



Montpellier, place de la Comédie, le repos du touriste.

Laurent Davezies

HOMOGENÉITÉ NATIONALE ET HÉTÉROGENÉITÉ LOCALE DES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT

La question du développement économique local est posée aujourd'hui, de façon croissante dans les seuls termes de l'adaptation du système productif à la « mondialisation ». A l'échelle locale comme à celle de la nation, la même doctrine s'imposerait : face à la concurrence généralisée des autres territoires, il convient d'être compétitif, productif, flexible, ajusté aux nouvelles conditions du marché mondial... bref de produire plus de biens et services, de meilleure qualité et de moins en moins cher, susceptibles d'être vendus dans le monde entier. Il y aurait des « régions qui gagnent » à ce jeu (et donc d'autres qui y perdent), particulièrement les « villes globales », une même « réinvention du local par l'économie globale » du fait des « nouveaux espaces de l'entreprise », les villes cherchant partout à offrir un « espace attractif » pour les investissements, dans le cadre d'une nouvelle « économie de réseaux », etc¹. Bref, c'est un même système productif, mondialisé, qui ferait et déferait aujourd'hui, et partout de la même façon, les territoires.

L'avenir des espaces locaux ou régionaux ne pourrait donc être que dans la conformation des territoires au nouveau modèle d'organisation de la production marchande et dans la mobilisation des acteurs locaux pour l'acquisition de positions favorables sur le marché mondial. En bref, les lois de la macro-économie jouant partout de la même façon, la doctrine du « ministre de l'économie » de telle ville ou région devrait désormais être la même que celle du ministre de l'économie du pays, et celle des ministres de l'économie la même dans tous les pays.

Dès lors, les formes de mobilisation locale des acteurs pour le développement économique devraient sinon immédiatement converger vers un modèle unique – on observe quand même différents modèles de système productifs territorialisés « qui marchent » – du moins être évaluées au regard des mêmes objectifs qui s'imposent à tous : le développement de la position compétitive du système productif, seul générateur de revenus.

La présente contribution essaie de discuter cette prétendue homogénéité des problématiques du développement de l'économie des territoires et de proposer un certain nombre d'arguments en faveur de la thèse de

l'hétérogénéité des enjeux et des structures économiques locales, et surtout de la spécificité de la problématique du développement économique local vis-à-vis de celle du développement économique national.

Si l'économie peut contribuer aux analyses sur la mobilisation locale pour le développement, c'est peut-être en contribuant à les affranchir d'une sorte de pensée unique qui assimilerait mécaniquement les lois de la macroéconomie locale à celles de la macroéconomie nationale ou mondiale. Si la nature des coalitions locales pour le développement renvoie à celle des enjeux locaux de développement, ce que l'on peut dire de ce que sont ces enjeux, et particulièrement de leur diversité, suggère au contraire que loin de connaître une convergence – comme celle à laquelle on assiste pour les états – les dispositifs et les stratégies locales tendent plutôt à éclater en de multiples formes adaptées aux réalités spécifiques du développement local.

Le local n'est pas seulement une pièce du puzzle national

Une question locale est généralement abordée comme un simple changement d'échelle d'une question nationale. Qu'il s'agisse de concepts statistiques, de faits ou de mécanismes, le simple fait d'ajouter l'adjectif « spatial », « local », « régional » ou « urbain » à un substantif usuellement employé pour l'analyse sociale ou économique « macro » suffirait à en garantir le contenu à une échelle donnée. L'« équité spatiale », par exemple, est trop simplement le principe d'équité

1. Voir notamment : Veltz P., « Hiérarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire », in *Les régions qui gagnent*, Benko, Lipietz éd., Paris, PUF, coll. Économie en liberté, 1992, p. 293-315. Hatem F., Vaillant J-P., *Investir en France, un espace attractif*, Rapport du groupe « localisation des investissements internationaux », Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1992 ; Savy M. et Veltz P., *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, Éditions de l'Aube ; Salles A., *Les villes, lieux d'Europe*, Éditions de l'Aube ; Bressand A., Distler C., Nicolaidis K. : « Vers une économie de réseaux », *Politique Industrielle* n° 14, Paris, CPE-Ministère de la Recherche, 1989.

sociale appliqué aux espaces, comme on l'a beaucoup entendu ces dernières années, ce qui constitue pourtant un abus – un enrichissement diront certains – ou une forme de détournement des concepts définis par des auteurs comme Rawls sur une base exclusivement sociale². On pourrait s'arrêter longuement sur cette forme de sociomorphisme qui conduit à transposer au « territorial » nombre de faits et de concepts à usage social. L'égalité sociale, socio-spatiale ou spatiale sont trois notions certes liées, mais radicalement distinctes : l'égalité interrégionale de revenu des ménages ne peut se comprendre que comme une égalité de la moyenne du revenu des populations des régions, sachant qu'au sein de chacune d'elles peut régner une insupportable inégalité sociale. Dans un même pays, on peut assister à la fois à une augmentation des inégalités spatiales et à une réduction des inégalités socio-spatiales!³

Un PIB régional ou local est, comme au niveau national, supposé être la somme des valeurs ajoutées d'un espace régional ou local... sauf que l'on ne sait pas vraiment le calculer ni même le concevoir à ces échelles, notamment du fait de l'existence et du poids de la valeur ajoutée issue d'entreprises pluri-régionales qui n'entretiennent pas de relations marchandes entre leurs établissements des différentes régions. Les mécanismes liant les grands agrégats nationaux (PIB, revenu, épargne, investissement...) sont, ce qui est généralement mal compris, parfaitement différents au niveau régional et local de ce qu'ils sont à l'échelle nationale⁴. La différence entre les mécanismes économiques et sociaux nationaux et locaux n'est que peu, et même presque pas, une différence d'échelle mais une différence de nature.

La différence économique majeure entre l'espace local et l'espace national réside dans la différence de nature des flux qui les irriguent. Globalement, la théorie des avantages comparatifs de Ricardo domine plus que jamais : le développement national dépend presque exclusivement de la spécialisation et de l'échange (pour un territoire qui ne serait pas capable de produire tout ce qu'il consomme, ce qui est le cas de l'essentiel des pays d'aujourd'hui au vu de la diversité des produits existants). Un espace national qui n'échange pas avec l'extérieur n'est pas spécialisé ; il produit tout ce dont il a besoin – ou à l'inverse, il ne consomme que ce qu'il produit. C'est le cas de certaines sociétés primitives dans lesquelles chacun se voit assigné une tâche productive particulière, pour un type et une quantité socialement nécessaire de produit (ni trop, ni pas assez). Le marché est absent, c'est la réglementation qui l'emporte, avec les formes de pouvoirs requises, ce qui conduit généralement à une simple reproduction dans le temps de l'organisation sociale et productive dont le « progrès », c'est-à-dire le changement est absent. La différence entre une tribu forestière coupée du reste du monde et l'ex-empire soviétique

n'est à cet égard qu'une différence d'échelle et de gamme de ressources.

Le progrès économique d'un territoire national ne dépend que de ce qu'il « vend » à l'extérieur et donc du domaine dans lequel il est spécialisé, et de pratiquement rien d'autre. À cet égard, la question se pose dans les mêmes termes, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Mais c'est la nature de la réponse, nationale ou locale, qui fait la différence.

La « base », moteur du développement local

Prenons d'une part le Grand Duché du Luxembourg et ses 400 000 habitants, d'autre part l'unité urbaine de Toulon et ses 440 000 habitants. A priori, leurs enjeux de développement sont les mêmes. Deux populations d'un niveau de développement voisin, confrontées au même marché mondial et ayant des besoins et des niveaux de consommation proches. Mais leurs enjeux de développement économique ne sont pourtant qu'apparemment identiques. D'un côté une nation, de l'autre un territoire sub-national. Les flux qui vont irriguer l'économie du Luxembourg et lui permettre d'avoir accès aux biens et aux services qu'il ne peut produire pour lui-même (c'est-à-dire presque tous) proviennent de l'étranger, en contrepartie des biens et des services marchands que le Luxembourg exporte. La croissance économique du Luxembourg, comme celle de la France et des autres pays, dépend de la compétitivité de son secteur productif marchand et seulement de cela (et pour epsilon de quelques euros d'argent public européen qu'il pourrait toucher au titre des politiques de la Commission européenne). Le développement du Luxembourg dépend d'abord de ses entrepreneurs et de façon plus générale de sa popula-

2. Voir sur ce point et notamment dans l'introduction, May N. et alii, *La Ville éclatée*, Éditions de l'Aube, 1998.

3. Par exemple dans un pays où les unités territoriales d'analyses sont de taille très différentes (comme par exemple la Corse ou le Limousin par rapport à l'Île-de-France), si l'on considère que chaque région pèse également dans l'analyse – et il s'agit là de l'analyse spatiale – on peut montrer que les disparités spatiales évoluent dans un sens alors que l'analyse tenant compte des poids démographiques des mêmes territoires montre une évolution inverse des disparités socio-spatiales. Le résultat peut être diamétralement opposé selon que l'on s'intéresse aux espaces ou aux populations qui y résident. On observe que cette distinction entre les territoires, en tant que circonscriptions spatiales, et les populations, vues sous l'angle de leur organisation dans l'espace, est généralement ignorée par les auteurs ou les administrations qui utilisent indifféremment des indicateurs d'inégalité pondérés ou non pondérés ou des coefficients de Gini construits à partir de nombres de territoires ou de nombre de population des territoires. (l'INSEE fait exception qui affiche clairement, pour l'analyse régionale, une option d'analyse spatiale non pondérée).

4. Voir Wishlade F., Yuill, D., Davezies L., Prud'homme R., « L'Agenda 2000 et l'orientation de la politique de l'UE » in *L'information régionale au service de la politique régionale en Europe*, EUROSTAT, série « Études et recherches ». Communautés européennes, Bruxelles, 1999, p. 92-138.

tion active engagée dans les secteurs exportateurs du pays, mais aussi des politiques publiques mises en œuvre par les autorités, et qui visent à doter le pays du meilleur environnement possible pour soutenir son développement économique.

À Toulon, la situation est différente. Les flux qui viennent alimenter la croissance économique d'une ville ne sont pas, contrairement à ce qui se passe pour la nation, la contrepartie seulement d'exportations de biens et de service marchands, mais de ce que les économistes appellent la « base » locale. La « base » est le secteur local qui permet de faire « rentrer » des revenus dans le périmètre d'un territoire donné. La « base » joue localement le même rôle moteur que les exportations pour l'économie nationale, mais a un sens beaucoup plus large. En effet, ce que « vend » un territoire au reste de la nation et du monde est beaucoup plus diversifié que ce que le concept d'exportation permet de saisir. Notamment, une part très importante des échanges avec le reste du pays sont des « échanges non explicitement marchands » ou non marchands qui n'existent pas entre les nations.

Qu'est-ce qu'exporte Toulon qui explique et porte la croissance de son revenu et de sa population ? Ou, dit autrement, quels sont les secteurs « basiques » de la ville qui génèrent des flux monétaires venus de l'extérieur ? On peut en identifier trois grands types : (i) les ventes à l'extérieur de biens et de services marchands produits à Toulon, (ii) les flux de revenus publics en provenance, essentiellement, du budget de l'État, (iii) les flux de revenus générés par certains résidents, recensés (retraités) ou non recensés (touristes ou résidents secondaires). C'est la somme des revenus induits par ces trois éléments de la base locale, tirés de l'extérieur, qui va permettre, d'abord, le développement des activités « domestiques », c'est-à-dire du secteur produisant des biens et des services vendus à Toulon (boulangers, médecins, commerçants...), et de façon plus générale, le développement économique et social de la ville.

On voit donc que la structure du secteur moteur de la croissance est, à priori, totalement différente au Luxembourg et à Toulon, en dépit de l'apparente similitude de population. Dans le premier, l'essentiel repose sur la compétitivité internationale des secteurs marchands, dans la seconde, qui est une ville incluse dans un ensemble national, ce sont les flux interrégionaux d'argent public qui vont constituer l'essentiel du moteur du développement.

Prenons le seul cas de l'emploi et des revenus publics : on a calculé que l'emploi public constituait, en 1990, 40 % de l'emploi local dans l'unité urbaine de Toulon⁵. On peut considérer que cet emploi, lié aux activités de défense, à la fonction publique nationale et locale, est essentiellement financé par l'extérieur (même si les Toulonnais paient des impôts, locaux et nationaux, il n'y a pas de relation entre le volume qu'ils

paient et le volume de salaires publics qui sont versés chez eux)⁶. Mais Toulon n'est pas isolée dans ce cas. Un très grand nombre de villes françaises sont dans une situation comparable ou encore plus dépendantes du secteur public, à commencer par des chefs-lieux de départements (unités urbaines) comme Tarbes (40 %), Caen (40,1 %), Carcassonne (40,2 %), Amiens (40,3 %), Bourges (40,4 %), Rennes (40,4 %), Limoges (41 %), Chaumont (41,6 %), Périgueux (42,5 %), Arras, (43,6 %), Chalons-sur-Marne (44,1 %), Laon (44,4 %), Cherbourg (44,6 %), Ajaccio



Les dépenses des touristes... pertes et profits.

(44,6 %), Bar-le-Duc (44,7 %), Poitiers (45,1 %), Foix (46,6 %), Tulle (47,8 %), Mende (48,1 %), Guéret (49,1 %), Digne-les-Bains (50,3 %) et Mont-de-Marsan (50,9 %)... Dans ces villes l'enjeu « basique » principal est celui de l'emploi public et du flux de revenus pour la ville engendré par le secteur non marchand.

Si l'on ajoute à cela les autres ressources basiques non marchandes de ces villes, et notamment les prestations sociales (essentiellement les retraites et les aides sociales)⁷, on arrive à des taux de dépendance nationale du revenu local extrêmement élevés. Les revenus basiques d'origine non marchande et les revenus « domestiques » qu'ils induisent représentent l'essentiel du revenu des habitants de ces villes. Ainsi, à Toulon, 71 % du revenu des habitants est généré directement ou indirectement par des mécanismes publics largement indépendants de la qualité de mise en œuvre des facteurs de production toulonnais. Les questions de la « position européenne » et de la compétitivité y restent

5. Davezies L., « Le poids des fonds publics dans le revenu des villes et des régions », in Pumain D. et Mattei M.F., *Données Urbaines 2*, Paris, Anthropos-INSEE, Coll. Villes, 1998, p. 329-342.

6. L'emploi public local est pour l'essentiel financé par l'État ou le reste du monde, via les dotations aux collectivités locales et « l'exportation » de la charge de la taxe professionnelle, dont les contribuables sont en grande partie extérieurs à l'espace où est perçu cet impôt.

7. Les seules retraites représentaient 24 % du revenu des ménages français en 1996 (données DGI).

plus rhétoriques qu'au Luxembourg ou dans des économies urbaines très « privées » comme celle de Montbéliard, Reims ou Dijon, où cette dépendance est de l'ordre seulement du tiers du revenu local.

Il n'y a pas de stratégie unique de développement local

Le manuel du développeur local tend à traiter presque exclusivement du secteur marchand local, et particulièrement du secteur basique marchand. Le bréviaire s'appliquerait ou devrait s'appliquer partout de la même façon : il faut (i) une mobilisation des acteurs publics et privés pour (ii) développer l'entrepreneuriat ou attirer des capitaux mobiles afin (iii) de « développer » le territoire. Pourtant, l'avenir pour beaucoup de territoires locaux sera dicté d'abord par celui des dépenses publiques.

Par ailleurs, il n'y a pas qu'une stratégie de captation de capitaux mobiles qui permette d'asseoir le développement local : la captation de « revenus mobiles » peut constituer, dans de nombreux territoires, une stratégie alternative largement aussi féconde.

Enfin, contrairement à ce que l'on entend souvent, il est imaginable que le développement local procède non d'une croissance quantitative (plus d'activités, d'emploi, de population, de bases fiscales...) mais au contraire d'un développement seulement qualitatif accompagnant une stagnation voire une diminution quantitative⁸, inévitable pour un grand nombre de territoires aujourd'hui mal grésés pour la grande course de la compétition européenne et mondiale.

Le cas de l'Hérault, département du sud de la France, peut permettre d'illustrer certaines de ces assertions. On s'est livré à un exercice de réduction de l'économie de l'Hérault afin de la ramener à un schéma utile simple (tableau 1), croisant secteurs basique et domestique, public, résidentiel et privé, permettant de synthétiser les enjeux majeurs de son développement. La lecture de ce tableau, construit à partir de conventions de calcul parfois hardies mais toujours raisonnables, permet de comprendre les grandes lignes de la structure, de la dynamique et des enjeux de l'économie du département et par là la nature des stratégies d'action des acteurs locaux.

L'Hérault est, parmi les départements français, un cas assez particulier par le dynamisme exceptionnel de la croissance de sa population et de son emploi privé. Quand on se livre à l'exercice de décomposition de son économie en secteurs basiques (qui induisent la croissance) et domestiques (qui sont induits par la croissance), il est pourtant frappant de constater le faible poids des activités marchandes basiques.

L'essentiel du secteur basique du département provient des secteurs publics et résidentiels : les salaires publics représentent à eux seuls 18 % des revenus du

département et 27 % du revenu basique, soit trois fois plus que ce que génère le secteur basique privé non agricole ! Le secteur basique résidentiel est encore plus lourd, avec près de 40 % des revenus locaux (et 56 % des revenus basiques) ! Ce sont précisément là ce que l'on peut appeler les « revenus mobiles » qui constituent dans ce département un enjeu de développement local autrement plus lourd que l'attraction de capitaux mobiles. Les quelque 80 000 emplois publics du département, ses 125 000 retraités, les 30 000 hommes-années de ses résidents secondaires et 50 000 hommes-années qu'y représentent les touristes représentent l'essentiel (85 % des revenus basiques) de la base économique de ce département. C'est ce secteur résidentiel qui génère l'essentiel du revenu qui stimule le développement des activités domestiques locales, qui, par ailleurs, occupent deux tiers des actifs employés du département.

REPRÉSENTATION SYNTHÉTISÉE DE L'ÉCONOMIE DU DÉPARTEMENT DE L'HÉRAULT EN 1996.

	en % du revenu des ménages	en % du secteur basique
Secteur basique		100%
<i>Marchand</i>	8%	12%
Industrie et services	6%	8%
Agriculture	2%	3%
<i>Non marchand</i>	19%	29%
Emplois publics	18%	27%
Aide sociale	2%	2%
<i>Résidentiel</i>	37%	56%
Tourisme	6%	8%
Résidences secondaires	6%	10%
Retraités	25%	38%
<i>Revenus patrimoine mobilier</i>	2%	3%
Secteur domestique		
Activités	32%	
Revenus fonciers/immobiliers	3%	
Total revenu	100%	

Sources : calculs de l'auteur d'après données DGI, INSEE, UNEDIC...

Le secteur basique marchand non agricole – le « monde de l'entreprise » engagé dans la bataille mondiale... –, apparaît presque symbolique, avec ses 6 % du revenu local ! La question de savoir si ces 6 % sont générés par un système dérivant d'un modèle de « spécialisation flexible » ou de « district d'industrialisation

8. Il convient d'aborder cette question, pourtant trop peu étudiée, avec prudence, vu le mauvais accueil réservé par les acteurs politiques locaux à la communication, sur ce sujet, de Rémy Prud'homme lors du colloque « Euro : Chances et défis pour les territoires » organisé par la Caisse des Dépôts en septembre 1998. (Prud'homme R. « Faut-il avoir peur de l'Euro ? » in CDC Euro : Chances et défis pour les territoires, Éditions de l'Aube, 1998, p. 113-120).

localisée» est certes intéressante, mais moins cruciale qu'il semble établi qu'il faille le penser... En revanche, la question des relations qu'entretiennent les différents secteurs basiques privés, publics et résidentiels, et dont la combinaison détermine le niveau final d'emploi et de revenu d'un département comme l'Hérault reste peu défrichée.

Il ne s'agit évidemment pas de tomber dans l'excès consistant à dire, de façon normative, que le développement local n'a rien à voir avec le développement de secteurs produisant des biens et des services compétitifs sur le marché mondial. Le cas de l'Hérault, sans être exceptionnel, ne constitue pas la règle. Et même, au sein de ce département, l'enjeu de la stimulation du secteur basique marchand est crucial (surtout dans un contexte macro-économique dans lequel on voit mal comment les revenus publics pourraient augmenter à l'avenir). Il s'agit plutôt d'étayer l'idée que le développement économique local, et les mobilisations d'acteurs qu'il suscite, ne se résume pas, et loin de là, à la seule question du secteur basique marchand.

Dans le cas de l'Hérault, on peut s'interroger sur le type d'alliance ou de coalition locale qui peut le mieux porter les intérêts économiques fondamentaux du territoire et surtout opérer les arbitrages qu'ils appellent. On a parfois l'impression, en lisant la littérature mais aussi en travaillant au contact des élus et des techniciens locaux ou en étudiant certains SDAU ou documents de projets, que le produit principal des mobilisations collectives pour le développement est le consensus local. Les projets ressemblent souvent à des voitures-balais, distribuant le plus «équitablement» possible les ressources aux territoires, évitant de rompre la cohésion des acteurs par des arbitrages tranchés et préférant décliner, de façon souvent incantatoire (mais, paraît-il, «mobilisante») les éternels vœux de compétitivité économique, de cohésion et de durabilité pour le développement des territoires.

Pourtant, si l'on revient sur le cas de l'Hérault – et on pourrait se livrer au même exercice sur un grand nombre d'autres départements – ce que suggère le tableau précédent n'est pas forcément une politique consensuelle. N'y a-t-il pas, au vu des chiffres, des arbitrages à opérer entre développement touristique et résidentiel, avec ce que cela comporte d'atteinte à certains intérêts locaux? La gestion patrimoniale et paysagère du département ne constitue-t-elle pas un enjeu majeur du maintien de sa croissance économique et de son attractivité (tant pour les retraités, les résidents secondaires que les activités «high-tech»), avec ce que cela suppose, là encore, de stratégies combinées de «gel» et d'urbanisation, lourdes de conflit entre les acteurs publics locaux?

Il n'est pas certain, dans ce cas, que la forme requise de mobilisation des acteurs locaux soit nécessairement la plus large et consensuelle possible. Au contraire, on

peut plutôt penser que le pilotage de ce territoire doit procéder de choix politiques produits par la légitimité démocratique qu'issus de la consultation et de la concertation avec l'ensemble des acteurs.

Un modèle de croissance locale à deux étapes

Dans une économie nationale pilotée par l'offre compétitive, l'économie locale dépend encore largement de la demande et des effets multiplicateurs keynésiens. La croissance y procède en deux temps : (i) génération du revenu en provenance de l'extérieur (le revenu basique), (ii) répartition marchande de ce revenu par des mécanismes multiplicateurs (revenu et emploi du secteur domestique). La première étape est pilotée par la qualité de l'offre territoriale, la deuxième par la quantité de la demande qui dépend du niveau de revenu basique. Le revenu basique est donc ici un facteur du développement, un *input*, plus qu'un résultat. C'est ce revenu basique qui va, dans un second temps, fixer le niveau de la demande pour les services domestiques qui constituent l'essentiel de l'emploi local et donc le vecteur crucial de répartition finale du revenu basique au sein de l'espace considéré. La base constitue



Les dépenses des retraités, un développement durable.

le vecteur du développement, le secteur domestique qu'elle stimule celui de la cohésion.

Le revenu basique ne découle pas seulement de la valeur ajoutée marchande créée localement et réalisée par la vente vers le reste du monde mais de multiples autres facteurs de génération du revenu local indépendants du système productif basique local et de ses performances. Ces sources de revenu basiques, dont le niveau ne dépend pas des performances productives sont multiples :

- les salaires publics ;

- les prestations sociales au premier rang desquelles les retraites ;
- les revenus du travail et du capital générés à l'extérieur ou à l'intérieur au profit de résidents de l'espace considéré : (a) résidents permanents (population active employée résidente) ou (b) temporaires (résidents secondaires, touristes...), (c) consommateurs dans le périmètre et résidents hors du périmètre...

Les flux monétaires qui sont liés à ces revenus jouent un rôle aussi important ou plus important que les flux découlant du « système productif exportateur » de la zone : on peut les qualifier grossièrement comme constituant, au sein de la base, le « système résidentiel ». Le niveau de ces flux de revenu, productifs marchands exportateurs, d'une part, et résidentiels, d'autre part, sont, agrégés, le facteur déterminant du niveau « d'emplois domestiques » de la zone. Les emplois domestiques sont ceux dédiés à la production de biens et de services produits et vendus localement (du boulanger au médecin...). Cette idée de « pilotage par la demande » s'appuie sur l'observation d'une forte corrélation statistique entre, respectivement, le niveau et la croissance du revenu basique local et le niveau et la croissance de l'emploi domestique local, qui constitue, il faut le rappeler, l'essentiel du volume de l'emploi dans un pays comme la France.

L'enjeu du développement économique et social de la zone réside dans le fonctionnement des deux sous-secteurs basiques, « productif » et « résidentiel », et se concrétise dans le secteur « domestique ». Ces trois

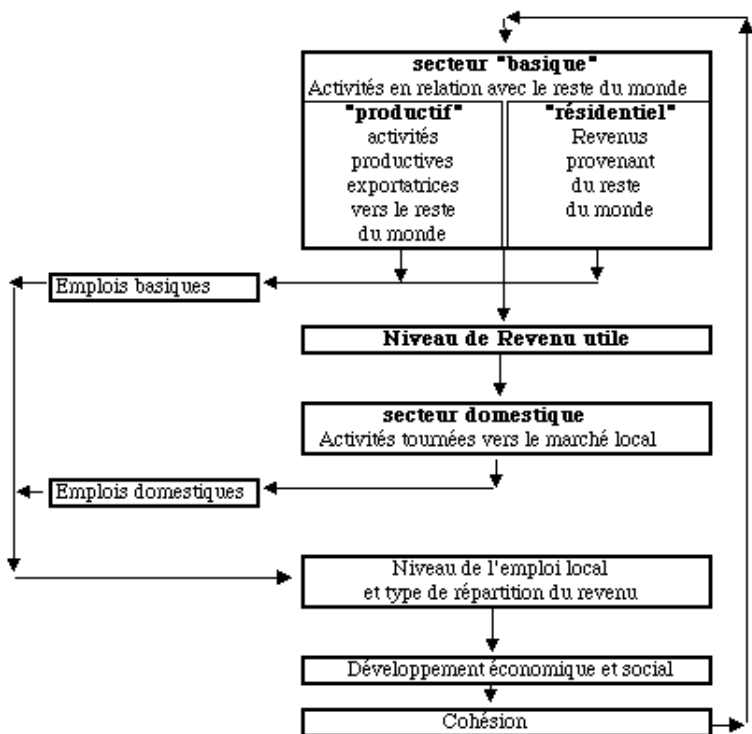
sous-secteurs de l'économie locale répondent à trois logiques économiques – et donc politiques – distinctes.

Le sous secteur-productif basique

Le sous-secteur « productif » basique émerge à l'économie néo-classique dans laquelle le niveau d'activité est déterminé par la nature de l'offre. C'est la partie « mondialisée » de l'économie de la zone. L'enjeu de l'entreprise y est d'offrir des biens et des services compétitifs sur le marché français, européen ou mondial. L'enjeu du territoire est de fournir à ces entreprises les ressources dont elles ont besoin pour améliorer leur offre : accès à la main d'œuvre, infrastructures... Si les entreprises de ce sous-secteur sont en concurrence entre elles au niveau mondial, les territoires qui les portent sont en concurrence entre eux pour attirer et retenir ces entreprises. Ce secteur est celui qui focalise l'essentiel de l'attention des analystes. Le sous-secteur « productif » alimente pourtant de façon très variable le revenu basique de son territoire, selon les types de secteurs, les types d'espaces et les niveaux d'échelle : la rémunération des facteurs de production, c.a.d. le revenu issu de la valeur ajoutée de ces établissements, est en grande partie exporté des territoires de petite taille non résidentiels⁹.

Le revenu du capital des entreprises d'un espace est distribué aux propriétaires du capital qui ne résident souvent pas dans la zone et qui y consomment encore moins. Les rémunérations de la main-d'œuvre, de la même façon, peuvent faire l'objet d'un taux important d'évasion dans le cas de sous-zones d'emploi comprises dans un bassin de vie plus large¹⁰. En bref, la présence d'un secteur productif basique dynamique local ne garantit en rien un niveau élevé de développement social et de cohésion locale. C'est ce qui explique que certains territoires, par exemple la Seine-Saint-Denis, associant à un niveau élevé de développement productif, qu'enverraient des territoires comme l'Hérault, des problèmes sociaux dont ces territoires sont largement moins affectés.

A l'inverse, on ne peut comprendre le dynamisme actuel de l'emploi salarié privé (domestique) du Beauvaisis si l'on ne réalise pas qu'une part importante de son revenu basique (et des emplois privés domestiques qu'il engendre) tient au milliard et demi de francs de revenus des résidents de l'arrondissement travaillant en Île-de-France.



9. Et on le vérifie même maintenant dans le cas de pays comme l'Irlande, dans lesquels le PIB (la somme de la valeur ajoutée créée) augmente beaucoup plus vite que le revenu des Irlandais ou le PNB (voir Wishlade F. *et alii*, 1999, déjà cité).

10. On a calculé, par exemple, que 57 % des 195 000 salariés des entreprises de la « Plaine de France » (Seine-Saint-Denis et Val d'Oise) n'y résident pas, non plus que 82 % des 30 000 titulaires de salaires élevés

Le sous-secteur résidentiel

Le sous-secteur « résidentiel » ne crée pas directement de valeur et ressort de l'économie de la répartition géographique du revenu. Ce secteur n'apparaît pas en macro-économie dans la mesure où il est le fait de la répartition différenciée d'un revenu national donné entre les territoires. Il ne concerne que la géographie du revenu et son évolution. Il contribue cependant lourdement à la formation du « revenu utile » basique local qui déterminera ensuite, via le « secteur domestique », le niveau de revenu et d'emploi d'un espace considéré. Le développement de ce sous-secteur dépend de facteurs directement liés à la qualité de l'espace et des politiques publiques qui y sont mises en œuvre. Les notions de paysage ou de qualité de la vie sont au cœur des mécanismes de formation du revenu du secteur résidentiel local. De la même façon que l'enjeu local du développement du secteur productif est d'attirer des facteurs de production mobiles, désignés sous le terme de « capitaux mobiles », l'enjeu local du développement du secteur résidentiel est d'attirer des « revenus mobiles » : résidences d'actifs, retraités, touristes, résidents secondaires... etc, mais aussi d'améliorer le profil social des populations résidentes¹¹. La compétition des espaces porte ici non plus sur une offre territoriale en direction des activités mais en direction des ménages. Par convention, et pour simplifier ici le modèle d'analyse, les agents du secteur public, qui sont payés par l'extérieur (l'État) et qui contribuent significativement au « revenu utile » indépendamment de la qualité de la mise en œuvre de facteurs de production locaux (ce qui est le cas des différents items du sous-secteur résidentiel) sont rangés dans la catégorie du développement résidentiel (pour la raison, aussi, que le nombre d'emplois publics d'un espace dépend largement de la quantité de population de cet espace). Que l'on ne s'y trompe pas, ce secteur résidentiel ne constitue pas un élément de détail dans l'économie d'un territoire (français mais aussi de n'importe quel pays industriel). Les seuls retraités pèsent près du quart du revenu des ménages français ; les salaires du secteur public près de 15 %. Pour la seule Île-de-France, on sait que 7 % de sa masse salariale est versée à des résidents de régions limitrophes (ce qui fournit, par exemple, à l'arrondissement de Beauvais l'appoint de « revenu utile » de l'ordre de 1,5 milliards de francs, soit 40 % des 3,8 milliards de francs de salaires versés par les entreprises de cet arrondissement à des actifs qui y résident!). Ce secteur est au contraire très souvent la variable déterminante qui fait qu'un territoire, largement indépendamment de la qualité de son système productif, bascule dans une dynamique vertueuse que permet la cohésion sociale ou au contraire sombre dans le cercle vicieux de la « fracture ». Ce type d'analyse permet de mieux comprendre ce paradoxe qui fait que des territoires dont le système productif basique

est également développé enregistrent des niveaux de revenu, d'emploi et de cohésion sociale et spatiale très différents.

Le sous-secteur domestique

Le sous-secteur « domestique » répond à des mécanismes keynésiens dans lesquels c'est le niveau de la demande qui détermine le niveau de l'activité. Il s'agit de l'ensemble des secteurs d'activités privés dont l'activité est consacrée à la production de biens et de services vendus à la population locale : infirmiers, boulangers, garagistes, commerçants, notaires, médecins, chauffeurs de taxi, employés de maison ou de banque, etc. En bref, le gros de l'emploi français. Ces activités se développent à raison du niveau de revenu « utile » de l'espace considéré (lui-même généré par les deux sous-secteurs « productif » et « résidentiel »). C'est la partie du secteur productif local qui n'est pas « mondialisée », celle que les économistes appellent le secteur « abrité » par opposition au secteur « exposé » à la concurrence internationale. La frontière de ce sous-secteur avec le sous-secteur « productif » n'est évidemment pas stable et imperméable : le commerce électronique mondial, l'industrialisation du « pain » de mie anglo-saxon ou la « banque sans guichet » en redéfinissent constamment les contours. De la même façon, les périmètres « abrités » tendent à varier, par exemple avec les hypermarchés à zone de chalandise locale élargie qui tendent à se substituer aux petits commerces à zone de chalandise micro-locale. Mais globalement, on observe en France que ce secteur représente en général environ deux tiers de l'emploi privé¹². En outre, les deux caractéristiques importantes, pour le développement local, de ce sous-secteur « domestique » sont (i) que le spectre des qualifications requises y est plus ouvert aux basses qualifications que dans le sous-secteur « productif », ce qui offre aux actifs exclus du système productif « mondialisé »¹³

11. Sur ce point important, et notamment sur la question du deuxième emploi dans les ménages comme variable déterminante du profil résidentiel dans les zones pauvres, voir Behar D., Davezies L. et Korsu E., *Pauvreté, inégalités sociales, inégalités fiscales : un réexamen dans le contexte des nouveaux modes d'intervention de l'état sur les territoires*, Rapport au Préfet d'Île-de-France. Acadie-Oeil/IUP/UPVM- Paris-Crétail. 123 pages (en cours de publication par la préfecture d'Île-de-France)

12. Voir notamment les nombreux travaux, développés depuis longtemps, à l'Insee, par Loeiz Laurent sur l'application de la théorie de la base. De façon générale les idées développées dans cet article trouvent leur origine et doivent beaucoup aux analyses développées depuis longtemps par Loeiz Laurent. Notamment : L. Laurent, « Le budget de l'Etat et le développement local », *Octant* n° 27, 1986 ; L. Laurent, « L'effet chef-lieu ou le pouvoir inducteur des services administratifs », colloque de l'ASRLDF de Lugano, 3 avril 1984.

13. Voir notamment les analyses très inquiétantes sur l'évolution récente du marché de l'emploi francilien qui tend à pratiquer un véritable nettoyage par les qualifications conduisant à exclure les actifs les moins qualifiés (Beckouche P., « Marché du travail, espace social et enjeu scolaire en Île-de-France », *Pouvoirs Locaux* n° 40 I/1999, p. 55-61).



Attractions locales.

une possibilité de réinsertion dans l'emploi, (ii) ces emplois domestiques peu qualifiés ont des bassins d'emplois moins étendus que ceux du sous-secteur productif et permettent une meilleure injection des revenus qu'ils génèrent dans l'économie locale considérée. Le lien si souvent mal établi entre développement productif, « paysage », « cohésion » et développement social (voir les nombreux rapports qui passent en revue ces différentes dimensions du développement local en les traitant par chapitres successifs dont le lien ne tient qu'aux agrafes qui les rassemblent), ce lien se noue autour de la question du secteur « domestique », dont le profil reflète synthétiquement la qualité de combinaison particulière productive et paysagère d'un territoire et détermine le niveau final de revenu, d'emploi et de cohésion sociale de la zone considérée. Ce sous-secteur domestique qui représente généralement le plus gros de l'emploi local est souvent négligé par les analyses quand il n'est pas méprisé : on entend souvent parler des effets négatifs de la reconversion industrielle qui a transformé les ouvriers qualifiés en vendeurs de hamburgers (voir, déjà au début des années 1980, les travaux académiques – mais financés par la centrale syndicale AFL-CIO – et très diffusés de Barry Bluestone et Bennet Harisson (1982)¹⁴, sur la désindustrialisation des régions américaines). Le monde ouvrier avec sa culture collective, syndicale et politique, serait ainsi amené tendanciellement à adhérer désormais à une culture de service, non plus du patron contre lequel il pouvait s'organiser, mais du client face auquel il ne pourrait rien et des caprices dont il dépendrait totalement... Cette crainte n'est qu'en partie fondée : le salariat – et ses modes de relation sociale – domine et dominera plus encore à l'avenir le secteur domestique mettant en œuvre de basses qualifications. Quant à la partie de l'emploi de service qui demande des qualifications plus élevées, les protections vis-à-vis du marché mondial qu'il offre aux métiers qui la constituent compense largement cette perte d'identité collective et de rapport de force. La valeur du travail qui compte dans

le secteur domestique qualifié n'est pas l'excellence, la domination mondiale, mais simplement la qualité. Le travail y a pour but d'y être bien fait, pas de tuer tous les concurrents dans le secteur sur les cinq continents. Un territoire n'a pas systématiquement besoin du meilleur plombier, mécanicien, boulanger, ou médecin du monde, mais seulement de bons professionnels.

La question de l'insertion de populations jeunes et socialement pénalisées ne peut donc se satisfaire d'un discours élitiste et désespérant sur le monde du travail de la « nouvelle économie » mondiale auquel ils n'auront accès que pour une infime partie d'entre eux. Le secteur domestique local constitue un secteur privilégié d'insertion dans un segment de l'économie dont les règles et la culture ont moins été bouleversées que dans le secteur productif moderne. Or le niveau d'emploi et de répartition du revenu, plus généralement de cohésion locale, n'est que le reflet de la vitalité du sous-secteur domestique stimulé par la combinaison des deux sous-secteurs basiques, « productif » et « résidentiel ».

Diversité d'enjeux, diversité d'actions politiques

Si tous les territoires étaient exposés de la même façon aux mêmes contraintes et opportunités de développement économique, on assisterait à une convergence des doctrines et des politiques locales. C'est d'ailleurs une tendance réelle que l'on peut obser-

14. Bluestone B., Bennett H., *The deindustrialization of America : plant closings, community abandonment, and the dismantling of basic industry*, New York, Basic Books, 1982.

15. Béhar D. et Estèbe Ph., « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? » *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, p. 80-92.

16. C'est ce qu'a depuis longtemps établi Alonso, à partir d'une démonstration formelle simple opposant les stratégies rationnelles respectives des différents niveaux de gouvernement face aux coûts et bénéfices de l'urbanisation. Alonso W., « The Economics of Urban Size », *Regional Science Association Papers* n° 26, 1971, p. 68-83.

ver... un certain nombre de thèmes sont aujourd'hui récurrents dans les expressions politiques locales, comme des déclinaisons particulières d'un discours économique général. On vient de voir les limites de cette transposition aveugle du discours national dominant aux réalités locales. Mais il est un autre aspect de cette translation qui est encore plus problématique : elle concerne le discours, la doctrine sur l'espace. Sur cette question, il n'existe pas de corpus théorique « macro » ou de stratégie nationale établie. Les politiques des ministres en charge des territoires s'expriment par accumulation procédurale (en France, par exemple, on est passé des politiques de « métropoles d'équilibre », à celle des « contrat de villes moyennes », en passant par les « pays », pour arriver aux « agglomérations »...)15. Une des raisons de cette substitution du procédural à ce qu'avait de substantiel le précédent modèle « gaullien » tient à l'incertitude analytique relative aux différenciations entre les enjeux nationaux et territoriaux, les premiers n'étant pas la somme mais la consolidation de ces derniers. Le passage de la somme des enjeux locaux à leur consolidation nationale fait disparaître tous les « doubles comptes » qui constituent pourtant l'essentiel des réalités économiques de la plupart des territoires sub-

nationaux : les flux non marchands et résidentiels intra-nationaux. L'enjeu du développement national diffère de celui des sous-ensembles nationaux, et peut même, sur beaucoup de points, opposer les stratégies aux différentes échelles16.

La thèse brièvement esquissée ici est que ce qui oppose, conceptuellement comme concrètement, marché et politique publique, notamment sociale, au niveau national se rejoue au niveau local : l'économie locale analysée sous cet angle réintègre en une seule analyse économique, sociale et environnementale des mécanismes productifs, publics, résidentiels et domestiques. Le moteur de la croissance économique locale n'est pas la valeur ajoutée mais d'abord le revenu. « La richesse des régions », contrairement à ce que la lecture d'ouvrages récents pourrait suggérer, provient de mécanismes différents de ceux qui font la « richesse des nations ». Et les mécanismes de formation du revenu local, à une échelle donc infra-nationale, n'ont, étonnamment, que peu en commun avec les mécanismes de formation de la valeur ajoutée. Tous les flux de revenu basiques, indépendamment des mécanismes publics, collectifs ou privés, productifs ou non, qui les ont générés, produisent de l'économie, et de l'économie privée (l'emploi domestique), et enfin fixent le

Éléments de typologie des bases de développement des villes. Exemples français

Résidentiel public		Elevé	Faible ou moy.	EXEMPLES TYPIQUES Marseille, Brest, Douai, Digne les bains, Corse,
	% prestations soc. dans revenu	X		
	% salaires publics dans revenu	X		
	% de VA basique dans revenu local	-		
	Solde transferts publics	POSITIF		
Résidentiel		Elevé	Faible ou moy.	EXEMPLES TYPIQUES Nice, Antibes, Valenciennes, Bruay
	% prestations soc. dans revenu	X		
	% salaires publics dans revenu		X	
	% de VA basique dans revenu local	-		
	Solde transferts publics	POSITIF		
Public + Productif "exploité"		Elevé	Faible ou moy.	EXEMPLES TYPIQUES Toulouse, Rennes, Grenoble, Metz
	% prestations soc. dans revenu		X	
	% salaires publics dans revenu	X		
	% de VA basique dans revenu local		X	
	Solde transferts publics	POSITIF		
Productif "exploité"		Elevé	Faible ou moy.	EXEMPLES TYPIQUES Lille, Montbéliard, Dijon, Clermont Ferrand
	% prestations soc. dans revenu		X	
	% salaires publics dans revenu		X	
	% de VA basique dans revenu local		X	
	Solde transferts publics	VARIABLE		
Productif autonome		Elevé	Faible ou moy.	EXEMPLES TYPIQUES Paris, Annecy, Strasbourg, Choletais
	% prestations soc. dans revenu		X	
	% salaires publics dans revenu		X	
	% de VA basique dans revenu local	X		
	Solde transferts publics	NEGATIF		

Note : Le solde des transferts publics est la différence estimée entre les prélèvements et les dépenses opérés par le budget de l'État17.

niveau de la cohésion sociale locale (par un partage de l'emploi et du revenu piloté d'abord par la demande et non par l'action politique qui n'intervient que quand ce mécanisme est en panne). Et, par bouclage, le niveau de cohésion peut constituer un facteur significatif d'attraction des capitaux productifs. On peut penser qu'une telle approche peut aider à mieux concilier développement économique et social, à réintroduire notamment une acception particulière de l'approche économique dans la politique de la ville (le secteur domestique qui est le plus gros fournisseur d'emplois peu qualifiés dépend souvent moins de la présence d'entreprises que de la demande, elle-même déterminée par un profil résidentiel)¹⁸. Elle peut aider aussi à réhabiliter le potentiel de développement de politiques d'environnement, de paysage et de qualité de service public qui sont souvent aussi cruciales pour le développement local que les politiques d'attraction de capitaux productifs mobiles. Bref, il s'agit de décroiser et intégrer concrètement politiques

urbaine, sociale et économique. Cette conduite politique, tout en se référant à un modèle particulier d'analyse, peut prendre des formes très diversifiées, adopter des stratégies contrastées, en fonctions de situations locales et de formes de développement économiques spécifiques.

Laurent Davezies

17. Ces estimations sur des villes, qu'il faut interpréter avec prudence, dérivent de calculs opérés sur le cas des régions (Davezies L., « Un essai de mesure de la contribution des budgets des pays membres à la cohésion européenne », *Économie et Prévision*, n° 138-139, 1998-2/3).

18. Cette approche du développement économique local par le développement résidentiel est trop peu théorisée mais est présente dans les stratégies des acteurs du redéveloppement urbain, notamment aux États-Unis, témoin le colloque professionnel « Neighborhood Economic Development and Revitalisation » organisé à Milwaukee les 9-10 et 11 Juin 2000 par le Council for Urban Economics Development et qui aborde de façon pratique beaucoup des questions soulevées dans cet article.

Laurent Davezies est professeur à l'université Paris 12 – Institut d'urbanisme de Paris.

Ce texte reprend le contenu d'une communication présentée par l'auteur au colloque de L'EURA (European Urban Research Association), à Paris en octobre 1999. Il s'inspire largement de réflexions développées lors d'études menées en collaboration avec le bureau d'étude ACADIE pour le compte du département de l'Hérault, de la ville de Beauvais et de la Mission Plaine de France.

< davezies@univ-paris12.fr >