

PREMIER MINISTRE

*Après son étude qualitative sur « Ces entreprises qui décident de rester en France et pourquoi ? », le Plan poursuit à travers deux nouveaux rapports ses travaux de prospective sur l'Etat et la localisation des entreprises...*



Paris, le 21 juin 2005

**Présentation en avant-première  
du rapport de prospective Perroux sur  
«la localisation des activités économiques et les stratégies de l'Etat  
à l'horizon 2015 »**

***Le Plan appelle l'Etat à prendre en considération la relation et le lien de causalité entre localisation des ménages et des entreprises qui les emploient. Le rapport PERROUX réexamine les fondements des stratégies publiques en direction des territoires. Il met en avant le principe de mobilité et ouvre un nouveau champ de possibles pour les emplois de demain.***

Pour Alain ETCHEGOYEN, Commissaire au Plan, et Frédéric TIBERGHIEU, Commissaire adjoint : « l'intérêt de ce nouveau rapport du Plan réside dans la prise en compte des aspects liés à la dynamique de la demande, et appelle à une nouvelle approche de la politique régionale industrielle alors même que les débats récents de politique industrielle et régionale de l'Etat portent principalement sur une logique de l'offre ».

El Mouhoub MOUHOUD chef du groupe PERROUX, Professeur d'économie à l'Université de Paris XIII et conseiller scientifique au Plan, a présenté les conclusions des travaux du groupe d'experts PERROUX composé de chercheurs, de personnalités du monde universitaire, de l'administration et de l'entreprise.

Quel est l'avenir de la localisation des activités dans les régions françaises, confrontées à une compétition internationale exacerbée et à l'élargissement de l'Union européenne ? Un scénario **tendanciel dessine l'avenir des territoires français dans un environnement international peu régulé et dans un contexte d'accroissement des inégalités territoriales au profit des grandes agglomérations.**

Une croissance faible en Europe, des rythmes d'innovation réguliers, un commerce mondial et des investissements directs internationaux toujours plus dynamiques que la production domestique, une accélération de la mondialisation des activités de R&D et une mobilité croissante des personnels qualifiés, sont les principales caractéristiques de l'environnement des firmes à l'horizon 2015. Des variantes dans l'intégration européenne sont envisagées : un éclatement de l'UE avec une renationalisation de la PAC et de la politique régionale voire de la politique monétaire ; une Europe plus intégrée et plus efficace à l'aune d'une stratégie de Lisbonne qui se donne vraiment les moyens de son ambition.

**La poursuite des tendances de polarisation des activités d'innovation dans les grandes métropoles et de mobilité internationale croissante des firmes et du travail qualifié, tout en ouvrant des opportunités nouvelles pour les bases d'exportation des régions françaises, pose de manière aiguë la question de la vulnérabilité des territoires, dans un contexte institutionnel de faible régulation mondiale et européenne.**

Où seront localisés sur le sol français les emplois à l'horizon 2015 ? La France devrait posséder **trois types d'espaces géoéconomiques** : les espaces « agglomérés » (métropoles ou villes de premier rang, les espaces différenciés (technopoles, districts, pôles de compétitivité, etc.), des espaces standards ou agglomérations de moyenne importance, offrant des services génériques à leurs habitants et au monde rural.

Une typologie des zones d'emplois établie selon leur degré de vulnérabilité à la concurrence internationale permet d'identifier le degré de sensibilité des zones (exposition des activités, atouts, fragilité), de repérer les zones d'emploi les plus fragiles et de caractériser dans l'avenir les capacités de réaction des divers territoires. Les points forts sont prédominants en France et tendent à se renforcer en termes d'emplois tandis que le nombre de points faibles tend à se réduire.

Face à ces évolutions, le rapport du groupe Perroux met en scène **trois orientations stratégiques de l'Etat en direction des régions et des bassins d'emplois** et détaille les responsabilités correspondantes des pouvoirs publics français et des instances européennes. **Il privilégie la mise en œuvre simultanée de la stratégie Lisbonne+ et de la stratégie Dynamique résidentielle au niveau national et européen, pour sortir du dilemme apparent : concentration/efficacité ou dispersion/équité territoriale, en insistant sur la diversité des relations entre la localisation des ménages et celle des emplois (entreprises).**

- a) **La stratégie « Métropolitaine »** consiste à accompagner le processus de polarisation des activités (ex : les grands pôles de compétitivité, Ile de France, Rhône Alpes, etc..) en anticipant les ajustements aux chocs de la libéralisation par des politiques de redistribution sociale et des dispositifs d'aide à la mobilité des ménages compensant les effets négatifs des chocs sur les zones d'emploi vulnérables (désertification des régions périphériques, etc..). Si utile soit-elle pour les activités d'innovation et la puissance des métropoles dans le monde il serait dangereux de s'en tenir à cette seule logique de « pôle de compétitivité ».
- b) **La stratégie « Lisbonne + »** ou « coopération cognitive renforcée » combine politique régionale et politique des grands pôles en misant sur des économies d'échelle (R&D, politique active de cohésion régionale au niveau communautaire et des Etats membres). Cette stratégie implique une politique de relance macro-économique coordonnée au niveau européen, appuyée par des grands travaux, assurant un développement plus équilibré de l'ensemble des régions.
- c) **La stratégie « Dynamique résidentielle »** privilégie une politique de long terme de localisation des ménages dans les territoires résidentiels associée à un objectif de développement durable des territoires. Ce scénario privilégie la liberté du citoyen quant au choix de son lieu de vie. A court terme ce sont les ménages qui suivent les emplois, mais à long terme la relation peut s'inverser. Dans cette optique les pouvoirs publics visent à diminuer les pertes liées à la délocalisation des ménages. **Il s'agit là d'une orientation nouvelle en matière de politique régionale, visant à recomposer les bassins d'emploi sur des bases régionales moins concentrées et débouchant sur l'implantation d'activités exportatrices.**

Pour El Mouhoub Mouhoud, chef du projet PERROUX : *« S'il n'existe pas d'opposition systématique entre efficacité (de la polarisation) et équité sociale, l'intervention en faveur des territoires ne peut être confinée au registre de la compensation. Placée sur le plan global de l'action publique, réduire les inégalités territoriales peut dans certains cas améliorer l'intérêt général. C'est pourquoi, il existe des opportunités pour combiner ces trois types de stratégies selon les spécificités des régions, le temps de l'action, et le volontarisme politique dans le cadre national comme dans le cadre européen. Les liens entre les évolutions des activités et celles des régions sont de plus en plus étroits dans le contexte de la mondialisation. Il n'est alors plus souhaitable, sinon possible, d'envisager une réflexion sur la politique industrielle de l'Etat sans la relier à la politique régionale et inversement ».*

Mise sur le site [www.plan.gouv.fr](http://www.plan.gouv.fr) du rapport du groupe PERROUX : à partir du 22 juin

Contact presse :  
Caroline de JESSEY  
tél : 01 45 56 51 37 - 06 21 80 35 63  
[caroline.dejessey@plan.gouv.fr](mailto:caroline.dejessey@plan.gouv.fr)

## **Localisation des activités et stratégies de l'Etat**

### **Un scénario tendanciel et trois stratégies d'action régionale pour l'Etat**

Affronter les risques de la marginalisation territoriale,  
réguler la polarisation, et développer les espaces résidentiels

El Mouhoub MOUHOUD  
Chef du groupe de projet PERROUX  
Conseiller scientifique au Commissariat général du Plan  
Professeur à l'université de Paris XIII

## Introduction

La poursuite de la libéralisation des échanges internationaux suscite de nombreuses interrogations. Bien que la baisse des barrières au commerce mondial favorise l'accroissement des débouchés, elle renforce en même temps la concurrence internationale. Si ces effets sont bien connus pour la structure économique globale de la France, l'impact sur la dynamique des territoires est peu appréhendé. Pourtant, une première analyse nous suggère que les régions sont inégales face à la mondialisation de nos économies et plus particulièrement à l'élargissement de l'Union européenne. Les territoires spécialisés dans des activités dynamiques et innovantes en tireront un avantage tandis que les territoires accueillant majoritairement des activités industrielles à technologies stables et/ou fortement utilisatrices de main d'œuvre faiblement qualifiée, risquent de connaître un certain nombre de difficultés. La question de la relation entre ouverture aux échanges internationaux et inégalités territoriales mérite donc une attention particulière, d'autant plus que les mécanismes en œuvre peuvent être complexes.

La réflexion conduite par le groupe Perroux, dont la présente publication résume les travaux, n'est pas attachée directement aux phénomènes des «délocalisations», mais aux évolutions possibles des économies régionales françaises sous l'effet de bouleversements considérables des conditions de production et d'échange. Des établissements se délocalisent pour se rapprocher de marchés dynamiques ou pour profiter de bas coûts de production ; dans le même temps, des populations se déplacent pour suivre leur emploi ou pour bénéficier d'un cadre de vie agréable, et l'ensemble de ces décisions individuelles transforment en profondeur le tissu économique et social des régions françaises et européennes. Les conséquences économiques de cette évolution peuvent être favorables ou néfastes selon les régions, en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence et de leurs ressources propres. Le groupe Perroux a cherché à décrire les évolutions envisageables et les bifurcations possibles à l'horizon 2015, afin de présenter les différents types d'action publique qui peuvent être adoptés rapidement (par l'Etat comme par les collectivités territoriales) pour accompagner, orienter et réguler ces transformations et différenciations régionales. Les défis pour l'Etat sont importants dans la mesure où il existe à côté des grandes agglomérations dont le poids dans le commerce international se renforce, des bassins d'emploi fortement menacés dans l'avenir proche. L'enjeu est d'autant plus déterminant que l'on se situe dans un contexte de vieillissement de la population et d'une faible mobilité de certaines catégories de travailleurs signifiant un risque de pénurie de main-d'œuvre dans les régions dynamiques et d'un accroissement du chômage dans les bassins d'emploi vulnérables.

Pour déterminer les divers types de stratégies envisageables, le groupe Perroux a dans un premier temps élaboré une prospective des processus économiques en cours à l'échelle régionale, d'ici 2015. La prospective est conduite de manière classique par prolongement de tendance, pour construire un scénario « au fil de l'eau » qui accentue les figures actuelles des inégalités territoriales. Pour tenir compte des différentes hypothèses, divers embranchements explorent les trajectoires plausibles pour les régions françaises. Le scénario tendanciel dessine l'avenir des territoires français dans un environnement international libéralisé et dans un contexte d'accroissement des inégalités territoriales et de polarisation des activités au profit des grandes agglomérations. Le cadre européen est aussi au centre de ce scénario tendanciel d'une UE à géométrie variable qui n'approfondit pas ses institutions.

A partir de ce scénario tendanciel et de ses variantes, la partie prescriptive du rapport s'attache aux options stratégiques qui peuvent être adoptées au niveau de l'Etat pour élaborer une politique d'action régionale à la fois réaliste et volontariste. Ce sont trois options principales qui sont proposées, en insérant, entre la ligne la plus réservée de l'accompagnement des forces spontanées de polarisation et la ligne la plus ambitieuse politiquement d'une véritable intégration européenne, une option plus novatrice qui parie sur l'importance à long terme des choix de localisation résidentielle des ménages pour recomposer la géographie des régions européennes.

### **1. Le scénario tendanciel : polarisations régionales et marginalisations territoriales dans un environnement libéralisé mais peu régulé**

Le tableau 1 résume les composantes et le déroulement du scénario tendanciel qui conduit à un affaiblissement des marges de manœuvre de l'Etat et à une prééminence des grandes régions et des stratégies des grandes entreprises, en raison du mouvement accru de polarisation des activités. Des alternatives à ce scénario permettent de l'infléchir dans plusieurs directions selon le poids des bifurcations.

## **L'environnement international des entreprises**

Une croissance faible en Europe, des rythmes d'innovation réguliers en France, un commerce mondial et des investissements directs internationaux toujours plus dynamiques que la production domestique, une accélération de la mondialisation des activités de recherche et développement (R&D) et une mobilité croissante des personnels qualifiés, une concurrence de plus en plus forte entre les grands groupes multinationaux, sont les principales caractéristiques de l'environnement des firmes à l'horizon 2015. La poursuite des innovations technologiques s'accompagne souvent d'une transformation des relations entre activités et territoires dans la mesure où les firmes cherchent à profiter des retombées et de l'apprentissage collectif liés à l'urbanisation, à la concentration et à la proximité, ou, au contraire, utilisent parfois les possibilités de certaines de ces technologies pour mieux se diffuser au sein des régions. La mondialisation des activités d'innovation technologique, amorcée ces dernières années, se poursuit et s'effectue à travers des réseaux, des fusions et acquisitions et des accords de partenariat augmentant l'interpénétration des économies et l'interdépendance des systèmes régionaux d'innovation. La Chine et l'Inde reçoivent une partie de ces activités de Recherche & Développement. Mais dans l'ensemble, le mouvement de polarisation régionale des activités d'innovation se poursuit. L'approfondissement de l'Union européenne et son élargissement vont de pair avec une accélération des divergences entre les régions à l'intérieur des nations (alors que ces dernières tendent à converger entre elles) et le renforcement des grandes agglomérations.

Corollaire de la montée de l'économie du savoir, les facteurs d'appel aux migrations de personnes qualifiées se multiplient et les politiques sélectives d'immigration deviennent un axe partagé des grands pays d'accueil. Ces migrations connaissent une hausse sans précédent et le mouvement se poursuivra, en raison d'un effet mécanique et cumulatif d'augmentation des niveaux d'éducation dans les pays de départ (Sud et pays d'Europe Centrale et Orientale – PECO) et des besoins des pays industrialisés.

La poursuite du processus de mondialisation concerne un nombre accru d'activités qui s'étend de plus en plus aux services. Dans le cas des régions européennes et françaises en particulier, le « scénario tendanciel » comporte deux types d'évolutions : les délocalisations se poursuivent d'une part, mais le site France demeure compétitif d'autre part. Les « délocalisations de conquête de marchés » demeurent prédominantes. Les délocalisations dans la poursuite des tendances actuelles sont surtout le fait de grands groupes nationaux et internationaux, affectant de façon différenciée les territoires. Les pays de destination sont plutôt les pays industrialisés et les pays émergents à croissance rapide. Mais les « délocalisations de substitution » consistant à transférer des emplois à l'étranger continuent à se développer et touchent principalement les secteurs technologiquement banalisés mais aussi, phénomène nouveau, certains services. Dans ces activités la concurrence repose sur les coûts ; les régions spécialisées sur ce type d'activités connaissent une évolution difficile au fur et à mesure de l'exacerbation de la concurrence mondiale. En revanche, la France continue à être attractive et compétitive dans les secteurs de haute technologie, l'automobile, la pharmacie, les produits de luxe, l'agroalimentaire, les services aux ménages et aux entreprises... Ces activités devraient également tirer partie de la croissance des économies émergentes telles que la Chine.

Au total, la poursuite des tendances de polarisation des activités d'innovation dans les grandes métropoles et de mobilité internationale croissante des firmes et du travail qualifié, tout en ouvrant des opportunités nouvelles pour les bases d'exportation des régions françaises, pose de manière aiguë la question de la vulnérabilité des territoires, dans un contexte institutionnel de faible régulation mondiale et européenne.

## **L'organisation des institutions européennes et les modes de gouvernance**

L'hypothèse de base est que les années 2015 se caractérisent par un environnement institutionnel qui se situe dans le prolongement des tendances lourdes à la libéralisation multilatérale des échanges et à la territorialisation des formes de l'action publique

Concernant l'Union européenne, les incertitudes sont plus importantes mais la tendance actuelle à la stagnation d'un budget européen déjà faible et à une renationalisation des politiques régionales, du moins dans les pays riches, peut s'affirmer davantage. Dans cette Union Européenne des Etats à géométrie variable qui n'approfondit pas ses institutions, plusieurs « petites Europe » se structurent de manière privilégiée autorisant des coopérations renforcées dans des domaines particuliers. La PAC est toujours ciblée. L'influence internationale de l'UE déjà faible continue à s'éroder. Le cadre est alors celui d'une prééminence des régions à coté des Etats membres qui reconquièrent une partie de leur pouvoir.

En parallèle, la reconfiguration des rapports États/collectivités territoriales conduit à renforcer la prééminence des régions. Progressivement, les relations étroites entre économies nationales et États ont tendance à se délier :

ceci est à rattacher au cadre de mondialisation faiblement régulée et à la territorialisation des politiques publiques que les régions sont censées être plus aptes à promouvoir que les Etats grâce à un accès plus aisé aux informations requises pour agir. Une autre raison tient à la disjonction croissante entre la sphère étroite de l'action de l'État-Nation et la territorialité plus vaste d'un développement accéléré des investissements directs internationaux, des stratégies des firmes, et de l'essor des marchés mondiaux.

## **L'avenir de la localisation des activités dans les régions françaises**

Les bouleversements auxquels les régions françaises seront confrontées d'ici 2015 auront des effets indéniables sur les stratégies de localisation des firmes. Les facteurs de localisation dépendent fortement de la nature des activités et des évolutions sectorielles. Les tendances à la polarisation seront susceptibles de se renforcer.

### ***Les facteurs de localisation des activités économiques***

Parmi les facteurs historiques qui orientent la localisation des activités, la baisse tendancielle des coûts de transport des marchandises a émancipé progressivement les entreprises des sites de production de matières premières et des bassins d'emploi pour donner la prééminence aux places de marché. Aujourd'hui, de nouvelles tendances apparaissent. Les activités se localisent, de plus en plus fréquemment, là où les fournisseurs et demandeurs de biens et services intermédiaires sont nombreux. La localisation de la demande finale semble contribuer à l'agglomération des activités de manière moins significative que les relations verticales entre les entreprises. Cependant, la plupart des secteurs orientés vers la demande finale se localisent essentiellement à proximité des bassins d'emploi ayant de hauts revenus par tête et dans les zones préférées par les retraités aisés. Enfin, la différence de coût des facteurs, conserve une partie de son rôle historique, la délocalisation des emplois productifs des secteurs concurrentiels continuant vers les régions à faible coût salarial et à un rythme plus faible vers les nouveaux pays membres de l'UE.

### ***Les tendances à la polarisation d'activités se confirment***

Si une certaine division fonctionnelle des espaces apparaît, il est non moins vrai que les tendances historiques à la polarisation des activités se confirment. Les causes en sont nombreuses. Trois d'entre elles devraient se renforcer à l'horizon 2015 :

- L'importance des économies d'échelle ;
- La différenciation croissante des produits ;
- La nécessité d'une très forte proximité géographique des acteurs (dans les activités d'innovation technologique en particulier).

**Tableau 1. Un environnement international peu régulé et un accroissement des inégalités territoriales au profit des grandes agglomérations.**

| Variables retenues                                                                                                      | Type de scénarios | Croissance            | Innovations technologiques                                        | Démographie                                                                | Environnement international                                                                 |                                                                                                               |                                                                                         | Environnement énergie                                                                                       | Institutions Européennes                                                                                                                                                                                        | Reconfiguration des rapports entre l'Etat et les collectivités locales                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                         |                   |                       |                                                                   |                                                                            | Commerce                                                                                    | IDE et F&A                                                                                                    | Migrations qualifiées                                                                   |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                          |
| <b>Tendancier</b><br><i>Polarisations régionales et marginalisations territoriales dans un environnement peu régulé</i> |                   | Modérée en Europe     | Innovations régulières + globalisation et polarisations de la R&D | <b>Croissance et vieillissement de la population française : papy boom</b> | Des flux commerciaux et d'investissements internationaux toujours en essor                  | Délocalisations De complémentarité dominantes et site France attractif Faibles compensations macroéconomiques | Forte augmentation de la mobilité internationale des qualifiés                          | Le prix des hydrocarbures à un niveau structurellement élevé et une demande mondiale croissante et soutenue | Union Européenne des Etats (UEE)<br>Une UE à géométrie variable qui n'approfondit pas ses institutions<br>- Petites Europe.<br>- Coopération renforcées entre certains pays<br>- Pas d'influence internationale | Prééminence des régions et affaiblissement du rôle de l'Etat dans le cadre d'une politique régionale européenne minimale |
| Variables alternatives                                                                                                  |                   | Forte                 | T1 La rupture technologique et l'émergence d'un nouveau paradigme | Dynamisme démographique soutenu par l'immigration                          | CM1 Blocs régionaux et multilatéralisme (gouvernance régionale et multilatérale articulées) | Délocalisations La complémentarité macro-économique compense les effets négatifs locaux et sectoriels         | Libéralisation complète des flux de main d'œuvre qualifiée temporaires et permanents    | ENERG.1 : un développement des énergies renouvelables plus rapide + écotechnologies                         | - L'Union des Etats Européens<br>Une Europe quasi-fédérale fortement intégrée<br>- Affirmation dans la politique étrangère et de sécurité                                                                       | Colloc1. Convergence des échelons territoriaux                                                                           |
| Variables alternatives                                                                                                  |                   | Stagnation économique | T2. la stagnation technologique                                   | Sclérose démographique                                                     | CM2 Reflux et protectionnisme                                                               | DELOC1 : les 3D (Délocalisation de substitution, désindustrialisation et déclin de la France)                 | Restrictions et contrôle aux frontières généralisés fondé sur les risques de terrorisme | ENERG2. catastrophes environnementales coûteuses et non anticipées                                          | Renationalisation des compétences économiques, de la PAC et de la politique régionale<br>Régressions vers une grande zone de libre échange                                                                      | Colloc2. Métropolisation hégémonique<br>Désertification des périphéries                                                  |

Toutefois, des freins à cette concentration persistent et permettent de maintenir des activités dispersées sur le territoire :

- la survivance d'activités agricoles (en partie du fait de la Politique Agricole Commune) agro-alimentaires et maritimes ;
- l'existence de systèmes productifs relativement intégrés situés parfois hors des zones urbaines (automobile, maintenance aéronautique...) ;
- la présence d'activités dispersées sur le territoire dès lors que les connaissances et savoirs utilisés sont codifiés et ne nécessitent pas une proximité géographique avec les lieux d'innovation et les centres de recherche et développement. Des proximités organisationnelles dans des réseaux reliés par les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent suffire.

### ***La différenciation des territoires face à la mondialisation***

Il existe des effets différenciés de la concurrence internationale selon les territoires : les espaces spécialisés dans des produits nécessitant beaucoup de main-d'œuvre non qualifiée voient leurs emplois menacés par la concurrence d'une offre étrangère compétitive et substituable. L'évolution de l'emploi dépend des mouvements de délocalisation des établissements, en balance avec les investissements dans de nouvelles technologies avec des procédés de fabrication permettant de récupérer des avantages compétitifs par rapport aux pays à bas salaires. Dans cette dernière perspective, la création d'emplois qualifiés compenserait partiellement la diminution des emplois moins qualifiés. En revanche, les espaces dont les activités, y compris les services marchands, sont bien placées dans la compétition internationale peuvent bénéficier d'une croissance de l'emploi tirée par les exportations et les investissements directs à l'étranger.

Si l'on analyse les différents secteurs d'activité manufacturière en fonction de leur degré d'exposition au commerce international (ce qui ne recouvre qu'une partie de la concurrence internationale), on peut distinguer :

- Les «activités peu exposées», caractérisées par des échanges faibles ou nuls (environ 20 % de l'emploi industriel) ;
- Les «activités équilibrées» (environ un quart de l'emploi industriel) ;
- Les «points forts» (près de 31 % de l'emploi industriel) caractérisés par une grande ouverture au commerce international et des excédents structurels (automobile, téléphonie mobile, médicaments, parfums...) ;
- Les «points faibles» (environ 22 % de l'emploi industriel) c'est-à-dire les activités les plus exposées, avec des échanges importants et déficitaires (vêtements, chaussures, appareils électroménagers, équipements informatiques...).

Les régions françaises en raison de leurs spécialisations sectorielles d'activités différentes se trouvent confrontées à des perspectives d'évolution différenciées. Un travail<sup>1</sup> conduit au niveau des zones d'emploi met en lumière les formes de vulnérabilité qui en résultent. Globalement, les zones d'emplois les plus fragiles sont en nombre de zones et en nombre d'emplois relativement limitées (40 zones et moins de 7 % de l'emploi national). La moitié de ces zones connaissent sur la période 1998-2001 des réductions d'emploi. Certaines ont même été déclarées éligibles au titre de 2005 au crédit d'impôt de taxe professionnelle<sup>2</sup>, soit en raison de restructurations industrielles en cours, soit en raison de problèmes d'emploi et de chômage. En particulier, treize zones doivent attirer l'attention car elles cumulent le double handicap d'une grande fragilité au commerce international (avec plus de 30% d'emploi dans les activités à risque très élevé) et de caractéristiques structurelles peu favorables (notamment spécialisation sectorielle marquée, faible autonomie des établissements, faible technologie des unités productives, abondance de la main d'œuvre peu qualifiée). Dispersées et isolées sur le territoire, elles s'apparentent davantage aux espaces standards ou spécialisés qu'aux espaces agglomérés. Inversement, ce sont près de 4 zones d'emplois sur 10 qui ont une proportion d'emplois supérieure à la moyenne nationale dans les «points forts». Ces zones sont en majorité localisées dans la moitié nord de la France. Les points forts sont prédominants en France et, en dynamique, tendent à se renforcer en termes d'emplois tandis que le nombre de points faibles tend à se réduire. ***On peut s'attendre à ce que les transformations à venir concernent davantage les activités équilibrées que les points forts ou les points faibles.***

A l'horizon 2015, la France devrait posséder trois types d'espaces économiques.

<sup>1</sup> Voir dans la partie III de ce rapport l'article de Gilbert Benhayoun et Yvette Lazzeri.

<sup>2</sup> Jo du 19 mai 2005, Décret n° 2005-488 du 18 mai 2005 et Arrêté du 18 mai 2005 fixant la liste des zones d'emploi éligibles au titre de 2005 au crédit de taxe professionnelle prévu par l'article 1647 C sexies du code général des impôts, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.



- des «espaces agglomérés», où s'interconnectent de nombreuses fonctions génériques et où se concentrent toutes sortes de services spécialisés de haut de gamme, créateurs de nombreuses «économies d'agglomération». Ces espaces correspondent soit aux métropoles ou villes de premier rang, soit à certains espaces de second rang, réunissant des facteurs spécifiques et entraînant dans leur mouvance des espaces périurbains ou ruraux ; le rôle croissant de ces espaces agglomérés est à rattacher à la poursuite de la concentration des activités de R & D ;
- des «espaces différenciés», correspondant à la création de biens spécialisés pour développer des activités ou technologies bien précises (technopoles, districts, pôles de compétitivité, « Système productifs locaux » ...) ;
- des espaces standards, ou agglomérations de moyenne importance, offrant des services génériques à leurs habitants et aux territoires ruraux environnants. Dans cette catégorie on peut inclure des espaces plus diffus dominés par des activités rurales et touristiques qu'on peut qualifier de territoires à ressources fixes.

Les régions correspondant aux zones à risques ne seront guère à même de résister aux effets des différentes étapes de libéralisation (démantèlement de l'accord multifibres depuis janvier 2005, effets de l'élargissement récent et de sa poursuite à partir de 2007, croissance et effets redistributifs assez faibles). Dans ces conditions l'Etat doit faire face à deux types de défis différents : la polarisation des activités dans les grandes agglomérations et le renforcement de leur compétitivité dans l'UE et dans la mondialisation ; les zones d'emplois à risques ou fortement menacées dans l'avenir proche. *Ce défi est d'autant plus important que ce scénario s'inscrit dans un contexte d'un vieillissement de la population et d'une faible mobilité des travailleurs signifiant un risque de pénurie de main-d'œuvre dans les régions dynamiques et d'un accroissement du chômage dans les bassins d'emploi vulnérables.*

Avant d'avancer nos propositions en matière d'orientation stratégiques de l'action de l'Etat central en direction de ces territoires très différenciés, il convient de rappeler les fondements des politiques publiques tels que nous les avons analysés dans le groupe Perroux.

## 2. Les critères d'élaboration des orientations stratégiques pour l'action régionale de l'Etat

Le débat politique relatif à l'action régionale et à l'aménagement du territoire passe classiquement, en France, depuis les années 1960, par une opposition entre les tenants d'un appui aux points forts et les défenseurs prioritaire à accorder à l'amélioration des structures économiques et de la spécialisation des régions qui comportent des points faibles. La ligne de clivage en recoupe d'autres, plus fondamentales : entre efficacité et équité, entre agglomération et dispersion. Ce clivage doit être dépassé dans la mesure où la politique régionale doit se justifier comme toutes autres politiques de régulation de l'Etat : en quoi permet-elle d'accroître l'efficacité de notre économie ? Dans quelle mesure est-elle susceptible de contribuer à réduire les inégalités entre les *individus* ? En corollaire, existe-t-il un dilemme l'efficacité qui serait symbolisé par le fait de laisser faire la polarisation ou la concentration des activités et l'équité symbolisée par un souci d'aménagement du territoire plus égalitaire entre les régions. Nous reprenons très schématiquement ces présupposés de la conception politique de l'intervention régionale pour préciser les choix qui président à l'élaboration des propositions du groupe Perroux.

### Les références pour la politique régionale : entre efficacité globale et équité sociale

Le point de vue dominant dans l'appréhension des problèmes de politiques publiques de localisation des activités est celui de la nécessité de concentrer les moyens, de ne pas disperser les efforts. Cette analyse s'appuie sur le postulat de la plus grande efficacité des agglomérations pour être compétitifs au niveau mondial et créer des richesses et donc des emplois. Le débat a été relancé en France par l'achèvement du marché unique européen, la mise en œuvre de l'union monétaire, et plus récemment avec l'élargissement de l'UE et ses effets sur les inégalités territoriales en Europe. Une première approche insiste sur la nécessité de laisser faire les processus de polarisation régionale des activités, de recherche et développement en particulier, car l'agglomération est supposée source d'innovation et de croissance et, donc, d'efficacité. Elle est fondée sur une interprétation univoque de l'analyse économique du dilemme équité/efficacité. Une approche distincte, liée à l'aménagement du territoire, préconise de limiter les processus de polarisation par des politiques d'aides à la création de centres économiques sur l'ensemble du territoire national.

La version actuelle de la politique d'aménagement du territoire peut être interprétée comme une tentative d'association de ces deux approches par la promotion des « pôles de compétitivité<sup>3</sup> ». La référence à la logique

<sup>3</sup> DATAR, *La France puissance industrielle*, 2004

de concentration est présente dans ces grappes ou *clusters* intégrés de la recherche à la production-distribution ; en même temps ils concernent un assez grand nombre de régions<sup>4</sup> dans une logique de « contre-polarisation », de recherche de nouvelles centralités économiques dans les régions françaises. Leur efficacité dépend à la fois d'un effet de masse critique et d'un maillage, d'une mise en connexion des principaux acteurs, dans un contexte de « culture d'excellence » et de montée en puissance de certaines capitales régionales. De l'autre côté, les promoteurs d'une autre vision de l'aménagement du territoire ont développé des arguments sur le registre de l'équité : nécessité de faire vivre les campagnes, d'établir une péréquation entre villes 'ou régions comme en Allemagne) riches et villes pauvres, de traiter les problèmes de conversion industrielle, etc.

Au total, les débats ont trop souvent porté ce message simpliste en termes de dilemme pour l'Etat :

- soit accompagner voire même favoriser la concentration pour être efficace dans la compétition mondiale et obtenir une forte croissance, en développant des pôles peu nombreux sur le territoire, au risque de fortes disparités régionales ;
- soit mener une politique d'équité territoriale qui conduit à prélever sur les agents et les espaces les plus efficaces pour redistribuer des ressources entre des régions n'affichant pas les mêmes performances, au risque de l'inefficacité pour l'ensemble.

D'un côté on ne tient compte *que* des facteurs liés à l'offre (les liens innovation technologique – production – compétitivité) et donc à la taille (les grands pôles), de l'autre on ne cible pas les politiques en privilégiant l'égalité des chances entre territoires sans tenir compte ni de la compétitivité des activités qui y sont installées ni des décalages susceptibles d'exister entre l'équité territoriale et l'équité sociale (la péréquation entre territoires ne correspondant pas automatiquement à une redistribution des revenus entre les ménages). Par ailleurs, certains rapports récents<sup>5</sup> nous rappellent à la nécessité de développer des projets de taille européenne dans les activités de haute technologique en incitant à des alliances intergroupes quelle que soit la localisation. Ici ce n'est pas la proximité géographique et le regroupement local qui comptent mais la mise en réseau d'emblée au niveau européen, d'acteurs excellents dans leurs domaines respectifs. « *Big* » est plus que jamais « *beautiful* » !

***S'il l'on admet qu'il n'existe pas d'opposition systématique entre efficacité et équité spatiale, l'intervention en faveur des territoires ne peut être confinée au registre de la compensation. Sous certaines conditions, il est possible que la réduction des inégalités territoriales grâce à l'action publique puisse entraîner une amélioration des performances économiques globales et par conséquent corresponde à l'intérêt général.***

### **La prise en compte de la dynamique de la demande**

La réflexion sur les formes de l'action régionale tend à être circonscrite aux décisions de l'entreprise, en laissant dans l'ombre les décisions des ménages, ou en les supposant subordonnées à la localisation des emplois et donc des entreprises. Il devient essentiel aujourd'hui, dans un contexte de vieillissement démographique, d'inégalités intergénérationnelles face à l'accès au logement et en termes de patrimoine et de revenus, de réévaluer l'autonomie de la localisation des ménages. Or, sa prise en considération ouvre d'autres voies possibles pour la politique régionale. Une orientation stratégique de l'Etat doit tenir compte de la véritable relation et de son lien de causalité entre la localisation des entreprises et la localisation des ménages dont la mobilité est variable selon qu'ils sont actifs ou retraités, riches ou pauvres, qualifiés ou non qualifiés, dotés d'une progéniture plus au moins nombreuse. Les régions ne disposant pas des mêmes atouts, et leur développement économique n'ayant pas emprunté les mêmes chemins historiques, d'autres voies que le simple regroupement en un même lieu des activités ayant des liens technologiques entre elles (nécessaire au demeurant) peuvent être explorées.

La présente publication réexamine la relation entre la localisation des populations et celle des emplois qu'elles occupent. Deux aspects de cette relation doivent être pris en compte :

- Le niveau de mobilité des personnes, lui-même fortement influencé par la nature et le niveau des coûts induits par la mobilité, ainsi que par la recherche d'une qualité de vie supérieure (cas des personnes retraitées). Une politique publique à dimension spatiale est d'autant plus importante que les agents peuvent difficilement utiliser la mobilité pour pallier les difficultés qu'ils rencontrent localement.

<sup>4</sup> Cette idée se trouve déjà dans des rapports précédents (Comité des régions de l'Union européenne, 1999,) qui ont préconisé de consolider « les potentiels régionaux de RDT (recherche et développement technologique) et d'innovation ». Voir Commission européenne, 2001, et Comité des régions de l'Union européenne, 1999. Voir aussi CGP, *La France dans l'Economie du savoir. Pour une dynamique collective*, chapitre 6, (Rapport Vignié) La documentation Française, 2002

<sup>5</sup> J.L.Beffa, *Pour une nouvelle politique industrielle*, La Documentation Française, janvier 2005

- Le sens de la causalité de cette relation : la mobilité des ménages induit-elle celle des entreprises ? Ou, à l'inverse, la mobilité des entreprises entraîne-t-elle celle des ménages ?

Il est difficile de trancher de manière générale sur ces deux questions. Tant pour le niveau de mobilité que pour le sens de la causalité, l'existence de spécificités sectorielles, sociales, territoriales, temporelles, rendent toute généralisation hasardeuse. Par exemple, certaines activités économiques suivent les populations pour assurer la demande locale (services de santé, de commerce, etc.).

Les politiques habituellement mises en œuvre ne sont pas neutres à cet égard. En particulier, les politiques régionales traditionnellement mises en place en France sont adaptées à un contexte d'interaction entre la faible mobilité des individus et la diversité des territoires. De fait, on observe depuis le début de la crise industrielle une relative inertie de la mobilité géographique des français : depuis 1975 le taux annuel de migration par changement de communes est inférieur à 6%<sup>6</sup>. Cette migration relève essentiellement de déplacements sur courte distance (le taux annuel de migration par changement de région est inférieur à 2%). Mais si ce taux de mobilité était amené à se modifier substantiellement dans l'avenir, d'autres possibilités s'ouvriraient pour la politique de l'Etat en direction des régions.

La question centrale posée en arrière-plan des travaux du groupe est ainsi la question de la mobilité des agents, entreprises et ménages, en prenant en compte les interactions entre les décisions des deux catégories. Pour chacun, le raisonnement économique comprend deux dimensions, l'une étant attachée à la différence entre une implantation actuelle et une implantation « idéale », l'autre, au coût à supporter pour passer d'une localisation à une autre :

- Les pertes liées à la délocalisation sont le résultat d'un choix de localisation qui ne satisfait pas a priori les ménages ou les entreprises, abstraction faite de l'existence ou non d'un mouvement de déplacement. Ce sont ces coûts de délocalisation qui sont mesurés par les différentiels de productivité des entreprises entre les différentes régions et les différentiels de rémunération et plus généralement de bien être des ménages.
- Les coûts de mobilité : induits directement par le mouvement de déplacement, et que n'ont pas (ou plus) à subir des entreprises ou des ménages qui sont déjà localisés dans la zone de destination.

Une approche à la fois théorique et pragmatique développée par le groupe *Perroux*, est apparue nécessaire pour élaborer des propositions de politique économique régionale dont les collectivités territoriales comme la Région, mais aussi les départements et les intercommunalités sont les vecteurs et qui dépendent également des initiatives de l'Union européenne et de l'Etat. Nous nous plaçons du point de vue des orientations stratégiques de l'Etat central au niveau des Etats ou de l'Union européenne, en fonction d'objectifs généraux comme : la croissance forte et riche en emplois, l'équité dans la redistribution des revenus, le développement durable, la participation démocratique et la « qualité des institutions », la régulation des grands équilibres naturels et des espaces vides/verts.

### 3. Trois orientations stratégiques agissant sur la localisation des activités

Trois orientations stratégiques sont proposées en partant de choix politiques distincts qui s'appliquent aux évolutions envisagées dans le scénario tendanciel et ses variantes. La première (**stratégie métropolitaine**) consiste à accompagner le processus de polarisation des activités, la seconde à communautariser au niveau européen une politique efficace d'innovation et de compétitivité avec une politique régionale ciblée et renforcée (**stratégie Lisbonne+**). La troisième (**stratégie « dynamique résidentielle »**) choisit volontairement de s'abstraire des contraintes d'efficacité de court terme qu'exige la polarisation des activités pour privilégier une politique de long terme de localisation des ménages dans des territoires résidentiels associée à un objectif de développement durable des territoires.

Le tableau 2 résume les liens entre les trois orientations stratégiques et les variables clés du scénario tendanciel et leurs bifurcations éventuelles. Le tableau 4 complète ce schéma par une mise en correspondance entre les orientations stratégiques et les instruments de politique économique mobilisés par l'Etat et les autres acteurs. Le tableau 3 détaille les 11 dispositifs d'intervention politique des décideurs publics mobilisables et leurs effets respectifs sur la localisation des activités. La stratégie de l'Etat peut être contrainte par les variables du scénario tendanciel ou par leurs variantes mais l'Etat peut à la fois agir à travers les outils dont il dispose (tableau 2 et tableau 4) sur le devenir de la localisation des activités mais également sur les variables qui contraignent sa stratégie.

<sup>6</sup>Baccaïni, 2001, *Les migrations internes en France*, Economie et Statistique 344, 39-79.

## **S1. La stratégie Métropolitaine**

Le premier choix stratégique subordonne l'intervention publique au plein rendement des mécanismes spontanés de concentration économique et d'agglomération géographique, c'est-à-dire de polarisation. Dans une première option (S1-A), il s'agit d'accompagner la polarisation par une politique d'intervention générale non territorialisée, alors que dans la seconde (S1-B), l'action régionale cherche à renforcer le processus de polarisation.

Dans le cas de **la stratégie « Métropolitaine »**, l'Etat peut favoriser la polarisation en concentrant les moyens de sa politique industrielle et technologique sur les grands pôles d'excellence technologique (Ile de France, Rhône Alpes,...). Mais faute d'investissements publics, il néglige la politique d'aide à la mobilité des ménages, le résultat est le renforcement des métropoles européennes et des zones connectées aux flux de l'économie mondiale sur les flux de l'économie mondiale. La politique de cohésion régionale étant également très limitée voire inexistante au niveau national (hormis les politiques de redistribution importantes qui visent/assurent tout de même la cohésion sociale) comme au niveau européen, les territoires en difficulté, abritant des ménages peu mobiles géographiquement comme sur le plan professionnel, développent des poches de chômage persistant. La redistribution sociale non territorialisée est le seul levier utilisé pour compenser partiellement les effets négatifs des chocs sur les zones d'emplois vulnérables. Mais la politique de redistribution sera plus difficile à mener en période de faible croissance. Si l'on se retrouve en présence d'un scénario tendanciel qui bifurque vers la crise économique et la domination de la délocalisation de substitution et la désindustrialisation, dans un contexte de sclérose démographique, la polarisation s'aggrave et l'ajustement par la baisse des coûts de mobilité n'est pas réalisé. La politique de redistribution sociale est négligée et les inégalités et la concurrence des territoires pour l'attractivité se développent (dernière ligne du tableau 2).

Avec la seconde option S1-B, l'Etat se donne une marge de manœuvre supplémentaire en développant une politique d'aide à la mobilité des ménages. Celle-ci mobilise les politiques du marché du travail, de formation et l'investissement public dans les infrastructures de transport afin de diminuer les coûts de mobilité. Il peut aussi favoriser la polarisation sur les grandes régions en réduisant les coûts de mobilité des ménages (investissements publics) et limiter les effets négatifs de la polarisation (désertification des régions périphériques) par des politiques de redistribution sociale. Cette option sera plus aisée à mettre en œuvre dans le cas d'une bifurcation à la variable croissance économique par des politiques de relance coordonnées par exemple. En outre, la compensation par les redistributions de revenus non territorialisées ne se justifie pas totalement si l'on peut montrer que des stratégies alternatives peuvent révéler l'efficacité des politiques de réduction des inégalités territoriales.

**La stratégie S2 « Lisbonne+ »** combine politique régionale et politique de grands pôles en jouant sur les économies d'échelle que permet une mutualisation des ressources au niveau européen et une mise en œuvre d'une stratégie de Lisbonne se donne les moyens de ses ambitions : une politique de R&D intégrée selon une division européenne cognitive du travail (et non une convergence mécanique des dépenses de R&D en % du PIB), une politique active de cohésion régionale (pouvoir d'achat, aides aux investissements publics...) au niveau communautaire et des Etats membres (cadran 5). Afin d'assurer un développement plus équilibré de l'ensemble des régions, cette stratégie suppose une politique de relance macroéconomique de la demande, coordonnée dans l'ensemble de l'espace communautaire qui s'appuie sur un programme de grands travaux et sur une politique régionale active. Ces initiatives sont financées en partie par le redéploiement de certaines politiques sectorielles (agricole par exemple), mais aussi éventuellement par l'augmentation du budget de l'Union européenne. Cette stratégie n'a pas besoin nécessairement d'un cadre institutionnel fédéral pour l'ensemble des pays membres. Elle peut également se décliner au niveau national dans le cadre de coopérations renforcées entre les grandes métropoles européennes qui mettent en coopération leurs systèmes régionaux d'innovation. Le progrès par rapport à la stratégie de Lisbonne actuellement affichée réside dans la mutualisation des dépenses publiques de R&D et une coordination des politiques des Etats suffisamment forte pour éviter les saupoudrages. Par ailleurs, des relations plus étroites sont tissées entre certains pays sur des grands projets industriels, mais aussi sur l'aménagement des régions transfrontalières (Est de la France, arc alpin, par exemple).

Tableau 2. Les stratégies de l'Etat la localisation des activités

|                                                                              | S1 Métropolitaine                                                                                                                                                                               |  | S2 Lisbonne+                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | S3. Dynamique résidentielle                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Tendanciel</i><br>Croissance modérée                                      | <p><b>Option 1</b><br/>Politiques industrielles et technologiques concentrées sur les pôles d'excellence<br/>Risque de chômage persistant car faible mobilité</p> <p><b>1</b></p>               |  | <p><b>2</b></p> <p>Concentration sur les grands pôles d'excellence européens et les grands groupes industriels<br/>Déclin de la Politique régionale<br/>Pas de relance par la demande<br/>Prééminence des régions par rapport aux Etats<br/>Risque de chômage persistant</p> <p><b>3</b></p> <p>Accompagner le développement territorial en organisant une cohérence entre les actions de l'Etat central et celle des régions<br/>Soutien aux aménités résidentielles Incitation et soutien aux activités qui suivent les ménages =&gt; nouveaux bassins d'emplois</p> |                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Bifurcation 1</b><br>Politique de relance coordonnée au niveau européen   | <p><b>Option 2</b><br/>Politique technologique concentrée<br/>Politiques de redistribution sociale non territorialisées de l'Etat<br/>+ Agir sur la mobilité des ménages</p> <p><b>4</b></p>    |  | <p>Politique de R&amp;D intégrée pour une division européenne cognitive du travail<br/>Politique européenne et des Etats membres active de cohésion régionale et de relance par la demande</p> <p><b>5</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Bifurcation 2</b><br>Les 3 D (délocalisation-désindustrialisation-déclin) | <p><b>option 1</b><br/>Polarisation aggravée et peu régulée<br/>Ajustement par la baisse des coûts de mobilité non réalisé.<br/>Inégalités et concurrence entre territoires</p> <p><b>6</b></p> |  | <p>Echec de la stratégie de Lisbonne et renationalisation de la politique régionale<br/>Concurrence destructrice entre les régions<br/>Poches de chômage en augmentation</p> <p><b>7</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Politiques de développement local non coordonnées au niveau national ou européen : les entreprises produisent dans les grandes agglomérations et les zones à bas salaires</p> <p><b>8</b></p> |

Lecture du tableau :  Stratégies recommandées  Evolutions défavorables

Cette stratégie est néanmoins difficile à mettre en œuvre dans le cadre du scénario tendanciel. La politique régionale ainsi que la politique de compétitivité sont aujourd'hui les variables d'ajustement du budget européen. La prééminence des régions laisse les politiques de développement local faiblement coordonnées avec l'Etat (voir cadran 2 du tableau 2). En période de crise économique profonde et d'une Europe ramenée à une simple zone de libre échange et d'échec de la stratégie de Lisbonne, les cas de concurrence stérile entre les grandes régions européennes s'intensifient. Les territoires périphériques et non agglomérés connaissent une augmentation du chômage dans un contexte de faiblesse de la mobilité du travail intra européenne (cadran 7).

### ***La stratégie 3 « dynamique résidentielle »***

Enfin, la stratégie S3 cherche à tirer le meilleur parti de la liberté des citoyens français et européens de chercher leur devenir dans des espaces choisis indépendamment des emplois qu'ils peuvent occuper. Le fondement de la stratégie repose sur le décalage temporel entre les choix de localisation des ménages et des entreprises : à court terme, ce sont les ménages qui suivent les emplois, mais à long terme la relation peut s'inverser. Dans cette optique, les pouvoirs publics visent à diminuer les pertes liées à la délocalisation des ménages ou à intervenir dans les zones de croissance de la population (et, donc, de la demande des ménages). De manière temporaire, ces derniers supportent un surcoût lié à la distance aux emplois, de sorte que la compensation par financement public peut permettre d'enclencher et de stabiliser le phénomène de dispersion résidentielle. Des raisons environnementales peuvent conforter ce type d'intervention, en particulier la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre engendrées par les migrations quotidiennes de travail.

Cette stratégie passe par les vecteurs suivants :

- Politiques de logement et politique foncière afin d'éviter la tentation de la « spécialisation facile » dans l'offre de ressources naturelles ou fixes (tourisme...) ;
- Politique de transport et de télécommunication ;
- Politique décentralisation d'unités de transfert de technologie à partir des grands pôles dominants et de formation supérieure, ou de formations professionnelles spécialisées afin de permettre la constitution de mini-pôles spécifiques (de nouveaux bassins d'emplois) ;
- Politique d'offre de services privés et publics aux ménages et de développement des programmes d'amélioration du cadre de vie dans les zones qui correspondent (ou que les acteurs souhaitent mettre en correspondance grâce à une politique volontariste) aux préférences individuelles des ménages (aires rurales bien dotées en aménités et l'arrière-pays du littoral méditerranéen ou atlantique).

Il s'agit là d'une orientation nouvelle pour ce qui concerne les politiques régionales, - par exemple, les fonds structurels européens destinés aux zones Objectif 2, ne peuvent pas être utilisés pour financer des logements-même si les collectivités territoriales prennent des initiatives dans le domaine en valorisant leur attrait naturel par la réalisation d'infrastructures et le dynamisme culturel.

Une telle stratégie est alors aussi efficace s'il s'avère qu'à terme, pour des activités données, pour un dosage particulier entre les ressources fixes des régions (le climat, le tourisme, la culture...) et la demande des ménages pour certaines activités, les entreprises venaient elles mêmes vers ces ménages... A plus long terme, la recomposition de bassins d'emploi sur des bases régionales moins concentrées peut entraîner l'implantation d'activités exportatrices utilisant les nouveaux bassins de main-d'œuvre.

Comme l'illustre le tableau 2 (cadran 3), il s'agit d'une stratégie de long terme qui peut être mise en œuvre quelque soit le scénario (tendanciel ou bifurcations) : elle permet d'accompagner le développement régional en organisant une cohérence entre les actions de l'Etat central qui complète le dispositif spécifique des régions. En revanche, dans le cas d'une bifurcation de crise de la variable croissance, de déclin et de régression technologique, les politiques de développement local ne sont pas coordonnées avec les instances nationales ou européennes ce qui peut réduire cette stratégie à une simple gestion des espaces ruraux et des ressources fixes (tourisme, agriculture...) dépendant fortement des fluctuations des marchés ou de la survie de la PAC par exemple (cadran 8).

Au total, l'enjeu de la stratégie « dynamique résidentielle » est aussi pour l'Etat central de mettre en œuvre des contrats avec les régions impliquant l'objectif de faire en sorte que l'option du « tout résidentiel » ou du « tout tourisme » ne domine pas les préoccupations et qu'une logique productive soit aussi présente dans l'esprit des décideurs. Ceci n'est pas affaire aisée dans la mesure où les préoccupations de court terme satisfaites par des hausses du prix du foncier pour les vendeurs, l'emportent souvent sur celles de long terme, prônées dans cette orientation stratégique.

## Conclusion

Les effets du scénario tendanciel se traduisent par un accroissement des polarisations régionales en Europe et par une fragilisation croissante de territoires abritant des activités isolées et soumises à la concurrence internationale. Cette accentuation des processus de polarisation se fait dans un contexte d'absence ou de faible régulations internationales et dans le contexte d'une Europe qui n'approfondit pas ses institutions, qui réduit son budget communautaire et voit ses marges de manœuvre s'éroder notamment en termes de politiques de cohésion en direction des régions des pays membres. Les trois types de stratégies décrites soulignent les responsabilités de l'Etat central en direction des régions et permettent de sortir de l'apparent dilemme présent dans les débats récents de politique industrielle et régionale de l'Etat : concentration/efficacité versus dispersion/équité territoriales. Ces orientations stratégiques ne sont pas exclusives l'une de l'autre, toutefois elles relèvent de choix politiques majeurs qui engagent l'ensemble de la sphère publique. La politique régionale engage des temporalités et des échelles différentes. Elle repose sur le socle fondamental de l'intervention de l'Etat, qui assure la mise en place des grandes infrastructures et des dispositifs de redistribution. Elle met en jeu la confrontation des régions en tant qu'espaces économiques engagés dans des rapports de concurrence exacerbés, et en tant qu'espaces politiques qui pèsent sur les choix collectifs. L'action de l'Etat en direction de ces entités régionales se justifie traditionnellement au nom de l'équité territoriale qui peut être recherchée par des mesures classiques de correction des disparités ou par la mise en capacité de chaque acteur, quelle que soit sa localisation de réaliser ses projets et de valoriser ses ressources selon une logique d'égalité des chances. Avec la stratégie « dynamique résidentielle », l'intervention en faveur des territoires peut sortir de son registre habituel de la simple compensation sociale. La réduction des inégalités territoriales grâce à l'action publique peut ainsi contribuer aux performances économiques globales et à l'objectif de création d'emplois.

**Tableau 3. Les leviers des orientations stratégiques et leurs incidences sur la localisation des activités**

| N° du type de dispositif | Domaines de la politique                                | Echelle d'intervention                                             | Instruments et mécanismes                                                                                                             | Cibles sectorielles ou de types d'activité                | Principaux effets                                                                                                                                       | Incidences sur la localisation des activités                                                                                                                                                        |
|--------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b>                 | Politique macroéconomique                               | Combinaison entre niveaux communautaires et niveau national        | Politique monétaire et fiscale                                                                                                        | Aucun                                                     | Etablit le cadre global                                                                                                                                 | Pas de conséquences directes, mais des effets indirects sur certains secteurs                                                                                                                       |
| <b>2</b>                 | Investissement public dans des projets d'infrastructure | Essentiellement national; régional dans certains cas               | Extension, développement et rénovation des réseaux de transports et communication, d'énergie....                                      | Construction et industries liées                          | Gains d'efficacité pour les consommateurs des services                                                                                                  | Rend la localité plus attractive; peut aider certains secteurs qui dépendent des infrastructures                                                                                                    |
| <b>3</b>                 | Offre de services publics aux personnes                 | Mix national/infra-national                                        | Budgets sociaux ; transferts aux régions et départements                                                                              | Liée à la population                                      | Qualité de vie                                                                                                                                          | Croissance des activités à consommation locale; effets positifs éventuels sur le high-tech                                                                                                          |
| <b>4</b>                 | Services d'intérêt économique général                   | Mix national/infra-national                                        | Industries publiques ou fortement réglementées par les pouvoirs publics                                                               | Effets redistributifs entre les ménages                   | Assure la disponibilité universelle des services; mais peut augmenter les prix moyens                                                                   | Répartition des activités liées aux populations                                                                                                                                                     |
| <b>5</b>                 | Développement économique territorial                    | Plutôt infranational                                               | Soutien (financier, technique), renforcement des infrastructures ; aménagement du territoire ; construction de territoires de projets | Très variable                                             | Développement économique à long terme, modèle les structures économiques locales, peut aider au développement ou à la renaissance des espaces d'accueil | Course aux subventions sans gagnants                                                                                                                                                                |
| <b>6</b>                 | Régénération urbaine ou rurale                          | Localités                                                          | Aménagement du terroir ; marketing des localités                                                                                      | Les secteurs qui se concentrent dans ces zones            |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                     |
| <b>7</b>                 | Aménagement du territoire                               | DATAR; collectivités locales                                       | Aménagement du territoire ; choix stratégiques ; contrats de développement Etats Régions ; ingénierie territoriale                    | Dépend des stratégies adoptées                            |                                                                                                                                                         | Permet l'évolution des clusters (pôles de développement) et donc le développement potentiel des localités<br>Risques de polarisation suite aux jeux d'autres facteurs et des ressources disponibles |
| <b>8</b>                 | Technologie, R&D & innovation                           | National ; collectivités territoriales                             | Appui aux nouvelles technologies; stratégies d'innovation ; pôles de compétitivité et grands équipements de recherche                 | Stimuler les nouvelles industries;                        | Peut aider à transformer et moderniser l'économie                                                                                                       | Très inégale car certaines régions de pointe sont privilégiées                                                                                                                                      |
| <b>9</b>                 | Politiques d'attractivité de l'investissement           | Agences nationales ; régions                                       | Incitations et appuis qui attirent les investissements                                                                                | Renforce les exportations; création d'emplois             | Transfert technologique; autres externalités                                                                                                            | Positive globalement, mais concurrence entre régions                                                                                                                                                |
| <b>10</b>                | Marchés du travail & emplois                            | UE ; national et régional<br>Mise en œuvre au niveau infranational | Fonctionnement des marchés du travail; systèmes de relations professionnelles et de négociation ; formation professionnelle           | Meilleur appariement offre demande ; réduction du chômage | Gains de productivité; augmentation de l'offre et de la qualité de la main d'œuvre ;                                                                    | Peut soutenir la croissance, mais surtout au niveau national                                                                                                                                        |
| <b>11</b>                | Aides de l'Etat (Implicites pour certaines politiques)  | Tous les niveaux                                                   | Subventions aux entreprises: sectorielles, ad hoc et horizontales                                                                     | Selon les programmes                                      | Accompagner les restructurations et moderniser le tissu productif, risques d'effets d'aubaine et de distorsion de concurrence                           | Peut aider les industries ou les firmes menacées; effets inattendus et impacts régionaux de jeu à solde négatif ou somme négative                                                                   |



**Tableau 4. Dispositifs mobilisés dans les orientations stratégiques**

| N° du type de dispositif | Domaines de la politique                               | S1. Métropolitaine |          | S2. Lisbonne+ | S3. Dynamique résidentielle |
|--------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------|----------|---------------|-----------------------------|
|                          |                                                        | Option A           | Option B |               |                             |
|                          |                                                        |                    |          |               |                             |
| <b>1</b>                 | Politique macroéconomique                              |                    |          |               |                             |
| <b>2</b>                 | Investissement public                                  |                    |          |               |                             |
| <b>3</b>                 | Offre par l'Etat de services aux personnes             |                    |          |               |                             |
| <b>4</b>                 | Services d'intérêt économique général                  |                    |          |               |                             |
| <b>5</b>                 | Développement économique territorial                   |                    |          |               |                             |
| <b>6</b>                 | Régénération urbaine ou rurale                         |                    |          |               |                             |
| <b>7</b>                 | Aménagement du territoire                              |                    |          |               |                             |
| <b>8</b>                 | Technologie, R&D & innovation                          |                    |          |               |                             |
| <b>9</b>                 | Politiques d'attractivité de l'investissement          |                    |          |               |                             |
| <b>10</b>                | marchés du travail & emplois                           |                    |          |               |                             |
| <b>11</b>                | Aides de l'Etat (Implicites pour certaines politiques) |                    |          |               |                             |

**Tableau 5. Les leviers des orientations stratégiques et l'origine des moyens mis en œuvre**

| N° du type de dispositif | Domaines de la politique                               | Coûts                   |                                                                                    | Qui supporte le coût ?                       |
|--------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
|                          |                                                        | Budgétaires             | Autres                                                                             |                                              |
| <b>1</b>                 | Politique macroéconomique                              | Indirectes              | Elevés s'il y a une croissance lente                                               | Tous les agents (Etat, Ménages, entreprises) |
| <b>2</b>                 | Investissement public                                  | Moyens                  | Pression sur les taux d'intérêt                                                    | L'Etat central, les régions                  |
| <b>3</b>                 | Offre de services publics aux personnes                | Fortes                  | Eviction du privé                                                                  | L'Etat et les régions; les collectivités     |
| <b>4</b>                 | Services d'intérêt économique général                  | Dépendent des modalités | Compétitivité                                                                      | Les consommateurs; les entreprises           |
| <b>5</b>                 | Développement économique territorial                   | Peu                     | Effets indirects des solutions retenues<br>Pertes pour les territoires qui perdent | Régions                                      |
| <b>6</b>                 | Régénération urbaine<br>rénovation rurale              | Peu                     | Energie                                                                            | Régions; collectivités                       |
| <b>7</b>                 | Aménagement du territoire                              | Minimes                 | ---                                                                                | Collectivités                                |
| <b>8</b>                 | Technologie, R&D & innovation                          | Peuvent être élevés     | ??                                                                                 | L'Etat; les régions                          |
| <b>9</b>                 | Politiques d'attractivité de l'investissement          | Peu                     | Les régions qui perdent surenchères                                                | L'Etat; les régions                          |
| <b>10</b>                | marchés du travail & emplois                           | Moyens                  | 'Insiders' contre 'outsiders'                                                      | L'Etat                                       |
| <b>11</b>                | Aides de l'Etat (Implicites pour certaines politiques) | Moyens                  | Les concurrents des entreprises subventionnés                                      | L'Etat; les régions                          |

### **Les membres du groupe de projet "PERROUX"**

*El Mouhoub Mouhoud, chef de projet, conseiller scientifique, Commissariat général du Plan, professeur à l'université de Paris 13 ;*

*Francis Aubert, maître de conférences, CESAER INRA-ENESAD, Dijon ;*

*Iain Begg, Visiting professor, London School of Economics, European Institute ;*

*Gilbert Benhayoun, professeur, Université Paul Cézanne*

*Daniel Darmon, conseiller auprès du délégué général, DATAR ;*

*Sébastien Dupuch, économiste CEPN – université de Paris 13 ; assistant confédéral, Force Ouvrière ;*

*Carl Gaigné, économiste, CESAER-INRA, Dijon ;*

*Jean Guellec, administrateur civil, chargé de mission, Commissariat général du Plan ;*

*Marc Guérin, chargé de mission, Commissariat général du Plan ;*

*Hubert Jayet, professeur, université de Lille-I, faculté des Sciences économiques et sociales ;*

*Rémi Lallement, chargé de mission, Commissariat général du Plan ;*

*Yvette Lazzeri, chercheuse, Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille, université d'Aix-Marseille-II, CNRS ;*

*Charles-Albert Michalet, professeur émérite, université Paris-Dauphine, membre du Conseil scientifique de l'Agence française pour les investissements internationaux ;*

*Bernard Morel, responsable de l'Observatoire des territoires, DATAR ;*

*Yves Morvan, président de la section Prospective du Conseil économique et social régional de Bretagne ;*

*François Poirson, directeur de la Fédération régionale de la coopération agricole du Limousin ;*

*Catherine Presse, assistante, Commissariat général du Plan ;*

*Florence Puech, économiste, LET-Université Lyon 2 université de Paris-I Panthéon-Sorbonne, TEAM, Pôle international.*