

# AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DEVELOPPEMENT ENDOGENE

Rapport au Conseil d'Analyse Économique  
18 Janvier 2001

par

Alain Lipietz  
CEPREMAP

Dans un monde qui a largement répudié les intentions, voire les capacités planificatrices accordées à l'État pendant les Trente glorieuses années de l'Après-Guerre, il flotte sur les mots "aménagement du territoire" comme un parfum rétro. Pris en étau entre la décentralisation, la construction européenne et l'hégémonie du marché, l'État aurait perdu toute responsabilité en la matière. Pourtant, depuis Sumer, la fonction d'"aménageur" est au principe de l'État lui-même, comme de la Cité ou de l'écriture. Choisir un axe et un moyen de transport, c'est déjà aménager le territoire, fixer le niveau de décentralisation administrative également.

Mais, depuis les années cinquante, l'aménagement du territoire a un sens plus précis : il s'agit d'organiser le développement économique sur l'ensemble du territoire, en alternative au simple jeu du marché du travail qui pousserait les résidents à se déplacer pour chercher un emploi. C'est en fait cette pratique-là qui s'est trouvée plus ou moins délégitimée et qui, retour de la croissance aidant, redevient d'actualité. Mais elle y revient avec des missions enrichies, évoquées par le titre de la nouvelle Loi d'Orientation pour l'Aménagement Durable du Territoire. Par ce terme de durabilité, qui traduit l'onusien "soutenabilité", on vise la volonté de "satisfaire les besoins des générations présentes, à commencer par celles des plus démunis, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs". Le rôle "social" de l'aménagement du territoire se voit ainsi conforté (on parle parfois d'équité spatiale), mais ancré dans une notion de durée. Cette durabilité appelle d'une part à une plus grande endogénéisation des ressorts du développement local, et d'autre part une plus grande prise en compte de la préservation de l'environnement, non seulement local, mais également global. Par exemple : pour autant que la France compte respecter ses engagements de Kyoto, chaque portion du territoire devra être aménagée en conséquence.

Dans ce texte, nous examinerons d'abord les arguments en faveur d'une politique d'aménagement du territoire, par opposition à un "laissez-faire" régulant la recherche d'emploi par la mobilité des personnes. Puis nous examinerons les limites de ce qui fut la politique d'aménagement du territoire à l'époque fordiste, et les nouvelles tendances "spontanées" d'évolution de la géographie humaine. Nous en déduisons des éléments de doctrine pour une politique renouvelée d'aménagement du territoire, fondée sur le "développement endogène", et nous concluons en soulignant les responsabilités qui continuent à incomber à l'État national.

## I - POURQUOI L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

“ Aménager le territoire plutôt que déménager les hommes ”... telle était l'intention de ceux qui, face au “ scénario de l'inacceptable ” (Paris et le désert français), se lancèrent dans la grande politique volontariste des années soixante. Et l'on peut dire que, tant que prévalut cette ardente obligation (jusqu'au milieu des années soixante-dix), l'entreprise fut couronnée de succès. Nous discuterons plus loin de la part du volontarisme dans ce succès. Mais le fait est là : dès 1968, le courant était inversé, la croissance de la mégapole française se retrouva systématiquement plus faible que ce qu'avaient prévu les révisions successives du Schéma Directeur d'Aménagement de la Région Parisienne, les campagnes de l'Ouest se couvrirent d'usines, le déclin des vieilles villes industrielles fut ralenti par l'arrivée de nouvelles industries, les métropoles d'équilibre connurent les premiers signes d'une spécialisation dynamique dans les activités de pointe (LIPIETZ, 2000a)

Il faut reconnaître que le dilemme “ Aménager le territoire (pour créer partout des emplois) ou déplacer les personnes ( vers là où l'emploi se créait ) ” impliquait au moins une donnée positive : de l'emploi se créait, ne cherchant plus qu'une localisation. Avec la crise, la question devint beaucoup plus difficile, et suscita l'objection : “ on déshabille Pierre pour habiller Paul ”, on “ casse ” la Seine St Denis pour colmater le désespoir de la Lorraine, et plus tard (sous le gouvernement d'Edith Cresson), “ on détruit des collectifs à Paris pour créer quelques emplois publics en région ”. Délégitimé, l'aménagement du territoire s'étiola. Quand revint la croissance, au cours des “ Trois petites Glorieuses ” de la fin des années quatre-vingt, l'aspirateur francilien avait repris sa puissance et absorba la majorité des emplois créés. Quand revint la stagnation des “ années Maastricht ”, l'Île-de-France, bénéficiaire du gonflement précédent, fut la première victime du retournement.

Cette oscillation Paris-Province dans une économie redevenue cyclique sur une pente très faiblement ascendante ne pouvait que confirmer le faible intérêt d'une conception de l'aménagement du territoire fondée sur la question “ où mettre les emplois quand ils se créent ? ”. Nous verrons qu'une telle question est intrinsèquement liée à un certain mode de création d'emploi, typique de l'âge d'or de la DATAR (l'époque "Delouvrier-Guichard"), celui du fordisme et des “ Trente Glorieuses ”<sup>1</sup>. La question que nous aurons alors à nous poser sera : “ et si un bon aménagement du territoire était une condition de la création accélérée d'emplois sur l'ensemble de la France ? ”.

Mais quand bien même il n'en serait pas ainsi... Admettons un moment l'image d'un monde sans cesse bouleversé par des innovations surgissant, mûrissant et déclinant dans un monde régulé par les avantages comparatifs et polarisé autour de centres de croissance cumulative à la Kaldor-Krugman (MARTIN et SUNLEY, 2000). Faudrait-il pour autant choisir la mobilité des personnes contre l'aménagement du territoire ? Certes pas.

Une première raison qui vient à l'esprit doit être écartée : la simple équité redistributive entre des citoyens supposés rivaux à leur glèbe natale. Cette équité *entre résidents* est de fait réalisée, pour autant qu'elle l'est dans un pays comme la France, par les mécanismes de redistribution et de solidarité interpersonnels “ a-spatiaux ” (la fiscalité et la Sécurité sociale, etc...), et d'ailleurs ces personnes *sont mobiles* sur le territoire national. Un cycle de vie “ géographique ” typique a survécu à la fin des Trente Glorieuses : naissance et

---

<sup>1</sup> On appelle fordisme le modèle de développement des “ trente glorieuses ” années de la croissance française, 1945-1975, modèle qui se retrouvait avec des variantes, dans tous les pays de l'OCDE. Fondé sur une production de masse taylorisée et mécanisée, tiré par une consommation de masse, il impliquait une forte intervention régulatrice de l'État et une organisation “ rigide ” du rapport salarial (conventions collectives, sécurité sociale). Sur le fordisme, sa crise et la variante française d'après-fordisme, voir LIPIETZ, 1996.

enfance en régions, montée vers les métropoles ou la mégapole francilienne pour une partie de la durée de la vie active, puis retour au “ pays natal ” pour la retraite. Ce cycle de vie explique plusieurs paradoxes :

- l’existence de transferts nets, organisés par les administrations publiques, d’un “ château d’eau ” monétaire riche (l’Île-de-France) vers les régions à faible produit régional par personne<sup>2</sup>;
- l’estompement des inégalités *de revenu* interrégionales (mais avec élargissement des inégalités de *produit* régional par tête), contrastent avec l’approfondissement des inégalités entre quartiers d’une même agglomération (DAVEZIES, 2001)
- la transformation, dès les années soixante-dix, de l’Île-de-France en “ château d’eau ” démographique, détrônant le rôle traditionnel du Massif Central (car c’est là où les couples, même d’origine provinciale, ont leurs enfants);
- le retour “ à la campagne ” dans les périodes de récession (années quatre-vingt dix).

Ce dernier point nous guide vers une piste plus intéressante : ce qui fixe ou rappelle la population vers le pays d’origine, et devrait conduire une société guidée par d’autres valeurs que l’économique à privilégier le développement harmonieux de tout son territoire, c’est la *viscosité patrimoniale* de l’espace. Quand une personne quitte son “ lieu d’origine ” pour aller là où se crée l’emploi à travers le tourbillon infini de la destruction créatrice, elle va vers un emploi et un revenu, mais quitte un patrimoine. Elle perd non seulement un logement éventuellement gratuit, hérité des parents ou fruit d’une épargne désormais dévalorisée par la crise de la région qu’elle quitte, mais surtout un “ capital social ” au sens de PUTNAM (1999) : tout le réseau de solidarités familiales et amicales, le crédit acquis auprès de voisins ou de commerçants, la reconnaissance sociale et professionnelle. Tous ces “ investissements de forme ”, perdus lors de déménagement des personnes, constituent la base d’une conception alternative de *l’aménagement du territoire* : le développement “ local ”, “ endogène ”, dont nous parlerons plus loin dans ce texte. Mais en tout état de cause, l’existence de ces puissants effets externes, liés à la proximité dans l’espace d’hommes et de femmes qui se connaissent, dont les qualifications correspondent à des investissements physiques, eux-mêmes coordonnés en système productifs locaux, est un obstacle majeur à la formation d’un équilibre général dans l’espace par le seul mécanisme des prix (y compris le prix du sol, le prix du transport etc. [LIPIETZ 1974, 1977]).

Si donc la réallocation de la force de travail par déménagement des personnes dans l’espace, selon le seul jeu de la loi de l’offre et de la demande, est a priori un processus sous-optimal, leur concentration autour de pôles de croissance, c’est-à-dire la reconstitution aléatoire d’un espace humain, en quelque sorte autour de “ lieux-aimants ” [MARKUSEN, 2000], peut, elle aussi, au-delà d’un certain niveau de concentration, engendrer de nouveaux effets pervers et conduire à de nouvelles sous-optimalités. Bien entendu, nul ne songe à contester les effets économiquement et même culturellement positifs de l’agglomération des personnes, confirmés depuis la révolution néolithique ! Base matérielle de la division du

---

<sup>2</sup> On songe évidemment à la retraite (LIPIETZ, 2000). Mais ce transfert se vérifie aussi pour les dépenses de santé. Ainsi, “ non-corrigée de l’effet d’âge ”, la hiérarchie des régions en matière de dépenses de santé remboursées place en tête les régions les plus pauvres (Limousin...). Corrigée de la structure des âges, elle replace l’Île de France du 22<sup>e</sup> au 1<sup>er</sup> rang, et le Limousin au 22<sup>e</sup> rang ! (BALSAN, 2000)

travail et surtout de la socialisation des savoirs et des savoir-faire, “ l’agglomération est à l’espace ce que l’apprentissage est au temps ” (BENKO, LIPIETZ, 1992b). Mais cet effet externe positif de l’agglomération urbaine rencontre lui-même les limites de l’écologie urbaine. Les humains n’étant pas des bosons capables de s’agglomérer en un seul point, ils sont bien obligés de se répartir dans des villes dont la superficie croît avec la population, où les déplacements quotidiens (rendus nécessaires si l’on veut conserver les avantages de l’agglomération) atteignent bientôt le temps d’un parcours interurbain, voire plus, et ce malgré tous les efforts d’un système de transports intra-urbains, d’autant plus coûteux que le prix du sol s’accroît, et d’autant plus générateur de nuisances que la population s’accumule. Quand la distance moyenne dépasse un certain seuil, *l’agglomération n’agglomère plus* : elle relègue une partie de ses habitants dans des ghettos<sup>3</sup>.

En outre, la ville occupe ce qu’on appelle une “ empreinte écologique ” : la superficie nécessaire pour assurer son approvisionnement et recevoir ses déchets. L’empreinte écologique de Londres occupe ainsi 125 fois la superficie de l’agglomération ; en gros, il faut compter 3 hectares par urbain européen. L’empreinte écologique étant nécessairement extra-urbaine, les distances entre le “ ventre ” de la ville et ses périphéries s’allonge rapidement avec la population, ce qui rend encore plus problématique la question des transports, à une époque où la lutte contre l’effet de serre, d’ardente obligation, tend à se transformer en obligation économique vitale<sup>4</sup>.

On peut caractériser le passage de la “ métropole ” en “ mégapole ” (ou mégalopole : GOTTMAN, 1961) par le seuil critique où les déséconomies d’agglomération l’emportent sur les effets positifs de celle-ci, comme une étoile, sous son propre poids, s’effondre en super-nova.

Ces deux arguments (la perte patrimoniale liée au déménagement des hommes, et les déséconomies nées de la mégapolisation) plaident pour un aménagement “ durable ”, harmonieux du territoire, avec un réseau de villes petites, moyennes, et de métropoles “ à taille humaine ”. Mais ces deux arguments restent en quelque sorte négatifs : il s’agit d’éviter l’inacceptable (et le contre-productif). Nous allons voir que des arguments positifs plaident aujourd’hui, y compris d’un point de vue socio-économique, en faveur de réseaux villes-métropoles.

## **II - ANCIENS ET NOUVEAUX DÉFIS DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.**

Nous l’avons dit, l’aménagement du territoire, au sens moderne, économique et social<sup>5</sup>, est né avec la période fordiste et l’éclosion de la production de masse dans l’industrie puis dans le tertiaire, après la Seconde Guerre Mondiale. En France, cette éclosion s’est accompagnée d’une modernisation extrêmement rapide des campagnes (phénomène qui n’est pas intrinsèquement lié au premier) et, aussi, d’un dépérissement des districts industriels de la

---

<sup>3</sup> On estime qu’en France 6 millions de personnes vivent dans 1400 “ quartiers défavorisés ”, généralement en périphérie urbaine. Bien entendu, quand les emplois sont en périphérie, il peut se former des ghettos centraux (comme aux États Unis).

<sup>4</sup> Voir l’intervention de Alain FAREL, “ La ville durable ”, CR de la réunion du 18 octobre 2000 de la *Commission Française du Développement Durable*, et WACKERNAGEL & REES, 1999.

<sup>5</sup> Il y a toujours eu un aménagement du territoire, c’est même, on l’a dit, la première fonction de l’État. L’État a toujours cherché à peupler les frontières, à amener pour les coloniser les terres insalubres, etc. Aujourd’hui encore, une politique “ explicitement territoriale ” (pour parler comme L. DAVEZIES, 2000) comme la politique de la montagne vise à “ internaliser les coûts découlant de dispositifs spatiaux s’imposant à des agents captifs ”. Autrement dit, l’État, souhaitant éviter la désertification des zones difficiles, y subventionne le maintien d’activités. On a pu prêter des “ jardiniers du territoire ”, rémunérés comme tels ”.

vieille France, celle du “ Tour de France par deux enfants ” (GANNE, 1992). Ce double phénomène provoqua l’apparition d’une offre de travail issue de la campagne et des villes petites et moyennes. Le premier mouvement de la population fut l’exode vers les grandes villes, et en particulier vers Paris : d’où la crainte d’un scénario “ Paris et le désert français ”. Tendence d’autant plus problématique que la modernisation ne “ libérait ” pas d’un coup toute la famille. Sur les exploitations agricoles mécanisées restaient nécessaires une ou deux unités de travail humain : que faire alors des enfants, des conjointes ?

L’organisation fordiste du travail offrait précisément une réponse à ce problème. Elle permettait en effet une division (y compris géographique) du travail en trois fonctions : les tâches de conception, de fabrication qualifiée, et d’exécution déqualifiée. Rien n’obligeait à tirer parti de la séparabilité physique des trois fonctions (les usines automobiles de la Seine ne la pratiquèrent pas dans les années cinquante). Mais rien ne s’y opposait non plus : les principes même de la production de masse standardisée autorisaient les ingénieurs et autres concepteurs à ne plus mettre les pieds dans les ateliers, et à peupler ceux-ci de travailleurs sans qualification autre que celles de l’agriculture ou des industries en déclin qu’ils avaient quittées. D’où la tendance à déployer les trois fonctions sur trois types de bassins d’emploi différents : les régions hautement qualifiées (typiquement la région parisienne), les régions à forte tradition industrielle, mécanique ou chimique (le Rhône, la Loire, le Nord et le Pas de Calais), et les régions d’exode rural ou de vieilles industries en déclin. Cette tendance obéissait à une rationalité microéconomique : les régions du III<sup>e</sup> type connaissant à la fois plus de chômage, moins de traditions syndicales, et offrant souvent (par articulation avec l’agriculture) un logement et une nourriture gratuite à la main d’œuvre industrielle souvent féminine, le salaire y était “ naturellement ” plus bas (LIPIETZ, 1977).

Ce déploiement des industries fordistes (automobile, équipement durable des ménages, etc.) en “ circuits de branches ” sur tout le territoire (en tout cas sur le Nord, le Centre et l’Ouest français) explique l’inversion de la mégapolisation, dès les années soixante. Il aurait pu s’effectuer spontanément, les usines puis les grands centres tertiaires peu qualifiés allant à la main d’œuvre, comme elles le firent au Royaume-Uni (vers l’Irlande), aux États-Unis (vers l’Ohio et la *Sunbelt*), comme elles le feront plus tard vers les “ Nouveaux Pays Industrialisés ” (LIPIETZ, 1985). Mais la DATAR encouragea, organisa, encadra, répartit ce mouvement vers les poches de chômage les plus menaçantes.

Méditons un moment cette expérience, qui marque encore profondément la conception standard de l’aménagement du territoire, en France, mais aussi en Italie, en Espagne, dans une moindre mesure au Royaume-Uni, et dans les instances européennes, comme à la Banque Européenne d’Investissement. L’idée, c’est qu’il appartient à l’État (ou au sur-État européen) de guider les emplois “ mobiles ” (en fait, le segment déqualifié des circuits de branche fordistes) vers les régions d’exode rural ou d’industries en déclin (mines, textile, sidérurgie sans accès à la mer, etc. Idée qui se subdivise en deux : qu’à partir des pôles de croissance métropolitains, des emplois devenus suffisamment banaux peuvent migrer ou essaimer vers des périphéries supposées passives ; que l’État doit canaliser ce transfert (ne serait-ce qu’en arbitrant entre plusieurs régions demandeuses). En fait, dès le début des années quatre-vingt, la remise en question de la seconde idée allait miner la première.

À vrai dire, les premières théorisations des circuits de branche (LIPIETZ, 1977) avaient engendré deux lignes d’évolution. Selon la première, puisque l’État ne faisait que redoubler une évolution que justifiait la microéconomie (la recherche de zones à bas salaires pour les emplois de faible qualification), la même dynamique fonctionnerait par le seul jeu des forces

du marché, en l'absence d'État-aménageur... par exemple à l'échelle internationale, vers des "Nouveaux Pays Industrialisés". Cette thèse, celle de la "seconde division internationale du travail" (FROEBEL, HEINRICHS, KREYES, 1980), fut réfutée par les faits : tous les pays sous-développés n'étaient pas également prédisposés à "recevoir" des emplois délocalisés (LIPIETZ, 1985). Et d'ailleurs, ce n'était déjà pas le cas de toutes les régions françaises (ni italiennes) dans les années soixante-dix : en particulier, le sud de la France échappa largement à l'industrialisation périphérique (LIPIETZ, 1977). La "nouvelle industrialisation" était en fait un produit de la sociologie *locale*. On évoquait à l'époque la nécessité d'élites ayant l'esprit d'entreprise, d'une main d'œuvre disposant d'une certaine qualification, etc. : arguments encore plus forts dans le cas de la délocalisation internationale. En somme, une région réceptrice d'emplois se caractérisait par certaines dispositions propres à les attirer, et ces qualités lui permettaient en fait d'en créer en même temps qu'elle en recevait (d'ailleurs, les établissements de la nouvelle industrialisation étaient plus souvent des firmes locales sous-traitantes que des ateliers délocalisés par les firmes nationales ou trans-nationales) (BENKO, LIPIETZ, 1992b).

Le même type d'argument s'appliquait à une variante plus "structuraliste" de la doctrine classique de l'aménagement du territoire : la théorie des "industries industrialisantes" et des "effets structurants des infrastructures". Il suffirait de mettre en place des infrastructures (routières, le plus souvent), ou quelques grandes industries de base (une plate-forme pétrolière ou sidérurgique), pour que "champignonnent" autour des petites industries ! Théorie à la mise en œuvre fort coûteuse, aux résultats décevants : les plates-formes "clé en main" restèrent des "cathédrales dans le désert", les autoroutes siphonnèrent les emplois locaux qui périllicitaient avant elles... sauf là où existait, préalablement, une dynamique sociale, un esprit d'entreprise régional.

Ces deux critiques du développement "exogène", dans une conjoncture nationale où de toute façon l'emploi global stagnait, ne pouvaient que susciter une théorie alternative, s'appuyant sur des exemples jusque là occultés : celle du "*développement endogène*". Dès la fin des années soixante-dix, le livre séminal d'Arnaldo BAGNASCO (1981) sur la "troisième Italie" (de la Vénétie à la Toscane en passant par l'Emilie Romagne : celle qui n'hérite ni de la vieille industrialisation Turin-Milan-Gènes, ni des transferts vers le Mezzogiorno) souligne l'importance de régions, anciennement rurales, qui se développent "par leurs propres forces". Dès le début des années quatre-vingt, STÖHR et TAYLOR (1981) parlent de développement endogène. En France, les travaux de COURLET et PECQUEUR<sup>6</sup> notamment relancent le débat sur les "systèmes productifs locaux". Enfin, PIORE et SABEL (1984) généralisent la thèse du développement endogène sous forme de "districts industriels" marshalliens ; plus fort : ils avancent que ce modèle serait la nouvelle forme du développement capitaliste, succédant au fordisme, et fondée sur la "spécialisation flexible". Le rapport salarial y serait beaucoup plus flexible que sous le fordisme, et les qualifications beaucoup plus élevées que dans le taylorisme : on reviendrait en somme au monde des ouvriers professionnels et des maîtres-artisans, dans des essais d'entreprises coopérant entre elles à l'échelle locale selon les principes de la réciprocité ne se réduisant ni à l'échange marchand, ni à la hiérarchie redistributive.

Nous ne chercherons pas à résumer ici vingt ans de débats autour ce qui est parfois apparu comme une nouvelle orthodoxie (voir BENKO & LIPIETZ, 1992, 2000). Il est devenu évident, dans les années 90, que le modèle des districts industriels ne s'imposait pas partout,

---

<sup>6</sup> Voir une synthèse de l'école française du développement endogène dans COURLET et PECQUEUR (1992)

même s'il est aussi bien illustré par la *Silicon Valley* (SAXENIAN, 2000) que par la machine-outil en Emilie-Romagne ou le district de la confection de Guamarra à Lima (CACÉRES, 2000). Le modèle de la grande entreprise multinationale déployant ses circuits de branches jusque dans les zones franches du Tiers-monde restera bien vivant, voire dominant (MARTINELLI & SCHOENBERGER, 1992) : c'est ce modèle que visent les critiques de la "mondialisation libérale". Mais il est resté deux grandes leçons de ce débat (BENKO & LIPIETZ, 2000b).

\* Pour tous les modèles, *la sociologie du local* est la condition préalable à leur déploiement. En ce sens, la réflexion sur le développement endogène a une portée universelle, à condition qu'elle s'attache à expliquer aussi bien les échecs que les réussites, et surtout la diversité des formes de la réussite. Il y a du développement endogène en essaim de PME, en halo autour d'un centre, diffus dans la campagne, ou en districts urbains...

\* Partout où les conditions locales ont permis un développement endogène, ce modèle se révèle plus compétitif que le modèle néo-fordiste flexible fondé sur la délocalisation (LEBORGNE et LIPIETZ 1992, LIPIETZ, 1997). Autrement dit, un développement endogène, c'est-à-dire fondé sur la qualification, la réciprocité et la mobilisation du tissu social local, permet de créer plus d'emplois et plus de richesses pour la population locale, à niveau égal de salaires et autres charges pour les employeurs, et pour un même niveau d'équilibre commercial entre l'aire considérée et le reste du monde, qu'un développement visant à "attirer les emplois" par des bas salaires, et une flexibilité à l'embauche plus forte.

À vrai dire, ce dernier point ne devrait pas nous étonner. Le modèle mythique de la "spécialisation flexible" de PIORE et SOBEL suppose que flexibilité à l'embauche<sup>7</sup> et qualification des salariés soient compatibles. En fait, pour un salarié donné, c'est impossible, sauf pour un spécialiste très qualifié vendant ses services comme une prestation au sein d'un milieu professionnel où il est reconnu (comme les informaticiens de la *Silicon Valley*), ou si la mobilité individuelle inter-entreprises est couverte par une garantie de revenu permettant d'affronter les situations de chômage comme des périodes de requalification au sein d'un tissu social robuste (comme en Emilie Romagne). Mais alors on reste dans le domaine de la réciprocité, typique des districts industriels, avec une "loyauté" forte entre *l'ensemble* des employeurs locaux et *l'ensemble* des salariés locaux.

Ainsi, s'opposeraient deux types de régions ou de pays, selon la nature des relations industrielles (capital-travail) :

\* les régions à forte qualification globale, avec des salaires et des garanties (individuelles ou collectives) favorables aux salariés, leur permettant d'accumuler du "capital humains" et faisant bénéficier leurs régions et leurs employeurs d'une rente de qualité et de productivité.

\* les régions à plus faible qualification globale (ce qui n'exclut pas la présence de concepteurs et ingénieurs sur-qualifiés), avec une plus forte flexibilité et de plus faibles salaires pour les moins qualifiés.

Ces deux "idéaux-type" ne se présentent évidemment jamais à l'état pur dans la géographie socio-économique (LIPIETZ, 1995). Mais il est intéressant de noter qu'ils sont très généralement couplés avec la typologie homologue de *l'organisation industrielle*, c'est-à-dire

---

<sup>7</sup> Par "flexibilité à l'embauche" on vise la facilité pour l'employeur de nouer et rompre le contrat salarial sans avoir à supporter les frais du chômage induit par sa rupture. Dans la suite de ce texte, on parlera simplement de "flexibilité", en n'ignorant pas qu'il existe d'autres sens du mot ("flexibilité interne" ou capacité d'adaptation).

des rapports entre donneurs d'ordre et sous traitants (LEBORGNE, LIPIETZ, 1992). A un pôle, les régions où les uns et les autres coopèrent, sur une base de réciprocité et d'engagement contractuel à long terme (qui fait parfois parler de "quasi-intégration"), à un autre pôle les régions où prédominent les attitudes "opportunistes" chez les donneurs d'ordre qui sélectionnent les sous-traitants les moins chers, fût-ce dans une région lointaine, et quitte à compromettre les capacités de ces sous-traitants à investir dans la recherche et le développement. Il est clair que cette attitude opportuniste, si elle maximise à court terme la rentabilité du donneur d'ordre, compromet à moyen terme, pour l'ensemble, le caractère innovant et la qualité relative des produits régionaux.

Que les typologies régionales des relations industrielles et de l'organisation industrielle se superposent n'est pas très étonnant (la limite entre les deux étant souvent floue). Cela montre surtout qu'il s'agit d'un effet sociétal local : une spécificité régionale quant à la "culture du lien social" ("l'atmosphère industrielle", comme disait Alfred Marshall).

Les régions caractérisées par des rapports "loyaux" (au sens de Hirshman), entre les entreprises et leurs salariés ou leurs sous-traitants relève d'une culture "principal-agent" qui maximise leur résultat commun, au prix d'un partage plus équitable entre les partenaires. La valeur ajoutée régionale par tête est donc tendanciellement supérieure (donc la compétitivité plus forte), même si la rentabilité du "principal" (l'employeur et donneur d'ordre) est plus faible. Il est clair que, dans un monde soumis à la concurrence non seulement commerciale mais également financière, cette ultime réserve pèse lourd. Par ce biais, le "mauvais capitalisme peut chasser le bon", comme on a pu le voir dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, entre les États-Unis et l'Allemagne par exemple. A cette réserve près, très importante mais qui sort du champ de ce texte, il est clair qu'une politique visant au développement régional plutôt qu'au déménagement des personnes doit privilégier cette forme de qualification et de renforcement du lien social local, du partenariat, de la contractualisation de moyen terme entre acteurs locaux (y compris les syndicats), afin d'encourager le "développement endogène", plutôt que de revenir à l'ancienne doctrine d'aménagement du territoire, justifiée microéconomiquement (on l'a vu) par... la recherche de zones à bas salaires, haute flexibilité, basse qualification.

En matière de géographie humaine, les conséquences du choix entre les deux tendances d'évolution "post-fordiste" du rapport salarial sont en effet dramatiques. Plus un pays joue la carte de la flexibilité, plus la réallocation "spontanée" des personnes et des emplois s'effectue autour de centres de croissance cumulative, par agglomération en quelque sorte stochastique : offreur et chercheur d'emplois se précipitent vers les pôles où le marché de l'emploi est le plus actif, comme autour de Londres ou de Paris. À l'inverse, les régions qui fondent leur développement sur une mobilisation organisée de leurs savoir faire s'organisent en réseaux de villes moyennes et de métropoles à taille humaine, comme en Italie du Nord, en Bavière ou dans les pays rhénans (LIPIETZ, 2000a).

Au Sommet de Lisbonne (Avril 2000), l'Europe a fait collectivement le choix (au moins, verbalement !) de fonder sa compétitivité intercontinentale sur l'excellence en matière de qualification. Ce choix se diffracte naturellement sur chacune des régions d'Europe. En effet, contrairement au choix inverse (la compétitivité par la flexibilité), il n'entraîne pas d'effet pervers par paradoxe de composition. Lorsque plusieurs régions sont en concurrence "par la flexibilité", chacune va chercher à être plus flexible, avec de plus bas salaires, que sa voisine, le résultat d'ensemble étant la stagnation de la demande collective. Une concurrence



fondée sur l'intensité du lien social et la qualification pousse au contraire chaque région à améliorer sa qualification et à mieux en partager les fruits, avec des effets d'émulation et de croissance de la demande effective de l'ensemble (national ou européen). Voyons à présent quelle " nouvelle doctrine de l'aménagement du territoire " déduire de ce choix fondamental.

### III - POUR UN DEVELOPPEMENT ENDOGENE REGIONAL.

Pour aborder la question du développement régional, il est commode d'adopter un schéma simple, vrai d'un point de vue comptable, mais plus complexe à interpréter d'un point de vue socio-économique : le vieux modèle de la " base exportatrice " (NORTH, 1955, SOMBART, 1916). Tous les revenus et les emplois d'une région peuvent être décomposés en deux sous-ensembles :

– *la base exportatrice* : ensemble des emplois affectés à l'exportation hors de la région, ou plus exactement dont la contrepartie monétaire vient de l'extérieur de la région ;

– *le secteur domestique* : ensemble des activités au service de la région, c'est-à-dire dont la contrepartie monétaire vient de la région, qu'elles soient *induites* par la base (échanges entre les agents de celle-ci et les autres) ou "*communautaires*" (division du travail au sein du secteur domestique).

Économiquement, la base exportatrice permet d'une part de financer les " importations " de l'ensemble de la région, d'autre part elle amorce (d'abord vers le sous-ensemble " induit ") un effet keynésien de distribution de ses revenus, qui suscitent une demande locale, donc d'autres emplois et revenus locaux. Mais on voit tout de suite l'ambiguïté : le second effet (keynésien) est totalement indépendant du caractère véritablement " exportateur " de la base. Un grand équipement public tirant ses revenus d'une source suprarégionale (un grand hôpital public, une base militaire de l'OTAN...) suscitent le même effet monétaire keynésien et des emplois induits, directement (fournitures diverses d'origine locale en biens et services), et indirectement (dépenses locales des employés de l'hôpital ou de la base militaire). C'est ce qui rend difficile l'appréciation du statut économique de ces grands établissements publics : un hôpital est fonctionnellement au service de sa région (ce n'est pas le cas d'une base militaire), mais il appartient monétairement à la base exportatrice, c'est un outil exogène d'aide au développement régional !

Laissons cette remarque de côté pour le moment et ne nous préoccupons que des " vrais " bases exportatrices de biens et de services, qu'il s'agisse de centres de traitement des dossiers d'assurance ou d'usines d'assemblage automobile (selon l'ancienne pratique de l'aménagement du territoire), ou d'un tissu semi-rural d'entreprises de confection comme celles de Choletais ou de la Vénétie (dans le cas d'un développement endogène). Trois facteurs vont déterminer le niveau d'emploi et de richesse distribuée dans la région : la qualité de la base exportatrice, le coefficient keynésien régional, et la qualité de l'emploi induit et communautaire. Une stratégie de développement endogène peut jouer sur les trois facteurs.

Comme l'a montré le microcosme italien (où les régions obéissent à des modèles fortement contrastés qui peuvent être comparés), des rapports partenariaux capital-travail et entre les entreprises résultent d'une culture régionale parfois fort ancienne : ce qu'on appelle la " construction sociale du marché " (BAGNASCO, 1988). Cette culture n'est en effet ni

donnée ni refusée de toute éternité, elle peut évoluer en une ou deux générations<sup>8</sup>. Elle s'exprime dans la consolidation d'un partenariat exigeant, voire conflictuel, entre les représentants du travail (les syndicats), ceux du capital productif (les Chambres du commerce et de l'industrie), les banques locales, les administrations locales, et le système de formation scolaire et professionnel local (LEBORGNE et LIPIETZ, 1992). Cette construction sociale implique elle-même une mobilisation dans cette direction des "intellectuels" locaux (au sens de Gramsci) : élites du syndicalisme et du monde des affaires, forces politiques locales, journalistes, enseignants etc...

Comme on le voit, le rôle de l'État central (ou de l'Europe) est alors bien différent de celui qui était le sien en France dans les "années Delouvrier-Guichard". Il s'agit moins de déplacer des emplois vers les régions qui en manquent que d'aider à la mobilisation des acteurs locaux. Il peut le faire d'abord en faisant connaître les meilleures pratiques, par des colloques, instituts de formation, etc. Il le peut surtout en favorisant la mise en place de structures administratives dynamisantes, analogues au couple *comprorensori*-régions de l'Italie. En France, le couple pays-régions (au sens de la LOADDT) pourrait en être l'équivalent (VOYNET, 2000). De ce point de vue, le rapport de la Commission Mauroy sur le second âge de la décentralisation apparaît trop peu ambitieux, et reste figé sur une structure depuis longtemps inadaptée, le couple commune-département.

Le second facteur (le coefficient multiplicateur régional du revenu distribué localement par la base exportatrice) dépend évidemment de la tendance des entreprises et des ménages à se fournir localement. Il y a là un problème d'offre (qui nous conduit au troisième facteur), mais aussi un problème de demande : la préférence spontanée pour le fournisseur local. Cette préférence<sup>9</sup> est évidente dans le voisinage des districts marshalliens du nord de l'Italie ou du Sud de l'Allemagne (Bade-Wurtemberg, Bavière). Elle est, elle aussi, fondée sur un principe de réciprocité : se fournir localement est la condition pour avoir durablement un fournisseur à proximité ! La construction d'une telle culture implique les mêmes moyens que précédemment, élargie aux biens de consommations et aux services locaux (négociation entre la distribution et la production locale, mise en valeur par les collectivités locales du patrimoine artisanal ou gastronomique local, etc.). La dynamique même de cette reconnaissance locale du fournisseur local peut d'ailleurs conduire à promouvoir ses produits et ses services en nouvelle base exportatrice (tourisme, produits de terroir, etc.).

Enfin, le développement des services locaux à la communauté elle-même implique notamment "l'activation des dépenses passives du chômage", par la mise en place d'un tiers secteur d'économie sociale et solidaire (LIPIETZ, 2000b), par un partenariat entre les petites entreprises à marché local, les administrations locales, et le secteur associatif ou coopératif local.

Comme on le voit, le jeu sur ces trois facteurs implique, chez les acteurs locaux, la prise en compte des mêmes principes de réciprocité ("je fais aujourd'hui pour toi, confiant que tu feras demain pour moi"). Très significativement, les régions riches de la troisième Italie (frange sud des Alpes, Vénétie, Emilie Romagne, Toscane) connaissent également le plus dense réseau de "coopératives sociales" du tiers-secteur.

#### **IV - QUE RESTE-T-IL A L'ÉTAT ?**

---

<sup>8</sup> Que l'on pense aux transformations de la Bretagne après-guerre, au rôle du C.E.L.I.B.

<sup>9</sup> Parfois taxée d'esprit de clocher, ou de favoritisme quand il s'agit de commande publique.

Si elle veut éviter la menace d'une mégapole francilienne engorgée de Dreux à Meaux et de Creil à Montereau, la France doit, de toutes ses forces, privilégier la mise en place d'un maillage de métropoles d'équilibre, elles-mêmes insérées dans un maillage de villes moyennes et petites, pour éviter que les métropoles ne reproduisent régionalement le couple mégapolisation-désertification. Pour cela, il faudra d'abord compter sur la dynamique endogène des régions. A l'an 2000, le bilan n'est d'ailleurs pas désespérant : Nantes-Saint-Nazaire, Toulouse et Strasbourg sont devenues de grandes métropoles, des métropoles plus petites mais portées par leur propre dynamique s'affirment (Rennes, Poitiers, Montpellier), les métropoles anciennes (Lille, Lyon, Marseille) connaissent une véritable redynamisation (pas forcément en leur ville-centre d'ailleurs : voir le cas de Marseille analysé par MOREL, 2000). Au total, ce sont les villes formant un vaste U au large de Paris qui se sont montrées les plus dynamiques dans la stagnation des années quatre-vingt-dix, et jusque, semble-t-il, dans la reprise économique actuelle (GUIGOU et alii, 2000)

Pour encourager cette évaluation, que reste-t-il à l'État national ?

D'abord, on l'a dit, il est le grand pourvoyeur de la " base monétaire régionale " de tout développement endogène : par ses dépenses universelles d'État-providence, par le maintien imperturbable d'un réseau hiérarchisé d'établissements de services publics. Cela ne signifie nullement que la carte précise des réseaux de services publics doive rester immuable, mais que sa densité à l'échelle des " pays " ne doit pas décroître<sup>10</sup>. Quant à la politique socio-fiscale redistributive, elle doit être organisée à l'échelle la plus vaste possible, sauf à provoquer des effets pervers. Pour un même niveau de revenu, un agent serait en effet considéré comme riche dans une région pauvre et pauvre dans une région riche. Il serait alors contributeur net dans le premier cas, et bénéficiaire dans le second (DAVEZIES, 2000a).

Laurent DAVEZIES, qui fait un usage extensif de la théorie de base monétaire régionale sous son aspect keynésien, souligne avec raison que, dans aucune région française, la somme des salaires privés n'est supérieure à la somme des salaires des emplois publics et des revenus de transfert, et que symétriquement la majorité des emplois créés sont des emplois de services à la population résidente. Il en résulte que les régions les plus créatrices d'emplois sont les régions résidentielles et le sont d'autant plus que le revenu des résidents est important, et que donc la croissance de la base monétaire régionale devient une vraie politique d'aménagement du territoire.

Il faut aller plus loin dans cette perspective. En fait, cette croissance de l'emploi " domestique " reflète un phénomène plus profond : alors que les secteurs primaires, secondaires et même tertiaires (commerce, finance) s'automatisent de plus en plus, les emplois que Roger SUE (1997) appelle " quaternaires ", ceux consacrés à s'occuper du corps et de l'esprit des autres (santé, éducation, culture) sont appelés à un développement indéfini, et cela pour deux raisons (LIPIETZ, 1996). D'une part, l'individualisation croissante de nos sociétés (recul de la famille, etc) rendra de plus en plus marchande ou semi-bénévole les activités autrefois gratuites et domestiques. D'autre part, l'allongement de la durée de vie et du temps libre élargira ce type de demandes (LIPIETZ, 2000b). Il en résulte qu'une région " productive " sera demain, non plus seulement une région riche en hauts-fourneaux ou au centre de gestion bancaires, mais une région riche en équipements et services quaternaires maximisant la " douceur de vivre ".

---

<sup>10</sup> Je pense évidemment à la négociation sur la réforme de l'Administration des finances, et à l'ultime compromis proposé par la direction qui, sur le principe, me semblait raisonnable.

Ensuite, on l'a vu, les possibilités de développement endogène dépendent largement de la qualité du rapport salarial ou des activités "communautaires". Or, les formes institutionnelles de régulation de ces rapports socio-productifs resteront encore le plus souvent construites au niveau national (législation sociale, modalités et enjeux de la négociation collective, formes et régime juridico-fiscal du tiers secteur). Pour éviter la mégapolisation francilienne, il faut (non-intuitivement !) renforcer la négociation collective, assouplir les règles régissant le financement de l'économie sociale et solidaire, promouvoir par des réformes législatives la coopération entre l'administration régionale, le système de formation professionnel et universitaire régional et l'économie régionale, etc.

C'est en effet en renforçant les alternatives de localisation dans d'autres métropoles, y compris à la périphérie du Grand Bassin Parisien<sup>11</sup>, que l'on pourra contenir vraiment la croissance démographique francilienne, ralentie en taux, mais qui reste prépondérante en valeur absolue. Cela implique bien davantage une mobilisation de ces attracteurs potentiels qu'une limitation autoritaire de la croissance francilienne. Or nous avons vu qu'une métropole régionale est d'autant plus capable de nourrir sa propre croissance qu'elle pratique un mode de développement endogène, fondé sur la mobilisation partenariale des acteurs locaux. En prend-on le chemin ? Un signe positif pourrait en être la différence entre la croissance actuelle et celle des "trois petites glorieuses" de la fin des années quatre-vingt. Contrairement à il y a dix ans, les métropoles "loin de Paris" semblent profiter de la reprise au moins autant, voire nettement plus (en taux, pas en valeur absolue !) que la mégapole francilienne. Signe que l'accumulation des réformes décentralisatrices, la nécessité de franchir les récessions "en comptant sur ses propres forces", la culture de négociations induite par les modalités de la réduction du temps de travail, ont peut-être fini par créer des réflexes de réciprocité, de partenariat local.

Ce qui est vrai pour le secteur de la base exportatrice est encore plus vrai pour le secteur domestique "quaternaire". Les Rencontres régionales de l'économie sociale et solidaires ont révélé des pléiades d'acteurs qui n'attendent de Paris qu'une chose : une adaptation législative du "tiers secteur" leur permettant de donner pleine mesure à leur créativité (LIPIETZ, 2000b).

Enfin, la localisation des grands équipements indivisibles nationaux (un accélérateur de particules, un aéroport international) dépend de l'arbitrage gouvernemental. Sur la base de l'organisation d'un débat national, il conviendra de tout faire pour éviter qu'ils finissent par tomber là où la dynamique spontanée les attire : dans la "super-nova" francilienne.

Cela implique une rupture radicale avec le mode de pensée "mégapolitain" : puisque c'est à Paris qu'il y a déjà le plus de demande, c'est là qu'il faudrait installer l'offre supplémentaire. Or il n'y a aucune raison pour installer un grand équipement scientifique en Ile-de-France, quand plusieurs métropoles en formation dans des lieux attractifs ne demandent qu'à éclore (par exemple en Val de Loire), il n'y a aucune raison d'installer aux portes de Paris un *hub* de correspondance entre les vols internationaux et les destinations en région ou dans les pays proches...

---

<sup>11</sup> Il s'agit bien de la périphérie lointaine, et non rapprochée, de l'Ile de France, afin de ne pas reproduire l'erreur des années 60 : des villes nouvelles trop proches de Paris et qui finissent par s'agglomérer à sa grande banlieue sans avoir jamais pu se constituer en centres urbains. Autrement dit, pour parler comme *le Livre blanc sur le grand bassin parisien* de la DATAR, il faut privilégier la "ceinture des cathédrales" et laisser à sa vocation agricole la "ceinture du blé". Voir LIPIETZ 2000a.

Ici, la volonté politique reprend tous ses droits. C'est peut-être l'héritage le plus précieux de la période classique de l'aménagement du territoire...

## BIBLIOGRAPHIE

- BAGNASCO A. [1977]  
*Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologne.
- BAGNASCO A. [1988]  
*La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologne.
- BALSAN D. [2000]  
“ Les disparités interrégionales des dépenses de santé : une analyse à partir des dépenses remboursées par l’assurance maladie en 1997-1998 ”, *Etudes et résultats* (DREES) n°95, décembre .
- BENKO G., LIPIETZ A. [1992a]  
*Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, P.U.F., Paris.
- BENKO G., LIPIETZ A. [1992b]  
“Le nouveau débat régional : positions”, in BENKO & LIPIETZ [1992a]
- BENKO G., LIPIETZ A. [2000a]  
*La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, P.U.F., Paris.
- BENKO G., LIPIETZ A. [2000b]  
“ Géographie socio-économique ou économie géographique ? ”, in BENKO & LIPIETZ [2000a]
- CACÉRES C.[2000]  
“ Un district vigoureux dans une économie en détresse : le miracle Gamarra ”, in BENKO & LIPIETZ [2000a]
- COURLET C., PECQUEUR B.[1992]  
“ Les systèmes industriels localisés en France : un nouveau modèle de développement ”, in BENKO & LIPIETZ [1992a]
- DAVEZIES L.[2000]  
“ Les fondements d’une intervention publique en faveur du développement territorial ”, *Territorial Outlook 2000*, OCDE, Paris
- DAVEZIES L.[2001]  
“ Revenu et territoires ”, *Conseil d’Analyse Economique*, cette livraison.
- FROBEL F., HEINRICH S., KREYES O. [1980]  
*The New International Division of labour*, Cambridge Univ. Press/Maison des Sciences de l’Homme, Paris.
- GANNE , [1992]  
“ Place et évolution des systèmes industriels locaux en France : économie politique d’une transformation ”, in BENKO & LIPIETZ [1992a]
- GOTTMAN J. [1961]  
*Megapolis*, Twentieth Century Fund, New York.
- GUIGOU J.-L. *et alii* [2000]  
*Aménager la France de 2020*, DATAR-LA Documentation Française, Paris
- LIPIETZ A. [1974]  
*Le tribut foncier urbain*, Maspéro, Paris.
- LIPIETZ A. [1977]  
*Le Capital et son espace*, Maspéro, Paris.
- LIPIETZ A. [1985]

- Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-monde*, La Découverte, Paris.
- LIPIETZ A. [1996]  
*La société en sablier*, La Découverte, Paris.
- LIPIETZ A. [1997]  
“The World of Post-Fordism”, *Review of International Political Economy*, 4:1, Spring
- LIPIETZ A. [2000a]  
“Face à la mégapolisation : la bataille d’Ile-de-France”, in BENKO & LIPIETZ [2000a]
- LIPIETZ A. [2000b]  
*Sur l’opportunité d’un nouveau type de société à vocation sociale*, Rapport final relatif à la lettre de mission de Madame la ministre de l’Emploi et de la Solidarité, <http://lipietz.net>
- MARKUSEN A. [2000]  
“Des lieux-aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels”, in BENKO & LIPIETZ [2000a]
- MARTIN & SUNLEY [2000]  
“L’économie géographique de Paul Krugman et ses conséquences pour la théorie du développement régional : une évaluation critique”, in BENKO & LIPIETZ [2000a]
- MARTINELLI & SCHOENBERGER [1992]  
“Les oligopoles se portent bien, merci ! Eléments de réflexion sur l’accumulation flexible”, in BENKO & LIPIETZ [1992a]
- NORTH D. [1955]  
“Location Theory and Regional Economic growth”, *Journal of Political Economy*
- PIORE M, SABEL C. [1984]  
*The Second Industrial Divide*, Basic Books, New-York.
- PUTNAM, R.D. [1999]  
“Le déclin du capital social aux États-Unis”, *Lien social et politiques-RIAC*, n°41, printemps 1999.
- SAXENIAN A-L. [2000]  
“Les limites de l’autarcie : Silicon Valley et Route 128, ”, in BENKO & LIPIETZ [2000a]
- SOMBART, W. [1916]  
*Der Moderne Kapitalismus*, Duker & Humbolt, Munich.
- STÖHR W., TAYLOR D. [1981]  
*Development from Above or Below*, Wiley, Chichester.
- SUE R. [1997]  
*La richesse des hommes. Vers l’économie quaternaire*, Odile Jacob, Paris.
- VOYNET D. [2000]  
“Préface ” de BENKO & LIPIETZ [2000a]
- WACKERNAGEL M., REES W. [1999]  
*Notre empreinte écologique*, Ecosociété, Montréal.