



*Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire  
Repenser le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire*

Contribution de : **Denis Carré\***

Novembre 2017

**L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU PRISME DU COUPLE  
« ENTREPRISES ET TERRITOIRES »**

Comme le suggère le titre de notre papier, il s'agit d'aborder la question de l'aménagement du territoire à travers une lecture très partielle (sinon partielle !) privilégiant l'entreprise et la base compétitive / productive des territoires. On pourrait résumer ainsi : en quoi les politiques d'aménagement peuvent-elles participer à favoriser le maintien / renforcement des capacités compétitives des territoires.

Dans cette perspective, les propositions contenues dans le rapport du Sénat nous paraissent relativement limitées dans la mesure où peu de propositions sont avancées en ce qui concerne la compétitivité des territoires, le seul point d'entrée concernant les actions en faveur du « développement local ». Or la diversité des « performances des territoires » et la complexité des mécanismes de développement (§1) impliquent sans doute des interventions plus étendues et sans doute plus stratégiques (§4). Le « vecteur métropolitain ne peut à lui seul, à travers l'hypothèse de ruissellement ou débordement suffire à accompagner le développement des territoires alentours (§2) et que dire encore de la métropole francilienne, grande oubliée de la problématique d'aménagement du territoire depuis des décennies (3§).

*§1/ Les disparités économiques territoriales, fruits de mécanismes complexes*

L'observation de l'ensemble des territoires (ici la France métropolitaine) conduit à souligner des profondes particularités locales au-delà de tendances longues mises en perspective en particulier depuis la crise des années 1975. Le basculement opéré (Aydalot, 1985) du nord est vers l'ouest et le sud dans les dynamiques de l'emploi en particulier recouvrent en fait des phénomènes multiples que ni l'hypothèse de désindustrialisation, ni les mécanismes de redistribution (Davezies), ni encore les politiques d'aménagement ne peuvent à eux seuls justifier.

Si l'on considère les variations d'emploi au niveau des Zones d'Emploi depuis le début de la décennie 2000, les dynamiques observées cristallisent à la fois des mécanismes « structurels » (le poids de l'industrie par exemple) mais aussi, beaucoup des phénomènes « locaux », plus « invisibles ». (Carré, Levratto, 2013, 2016)

Bien évidemment, la dynamique d'un territoire repose sur une combinaison, un système d'éléments tenant aux infrastructures, aux profils sociaux-culturels et aux tissus économiques (OCDE). De fait les trajectoires de développement des territoires relèvent d'un équilibre harmonieux entre ces dimensions

(Cf. ODIS). A contrario, les seules politiques d'aménagement, qu'elles soient nationales ou locales, nous paraissent insuffisantes si l'on considère qu'un des objectifs, si ce n'est le premier objectif vise à favoriser l'attractivité et la compétitivité d'un territoire.

Schématiquement, les disparités en matière de performance des territoires recouvrent trois catégories de phénomènes indispensables à apprécier afin de développer des actions en faveur de l'entreprise et de l'emploi les plus pertinentes et efficaces possibles.

La première catégorie concerne le profil socio-économique local, l'ampleur de la base productive au regard des activités résidentielles, le portefeuille même d'activités au sein de cette base productive. La seconde catégorie a trait à l'impact de phénomènes extérieurs associés, en particulier, à la proximité à d'autres territoires et à l'insertion des firmes dans des réseaux multiformes. Il importe en effet d'apprécier les effets de l'insertion du territoire concerné que ces effets soient favorables (une dynamique tirée par exemple par la proximité à une métropole) ou bien plutôt défavorables. Il peut en effet apparaître des effets de captation de ressources (humaines en premier lieu) qui affaiblissent les capacités productives (un territoire métropolitain peut également participer à réduire le potentiel local par exemple à travers les mobilités). On devine ici le caractère ambivalent de cette relation entre des territoires de poids ou densité inégaux. Enfin, la troisième catégorie concerne les différents acteurs et institutions locales. En effet, il ne peut être question de considérer, comme certains le suggèrent, que les différents acteurs participant à des degrés divers au développement économique local, travaillent dans le même sens et en pleine coopération. En effet, il ressort de nombreuses observations et analyses, que les trajectoires territoriales de succès dépendent largement de cette capacité collective multiforme de coopération tant entre acteurs privés qu'entre acteurs publics et ce fameux couple privé / public. Alternativement, on évoque les défauts de coordination qui caractérisent nombre de territoires qu'ils soient métropolitains ou appartenant aux zones de faible densité.

En résumé, un développement réussi s'appuie le plus souvent sur un processus de constitution d'un écosystème productif ou entrepreneurial plus ou moins articulé autour d'une logique de spécialisation ou spécification. L'efficacité de cet écosystème sera d'autant plus grande que l'ensemble des éléments constitutifs (entreprises, grande et petites, acteurs privés, publics, producteurs d'innovation et de technologie, etc.) développeront des actions communes, définiront des axes de développement complémentaires ou partagés, etc. On sait toutefois que l'application de ces principes généraux repose sur l'amélioration de la qualité des pratiques collectives qui ne se décrète pas toujours aisément et se concrétise dans un temps plus ou moins long.

## **§2/ Des dynamiques métropolitaines contrastées**

Si en tendances, les métropoles (au sens de la loi) sont globalement en dynamique de l'emploi en particulier, d'une part, certaines s'écartent sensiblement de ce chemin de croissance et d'autre part, il ne semble pas, que pour beaucoup d'entre elles, les mécanismes de débordement, de ruissellement, d'impact favorable en faveur des territoires alentours se vérifient (Brunetto et al., 2017). L'hypothèse qui fonde la démarche spatiale est donc pour partie en débat.

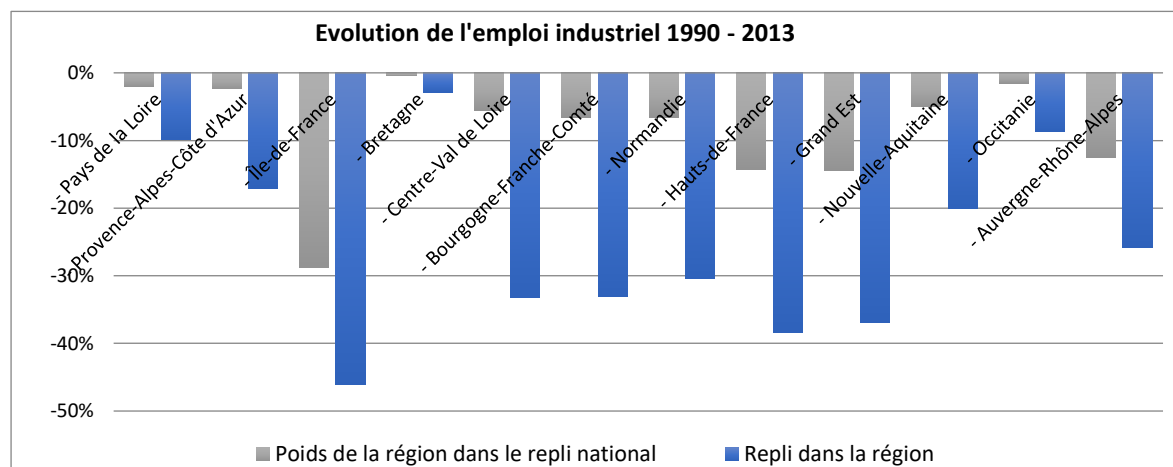
Cette hypothèse repose sur le principe que la dynamique métropolitaine impacterait favorablement les territoires alentours à travers des processus d'entraînement (les pôles de croissance de Perroux, aujourd'hui les fonctions métropolitaines), de diffusion, associés à la proximité, de « ruissellement » (effet de diffusion lié à la proximité spatiale, avantage relatif des territoires périphériques / complémentarité, foncier, prix, etc. (division fonctionnelle du travail / spécialisation). Ce sont ces mécanismes qui ont inspiré les lois récentes sur la réorganisation territoriale attribuant aux métropoles retenues des pouvoirs supplémentaires en matière de développement économique en particuliers. Alternativement, la Nouvelle économie géographique pense un développement déséquilibré à travers des mécanismes cumulatifs, l'agglomération produisant de l'agglomération (Baumont, Huriot, 1996) et circulaires (Baldwin, Martin, 2004). La dynamique métropolitaine reflète alors un avantage cumulatif associé entre autres aux nouvelles activités, nouvelles fonctions « métropolitaines ». Dans cette perspective, les processus de captation justifieraient des situations contrastées, favorables aux grands territoires denses et en défaveur des villes secondaires.

En résumé, du point de vue de la dynamique des entreprises et des territoires, par un jeu analytique subtil, il existerait autant de bonnes raisons d'affirmer la prééminence des grandes concentrations urbaines, que les avantages associés aux villes moyennes ou intermédiaires, sinon aux territoires à faible densité.

### §3/ L'enjeu francilien

Oublié par les politiques d'aménagement si ce n'est à travers les pratiques, bien anciennes, de déconcentration, cette région métropolitaine nous paraît devoir être remise en perspective pour au moins 3 motifs.

Le premier, évident, concerne son poids économique, technologique, de commandement en particulier du point de vue de l'économie compétitive. Or, et c'est le second motif, on peut s'interroger sur les « performances » de ce territoire et, de fait de son poids et de ses spécificités, de l'impact de celles-ci sur la compétitivité française. La figure suivante montre le repli de l'emploi de la base industrielle au niveau de chaque région et la part de ce repli au niveau national. Ainsi, près de 30% de la contraction de l'emploi industriel national tient au repli de plus de 45% de l'industrie francilienne.



Sources : calcul de l'Auteur à partir de Insee

Même si ce repli de l'emploi cristallise tout un ensemble de mécanismes, on considère que les performances de l'économie francilienne pourraient être supérieures à celles obtenues compte tenu des potentiels de recherche, innovation, création et production. Ces « écarts de performances » résultent de la combinaison d'un ensemble d'éléments (Gallois, 2011 ; Préfecture Ile de France, 2014 ; SRDEI, 2010 ; Carré, 2006).

La base compétitive francilienne est soumise à des phénomènes d'éviction de certaines activités (chimie, mécanique, etc.) qui renforcent les contraintes et difficultés causées par le recul des secteurs traditionnels au bénéfice des nouvelles activités.

Une large population de PME voit ses difficultés accrues par les phénomènes d'engorgement, les moindres ressources d'intermédiation, etc. sans totalement bénéficier des avantages que procure cet environnement hyper dense. La région présente ainsi l'image d'une « économie duale » (Préfecture de région, IdeF) et en fort repli des activités manufacturières.

Ceci introduit le dernier motif, lié aux précédents, et qui concerne la question de l'aménagement du territoire. Parmi les motifs susceptibles d'expliquer une part non négligeable de la contraction de cet appareil productif, on peut mentionner les pratiques des acteurs en matières foncières et d'aménagement, pratiques souvent en opposition avec le maintien / renforcement de l'appareil productif (Baumont, Carré, Levratto, 2016). De même, en quoi l'inégale dynamique des territoires et plus globalement le déficit de relations internes entre les territoires qui fonctionnent largement de manière isolée peuvent-ils participer à fragiliser ce tissu productif ?

On conçoit dès lors les nouvelles modalités de gouvernance d'un côté (avec la MGP) et de développement d'infrastructures de l'autre (GPE) comme autant de leviers pour favoriser les nouvelles formes de développement à la fois plus durable et efficace. On entend toutefois également les débats et interrogations sur ces politiques.

#### ***§4/ Eléments de débat : déterminisme structurel et stratégie des acteurs***

##### *Une politique d'aménagement en faveur de la base compétitive : l'inversion des normes*

Affirmer la place fondamentale des activités de la base compétitive et en particulier de la base manufacturière, conduit à défendre l'idée qu'il est nécessaire d'inverser la hiérarchie des normes en particulier au sein des territoires métropolitains pour lesquels les pressions foncières et pratiques locales conduisent à des phénomènes d'éviction des entreprises industrielles (Baumont, Carré, Levratto, 2016). Il semble que le soutien des pouvoirs publics régionaux et nationaux s'impose afin d'accompagner les collectivités de bases, confrontées à ces pressions, dans leur volonté de maintenir un tissu productif.

##### *L'acteur et le système : remettre en cause les déterminismes structurels*

Les politiques infrastructurales concernant l'aménagement du territoire (national, régional ou infra) ou encore le soutien aux configurations spatiales (métropoles en premier lieu) reposent sur l'hypothèse standard d'un impact « mécanique », structurel, allant des engagements aux résultats. Or, du point de vue analytique mais bien évidemment plus encore du point de vue politique, il importe de considérer que l'action économique locale ne peut être conçue et *a fortiori* menée sans tenir compte des différentes dimensions et composantes du système local.

L'efficacité de ces systèmes repose sur une combinaison d'éléments infrastructuraux, de dotations, de configurations sectorielles ou autres spécifiques et de la capacité / volonté des différents acteurs à favoriser la coopération.

Si le territoire est conçu comme un ensemble d'individus coordonnant leurs actions propres par des mécanismes stables et assurant cette stabilité grâce à d'autres mécanismes régulateurs l'idée de déterminisme ou la représentation linéaire des relations entre les objectifs et les moyens doit être rejetée au profit d'une logique méso-économique. Dans cette approche ensembliste prévalent des successions d'effets cumulatifs, de boucles de rétroaction, etc. qui rendent inopérantes les simples transpositions de bonnes pratiques. La mise en œuvre de quelques dispositifs / dotations ne suffit plus alors à garantir l'efficacité d'un territoire, laquelle dépend, plus fondamentalement, des comportements des acteurs, du contexte et des spécificités locales.

#### ***Eléments bibliographiques***

- Baldwin R., Martin P., (2004) « Agglomeration and regional growth », chapter 60 in Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 4, pp 2671-2711, Elsevier
- Baumont C., Huriot JM, (1997) « Processus d'agglomération et définition de la ville », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, vol. 97, n° 4, pp. 515-524
- Baumont C., Carré D., Levratto N., (2016) « Dynamiques territoriales et politiques de développement économique en Ile-de-France » (Rapport), Conseil Régional Ile-de-France, Juillet,
- Brunetto M., Carré D., Levratto N., Tessier L., (2017) « Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants dans le domaine productif », rapport France Stratégie, CDC, CGET
- Carré D., Levratto N. (2013) « Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires », Etude AdCF et Institut CDC pour la Recherche
- Carré D., Levratto N., (2016) « Analyse qualitative de l'effet local : étude de territoires particuliers », Rapport, Institut CDC pour la recherche, AdCF, juillet
- Carré D., (2015) « Etude synthétique sur les forces et les faiblesses de la future métropole en matières économique et d'emploi » (Rapport), Mission de Préfiguration de la Métropole du Grand Paris, septembre

Carré D. (2006) « Les performances paradoxales de l'économie francilienne », **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, n°4, 2006  
OCDE (2010) « Comprendre et expliquer la croissance régionale »,  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264076549-4-fr>

\***Denis Carré**, Docteur es Sciences économiques, Laboratoire EconomiX, Université Paris Nanterre  
[Denis.carre@parisnanterre.fr](mailto:Denis.carre@parisnanterre.fr)