de micro-communes? En d'autres termes ces dernières ont-elles la capacité financière et humaine minimale à entreprendre, à déborder leurs fonctions administratives traditionnelles pour contribuer au développement économique local?

C — La permanence des objectifs de l'aménagement régional

Les objectifs officiels de l'aménagement régional qui servent de critères de décision et de critères d'évaluation des performances sont également marqués par leur continuité. Que l'on se réfère au rapport annuel 1983 de la DATAR ou au premier plan d'aménagement du territoire publié en 1950¹⁴ on retrouve peu ou prou 4 grands principes directeurs:

- rééquilibrer les rapports de force entre Paris et la Province;
- sauver les régions rurales;
- reconverter les régions à industries déclinantes;
- valoriser les espaces fragiles.

⁹ J. F. GRAVIER, *Economie et organisation régionales*, Paris, Masson, 1971, 215 p.; cf. p. 56.

¹⁰ Les travaux de Jean HAUTREUX et Michel ROCHEFORT ont fait l'objet de plusieurs publications. Voir par exemple leur article « Physionomie générale de l'armature urbaine française », *Annales de géographie*, N° 406, 1965, pp. 660—677.

¹¹ On remarquera que le C.E.S.P. (Centre d'études des supports publicitaires) qui évalue tous les ans l'audience des principaux médias découpe la France en 9 grandes régions dont le poids démographique, à l'exclusion de la Région parisienne varie dans une fourchette de 7,2% à 13,6%.

¹² Jean-François GRAVIER, *L'espace vital*, Flammarion, 1984, 339 p.; cf. chapitre III: les racines de la Nation.

¹³ Albert DEMANGEON, « Les provinces françaises et le problème d'une réorganisation régionale », texte rédigé en 1939; publication posthume dans *Acta Geographica*, N°3, 1971, pp. 151—208.

¹⁴ Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, Paris, 1950.

D'après les indications obtenues en juillet 1985, le rapport d'activité de l'exercice 1984 sera certainement intégré au rapport d'activité de l'exercice 1985.

Le premier objectif est fondé sur l'idée la conviction- que la croissance démesurée de la région parisienne vide la Province de son pouvoir d'initiative et des ressources indispensables au développement régional. De fait la région parisienne qui représente 18,5% de la population française apparaît toujours comme une énorme concentration de pouvoirs de tous ordres, politique, administratif, économique et intellectuel. Elle regroupe 60% des chercheurs; elle bénéficie de la présence du siège social de près de 80% des plus grandes entreprises (les 500 premières entreprises). La moitié du chiffre d'affaires de l'ensemble des sociétés françaises est réalisé par celles qui sont localisées en région parisienne... etc.¹⁵

Sauver les régions rurales est une préoccupation née de l'exode rural qui s'est traduite, entre 1954 et 1975, par la disparition de 3 millions d'actifs dans l'agriculture. La cause en est pour l'essentiel le rythme intense des progrès de productivité de ce secteur soit plus de 5% par an.¹⁶ Le risque est alors grand, en l'absence de politiques correctrices, d'aboutir à une « France du vide » titre de l'ouvrage de Roger Beteille qui note qu'avec la raréfaction des hommes « la matière impossible se délite, les initiatives se font plus rares et moins hardies, les besoins en service et en assistance s'accroissent ».¹⁷

Le troisième objectif des politiques officielles à savoir faciliter la reconversion des régions à industries déclinantes prend de plus en plus l'allure d'un sauvetage. Les principaux secteurs en repli sont bien connus: les charbonnages, la sidérurgie, le textile, les constructions navales. Ainsi les effectifs des houillères et des charbonnages de France sont passés de 281 000 personnes à 60 000 personnes entre 1952 et 1981. Par chance, en quelque sorte, les régions concernées sont différentes de celles qui ont été le plus durement frappées par la désertification rurale.

Valoriser les espaces fragiles par le développement touristique concerne au premier chef les régions de montagne (20% du territoire avec une population permanente de 3,5 millions d'habitants) et le littoral (3,6% du territoire mais 10 millions d'habitants). Dans les deux cas un même enjeu: maîtriser les fluctuations saisonnières d'occupation du sol, la population permanente des contribuables finançant des équipements calibrés sur la population touristique de pointe.

Réduire globalement les disparités régionales en satisfaisant les 4 groupes d'objectifs précités implique à l'évidence une grande mobilité des agents économiques. Mais en ce qui concerne les ménages, n'y-a-t-il pas contradiction à vouloir d'un côté une grande aptitude à migrer¹⁸ et d'un autre côté un sentiment fort d'appartenance régionale.

¹⁵ Il s'agit du chiffre d'affaires réalisé par les sociétés soumises au régime du bénéfice réel.

¹⁶ A production constante ceci veut dire que sur l'année (N) 95 personnes actives équivalent à 100 personnes sur l'année (N-1).

¹⁷ Roger BETEILLE, *La France du vide*, Paris, LITEC, 1981, 235 p.; cf. p. 3.

¹⁸ La mobilité de la population française va en s'accroissant comme le montrent les données ci-après issues des recensements démographiques:

Part de la population qui chaque année, change de: (en %)	Période 1954—1962	Période 1962—1968	Période 1968—1975
Commune	3,28	3,89	4,25
Département	1,35	1,83	2,04
Région	0,9	1,10	1,25

Le dépouillement du recensement de 1982 n'est pas suffisamment avancé à la date de rédaction de la présente communication pour pouvoir indiquer les données correspondantes sur 1975—82.

II — L'EVALUATION DE 30 ANS DE PRATIQUE

Dès le départ la mise en oeuvre des principes analysés précédemment a fait l'objet d'une conception centralisatrice avec un acteur principal la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).

A — *L'incitation par le haut*

Certes la création de la DATAR en 1963 marque un progrès puisque cette petite administration de mission dont l'effectif ne dépasse toujours pas 100 personnes assure un rôle délicat et essentiel de coordination interministérielle.¹⁹ Elle n'en demeure pas moins un organe du pouvoir central ce qui a été symbolisé par son rattachement au Premier Ministre. Comment dès lors concilier des schémas globaux conçus à Paris avec des volontés régionales librement affirmées? Comment réduire les disparités spatiales tout en laissant la plus grande autonomie à chaque région? Un exercice « acrobatique » de compromis est actuellement à l'essai avec la mise en place de 22 contrats de plan Etat-Régions. Dans cette procédure chaque partenaire prend des engagements financiers devant permettre de réaliser simultanément des priorités régionales et des priorités nationales définies par le IXe Plan relatif à la période 1984—1988.²⁰

D'autre part la conception centralisatrice de la politique d'aménagement du territoire a été alliée à une vision descendante de l'animation régionale sous-tendue par la théorie des pôles de croissance, foyers d'effets d'entraînement sur leur environnement. Pour contre-carrer l'expansion parisienne la priorité a d'abord été donnée à l'expansion de 8 agglomérations, celles mêmes qui apparaissaient comme des capitales régionales de plein exercice dans les travaux de Jean Hautreux et Michel Rochefort.²¹ Puis progressivement au cours de la décennie 70—80 la politique des métropoles régionales a été relayée par la politique des villes moyennes²² et par la politique des pays. Fallait-il alors commencer « par en bas » et s'appuyer sur un développement endogène tel que le présente André Piatier?²³ C'est là un débat de doctrine qui concerne aussi bien les théoriciens que les praticiens.²⁴

Enfin il faut souligner que la stratégie financière de la DATAR a toujours reposé sur l'espoir d'un effet multiplicateur de ses fonds. Ces derniers sont modestes à savoir sur le budget 1984 856 millions pour le FIAT (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) et 378 millions pour le FIDAR (Fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement rural). A ces sommes s'ajoutent les crédits des organismes interministériels

¹⁹ Pour Jérôme MONOD et Philippe de CASTELBAJAC, respectivement ancien responsable et ancien chargé de mission à la DATAR, « la DATAR n'a jamais compté beaucoup d'amis dans les grands ministères. Au total le dispositif institué en 1963 a donc toujours été d'un fonctionnement malaisé et l'histoire de la DATAR est parsemée de conflits avec les administrations classiques... (in *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 1ère éd: 1971, 127 p.; cf. p. 34, in 4e éd: 1980).

²⁰ Dès 1984, l'Etat apporte sur son budget une masse totale de crédits de 7 milliards au titre des contrats de plan Etat-Région.

²¹ Jean HAUTREUX et Michel ROCHEFORT, op. cit.

²² L'émergence des villes moyennes sur l'agenda politique a été certainement favorisée par les travaux du professeur Joseph LAJUGIE (voir Joseph LAJUGIE, *Les villes moyennes*, Paris, Cujas, 1974, 216 p.).

²³ André PIATIER, « La structuration du territoire, condition du développement endogène », Club de Genève, Wien, 1981, 19 p.

²⁴ Voir par exemple Bernard PLANQUE, « Une nouvelle organisation spatiale du développement » in *Le développement décentralisé*, Dynamique spatiale de l'économie et planification régionale, ouvrage collectif coordonné par Bernard PLANQUE, Paris, LITEC, 1983, 297 p.; cf. pp. 5—26.

d'aménagement (244 millions) et l'enveloppe d'1 milliard pour les primes de localisation ou primes d'aménagement du territoire suivant la dénomination actuellement en vigueur.²⁵

En faisant le rapport montant des investissements aidés / montant des primes, on obtient un multiplicateur de 9,2 en 1980 et de 8,6 en 1981, les investissements aidés représentant environ 1 % de la formation brute de capital fixe des entreprises.²⁶

B — L'action sur la localisation des emplois

Pour réduire les disparités interrégionales de développement il convient de jouer en premier lieu sur la localisation des créations d'emploi.

Pour les orienter vers les zones jugés prioritaires, en France comme ailleurs, on utilise une panoplie d'incitations financières comportant, (a) des exonérations fiscales, (b) des prêts à taux réduit ou des bonifications d'intérêt, (c) des cessions de terrains et de bâtiments à des conditions préférentielles, (d) des subventions en capital. Dans le dernier cas il s'agit de primes d'aménagement du territoire dont le montant est modulé en fonction de la géographie des priorités (actuellement maximum de 50 000 F par emploi créé ou 25 % de l'investissement).

En 1982 les primes d'aménagement du territoire ont contribué à la création ou au maintien de 40 000 emplois environ²⁷ à rapprocher d'un stock total d'emplois de près de 23 millions. En toute hypothèse la marge d'action est étroite et le devient de plus en plus avec la persistance de la crise économique et la montée du chômage.

Deuxièmement il est peut-être illusoire de penser que des primes attribuées par les pouvoirs publics peuvent modifier les choix de localisation des entreprises plus sensibles à d'autres facteurs comme la quantité de main d'oeuvre disponible ou la desserte du site envisagé. C'est ce que laisse penser l'une des rares études disponibles en la matière, celle de Michel Hannoun et Philippe Temple.²⁸

Troisièmement, comme le souligne Marianne Andrault,²⁹ la pratique de l'attribution des primes révèle différentes perversions : dilution spatiale des aides contrevenant aux priorités géographiques officiellement affichées, importance accordée au soutien d'entreprises en difficulté au détriment de la création d'unités nouvelles, tendance à privilégier l'aide aux entreprises les moins capitalistiques employant une main d'oeuvre peu qualifiée. La « pollution », au total, provient d'un raisonnement à court terme trop quantitatif et défensif indexant le volume de l'aide sur le nombre d'emplois créés ou sauvegardés. Ne pourrait-on a contrario imaginer une modulation du montant des primes privilégiant délibérément les secteurs de pointe ?

C — La réduction de la distance

Autre levier important des politiques françaises « la réduction des distances » en développant simultanément les infrastructures de transport et de communication.

²⁵ La formule des primes de localisation est apparue en 1955 sous le terme de prime spéciale d'équipement. Avant 1982 elles étaient dénommées « primes de développement régional ».

²⁶ Calcul effectué à partir des données de base publiées par l'INSEE dans *Statistiques et indicateurs des régions françaises*, annexe au projet de loi de finances pour 1984. Ces données ne sont pas actualisées dans l'édition suivante annexée au projet de loi de finances pour 1985 (voir note №8).

²⁷ Voir rapport annuel de la DATAR 1983 ; cf. p. 21. Des données plus récentes ne sont pas encore disponibles (voir notamment note №14).

²⁸ Michel HANNOUN et Philippe TEMPLE, « Les facteurs de création et de localisation des nouvelles unités de production » *Economie et statistique*, № 68, juin 1975, pp. 59—70.

²⁹ Marianne ANDRAULT, « Une évaluation de l'impact des primes de développement régional — 1976—1981 », *Politique et management public*, № 4, 1984, pp. 23—53.

Ainsi le réseau autoroutier est passé de 1 300 Km en 1970 à 4 550 Km en 1983. Le développement du réseau téléphonique a été encore plus spectaculaire comme le montrent les chiffres ci-après :

- En 1960: 2 194 000 lignes principales,
- En 1970: 4 144 000 lignes principales,
- En 1982: 19 328 000 lignes principales.³⁰

Développement spectaculaire et essentiel car il soutient l'expansion tous azimuts de la télématique et de ses différentes applications (télétravail, télépaiement, téléconférences...) susceptibles de réduire considérablement les déplacements professionnels et privés.³¹

Plus généralement la conviction communément partagée est que le dynamisme d'une région s'appuie sur son patrimoine en infrastructure. Une idée simple qui reste toutefois à démontrer. Analysant des données relatives à chacune des régions françaises F. Navarre et R. Prud'homme n'arrivent pas à mettre en évidence une relation claire entre la dotation en infrastructure et différents indicateurs de développement.³²

Plus que d'équipements matériels l'animation régionale a sans doute besoin de capitaux financiers et de ressources humaines.

D — *Les acteurs et la mobilisation des capitaux*

Le réseau invisible de collecte de l'épargne et de distribution des prêts ne fonctionne peut-être pas très bien. Vraisemblablement des régions importent de l'épargne tandis que d'autres en exportent i.e. en perdent involontairement. C'est ainsi que, à la fin 1982, l'Ile de France représentait d'une part 35% des dépôts bancaires et d'autre part 55% des encours de crédits bancaires.³³

Pour mobiliser l'épargne locale et la canaliser vers des opérations d'intérêt régional ont été créées, dès 1955, des S.D.R. (Sociétés de Développement Régional). En 1980 ces organismes ont attribué des prêts pour un montant total de 2,2 millions tandis que leurs prises de participation s'élevaient à 71 millions. Des chiffres extrêmement modestes qui ne doivent pas faire oublier que les S.D.R. interviennent aussi auprès des P.M.I. comme prestataires de service (conseil de gestion, détachement de cadres de direction par exemple).

Les masses financières gérées par les Etablissements publics régionaux sont également fort réduites. Approximativement 0,2% du P.I.B.

Les autres collectivités locales, les départements et les communes sont sans aucun doute des acteurs financièrement plus puissants: l'ensemble de leurs dépenses équivaut à près de 9% du P.I.B. Puissance aux pieds d'argile car leurs ressources propres, les recettes fiscales, sont seulement de l'ordre de 3% du P.I.B.. Deuxièmement les budgets départementaux et communaux sont déjà très tendus et suffisent à peine à couvrir les activités traditionnelles de service public local. Autant dire que les crédits disponibles pour des interventions économiques i.e. l'aide aux entreprises ne peuvent être abondants. En toute hypothèse on doit se demander s'il est légitime de municipaliser les risques économiques et s'il est souhai-

³⁰ Voir *Statistiques et indicateurs des régions françaises*, annexe au projet de loi de finances pour 1985; op. cit., note N° 8; cf. p. 443.

³¹ D'après des études étrangères rapportées par Bernard PLANQUE, plus de la moitié des réunions de travail pourraient être ainsi évitées (Bernard PLANQUE, *Le développement décentralisé*, op. cit.; cf. pp. 18—19).

³² François NAVARRE et Rémy PRUD'HOMME, « Le rôle des infrastructures dans le développement régional », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N° 1, 1984, pp. 5—22.

³³ Voir *Statistiques et indicateurs des régions françaises* — Annexe au projet de loi de finances pour 1985; op. cit. note N° 8; cf. p. 564 et p. 571.

table d'aider, par le truchement des finances locales, des entreprises en difficulté dont l'avenir restera le plus souvent mal assuré. Troisièmement les capacités financières des collectivités locales sont inégales d'une région à l'autre³⁴ et s'appuyer sur elles ne ferait que pérenniser les disparités spatiales de développement économique.

En dehors des administrations locales et centrales reste à envisager le rôle des acteurs para-publics et privés: les Chambres de commerce, les groupes industriels nationalisés, les groupes bancaires, etc. A notre connaissance nous ne disposons pas de travaux de recherche globaux sur leurs stratégies en matière de développement régional.³⁵ A priori on peut craindre des comportements peu intégrés psychologiquement et financièrement à l'espace local qui est celui d'établissements toujours dirigés par les états-majors des sièges sociaux parisiens.

III — LE TOURNANT DE 1985: DOUTES ET MUTATIONS

Alors même qu'elle n'est qu'à mi-parcours au moment où nous écrivons le présent texte, l'année 1985 marque un tournant dans les principes et les pratiques adoptés sans discontinuité au cours des trente années passées en matière de développement régional. Certes une rupture se trouve toujours préparée par une montée progressive de forces nouvelles mais leur éclatement au grand jour semble se concentrer sur l'année en cours.

A — *L'émergence de nouvelles forces*

Il faut noter en premier lieu la prise de conscience d'une nouvelle donne dans l'évolution démographique et économique. Le dernier recensement démographique, celui de 1982, dont un dépouillement de plus en plus fin se poursuit actuellement révèle d'ores et déjà un retournement de tendance sans précédent dans la distribution des ressources humaines sur le territoire français: un coup d'arrêt à la croissance urbaine alimenté par un courant migratoire des villes vers les campagnes sur la période 1975—82 alors que les périodes antérieures avaient été caractérisées par un fort exode rural. Au dessus de 20 000 habitants les villes voient même leur population diminuer. D'autre part il devient de plus en plus patent que, dans un contexte de crise économique persistante, les P.M.E (petites et moyennes entreprises) prennent le relais des grandes entreprises dans la création d'emploi.

L'heure n'est donc plus à la décentralisation de grandes unités de Paris vers la province sous la pression de l'administration centrale mais bien plutôt au partenariat à la base entre entreprises et administration locale (régionale, départementale et communale). C'est d'ailleurs sur ce thème que s'est tenu fin mai 1985 à Marseille, organisé par l'A.N.C.E. (Agence Nationale pour la Création d'Entreprises), un carrefour qui a regroupé 12 000 personnes.³⁶ Quelques jours plus tard, soit les 12—13—14 juin, l'O.C.D.E (Organisation de Coopération

³⁴ Le potentiel fiscal moyen par habitant calculé sur l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants varie du simple au double entre la région la plus pauvre et la région la plus riche.

³⁵ Fait exception à cette remarque l'article de Olivier GOUEDARD-COMTE, « Formes et degré d'insertion régionale des groupes — Une comparaison entre groupes français et groupes étrangers », *Revue économique*, N° 2, mars 1984, pp. 313—331.

A partir d'enquêtes sur la région Rhône-Alpes l'auteur observe que « les groupes français comme les groupes étrangers sont d'autant plus intégrés qu'ils sont moins centralisés et que leur structure organisationnelle est décentralisée plutôt que centralisée. En d'autres termes, plus les établissements sont dans une structure organisationnelle préservant une plus grande marge d'autonomie dans le management, plus ils ont recours à des prestataires de services localisés dans la région » (p. 327).

³⁶ Pour un compte rendu de cette rencontre voir *La Gazette des Communes*, N° 13, 1—14 juillet 1985; cf. pp. 28—33.

et de Développement Economique) tenait à Paris une conférence sur « la création d'emplois sur les marchés locaux du travail » en prolongement de son programme dit « Initiatives locales de création d'emplois »; pour la première fois de son histoire le château de la Muette³⁷ se penchait sur les problèmes économiques à un niveau infra-national.

Dans le même esprit se précise une dynamique de mobilisation sur place de l'épargne locale ou « épargne de proximité ». Ainsi, en 1984, les actions françaises cotées sur les Bourses régionales (Lyon, Bordeaux, Marseille, Lille, Nantes, Nancy) ont progressé de 30% contre 16,4% à la Bourse de Paris.³⁸ Ainsi encore les S.D.R. (Sociétés de Développement Régional) ont manifesté leur « agressivité » en réclamant l'accès au marché monétaire à l'occasion de la célébration de leur trentième anniversaire à Strasbourg le 30 juin 1985.³⁹

Plus généralement on assiste en matière d'animation économique à une montée en ligne des institutions publiques régionales⁴⁰ qui vont recevoir un supplément de légitimité avec l'élection au suffrage direct de leurs conseils en mars 1986.

B — De nouvelles approches et de nouvelles interrogations

Les faits comme les théories évoluent de concert. A la thèse initiale du « développement par en haut » autour de pôles de croissance⁴¹ a été opposée récemment, dans les débats d'idées, la thèse du « développement par en bas » à son tour relayée actuellement par la thèse du développement local. Cette dernière, selon Xavier Greffe, met notamment l'accent sur l'interdépendance des facteurs économiques, sociaux et culturels, sur les enjeux de la formation des hommes, sur le potentiel que représentent les P.M.E. et sur la fonction d'animation des pouvoirs publics locaux.⁴²

L'intérêt croissant porté au local lato sensu fait sourdre des doutes sur l'action de l'Etat en matière de réduction des inégalités spatiales. Des doutes qui mettent à nu les insuffisances de l'appareil statistique; selon les travaux du groupe de travail sur les disparités spatiales constitué pour la préparation du IXe Plan (1984—88) les moyennes régionales font certes apparaître « une lente réduction des inégalités » mais « elles contribuent à occulter la diversité des réalités locales et les processus de différenciation qui se manifestent à un niveau plus fin d'examen ». ⁴³ Cette insuffisance voire cette absence d'information à une échelle infrarégionale risque fort de céler des processus pervers: on finit par se demander si les mécanismes d'aide financière du gouvernement central aux collectivités locales ne se modifient pas — involontairement — dans le sens d'un transfert croissant des communes pauvres vers les communes riches. On s'interroge également sur le rôle réel de ces grandes machines à redistribuer les fonds publics que sont les finances de l'Etat et de la Sécurité sociale. Et si Paris vivait aux dépens de la Province? Grosso modo et avec beaucoup de prudence, Marc Ambroise-Rendu, s'appuyant sur des recherches récentes de l'Institut d'Urbanisme de Paris, avance toutefois le jugement suivant: « ... c'est la France située à l'est d'une diagonale Cherbourg—Montpellier qui aide la France de l'ouest, les grandes villes qui soutiennent la campagne et la plaine qui nourrit la montagne ». ⁴⁴

³⁷ Le château de la Muette est le siège de l'O.C.D.E. à Paris.

³⁸ Néanmoins la Bourse de Paris continue à représenter 95% de l'activité boursière française — Voir le quotidien *Le Monde* du 9 juillet 1985 (p. 17).

³⁹ Sur les S.D.R. voir supra II — D.

⁴⁰ Sur les institutions régionales et leur évolution, voir supra I—B., note N° 7.

⁴¹ Sur la théorie des pôles de croissance, voir supra II—A.

⁴² Xavier GREFFE: *Territoires en France — Les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984, 384 p.; cf. pp. 146—165.

⁴³ Commissariat du Plan, rapport du groupe de travail *Disparités spatiales* publié à la Documentation Française (Paris, mai 1984), 167 p.; cf. p. 131.

⁴⁴ Marc AMBROISE-RENDU in le quotidien *Le Monde*, 2—3 juin 1985; cf. p. 19.

C — Vers un revirement des stratégies

Dans le discours politique, depuis plusieurs mois, le souci de renforcer la compétitivité de l'économie française se traduit par un changement d'attitude à l'égard de l'entreprise. Le critère de la rentabilité financière fait un retour en force. Ainsi Bruno Dethomas souligne que le premier ministre Laurent Fabius « en intimant aux entreprises publiques l'ordre de sortir du rouge en 1985 remet le profit à la mode ». ⁴⁵ En matière de développement régional, deux événements majeurs ont traduit au cours du 1^{er} semestre 1985, ce « new deal » intellectuel.

Tout d'abord le Conseil des Ministres du 11 décembre 1984 a remis en cause la traditionnelle politique de réduction des disparités régionales appuyée sur une stratégie de contre-polarisation. ⁴⁶ Plus précisément il a décidé d'alléger le régime d'agrément institué en 1955 pour dissuader les entreprises de s'installer ou de se développer en région parisienne. ⁴⁷ Comme n'a pas manqué de le noter le doyen Joseph Lajugie, il s'agit là incontestablement d'un « changement fondamental », ⁴⁸ justifié officiellement par le souci de renforcer la compétitivité de la capitale française face aux grandes métropoles européennes.

Autre annonce d'une révision déchirante: le conseil de la région Centre a décidé, le 10 mai 1985, de supprimer le système des primes accordées sur ses fonds aux entreprises privées, considérant que cette procédure d'aide directe proroge la survie d'entreprises non viables et fausse la concurrence en permettant à des entreprises de baisser artificiellement les prix. En remplacement seraient mis en place de nouveaux instruments d'intervention, principalement sous la forme d'avances remboursables. D'autres régions semblent s'apprêter à adopter un changement identique de politique. Au total on évolue de stratégies défensives, souvent à courte vue, vers des stratégies offensives misant sur les entités dynamiques, les plus riches d'avenir.

Conclusion: Disparités régionales et croissance nationale

Au cours des deux dernières décennies, incontestablement, les disparités économiques entre régions ont eu tendance à s'amenuiser.

Si l'on retient un indicateur particulièrement significatif comme l'éventail des salaires on constate avec l'INSEE que « la réduction des disparités régionales a été importante de 1970 à 1978, mais surtout de 1970 à 1974 dans la période d'expansion économique accélérée ». ⁴⁹ L'évolution des P.I.B. régionaux témoigne de la même tendance. Dans le même temps les structures d'activité manifestent un mouvement d'homogénéisation: partout les économies régionales se diversifient évitant les dangers de la spécialisation trop poussée. Mais là encore on constate que le phénomène se ralentit depuis la rupture de la croissance économique de 1974.

⁴⁵ Bruno DETHOMAS, le quotidien *Le Monde*, supplément au N° du 31 mars 1^{er} avril 1985; cf. p. 4.

⁴⁶ La stratégie de contre-polarisation visait à ranimer la province en freinant la croissance de la région parisienne, voir supra I—C.

⁴⁷ La décision du Conseil des Ministres a été entérinée par un décret du 14 janvier 1985.

⁴⁸ Voir Joseph LAJUGIE, « Décentralisation et aménagement du territoire » in *Annuaire des Collectivités locales — Edition 1985*, Paris, LITEC (pp 1-7).

⁴⁹ INSEE, *Statistiques et indicateurs des régions françaises*, op. cit. note N° 8; cf. p. 71. Le rapport extrême entre le salaire moyen de la région la plus riche et celui de la région la plus pauvre était de 1,47 en 1978 contre 1,53 en 1974 et 1,69 en 1970.

L'efficacité globale soit une forte croissance économique nationale semblerait donc au service de l'équité territoriale entendue au sens d'une réduction des disparités régionales. Ce résultat ne manquera pas de surprendre les théoriciens pour lesquels la justice pratique ou principe du maximin, soit maximiser le revenu du plus pauvre, conduit à accepter de fortes inégalités.⁵⁰

⁵⁰ Avec un grand gâteau partagé de manière très inégale, la part du plus mal loti reste encore plus élevée que celle qu'il aurait avec un partage égalitaire d'un gâteau plus petit. Reste à montrer que les fortes inégalités font les grands gâteaux. Pour des démonstrations, voir Serge-Christophe KOLM, « Sur les conséquences économiques des principes de justice et de justice pratique », *Revue d'Economie Politique*, N° 1, 1974, pp. 80—107.