

**François Taulelle**

Professeur de Géographie - Aménagement du territoire  
LISST-CIEU ; UMR CNRS 5193 - EHESS  
Centre Universitaire Jean-François Champollion  
Place de Verdun  
81012 Albi cedex 9  
France

**courriel:** [francois.taulelle@univ-jfc.fr](mailto:francois.taulelle@univ-jfc.fr)

**Josselin Tallec**

Doctorant - Allocataire de recherche en Géographie - Aménagement du territoire  
Université de Toulouse 2 - Le Mirail / Département de Géographie  
LISST - CIEU ; UMR CNRS 5193 - EHESS  
Maison de la recherche  
5, allées Antonio Machado  
31058 Toulouse Cedex 9  
France

**courriel:** [tallec@univ-tlse2.fr](mailto:tallec@univ-tlse2.fr)

## **L'évolution des politiques d'aménagement du territoire françaises en faveur de la compétitivité et de l'attractivité des territoires.**

L'actualité des politiques publiques d'aménagement du territoire regorge d'annonces mettant en exergue des dispositifs ou des initiatives portés par l'Etat et les collectivités pour développer l'innovation organisationnelle et technique au sein des entreprises, éléments conçus comme l'essence de la compétitivité et de l'attractivité des territoires. La politique des Pôles de compétitivité lancée en 2005 par la DIACT constitue les prémices d'une refonte des politiques d'aménagement du territoire dont l'application de la « Stratégie européenne de Lisbonne » en région dans le cadre de la réforme de la Politique régionale européenne<sup>1</sup> est un élément explicatif déterminant de la période actuelle. Dans cette optique, les grandes villes et métropoles sont actuellement perçues comme les seules entités territoriales à même de relever le défi de la mondialisation et cela par la présence de fortes externalités positives liées aux économies d'échelle, d'agglomération ou d'urbanisation que généreraient les territoires métropolitains.

Ces territoires appréhendés comme "*réducteurs d'incertitude*", qualifiés par Pierre Veltz en 1996 de "*métropoles assurances tout risques*"<sup>2</sup>, font l'objet de toutes les attentions ce qui est révélateur d'une idéologie contemporaine très fortement marquée par le souci d'appuyer "*ce qui marche*" et dont on peut mesurer les effets sur le court terme (en termes de création d'emploi par exemple).

L'innovation n'est pas une donnée évidente et de nombreux écrits d'économie ou de géographie économique (Scott, Veltz) ont tendance à indiquer que la société française a de nombreux défis à relever : au sein des bassins d'emplois, l'innovation ne serait pas "*dans l'air*" pour reprendre un des éléments qui définit un district industriel de type marshallien. Pour résorber ces lacunes,

---

<sup>1</sup> Présentée en 2000, la Stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Union européenne, l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. L'application de cette stratégie implique de consacrer près de 75 % des fonds structurels attribués à chaque région à des dispositifs favorisant le développement de l'innovation, le transfert de technologie ou encore l'esprit d'entreprise.

<sup>2</sup> Veltz P. (1996), Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel, PUF, Paris.

l'innovation est donc impulsée par des dispositifs et des politiques publiques qui seraient à même de consolider les tissus industriels locaux afin de les rendre compétitifs et attractifs dans le jeu de la mondialisation. Le paradoxe est que pourtant les régions françaises se situent au deuxième rang européen en termes d'opérations d'investissement étrangers en 2006 et 2007<sup>3</sup>.

Les Collectivités territoriales, et notamment les Régions (conformément à leurs compétences établies par les différentes lois sur la décentralisation) se saisissent de ces enjeux en développant des Schémas Régionaux de Développement Economique (SRDE), qui après rédaction et conformément à la loi du 13 août 2004, instituent la Région comme chef de file du développement économique en Région. Elles s'affirment aussi dans la délégation d'autorité de gestion des fonds structurels européens<sup>4</sup> : à titre d'exemple, la Région Midi-Pyrénées va ainsi gérer et instruire près de 50 % des 430 millions d'euros de FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) sur l'actuelle période de programmation 2007-2013.

Ainsi, L'impact politique engendré par l'application de la Stratégie de Lisbonne en Région reconfigure le paysage de l'aménagement du territoire où il apparaît clairement que les territoires qui ont eu et ont l'habitude de se mobiliser vont être les grands gagnants de cette réorientation des politiques publiques parfaitement incarnée par l'évolution de la politique régionale européenne.

Notre propos est ici de montrer que cette orientation de l'aménagement du territoire en faveur de la compétitivité est présente dès le début de la mise en place de cette politique, c'est à dire après la seconde guerre mondiale. C'est le contexte mondial et européen du moment qui redonne une place essentielle à cette dimension compétitive. Cependant, les choses ne sont pas aussi simples : d'abord parce que les politiques dites d'aménagement du territoire ne sont pas les seules - loin de là - à transformer les territoires. Ensuite parce que la recherche de cohésion territoriale est toujours au cœur de la politique française d'aménagement. Notre démarche n'est pas de critiquer la tonalité des politiques d'aménagement du territoire actuellement conduites à l'échelle des régions, du territoire national ou de l'Union européenne, mais de remettre en perspective les notions de compétitivité et d'attractivité du territoire depuis les prémices des grands plans d'aménagement du territoire de l'après-guerre jusqu'à l'actuelle application de la Stratégie de Lisbonne en région.

Cette analyse s'appuie sur les rapports d'activité des différents plans d'aménagement inscrits dans les lois des finances, puis à partir de 1963 dans les rapports d'activité de la DATAR.

## **I – La compétitivité, dimension de l'aménagement du territoire à la française dès les débuts de cette politique.**

Même si les différentes politiques d'aménagement depuis 1945 ont et ont eu pour objectif de parvenir à une répartition harmonieuse des hommes, des infrastructures et des activités sur l'ensemble du territoire national, et ceci afin d'assurer l'équilibre national (face à une capitale en proie à une "congestion"<sup>5</sup> pouvant dès lors entraîner la formation de défauts de coordination), ces politiques ont eu aussi un autre objectif : le soutien de territoires perçus comme "dynamiques". Ainsi, le seul souci de l'équité ou de l'accompagnement des territoires face à des difficultés (principe de reconversion) n'étaient et ne sont pas les seuls maîtres mots des politiques conduites.

<sup>3</sup> Le 12 juin 2008, le cabinet d'audit et de consulting Ernst & Young a publié le 7<sup>ème</sup> Baromètre de l'attractivité du site France. Ce document positionne la France en seconde position des implantations industrielles internationales effectuées en Europe en 2007. Ainsi pour la seule année 2007, près de 14 488 emplois directement liés aux IDE ont été créés en France soit une baisse de 29 % par rapport à l'année 2006 mais cette baisse s'inscrit dans une diminution globale du nombre d'emplois induits par les IDE à l'échelle de l'Union européenne (- 18 %).

<sup>4</sup> Dans le droit européen, une autorité de gestion constitue la structure qui va déterminer, gérer, instruire et valider l'ensemble des dossiers de demande de subventions au titre de la politique régionale européenne. Chaque Etat membre détermine l'autorité morale (le plus souvent des collectivités territoriales) la plus à même de répondre à ces enjeux. Cette délégation peut être considérée comme un indicateur du degré de décentralisation politique et administrative observée à l'échelle des différents territoires européens. A titre d'exemple, sur la précédente période de programmation, les Régions françaises n'ont géré que 7 % des crédits de la politique régionale européenne ; l'Etat (et ses services déconcentrés) restant la principale structure de mise en oeuvre de la politique de cohésion.

<sup>5</sup> Laborie J-P, Langumier J-F., De Roo P. (1985), La politique d'aménagement du territoire de 1950 à 1985, La documentation française, Paris.

L'objectif de performance du territoire est aussi au centre de l'aménagement à la française. Une lecture de ces politiques peut ainsi se réaliser au travers de deux prismes:

- Le prisme de l'équilibre et de l'équité par la construction politique de la société et de la nation française dans un contexte de forte croissance économique<sup>6</sup>. On cherche alors à industrialiser les territoires selon une division inter-régionale du travail. La décentralisation industrielle reste alors le maître mot et va dès lors concrétiser politiquement le principe de l' "industrie industrialisante".

- Le prisme des aides aux territoires dynamiques afin d'accompagner leur expansion (ex: politique des villes nouvelles, 1965). On cherche à concentrer des aides et des dispositifs sur des territoires clés qui vont entraîner dans leurs sillages leurs hinterlands ou arrière-pays. C'est une application concrète de l'idée de pôle de croissance développée par François Perroux ayant conduit, à titre d'exemple, à la politique des métropoles d'équilibre en 1963. Il ne s'agit pas ici, comme dans l'objectif précédent, d'une logique de déconcentration industrielle quantitative s'appuyant sur une division inter-régionale du travail mais d'une déconcentration qualitative impliquant, par exemple, l'implantation de centres de recherches dans ces agglomérations (ex: CNES<sup>7</sup> à Toulouse).

### **a) 1950-1975: L'âge d'or de l'aménagement du territoire et une compétitivité en construction.**

Si les premiers Plans du Commissariat général du Plan privilégiaient l'approche sectorielle sans se soucier de l'impact territorial du développement des secteurs clés de l'économie française, la politique d'aménagement conduite à partir du début des années 1960 change la vision des choses. Le souci de rééquilibrer le tissu industriel français devient un élément clé de l'action des pouvoirs publics : c'est la décentralisation d'activités de la région parisienne vers les territoires de province mais aussi la création ou l'implantation "ex-nihilo" d'activités industrielles dans le cadre d'investissements opérés par des groupes industriels français ou étrangers. Les actions se conçoivent selon la vision générale contenue dans la formule « Paris et le désert français » (Jean-François Gravier, 1947), consistant à prélever de l'activité dans une région Ile de France engorgée pour la redistribuer en province. Ainsi, entre 1950 et 1975, près de 3 500 opérations de décentralisation industrielle sont conduites. Avec la politique des métropoles d'équilibre à partir de 1963, une "décentralisation qualitative" est alors privilégiée avec pour objectif de faire émerger des pôles structurants à l'échelle du territoire national. La mise en oeuvre en 1967 du volet recherche de la Prime de Localisation des Activités Tertiaires (actuelles aides d'Etat à finalité régionale) accompagne ces initiatives engendrant la décentralisation d'unités de recherche qui, avec le développement du secteur tertiaire, apparaissent comme la "[...] condition d'une croissance harmonieuse"<sup>8</sup>.

Pour les territoires en conversion, l'attention est portée sur le développement de l'appareil de formation professionnelle pouvant dès lors aboutir à une diversification des activités. Ainsi, à partir de 1968, il apparaît nécessaire de développer des "[...] structures d'accueil sur le plan de la formation et de la recherche qui ne peuvent être trouvées qu'à proximité de centres urbains importants"<sup>9</sup> et cela "[...] dans un souci de compétitivité du territoire face à l'entrée de l'économie nationale au sein du marché commun"<sup>10</sup>. Le développement des structures d'enseignement et de formation, et notamment des IUT (Institut Universitaire Technologique), est alors mis en avant "[...] afin d'améliorer la position de la région sur le plan de l'accueil des activités"<sup>11</sup>. Ces

<sup>6</sup> Entre 1947 et 1975, période dite des 30 glorieuses, la France enregistrait une croissance économique de l'ordre de 5 % par an.

<sup>7</sup> CNES: Centre National d'Etudes Spatiales

<sup>8</sup> Extrait du rapport d'activité de la DATAR en date de 1970.

<sup>9</sup> ibid 1968.

<sup>10</sup> op. cit.

<sup>11</sup> op. cit.

réformes impulsent une nouvelle approche de la décentralisation industrielle qui apparaît de plus en plus qualitative. L'Etat cherche à étendre les compétences et à concentrer l'appareil productif sur des territoires où se profilent une spécialisation sectorielle (ex: aéronautique et espace à Toulouse, automobile à Rennes). Il fait dès lors confiance aux effets d'entraînement des métropoles d'équilibre sur les autres territoires. Nous avons bien là une logique de pôles basés sur le couple recherche-industrie capables d'assurer le développement des métropoles pour marquer durablement le territoire dans un contexte déjà appréhendé à l'échelle européenne.

Cette période d'industrialisation du territoire national se fait en parallèle à l'émergence de crises sectorielles touchant les industries de transformation et notamment les bassins miniers du Nord, de la Lorraine, d'Albi-Carmaux-Decazeville ou encore du Sud-Est provençal. Ces crises sectorielles ont été accompagnées par la mise en œuvre, en 1959, des premières zones spéciales de conversion économique et ont eu pour objectif de redévelopper et de réinvestir économiquement ces territoires pour traiter les crises industrielles. L'attention portée au territoire résulte alors de crises "localisées" ne remettant pas en cause l'organisation du tissu industriel national. Ces politiques tentent de parvenir à une diversification des activités sur des zones où les Commissariats à l'industrialisation peuvent mettre en œuvre leurs propres politiques locales de formation. L'Etat cherche donc à susciter un développement endogène se basant sur le réinvestissement de savoir-faire industriels.

Comme on le voit, cette période est marquée par la mise en œuvre d'une double politique, à savoir d'équipement mais aussi de soutien aux territoires en "crise" où la question de l'harmonisation du tissu industriel se heurte à des impératifs économiques (ouverture des marchés, construction européenne, émergence du capitalisme financier par le développement des investissements étrangers...) qui vont redéfinir les territoires susceptibles de porter l'équilibre mais aussi la performance nationale. Il n'est alors plus possible "[...] de faire abstraction de la concurrence internationale en matière d'implantation industrielle"<sup>12</sup>, les métropoles régionales ou d'équilibre, mais aussi la région parisienne vont donc voir leur rôle se réaffirmer. A cette même période, l'attention portée aux villes moyennes reflète ce "passage de relais", cette "transition" entre la volonté d'équilibrer et d'équiper le territoire tout en lui permettant de faire face aux mutations et à l'ouverture du système productif national. Conduits à partir de 1973, les Contrats de Villes moyennes ont largement porté sur le financement d'équipement<sup>13</sup> et la réhabilitation de logements dans les centres anciens et les premiers faubourgs. Ainsi, les villes moyennes apparaissent comme des territoires cibles d'un renouveau des politiques d'équipement de l'aménagement du territoire car "[...] aux relations de dépendance de la province vis à vis de la capitale ne doivent pas se substituer des relations de dépendance des différentes zones régionales vis-à-vis de la métropole"<sup>14</sup> et où "[...] une excessive concentration des hommes et des activités dans le pôle de croissance pourrait porter préjudice à un développement harmonieux des autres zones de la région"<sup>15</sup>. L'objectif est alors clairement énoncé: équiper et moderniser afin d'attirer une population dont les métiers et les structures de consommation évoluent très rapidement. Le contrôle de l'étalement urbain des métropoles d'équilibre est aussi clairement revendiqué. Peu de projets et de contrats portent sur une dynamisation du tissu économique et de la formation (ex: développement du commerce et de l'artisanat dans le centre-ville de Tarbes, implantation d'un IUT à la Roche-sur-Yon). Ainsi dès le début des années 70, on constate une volonté politique forte de l'Etat de privilégier une dynamique métropolitaine de l'innovation et plus généralement du développement industriel. Les acteurs locaux avaient-ils conscience des opportunités qu'offrait l'exercice du Contrat de ville moyenne ? Ces derniers permettaient pourtant une certaine marge de manoeuvre aux initiatives pouvant être soutenues financièrement par l'Etat. Méconnaissance des enjeux que

---

<sup>12</sup> op. cit. 1972.

<sup>13</sup> Prise de relais des P.M.E (Plans de Modernisation et d'Equipeement) inscrit dans les contrats de plan.

<sup>14</sup> p. 9 in Leruste P. (1975), Le contrat d'aménagement de villes moyennes, La documentation française - DATAR, Paris.

<sup>15</sup> ibid.

représente l'innovation dans la dynamique des systèmes productifs ou priorité donnée à la modernisation de leurs tissus urbains, ces villes ont pourtant tout aussi bien profité de la politique de déconcentration industrielle que certaines métropoles (ex: usine automobile de Quimper, usine Bosch de Rodez, Matra à Lannion). Elles présentaient aussi un important tissu industriel structurant l'activité économique locale (ex: GIATT industrie à Tarbes). Ce défaut de prospective a vraisemblablement porté préjudice à ces territoires face à la crise du système productif fordiste qui s'est amorcée sur cette même période. Les villes moyennes ont ainsi laissé passer leurs chances d'investir dans l'innovation.

Dans cette période, la question de la compétitivité se pose à travers le choix qui est fait de focaliser une grande partie des investissements qualitatifs en matière de recherche et d'industrie de pointe vers les métropoles de province, dites d'équilibre. Le contexte européen et mondial est en toile de fond pour justifier ces choix de construction d'une armature urbaine à la maille de ces nouveaux enjeux.

### **b) 1975-1995 : Le renforcement des territoires performants et la prise en compte de l'innovation à l'échelle locale.**

L'avènement de la crise pétrolière est concomitant d'une nouvelle division internationale du travail dans une logique de séparation du plus en plus accrue entre les activités de conception et de développement (avènement du post-fordisme). Ceci remet en cause les démarches qui visaient à équilibrer le territoire par une déconcentration quantitative des activités. L'Etat cherche maintenant à cibler ses aides par une réforme poussée des Primes de Localisation des Activités Tertiaires et le renforcement des pôles structurants et des métropoles d'équilibre. Démarche sélective de renforcement de l'excellence, ces initiatives s'appuient pour autant sur un constat : les déconcentrations industrielles ne créent plus autant d'emplois qu'avant la crise. En l'occurrence, l'externalisation des activités au sein des firmes prend forme et se concentre dans des territoires bien particuliers reflétant une "[...] *compétition entre les localisations plus vives*"<sup>16</sup>. A titre d'exemple, entre 1957 et 1977, près de 17 000 emplois tertiaires ont été décentralisés vers l'ouest et le sud-ouest avec la mise en place de programmes de localisation d'unités de recherche dans les domaines de l'informatique par exemple. Une spécialisation des métropoles d'équilibre tend à s'amorcer accompagnée d'un programme de régionalisation de la recherche industrielle et la technologie (33 opérations ciblées sur 16 régions). La compétitivité de ces territoires est sollicitée au regard de "[...] *la capacité innovatrice des entreprises individuelles*"<sup>17</sup>. L'accent est aussi mis sur le rapprochement sciences / industrie qui va prendre différentes formes, reléguant la déconcentration industrielle au second plan.

Les collectivités (communes en tête) vont être les instigatrices de cette évolution et vont dès lors prendre diverses initiatives afin de dynamiser et de rendre attractif leurs territoires. La grande majorité des initiatives a porté sur l'aménagement de zones d'activité en périphérie, selon le modèle "technopolitain". La réussite de la ZIRST (Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques et Techniques) de Meylan lancée en 1971 est un exemple de ces stratégies et les projets se multiplient : Labège-Innopôle en 1975 dans l'agglomération toulousaine afin de profiter de la saturation du parc technologique du canal, Rennes-Atalante en 1984 ou encore Brest-Iroise en 1989. Pour autant, les marges de manœuvre des collectivités en terme de développement économique et plus généralement de soutien à l'innovation technique restent toujours extrêmement réduites.

Il faut attendre la loi Defferre de 1982, la loi du 7 janvier 1983 (acte I de la décentralisation) et l'inscription du transfert de technologie comme compétence des Régions pour observer une véritable prise en compte locale du potentiel de développement que peuvent permettre les liens recherche / industrie à l'échelle locale. Ainsi, en 1984, la mise en oeuvre des CRITT<sup>18</sup> reste

---

<sup>16</sup> Extrait du rapport d'activité de la DATAR en date de 1976.

<sup>17</sup> Ibid 1979.

<sup>18</sup> CRITT: Centre Régional pour l'Innovation et le Transfert de Technologie

l'exemple le plus emblématique de la volonté d'appui aux relations recherche / industrie. Ces politiques amorceront une véritable prise en compte de l'innovation technique et organisationnelle dans les politiques de développement économique portées par les différentes collectivités et notamment les Régions. Les différentes générations des CPER qui vont se succéder vont alors tenter d'impulser l'innovation en région en privilégiant l'aménagement et le développement de nombreuses zones d'activités ou industrielles vont relevant plus de politiques de développement d'infrastructures (ex: agencement de terrains, construction de routes en vue de la construction de zones industrielles...) et cela au détriment de véritables visions stratégiques du développement économique local.

Même si la décentralisation a considérablement poussé à la prise en compte de l'innovation technique et organisationnelle à l'échelle locale, il faut attendre 1995 avec la mise en œuvre de la LOADT (Loi d'Orientation et d'Aménagement du Territoire ou Loi Pasqua) qui, réintroduisant l'idée clé de projet de territoire (notamment par la politique des Pays), va redonner une consistance à une notion profondément ancrée dans l'actualité politique et économique. On parle du "Retour des territoires" du fait de la volonté de l'Etat d'imposer aux acteurs locaux et donc aux collectivités territoriales la possibilité de conduire et de porter des projets mais adaptés aux particularités et enjeux locaux. A titre d'exemple, la création du volet territorial des CPER va permettre aux Régions et autres collectivités d'animer le territoire régional par la mise en œuvre de dispositifs d'ingénierie et d'animation territoriale.

### **c) 1995-2007: La compétitivité et l'attractivité des territoires; de l'impératif économique à l'ancrage territorial des activités ?**

Entre 1995 et 2007, les objectifs des politiques d'aménagement vont prendre de nombreux tournants pour finalement se centrer sur la compétitivité et l'attractivité des territoires. Vectrice d'externalités, le rôle de la grande ville et de la métropole est largement mis en exergue. On prend acte des dynamiques de métropolisation qui mettent en forme les différentes économies régionales. Les politiques d'aménagement soutiennent donc une double dynamique à savoir, la mise en adéquation des logiques productives métropolitaines tout en consolidant l'assise résidentielle des territoires finalement perçus comme "*une organisation productive*" et cela par le soutien aux réseaux de villes et à la contractualisation par les Pays. Il s'agit dès lors d'utiliser les ressources territoriales locales de manière offensive afin de moderniser l'économie. La politique des SPL (Systèmes Productifs Locaux) de 1999 incarne cette mutation qui cherche à valoriser des savoir-faire localisés autour d'un secteur d'activités, "*[...] des processus d'apprentissage collectif par la collaboration et la coopération*"<sup>19</sup>. C'est aussi dans ce contexte qu'une des grandes priorités affichées porte sur "*[...] la valorisation de systèmes urbains dans la compétition mondiale*"<sup>20</sup>. Priorité est alors donnée à une "*[...] organisation plus efficace des fonctions de l'intelligence et des savoir; et de favoriser l'émergence, à l'échelle des grands ensembles productifs dynamiques, de vocations économiques repérables au niveau international*"<sup>21</sup>.

Pourtant devenu "*ressource à part entière qu'il convient de valoriser*", le territoire semble n'avoir d'avenir que par le "*rôle structurant des agglomérations et leur capacité à entraîner*" concentrant "*[...] l'essentiel des chances de compétitivité*"<sup>22</sup>. C'est ainsi qu'à l'échelle des métropoles régionales on cherche à identifier des secteurs et des activités qui seraient à même "*d'offrir des alternatives à la région parisienne*". Ces initiatives se structurent en dehors de la politique des SPL (Systèmes Productifs Locaux) et doivent en théorie permettre la "*constitution de milieux fertilisants, innovateurs et attractifs*". En 2000, la rédaction des Schémas de Services Collectifs<sup>23</sup> participe à

<sup>19</sup> Lettre de la DATAR en date de 1999.

<sup>20</sup> Ibid 1998.

<sup>21</sup> Ibid 1999.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Les Schémas de Services Collectifs sont des documents de planification d'une durée de 20 ans. Rédigés à titre indicatif et donc sans réelle portée opérationnelle, ils sont au nombre de neuf et couvrent l'ensemble des politiques

la mise en oeuvre de ces grands travaux afin de ” [...]s’inscrire dans une perspective de compétitivité européenne et internationale pour laquelle s’impose une organisation territoriale appropriée des services collectifs”<sup>24</sup> et cela afin “ d’optimiser l’internationalisation des économies régionales”. Ainsi, le Schéma de Services Collectifs d’enseignement supérieur et de recherche souhaite aboutir à une “[...] mobilisation et diffusion du savoir et des capacités d’innovation”<sup>25</sup> à partir des métropoles et des principales aires urbaines du territoire national.

En parallèle, la réforme de la prime à l’aménagement du territoire (PAT)<sup>26</sup> amorcée en 2001 tend à privilégier les aides aux activités de Recherche et Développement des industriels.

A partir de 2004 et préparant l’acte II de la décentralisation (loi relative aux libertés et responsabilités locales - loi du 13 août 2004), on assiste à un recentrage des grands chantiers de l’Etat qui souhaite éviter la dispersion de ses actions. Chaque territoire doit alors “[...] participer à la future société de l’intelligence, et mettre en valeur ses pôles d’excellence économique”.

Deux grands objectifs sont alors soulignés:

- La création de pôles de compétences en dehors de la région Île de France ;
- Le renforcement des implantations stratégiques des laboratoires de recherche dans les grandes aires métropolitaines.

Ainsi, Région par Région, des secteurs d’activité sont identifiés avec pour objectif de resserrer et donc de concentrer les interventions qui vont être mises en oeuvre dans le cadre de la nouvelle période de programmation des CPER pour 2007-2013 préfigurant d’une part la politique des pôles de compétitivité mais aussi la mise en oeuvre de la Stratégie de Lisbonne à l’échelle régionale.

## **II - Aujourd’hui: la compétitivité et l’attractivité des territoires.**

Les actuelles mesures et politiques conduites à l’échelle nationale ou locale font une large place aux principes de compétitivité et d’attractivité. Certes, le principe du soutien aux territoires dynamiques n’est pas récent, comme nous l’avons vu, mais c’est l’actuelle mesure des dispositifs conduits à l’échelle européenne (via la politique régionale européenne et par conséquent l’application de la Stratégie de Lisbonne en Région), nationale et locale qui provoque une rupture idéologique mais aussi technique. Sur ce dernier point, les appels à projets cassent l’approche par zonage distributif et impliquent de nouvelles formes de partenariats, allant de fait au-delà de la simple notion de gouvernance locale (création de communautés d’intérêts qui renvoient aux questions d’économie de proximité). Les modèles de gouvernance ou du moins les relations qui préexistaient à l’échelle d’un territoire sont à reconsidérer. Le fait que par la loi du 13 août 2004 les Régions soient considérées en tant que chef de file du développement économique traduit cette tendance.

### **a) Le contexte et la construction de politiques récentes.**

Deux éléments de contexte pèsent fortement sur la focalisation récente de l’aménagement du territoire en faveur de la compétitivité. D’abord, la mise en oeuvre de la Stratégie de Lisbonne. En 2000, le Conseil européen affiche la nécessité de faire de l’Europe l’économie de la connaissance la plus compétitive du monde. Cette volonté se traduit dans la politique régionale européenne qui

---

sectorielles structurant le territoire : l’enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l’information et la communication, les transports de voyageurs et de marchandises, l’énergie, les espaces naturels et ruraux et le sport.

<sup>24</sup> Lettre de la DATAR en date de 2000.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> PAT: Prime d’Aménagement du territoire - actuelles Aides d’Etat à Finalité Régionale est une subvention accordée aux entreprises selon des taux évoluant en fonction du type d’investissement opéré par les entreprises et la localisation de ces investissements. Les taux sont dès lors indexés en fonction d’un zonage donc d’une politique de discrimination territoriale.

consacre désormais une part très importante des crédits à la compétitivité en particulier pour les régions qui ne font pas partie du zonage de la cohésion.

Ensuite, la question de l'innovation est désormais placée au cœur de la réussite des territoires. Cette innovation est d'ordre technique dans la lignée de l'approche théorique sur cette thématique mais elle est aussi sociale : c'est l'avènement de la gouvernance en tant que moteur de l'innovation (ex: Approche LEADER mais aussi des Pôles d'Excellence Rurale, mais aussi par la rédaction de Schémas Régionaux d'Innovation qui, sous l'impulsion de la Commission européenne, vise à recenser l'ensemble des acteurs de l'innovation en région). L'innovation technique est fortement encouragée dans les politiques publiques qui visent l'excellence territoriale, terme confus qui se décline toujours en « innovation ». Par exemple, les politiques en faveur de l'espace rural sont dites « d'excellence rurale » et près de 300 projets sont aujourd'hui financés à ce titre même si en réalité il est bien difficile parfois de mesurer ce qui est excellent ou innovant dans la liste des projets financés. Avec les pôles de compétitivité l'approche est encore plus évidente : l'objectif principal de cette politique consiste à mettre en visibilité des secteurs économiques stratégiques qui reposent sur des territoires que les différents décrets de constitution des pôles vont délimiter précisément. Parfois, les différentes labellisations des Pôles de compétitivité à vocation mondiale résultent de processus d'institutionnalisation des politiques de décentralisation notamment menée dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre (ex: Pôle AESE dans la Région Midi-Pyrénées et Aquitaine, Pôles Images et Réseaux à Rennes...).

La dimension stratégique s'explique par l'intégration de cette logique dans le cadre de la mondialisation de l'économie et la nécessité de focaliser des moyens financiers sur les secteurs d'activité les plus innovants, c'est-à-dire ceux qui présentent les meilleures chances de devenir les secteurs de pointe des années à venir et de permettre au territoire national de prendre de l'avance sur les autres pays dans un contexte de compétition internationale. L'importance de la recherche et de l'innovation repose sur la volonté de renforcer ou de créer un partenariat fort entre les industriels, les établissements de recherche et d'enseignement ainsi que les acteurs locaux. On retrouve ici la logique qui prévalait dans la constitution des technopôles à l'échelle de parcs d'activité. Cette fois-ci des Régions et des métropoles portent des pôles de compétitivité avec l'appui de l'Etat.

La mise en visibilité se lit à travers les plaquettes de présentation des pôles qui égrainent les performances : nombre de chercheurs, nombre d'entreprises, positionnement de l'activité en Europe et dans le monde, atouts des systèmes de formation etc. Les projets se déclinent en opérations d'envergure dans le domaine de la recherche avec aussi la réalisation de bâtiments, lieux significatifs de marquage du territoire.

Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat occupe une place bien particulière. Il est à l'origine de ces appels d'offre mais sur le terrain il encourage des partenariats entre acteurs locaux pour relayer voire amplifier son action. Cependant, la participation des collectivités locales et des entreprises privées se fait dans le cadre d'une gouvernance des pôles qui n'est pas définie par l'Etat : celle-ci prend parfois la forme d'un Conseil d'administration qui regroupe les partenaires du pôle, entreprises, collectivités locales, Universités, centres de recherches, parfois, la formule est plus complexe : *“ne disposant d'aucune autorité sur ses membres, le pôle construit, pour chaque collectivité importante et chaque projet, des coalitions subtiles ou chaque partie prenante (...) dispose d'un poids lié aux ressources qu'elle apporte et peut faire défection si elle n'est pas satisfaite”* (Weil T. et Fen Chong S., 2008).

## **b) Quelle vision du territoire ?**

Derrière cet affichage en faveur de la compétitivité, on peut percevoir une lecture des dynamiques du territoire. La grande ville est perçue comme vectrice d'externalités positives (économie d'agglomération et d'urbanisation). L'effet d'agglomération permet de générer d'importantes économies d'échelle, réduit l'incertitude et assure d'importants effets leviers aux investissements.



En 1998, on parlait déjà dans la préparation de la LOADDT (Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire ou Loi Voynet de 1999) de la “*valorisation de systèmes urbains dans la compétition mondiale*” dont les “*grands ensembles productifs dynamiques*” et “*repérables au niveau international*”. En plus des pôles de compétitivité à vocation mondiale, la DIACT avait lancé un an auparavant, en 2004, un appel en faveur de la coopération métropolitaine pour mieux positionner les villes française à la maille européenne. Cette stratégie était directement liée aux résultats d'un travail commandé par la DIACT et publié en 2003, *Les villes européennes*, qui montrait le fossé existant la première ville française et les autres métropoles, très mal classées à l'échelle européenne. Cette faiblesse de l'armature urbaine est considérée comme un élément pénalisant le territoire national qui oblige à une intervention de l'Etat sur le modèle des métropoles d'équilibre.

Pour le reste du territoire, on suppose que les effets d'entraînements des métropoles sur leurs arrière-pays vont permettre de répondre à l'objectif de cohésion. Cette vision est directement liée aux pôles de croissance : la croissance opérée en un point du territoire devrait à terme bénéficier à la région toute entière.

Dans ce schéma, les territoires exclus des dynamiques métropolitaines trouvent une solution dans la consolidation de l'assise résidentielle . Ceci remet en cause en partie l'approche préconisée au cours des années 1990 qui consistait à trouver sur le territoire national des systèmes productifs locaux pour dynamiser par le tissu productif des bassins d'emplois. 100 SPL avaient été recensés sur le territoire national et l'Etat affirmait alors l'importance de l'activité économique exportatrice pour les bassins d'emplois nationaux. Avec les pôles de compétitivité, l'approche est bien différente puisque le discours laisse de côté ces petits bassins d'emplois productifs pour qui la DIACT préconise un renforcement de l'économie résidentielle. Des territoires pour travailler et d'autres pour se récréer ? On peut se poser la question.

### **c) Les limites des politiques d'aménagement.**

Si notre propos s'est focalisé sur les politiques d'aménagement comme élément clé de transformation des territoires, il convient de relativiser la portée de ces dispositifs : en effet, on parle parfois d'une politique d'aménagement “automatique” qui tend à réduire les disparités de revenus.

L'aménagement du territoire est un triptyque : acteurs, logiques et moyens financiers . C'est probablement sur ce dernier point que le décryptage est le plus difficile à réaliser. Les financements destinés à l'aménagement du territoire et identifiés comme tels sont peu nombreux puisque par définition toute politique sectorielle a un effet sur le territoire. De ce fait, lire le poids de l'aménagement du territoire à travers le budget de la DIACT est un leurre.

Ainsi, selon le projet de loi de finances 2008, les crédits de paiement pour l'aménagement du territoire représentent 377,5 millions d'euros en 2008. Ces sommes se répartissent comme suit :

- action « soutenir l'attractivité et la compétitivité » (pôles de compétitivité) : 137,2 millions ;
- action « cohésion sociale et territoriale » (contrats de site, PER) : 216,4 millions ;
- action « favoriser un aménagement de l'espace maîtrisé et cohérent » : 63 millions.

Mais le site de la DIACT précise aussi que : “*le budget aménagement du territoire reflète partiellement les moyens mobilisés par l'Etat au profit des territoires*”. La DIACT est aussi en charge de coordonner l'attribution des crédits relatifs aux contrats de projet. Elle négocie et coordonne, par ailleurs, l'attribution des fonds européens, destinés aux territoires prioritaires. S'ajoutent enfin les exonérations de charges fiscales et sociales orientées vers des zones

précisément délimitées notamment urbaines et rurales». En tout le Ministère de l'écologie annonce que 4,5 milliards d'euros sont en fait du ressort de l'aménagement du territoire.

De plus, croire que les politiques dites d'aménagement du territoire ont un effet réel et déterminant sur la transformation du territoire est à nuancer fortement. Laurent Davezies (2002) met en évidence le fait que les politiques sociales font plus pour la cohésion territoriale que des politiques ciblées « aménagement du territoire ». Les dépenses sociales constituent d'ailleurs les premières dépenses publiques de la France (55,8% des dépenses des administrations publiques en 2005). Les politiques d'aménagement du territoire seraient donc des politiques d'harmonisation en amont des interventions des services de l'Etat et de régulation du jeu des acteurs locaux. Si ces politiques ciblées et identifiées comme « territoriales » ne représentent que de faibles montants dans le budget de l'Etat, Laurent Davezies explique l'enjeu des autres financements du budget de l'Etat : *“Pourtant, c'est cette redistribution aveugle sur le plan spatial qui constitue le principal instrument de cohésion territoriale en France. Le budget de l'Etat et de la sécurité sociale opèrent aujourd'hui des prélèvements en gros proportionnels au revenu des ménages et des territoires et distribuent des dépenses à peu près égales par habitant. Ce simple mécanisme permet de transférer des dizaines de milliards d'euros des espaces « riches » vers les espaces « pauvres » et permet d'assurer un équilibre de développement territorial peu signalé par la littérature et assez inattendu dans un contexte où l'on hurle de façon assez unanime au loup de la mondialisation et de la métropolisation”*. Cette idée est largement développée dans le rapport de l'observatoire des territoires réalisé par la DATAR : *“cette forme de régulation entre économies régionales est assurée de fait par les dispositifs nationaux non territorialisés de redistribution entre individus. Mais elle tient aussi aux choix résidentiels des Français qui entretiennent une dissociation croissante entre géographie de la production et géographie des revenus”* (DATAR, 2005).

### **Conclusion :**

Même s'il apparaît que nous sommes actuellement à un tournant des politiques d'aménagement du territoire, la question de l'attention portée à la compétitivité et à l'attractivité des territoires a toujours été posée. Ces notions sont apparues avec plus ou moins de force selon les périodes et ont su s'imposer pour aboutir à leur actuelle prise en compte dans l'ensemble des initiatives portées à l'échelle locale, nationale et européenne. Cette focalisation du discours sur la compétitivité porte une vision de l'organisation du territoire qui n'est pas sans conséquences. La métropole est privilégiée et ses effets d'entraînements apparaissent comme les éléments structurant les actuelles politiques d'aménagement du territoire. Le reste du territoire serait voué à l'économie résidentielle (accueil de touristes, de retraités et valorisation locale de l'argent public des prestations sociales et des salaires des agents de la fonction publique). Cependant, ce découpage en deux ensembles est bien caricatural et la réalité présente une situation bien plus complexe. Ainsi, l'idée selon laquelle les territoires non-métropolitains seraient protégés par la métropole qui distribuerait généreusement ses richesses semble quelque peu hasardeux. De même, penser que les villes moyennes et petites soient à l'abri des remous de la mondialisation et de l'évolution des systèmes productifs car protégées par un emploi public abondant hérité de la construction de l'administration de l'Etat et de la décentralisation apparaît bien illusoire. Cet emploi stagne voire diminue et l'emploi de la sphère exportatrice, ou encore à haut contenu créatif (ingénieur, chercheurs...) recensée par l'INSEE tend au contraire à se développer.

Les métropoles se sont peut être adaptées plus rapidement à l'économie mondiale mais la volonté d'aboutir à une spécialisation sectorielle des territoires (des territoires pour produire et d'autres pour se récréer) est somme toute assez grossière. Les trajectoires territoriales sont au contraire fort diverses et se prêtent mal à des typologies restrictives. C'est un vaste chantier de recherche qui peut commencer par une analyse de la place de la compétitivité et de l'attractivité dans les villes moyennes dont le positionnement entre les effets de domination des métropoles et leur rôle de commandement de petits bassins d'emplois est fort original.

## **Bibliographie:**

- Alvergne C., Taulelle F. (2002), *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, Paris.
- Blanc C. (2004), *Pour un écosystème de croissance*, Paris, La Documentation française, Paris.
- DATAR (2005), *Dynamiques et diversité des territoires français, rapport de l'observatoire des territoires*, La Documentation française, Paris.
- Davezies L. (2002), Les limites de la contribution des mécanismes fiscaux à la cohésion territoriale, *Informations sociales* n°104, pp. 50-60, Paris.
- Davezies L. (2008), *La république et ses territoires : La circulation invisible des richesses*, Coll.La république des idées, Ed. Seuil, Paris.
- Laborie J-P, Langumier J-F., De Roo P. (1985), *La politique d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, La documentation française, Paris.
- Morvan Y. (dir.) (2004), *Activités économique et territoires*, Ed. de l'Aube - DATAR, Paris.
- Perroux F. (1963), *L'économie du XXème siècle*, PUF, Paris.
- Scott A-J. (2001), *Les régions et l'économie mondiale*, Ed. L'Harmattan, Paris.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel*, PUF, Paris.
- Veltz P. (2008), *La grande transition: la France dans le monde qui vient*, Ed. du Seuil, Paris.
- Weil T. & Fen Chong S. (2008), Les pôles de compétitivité français, *Futuribles* n°342, pp. 5-26, EDP Sciences, Paris.