

# **Mythes et légendes du développement territorial.**

## **L'autonomie politique dans l'interdépendance économique ?**

**Laurent Davezies**, Université de Paris XII et **Philippe Estèbe**, Coopérative Acadie

Le développement territorial repose sur deux postulats : le premier est qu'il apporte une réponse aux déséquilibres territoriaux, et particulièrement à l'hyper-croissance métropolitaine, source d'iniquité et d'inefficacité. Le deuxième est qu'il n'existe pas de conflit d'échelle et que la somme de la compétitivité des territoires renforce la compétitivité internationale du pays. Il s'agit là, pensons-nous, de deux mythes qui servent à habiller les failles du système politique local et du pilotage du développement territorial.

La « métropolisation » apparaît doublement mythique : d'une part, il n'est pas avéré que la part prise par les « métropole » dans l'économie nationale soit si écrasante qu'on le dit ; d'autre part, les territoires qui, aujourd'hui, disposent des indicateurs de développement les plus favorables sont précisément les territoires non métropolitains. La France ne souffre pas d'une métropolisation tentaculaire, mais au contraire de la fragilité de ses métropoles. La concordance des échelles relève elle aussi du mythe, et comporte le risque réel d'aggraver les difficultés métropolitaines, en accélérant la compétition pour attirer les ménages les plus solvables et épuisant les budgets publics dans une course poursuite à « l'équipement » des territoires.

Au-delà de ces deux mythes se posent des questions de fond : quelle est la consistance de l'autonomie politique des institutions locales dans le champ du développement territorial alors que les territoires sont fondamentalement interdépendants ? La démultiplication de « petites nations » constitue-t-elle un gage d'efficacité globale ? Et, au total, pourquoi tous les « territoires » devraient-ils se « développer » ?

### **Le développement territorial contre la concentration métropolitaine**

La mondialisation et la métropolisation se reliaieraient pour déstabiliser nos territoires. La fracture sociale s'accompagnerait d'une fracture spatiale, à toutes les échelles, de la région au quartier. Le naufrage des solidarités territoriales (le « déménagement du territoire ») signerait la faillite du niveau national et appellerait à une action forte, notamment des régions, pour une conduite plus autonome de leur développement. Ce résumé est un peu abrupt et il est vrai que ces mythes s'expriment souvent dans des développements rhétoriques plus enrobés. Mais en substance, c'est bien ce que retiennent finalement les lecteurs de journaux. Nombre de non-spécialistes de ces questions, pourtant souvent bons esprits, véhiculent en toute bonne foi ces contre-vérités. Dans un système qui se cantonnerait à notre vieille démocratie représentative à mandat non impératif, ce serait dommage mais pas catastrophique : les experts n'auraient qu'à convaincre des élus avides de connaissances établies ; en revanche, si nous nous orientons vers une démocratie participative, qui suppose la moins mauvaise information possible du citoyen, cela devient fâcheux. Condorcet, et plus radicalement Arrow, nous ont appris ce paradoxe qui fait qu'un système démocratique mettant au vote plus de trois projets –ce qui reste ridiculement peu pour les authentiques tenants de la « vraie démocratie » !- aboutit à un résultat aléatoire dès lors qu'un d'entre eux n'a pas la majorité absolue des votes (et cela du fait, pour l'essentiel, de la diversité des ordres de préférences des votants). On imagine ce qu'ajouterait à la perplexité de leurs lecteurs l'introduction dans leur modèle de la mauvaise information des électeurs !

Le mythe fondateur des discours actuels sur le territoire, est celui de la « métropolisation ». Voilà un mot qui aura connu un succès durable. Suffisamment flou pour que chacun s'en empare et offre sa propre définition, fonde sur lui ses politiques (projets « métropolitains ») ou sa communication<sup>[1]</sup>. François Ascher, notamment, qui propose de lui substituer le terme plus rigoureux de « métapole », a bien montré l'inadaptation du terme « métropole » pour parler des nouvelles relations entre nos villes et nos territoires<sup>[2]</sup>. Certains proposent même –et de façon assez pertinente- de ne reconnaître qu'une métropole : la France entière.

Les mots les plus puissants sont souvent ceux dont personne ne sait ce qu'ils signifient ou impliquent. C'est également vrai, notamment, du « développement local » (ou régional), qui ne fait l'objet d'aucune définition générique établie dans la littérature académique ou politico-administrative.

La combinaison de ces termes peut atteindre au sublime : on entend ainsi souvent que la métropole est la forme territoriale la mieux adaptée au développement territorial. Même si l'on ne comprend pas toujours clairement de quoi il s'agit, ce qui est clair pour tout le monde, c'est que pour les territoires non-métropolitains, les jeux sont faits.

Les économistes, qui n'aiment pas beaucoup le mot « métropole », sont largement à l'origine de l'analyse d'un processus sur lesquels les géographes ont mis un nom. Dans un contexte de compétition mondiale exacerbée et de forte réduction des coûts de transports, les avantages comparatifs des territoires se jouent désormais sur des caractéristiques qui étaient hier de second rang : les « coûts de transaction », c'est-à-dire les coûts pour les entreprises pour accéder aux ressources qui leur sont nécessaires. Ces ressources sont de divers ordres : main d'oeuvre, sous-traitants, information, services privés et publics divers, ... Du fait de l'existence « d'économies externes d'agglomération », ces coûts diminuent en raison inverse de la taille de la ville.

On retrouve là, en termes plus managériaux, les expressions de Veltz[3], qui parle d'un capitalisme français « assurantiel libéral », dans lequel l'entreprise, dans son rapport au territoire se comporte de façon consumériste, se localisant là où la fourniture des ressources dont elle a besoin est la mieux garantie et la plus économique (bien au delà, voire indépendamment, des seuls coûts salariaux). C'est la grande ville, la « métropole », qui lui offre ces garanties. Elle est, pour Veltz, un « écosystème relationnel complexe » dans lequel c'est la variété et l'accessibilité à des ressources de plus en plus nombreuses qui fait l'avantage territorial que recherchent les firmes. Si tels sont les nouveaux avantages comparatifs des territoires, on doit conclure qu'ils constituent désormais plutôt des avantages cumulatifs : ce sont les grands territoires les plus développés aujourd'hui qui se développeront le plus demain, et vice-versa pour les territoires plus « périphériques ».

C'est là que le bât blesse du point de vue de l'équilibre territorial. Historiquement, par le jeu des mobilités du capital et du travail, les économies territoriales au sein des pays industriels, et également en France, avaient connu une forte convergence jusqu'aux années 1980, la main d'oeuvre des régions pauvres se portant dans les régions les plus riches et le capital des régions riches s'investissant dans les régions pauvres (dont l'avantage comparatif était leurs bas coût de main d'oeuvre). Cette période (que l'on a appelé taylorienne-fordiste) est largement révolue. De plus, si les bas coûts de main d'oeuvre restent un avantage territorial, c'est désormais au bénéfice des pays émergents et plus à celui de nos territoires (qui de toute façon ont vu disparaître au fil des décennies leurs différences de coûts salariaux).

Tous ces éléments, trop rapidement décrits ici, sont à l'origine d'un retournement de l'analyse des dynamiques de croissance des territoires et font l'objet d'une belle unanimité des experts : hors de la métropole, point de croissance. Il est frappant de constater que, sur la base de ce même mythe, les mêmes experts ou acteurs locaux ou régionaux, tout à la fois dénoncent les effets désastreux de ce retournement (fracture territoriale, exclusion des territoires et des actifs vulnérables, rapt francilien sur la croissance, ...) et revendiquent avec assurance l'identité « métropolitaine » de territoires qui pour certains ressemblent plutôt à de gros bourgs.

Les mythes ne sont pas des mensonges, mais des récits, souvent poétiques, très éclairants de phénomènes réels. Comme les théories, plus scientifiques, ils ne ressemblent pas à la réalité, ne visent pas à la décrire fidèlement, mais permettent de mieux en comprendre certains aspects. Mais il ne faut pas leur faire dire plus qu'ils ne disent. C'est pourtant ce qui semble actuellement se passer sur la compréhension de nos dynamiques territoriales.

La métropolisation serait à l'origine d'un retournement des disparités spatiales dans notre pays. C'est plus que discutable. Si l'on prend la peine de regarder les données disponibles, on voit plutôt l'inverse[4].

Certes, les disparités interrégionales de PIB par habitant (de création de richesse), qui s'étaient réduites depuis les années 1960 on commencé à se redresser depuis, en gros 1980. Mais cela a surtout été le fait des années 1980 à 1990. L'Île de France fait alors une échappée et s'accapare deux points de PIB national, passant de 27 à 29% du PIB français. Depuis le début des années 1990, jusqu'à 2003, l'échappée semble enrayée et la région oscille autour de 28,5% du PIB français. En bref, depuis une quinzaine d'année, s'il n'y a pas rééquilibrage, il n'y a pas non plus creusement de ces inégalités en

France (dans la mesure où l'essentiel de l'écart interrégional en France tient à celui entre l'Ile de France et la Province). Plus généralement, en Europe, on observe que les quatre métropoles de Paris, Madrid, Milan et Londres, entre 1990 et 2002 passent de 21,6% à 22,2% du PIB total des quatre pays, soit un gain de 0,6 points. On ne peut, là non plus, parler de retournement brutal du développement territorial de ces pays au profit de leurs métropoles. Aux Etats-Unis, encore plus frappant, les dix Etats les plus « métropolitains », voient leur poids dans le PIB US passer de 35,5% en 1977 à 35,6% en 2004, ce qui rend compte d'un déplacement, en leur faveur, de 0,1% du PIB du pays ! Si ce sont là les « forces de la concentration » dont nous parlent les tenants de la « nouvelle économie géographique », elles semblent un peu décevantes.

Pour le reste, et cela est frappant, les inégalités de revenu par habitant entre les territoires n'ont pas cessé de se réduire, des années 1960 à aujourd'hui. Que ce soit entre les régions, les départements, les aires urbaines ou les zones d'emploi du pays, les inégalités de revenu par habitant y sont aujourd'hui à un point bas historique. On est pas là dans la déchirure mais au contraire dans la couture à petits points serrés... L'Ile de France, produit certes de l'ordre de 29% des richesses du pays, mais ne bénéficie que de l'ordre de 22% du revenu de ses ménages ! Si l'on disposait de données de parités régionales de pouvoir d'achat, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui, on verrait à coup sûr que le pouvoir d'achat est aujourd'hui inférieur en Ile de France et dans les grandes villes que, généralement, dans le reste du pays : comme l'a montré l'Insee[5], à travail égal, on est payé pratiquement le même montant dans les régions françaises, alors que les différences de coût de la vie entre les régions, on le constate par exemple sur les loyers, ont explosé.

En élargissant la focale à nos quatre métropoles européennes, pour généraliser le propos, et leur 0,6 point de gain de PIB on peut voir que la part du revenu disponible des ménages des quatre pays leur revenant passe dans le même temps de 18,6% à 18,3% ! On est loin de la cruauté métropolitaine que suggère la littérature : la concentration de la production dans ces régions métropolitaines n'a rien de massif, loin de là et, au contraire, ces villes voient la part du revenu des ménages leur revenant se réduire ! L'écart de trois points entre les 21,6% du PIB qu'elles assurent et les 18,6% du revenu des ménages qu'elles reçoivent en 1990 s'accroît encore pour atteindre quatre points en 2002! Pour donner un ordre de grandeur du phénomène, on peut facilement calculer que si ces quatre métropoles disposaient d'une part du revenu des ménages proportionnelle à leur contribution à la création de richesses, leur revenu serait supérieur de 126 milliards d'euros... Rien ne se perdant, il s'agit donc de 126 milliards d'euros de subvention implicite aux autres territoires de leurs pays respectifs que transfèrent annuellement nos métropoles !

Nos grandes métropoles françaises n'ont le vent en poupe que sur le papier. Nos quatre plus grandes aires urbaines, Paris, Lyon, Marseille-Aix et Lille, comparées aux villes de deuxième division comme Toulouse, Nice, Bordeaux ou Nantes enregistrent des évolutions oscillant entre le médiocre et l'inquiétant. En termes de croissance démographique, elles font moins bien ; en termes de solde migratoire, elles apparaissent répulsives (sauf Marseille-Aix), alors que le peloton des aires urbaines de 200 à 500 000 attire une population croissante. En termes de variation de l'emploi entre 1990 et 1999, sur les douze plus grandes aires urbaines françaises après Lille, une seule fait moins bien que Paris (Rouen), trois font moins bien que Lyon (Rouen, Nice, Douai-Lens), deux moins bien que Marseille-Aix et Lille (Rouen et Nice) ... entre 1993 et 2001, l'emploi salarié privé total dans les quatre plus grandes villes a progressé presque deux fois moins vite que dans les douze suivantes (14% contre 23%). Le revenu par habitant de nos quatre premières aires urbaines a augmenté un peu (ou beaucoup s'agissant de Lyon) moins vite que le revenu moyen des habitants des 350 autres aires urbaines françaises (qui progresse de 10,2% entre 1990 et 2000 contre 9,4% dans l'aire urbaine de Paris, 4,6 % dans celle de Lyon, 9% à Marseille-Aix, 8,9% à Lille). En revanche, nos quatre métropoles font « mieux » que le total des autres aires urbaines françaises en matière d'évolution du nombre de personnes de moins de 65 ans vivant en dessous du seuil de pauvreté. Il y progresse de 0,5% (+ 7 300) entre 1996 et 2000, années pourtant de croissance économique exceptionnelle, alors que les autres aires urbaines françaises enregistrent, au total une réduction de 5,3% (-188 000)...

De façon générale, les territoires dont le revenu s'accroît le plus rapidement aujourd'hui sont ceux-là même dont on nous disait encore récemment qu'ils étaient les grands perdants de la « mondialisation » de notre économie : le monde rural, les petites ou les moyennes villes, le littoral Atlantique, les villes dénuées d'avantages « métropolitains »...etc . Et Dieu sait que ces types de territoires, solidement organisés en fédérations, associations et autres Arc Atlantique auront colporté et répandu cette inquiétude sur leur avenir. On en venait parfois à se demander quels seraient les rares territoires français qui pourraient maîtriser les règles du jeu de la mondialisation et gagner dans ce nouvel univers...

Là où on nous a prédit le déséquilibre, c'est à d'incroyables gains de « cohésion territoriale » que l'on assiste. S'il y a, certes, fracture socio-spatiale en France, ce n'est et ce n'est seulement qu'à une seule échelle, celle de nos quartiers. Mais on sait que cette explosion des inégalités intra-urbaines à laquelle on assiste dans nos villes (plus particulièrement celles de l'est de la ligne Cherbourg-Montpellier, qui ont plus subi le choc de l'ajustement structurel de notre système productif, et moins nettement dans celles de l'Ouest qui étaient moins engagées dans le mode industriel et urbain d'hier) tient largement au fait que l'essai marqué par les changements économiques, avec une disqualification de nombreux actifs vulnérables, est allègrement transformé par le comportement résidentiel des ménages des classes moyennes et supérieures. La mondialisation a créé un problème social, et ce sont les ménages français – et non les ouvriers polonais- qui l'ont transformé en problème spatial.

Ce qui est vrai du revenu des ménages l'est aussi de l'emploi : entre 1990 et 1999 nos 215 villes moyennes françaises enregistrent une croissance de leur emploi total, privé et salarié privé plus rapide que le reste du pays. De façon systématique, les départements ayant les meilleures performances de création nette d'emplois salariés privés sont des départements "périphériques", notamment dans l'Ouest français. Le champion de la croissance de l'emploi salarié privé des années 1990? La Vendée, dont on connaît le positionnement et l'engagement dans l'économie mondiale... La désertification des campagnes ? le recensement de 1999 nous apporte un *scoop*: après des décennies de déclin, le "rural profond" (c'est à dire celui qui n'est pas périurbain ou "sous influence urbaine") connaît un sursaut de l'ensemble de ses indicateurs (population, emploi, revenu,...).

Finalement, ce qui se passe actuellement sur nos territoires, de façon générale, est l'inverse de ce que nous a prédit le mythe métropolitain. On a plutôt ici affaire à un mystère : comment expliquer que les territoires les mieux équipés et les plus compétitifs sur le plan productif, ceux qui portent la croissance du pays, sont justement ceux qui vont le moins bien du point de des « fondamentaux » du développement : solde migratoire, emploi, revenu, chômage, pauvreté,... Comment expliquer que quand le PIB se concentre sur nos territoires, le revenu et l'emploi s'étalent ? Que se dissocient, sur nos territoires, croissance et développement ? Un dernier chiffre parlant : entre 1990 et 2004, le volume de revenu (DGI) des ménages de l'Ile de France –notre principale métropole- augmente, en euros constants, de 20% et celui du Languedoc-Roussillon, la région la plus en « retard de développement » du pays, de 50%... (la province, globalement de 31%).

Le gros de la réponse se situe dans les mécanismes de formation du revenu. L'essentiel du revenu généré par la valeur ajoutée privée (dont la somme constitue le PIB marchand) créée en un lieu va en irriguer d'autres. On peut considérer que pour 100 de valeur ajoutée concurrentielle[6] locale, le revenu direct des facteurs de productions locaux (travail et capital) est de l'ordre de 20. Plus généralement, aujourd'hui, l'essentiel du revenu des ménages, en volume et en tendance, est indépendant de la valeur ajoutée locale ou même régionale. A eux seuls l'ensemble des prestations sociales et des salaires publics représentent le plus gros des revenus des ménages (ce qui n'a rien de bouleversant dans un pays dans lequel les dépenses publiques et sociales représentent de l'ordre de 54% du PIB).

Une part importante et croissante de la valeur ajoutée et des revenus privés des territoires dépend non de leur compétitivité économique dans un univers mondialisé, mais tout simplement de la présence de ces revenus et de la demande qu'ils engendrent. De l'ordre de la moitié des emplois salariés privés du pays n'évoluent qu'en fonction de la demande locale (boulangers, médecins, notaires, vendeurs de voitures, garagistes,...) et non du fait de leur compétitivité sur le marché mondial. Le revenu des ménages, pour ces activités et leurs territoires, n'est pas l'*output* final de leur système économique, mais plutôt un *input*, en grande partie venu d'ailleurs (on peut ici rajouter les revenus du tourisme qui constituent une manne de l'ordre de 100 milliards d'euros sur les territoires français). Pas étonnant, finalement, que les territoires dotés des meilleurs facteurs d'attraction des revenus soient ceux qui engrangent les meilleures performances de création nette d'emplois. Les retraités et les touristes, à eux seuls, sont mobiles et représentent un revenu de l'ordre de près de 250 milliards d'euros, plus facile à capter que les investissements productifs à même de générer un tel revenu...

Le modèle de développement territorial français apparaît, tous comptes faits, plus complexe que ce que le mythe métropolitain suggère. Les espaces les plus industriels et les plus compétitifs, au premier rang desquels l'Ile de France, connaissent des difficultés de développement liées au fait que, plus engagés

dans la compétition mondiale, l'ajustement structurel y est socialement plus cruel qu'ailleurs et qu'une grande partie des revenus qu'ils génèrent ne sont pas réinjectés dans leur économie. Et il ne s'agit pas là d'un traitement « injuste » par l'Etat, le régime fiscal et social est le même partout. En revanche, ils sont pénalisés par les comportements de leurs ménages qu'ils voient fuir à toute occasion. Territoires brillants pour la production, ils sont très mauvais sur le terrain du revenu et de la consommation, dans un univers d'hyper-mobilité des ménages. Prenons l'Ile de France, avec 22% des actifs français, elle ne retient que 15% des retraités du pays. Les données de « présence » récemment publiées par Terrier (2005)[7] rendent compte du fait que les franciliens sont beaucoup plus nombreux, dans l'année, à quitter l'Ile de France que les touristes n'y viennent séjourner. Le bilan est de l'ordre de 500 000 hommes-années de déficit de présence de la population –la plus solvable et consommatrice-, ce qui revient à un déficit de consommation en Ile de France de l'ordre de celle de l'aire urbaine de Strasbourg ou de Nantes ! Une des vertus de cette économie de la consommation –et qui manque cruellement aux territoires les plus industriels- tient à sa capacité à conforter des activités *low-tech*, à faible changement technologique et non délocalisables, toutes caractéristiques qui les rendent amicales avec les actifs les plus vulnérables : d'où les étonnantes performances de maîtrise de la pauvreté et du chômage dans les « territoires de consommation » et la pénalisation sociale forte dans les « territoires de production » comme l'Ile de France.

On arrive ainsi à une situation dans laquelle les wagons vont plus vite que les locomotives ! Les territoires dont on nous a dit qu'ils étaient disqualifiés en termes de croissance–et qui ne manquent pas de brillants défenseurs dans tous les camps politiques- sont, de façon générale ceux qui se portent le mieux aujourd'hui en termes de dynamique de développement ! Mieux, leur embellie les rend aujourd'hui attractifs pour les jeunes actifs –denrée dont on sait qu'elle va devenir rare et précieuse dans les années à venir- qui sont de plus en plus nombreux à partir s'y installer[8] (et cela d'autant plus que les différences de salaires entre les régions se sont largement estompées[9]). Alors que les migrations interrégionales, dans tous les pays, ont toujours été le fait de déplacements d'actifs des territoires plus pauvres vers les territoires plus riches, on assiste en France à l'inverse ! Quand les économistes nous expliquent que le capital tend désormais à se concentrer dans les régions urbaines les plus productives, les démographes nous montrent que la main-d'oeuvre se met à faire l'inverse ! Ils se croisaient déjà dans le passé : les migrants quittaient les régions pauvres dans lesquelles le capital venait s'investir (du fait des bas coûts de main d'oeuvre), avec un résultat impressionnant, dans tous les pays industriels, en termes de rééquilibrage économique régional et de croissance nationale. Cette inversion du croisement sera-t-elle aussi féconde ?

Production compétitive et consommation sont deux facteurs de croissance du pays, mais de statut inégal. De la première dépend, en fin de compte la seconde. La première est territorialement enracinée, et trouve sa source dans les avantages propres des territoires, la seconde tient plutôt à des effets d'intégration et de transferts publics et privés de revenu entre les territoires nationaux.

Le succès actuel de certains territoires, qui sont du reste souvent ceux qui sont les plus demandeurs d'autonomie, plus encore assis sur la captation de revenus et la consommation que sur la production concurrentielle (même si l'on peut observer quelques belles réussites) ne doit pas faire croire que leur modèle de développement est meilleur que celui des territoires de production dont finalement ils dépendent largement !

Ce que des années de politique de « lutte contre la désertification rurale » n'avaient pas réussi, les ménages, par leur comportement résidentiel, l'ont accompli. La DATAR en avait rêvé, les Français l'ont fait. A l'instar des années 1960, où le mouvement spontané du capital a permis aux managers de l'aménagement du territoire d'engranger des succès faciles, les mouvements résidentiels spontanés ont provoqué un formidable rééquilibrage territorial. Mais il est une ombre au tableau, et de taille : ce rééquilibrage du territoire se fait au détriment des (vraies) métropoles. C'est là que grandissent les signes les plus inquiétants de la déstabilisation. La fuite des actifs en est l'un des plus évidents : certes, les métropoles conservent les emplois les plus productifs et même, pour la plupart, voient leur fonction de pôle d'emploi se renforcer ; mais elles bénéficient de moins en moins de l'apport en revenu, et donc en consommation des salariés qui s'égayent dans l'arrière-pays. A ce processus s'ajoute, notamment pour l'Ile-de-France, les effets du volontarisme aménageur qui, au titre du « rééquilibrage » Paris-province a transféré une part non négligeable du potentiel de recherche public[10], dans le même temps que l'on distribuait, pratiquement à qui le souhaitait suffisamment fort, l'appareil universitaire. La conséquence en est un affaiblissement progressif, en Ile-de-France et dans les plus grandes villes françaises, des facteurs de cohésion et des facteurs de développement et de croissance. Le rééquilibrage territorial a pu apparaître comme « gagnant-gagnant » : la répartition des ménages dans l'espace

national a décongestionné les grandes villes et repeuplé les déserts ruraux. Aujourd'hui, il peut entraîner comme un jeu à somme négative et tendre à affaiblir les métropoles et, au total, la compétitivité globale du « site » français.

### **La compétition des échelons, facteur de compétitivité nationale ?**

Le processus certes inachevé, mais largement effectif, de décentralisation agit pour l'instant comme un accélérateur de la déstabilisation des métropoles. Deux phénomènes, au moins, se conjuguent qui jouent aujourd'hui contre les très grandes villes françaises : la revendication d'autonomie locale d'une part, le souci « en cascade » d'équilibre territorial.

L'acquisition de l'autonomie politique est au fondement de la décentralisation. L'une des manifestations les plus fortes de cette autonomie réside la fabrication de « projets de développement » dont, à l'instigation du législateur, se sont dotés l'ensemble des échelons territoriaux. Il n'est pas d'autorité locale qui n'ait, désormais, sa stratégie de développement « autonome ». Les gouvernements centraux successifs sont largement responsables de cet état d'esprit : ils ont encouragé, au nom des progrès de la décentralisation, considérée comme désirable pour elle-même, l'explosion de la logique de projet, tout en conservant le monopole de l'intérêt national ; du coup, les collectivités territoriales sont comme exonérées du souci de celui-ci. La lecture des documents stratégiques, qu'ils soient produits par les grandes villes, les intercommunalités, les départements ou les régions, illustre les conséquences de la logique de projet comme fondement de l'autonomie politique : si, au stade du diagnostic, personne n'oublie de « situer » sa collectivité dans l'espace, quand vient le moment d'énoncer la stratégie, on oublie soigneusement de signaler en quoi le développement de la collectivité concernée abonde le développement global et ne porte pas atteinte (a minima) à celui de ses voisins. La question de l'interdépendance et de la responsabilité politique de participer à la réalisation d'intérêts d'échelle supérieurs est entièrement absente des projets d'agglomération, des schémas régionaux d'aménagement du territoire ou des schémas régionaux de développement économique. Vue au prisme de ces documents, la France apparaît comme un archipel d'isolats indépendants les uns des autres. Dans ce contexte, les métropoles sont évidemment perdantes, dans la mesure où, très largement, les documents stratégiques émanant d'entités non métropolitaines (villes moyennes, pays, etc.) tendent à s'inscrire contre le développement métropolitain ; le procès Paris/province se reproduit à l'échelle régionale, voire départementale : il y a toujours quelqu'un pour trouver que la ville proche « accapare » les facteurs de productions et les richesses et donc « prive » les autres (les petits, les sans grades, etc.) d'opportunités de développement. L'autonomie politique, en France, peut aboutir à l'inflation d'argumentations victimaires, justifiant la compétition féroce comme une compensation de la « spoliation » dont chacun peut estimer souffrir.

Le corollaire de la compétition des autonomies est le souci permanent, manifesté par les collectivités de rang supérieur (départements et régions) de maintenir « l'équilibre » entre les différentes composantes de leur territoire. On connaît le tropisme départemental traditionnel, trop souvent mis sur le compte du caractère « rural » de la représentation politique des Conseils généraux ; mais, à l'échelle des régions, la logique est sensiblement la même. La grande majorité des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT) est construite sur ce registre de « rééquilibrage », dont le principal ressort consiste à stigmatiser les effets « déstabilisants » du phénomène métropolitain, afin de fonder le souci d'une « juste » répartition des équipements et des fonctions. Les politiques de rééquilibrage à l'échelle régionale ou départementale ne sont, heureusement, pas véritablement efficaces, dans la mesure où ces collectivités territoriales ne disposent pas de la totalité des moyens nécessaires à les mettre en œuvre. Mais elles contribuent à affaiblir les métropoles (les vraies), ne serait-ce que parce que les Régions et les départements hésitent à afficher des stratégies de développement conduites en coopération avec celles-ci. En pratique, le rééquilibrage porte assez peu sur des facteurs de production lourds ou de haute technologie, mais bien plus sur les stratégies résidentielles des ménages ; de fait, les collectivités de rang supérieur, pour contenter les demandes de leurs clientèles territoriales non métropolitaines, sont conduites à entériner des projets aboutissant à un étalement/éclatement urbain croissant dès lors que l'économie résidentielle est tout ce que peuvent espérer les territoires ruraux et une grande partie des villes moyennes. Ce faisant, implicitement, les départements et les régions contribuent à accélérer la fuite des populations actives hors des pôles productifs et à accentuer les difficultés métropolitaines déjà mentionnées. L'essor de l'intercommunalité contribue d'ailleurs à accentuer ce phénomène (indépendamment des gains importants qu'il a permis) : 36 000 communes rurales pèsent moins, dans le débat local que 1000 communautés de communes ou que 400 pays. Le lobby anti métropolitain a plutôt profité de la poussée intercommunale que l'inverse.

Tout se passe comme si la conjonction de l'autonomie politique et du rééquilibrage avait fondé une sorte

de droit généralisé au développement, conduisant à confondre compétition (entre les territoires) et compétitivité (du territoire national). Le ferment de ce droit au développement généralisé est le développement « endogène ». On pense ici à la très stimulante métaphore d'Olivier Rey<sup>[11]</sup> sur ce qu'il repère comme la montée du fantasme d'autoconstruction des individus: «*Jusqu'à la fin des années 1960, les enfants avaient toujours fait face, dans leurs poussettes, à la personne qui les poussait. Puis, subitement, un retournement massif s'est opéré : dans les poussettes, les enfants ont été orientés vers l'avant.*». Croyant en faire l'expérience, l'enfant n'aurait en fait que l'illusion de l'autonomie. C'est un peu ce qui se passe aujourd'hui en matière de développement territorial : la décentralisation en est à un stade infantile paradoxal, où les institutions à la fois revendiquent leur autonomie politique, tout en n'ayant qu'un seul modèle d'exercice du pouvoir territorial, celui de la nation. D'où la tendance de toutes les échelles territoriales à se constituer en "petites nations", en compétition les unes avec les autres pour obtenir du pouvoir central les moyens de leur développement autonome. A ce jeu de compétition en cascade, c'est l'ensemble qui risque de s'affaiblir, à commencer par le maillon paradoxalement le plus faible, celui des très grandes villes dont la structure économique les expose plus que les autres territoires à la concurrence mondiale.

La comparaison avec l'Allemagne, pays dont il ne faut plus démontrer la structure résolument décentralisée, est éclairante. A la fin des années 1990, le débat en matière de développement territorial s'est porté, comme en France aujourd'hui, sur la compétitivité globale du "site" Allemagne (*Standort Deutschland*); à la différence cependant de la France, il ne s'est pas traduit par une mise en compétition généralisée des territoires les uns contre les autres, mais par des accords politiques, entre l'Etat fédéral et les régions allemandes, visant à une coordination des efforts de compétitivité régionale au service de l'ensemble. Sans s'attarder sur les aspects "kennedystes" de ce type d'accord ("ne dites pas ce que votre pays peut faire pour vous, mais dites ce que vous pouvez faire pour votre pays), il permet de dessiner, en creux, les principales failles du système décentralisé à la française et qui expliquent largement le processus de fragmentation à l'œuvre dans le développement territorial aujourd'hui.

- La première faille réside dans la conception même de l'action politique territoriale : elle ne s'est pas encore véritablement dégagée du modèle national et tend à le reproduire à toutes les échelles. Or, une agglomération, un département ou une région ne se gouvernent pas comme une nation, ne serait-ce que parce que, on l'a dit, leur bien être et leur développement dépendent pour une part écrasante, de richesses produites ailleurs, du moins tant que l'on n'aura pas décidé de régionaliser les retraites et la sécurité sociale. Nous n'avons pas encore inventé de modèle d'exercice du pouvoir local qui permette de tenir compte de cette réalité, à savoir que les territoires infra nationaux ne sont pas autonomes.
- La deuxième faille réside dans la confusion permanente entretenue entre compétitivité et compétition. Ce n'est pas parce que l'espace local prend parfois les aspects d'une foire d'empoigne entre différents territoires qu'il en devient plus compétitif au regard de critères nationaux ou internationaux. Ce régime alimente une forme de guerre de tous contre chacun (qui n'interdit pas, bien heureusement, quelques alliances stratégiques) et peut empêcher de faire les choix stratégiques décisifs en matière de localisation des activités et des fonctions et de spécialisation économique des territoires. Il n'est pas certain, au total, que le "développement" constitue un mandat décisif et généralisé des élus locaux, surtout s'il consiste à entrer en conflit avec ses voisins pour obtenir des ressources allouées par l'échelon supérieur ou attirer les ménages à hauts revenus.
- La troisième faille réside dans les instruments de pilotage nationaux et locaux du développement territorial. La période des contrats est manifestement terminée, et a fait place aux "appels à projet", comme le montre Renaud Epstein<sup>[12]</sup>, où chaque échelon prétend stimuler l'imagination des échelons inférieurs par l'ouverture de concours. Ce régime alimente à l'évidence l'illusion de l'autonomie territoriale et en aggrave les effets. La revendication de l'égalité de traitement a du coup fait place à une revendication de "l'égalité des chances" dans la compétition entre les territoires, qui apparaît comme une version contemporaine et moderne de l'équilibre territorial.

Ces trois failles relèvent de registres, et donc de "remèdes" différents. Le premier registre est évidemment juridique et institutionnel : la compétition en cascade et la revendication du "droit au développement" sont d'autant plus virulents que les collectivités sont sur un pied d'égalité formelle. La différenciation des régimes institutionnels et des ressources juridiques (par exemple en introduisant une hiérarchie des collectivités locales entre elles) constitue à l'évidence l'un des éléments permettant de réguler le système. Mais c'est insuffisant : si les régions affichent aujourd'hui une stratégie d'équilibre territorial, au détriment souvent des enjeux métropolitains, ce n'est pas seulement parce qu'elles sont juridiquement faibles, c'est aussi parce que la territorialité constitue le seul modèle de référence de

l'exercice du pouvoir. Or tous les problèmes du développement ne sont pas solubles dans le territoire. C'est pourquoi il faut amener les démarches de développement à se déterritorialiser, à sortir des limites des circonscriptions électorales : ceci est vrai pour les agglomérations et les pays, mais aussi pour les régions. C'est ce qui se joue avec ce que Daniel Béhar appelle les "machins", la tentative de certains pouvoirs locaux (plus ou moins encouragés par l'Etat) de déterritorialiser certains aspects de leurs démarches de développement, en créant des espaces de coopération "inter territoriales" permettant de traiter d'enjeux pour lesquels l'approche territoriale serait contre productive. C'est aussi ce qu'a tenté l'Etat avec les appels à coopération métropolitaine, dont la plupart s'est transformée, après intervention des régions en vastes réseaux informels regroupant la quasi-totalité des villes moyennes autour des métropoles.

Enfin, cette logique de déterritorialisation du développement local doit prendre une dimension politique, au sens de la formation d'accords politiques inter échelons. Il faut trouver les moyens de construire, à l'échelle nationale et régionale, des "conférences d'exécutifs" permettant de fonder des accords et des alliances entre les échelons sur des stratégies communes, de façon, autant qu'il est possible, à concilier les intérêts d'échelle que la logique de projet tend à opposer. Plus que le contrat ou le concours, l'avenir du développement local (et sans doute national) passe par la construction de maîtrises d'ouvrage partagées sur des projets d'intérêt régional ou national entre l'Etat, les régions et les grandes villes : c'est dans ce cadre que doivent se débattre les objectifs de localisation des grandes fonctions et de spécialisation économique des territoires.

L'acte II n'a fait, somme toute, qu'aggraver les maladies infantiles de la décentralisation et particulièrement ceci qu'elle participe de la dissociation entre croissance et développement : les territoires métropolitains contribuent à la croissance mais ne bénéficient pas des retombées du développement; les territoires "résidentiels" bénéficient des effets vertueux du développement mais ne participent pas à la croissance. Pour réconcilier croissance et développement, il faut un acte III.

Janvier 2007, *Pouvoirs Locaux* n°72 I/2007 (mars)

---

[1] De nombreuses intercommunalités ont ajouté « métropole » au nom de la ville centre pour se nommer : Nantes, Rennes, Valenciennes, etc.

[2] ASCHER, F. (1995) : "Métapolis, ou l'avenir des villes" (Paris, Éditions Odile Jacob)

[3] Voir notamment dans Veltz P. (2005) *Mondialisation, villes et territoires*. Coll. Quadrige. PUF

[4] On trouvera beaucoup de ces éléments dans le premier rapport de l'Observatoire des Territoires, publié en 2005 à la Documentation Française

[5] Rasolofoarison J., 2000, « Les écarts de salaires entre régions s'expliquent surtout par la structure des emplois », *Insee Première*, n°738.

[6] il s'agit des activités locales produisant des biens et des services vendus à l'extérieur.

[7] Terrier Ch. et alii (2005) « En haute saison touristique, la population présente double dans certains départements. » *Insee Première* n°1050 – Novembre 2005.

[8] Voir notamment : Brigitte Baccaini (2001) « Les migrations internes en France de 1990 à 1999. L'appel de l'Ouest » *Economie et statistique* n° 344-4.

[9]

[10] La politique de décentralisation de la recherche francilienne représente l'un des plus grands succès de ces dernières années : elle est parvenue à réduire la part de l'Ile-de-France dans la recherche française de plus de 50% au début des années 1970 à moins de 40% aujourd'hui.

[11] Olivier Rey (2006) *Une folle solitude: le fantasme de l'homme autoconstruit* (Seuil).

[12] Epstein, Renaud, « Gouverner à distance », *Esprit*, déc. 2005.