



L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : UN DEFI CROISSANT ?

Jean-Pierre PUIG

Alors que le souci d'un aménagement équilibré du territoire est réaffirmé dans un contexte de crise économique invitant à plus de solidarité, plusieurs recherches récentes mettent l'accent sur la force des mécanismes de polarisation de l'espace qui vont à l'encontre de cet objectif. Ceci est clairement apparu lors des deux premières séances du séminaire d'analyse économique que le Ministère de l'Équipement, du Transport et du Tourisme (METT) vient de mettre en place. Il ressort de ces analyses un éclairage complémentaire sur le rôle du système de transport compte tenu du comportement stratégique des entreprises dans un contexte plus concurrentiel.

Le METT a mis en place, depuis le printemps 1993, un séminaire mensuel d'analyse économique destiné à ses responsables et à ceux des principaux organismes et entreprises partenaires du Ministère. L'OEST participe, avec le Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC), la Direction des Affaires Économiques et Internationales (DAEI), la Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques (DRAST) à l'animation de ce séminaire avec le concours scientifique de l'École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) et l'Université de Paris I. Les deux premières séances du séminaire, bien que relatant des approches différentes, ont apporté des éclairages nouveaux et convergents sur la polarisation de l'espace et sur le rôle joué par le système de transport dans ce mécanisme.

Les théories traditionnelles de la localisation des entreprises caractérisent l'espace uniquement par la position géographique des clients et des fournisseurs. L'espace proprement dit est supposé indifférencié. L'entreprise peut alors s'implanter, a priori, dans n'importe quel point du territoire. Elle est supposée, en fait, choisir celui qui minimise son coût global de transport ou de façon équivalente qui maximise son profit si les prix relatifs des facteurs de production sont indépendants du lieu d'implantation (analyse de Weber [1]).

L'abaissement tendanciel des coûts de transport dans le coût total de l'entreprise, permis par le progrès technique, conduit alors à penser que la composante transport joue un rôle décroissant dans les décisions de localisation des entreprises. Aussi a-t-on pu parler d'activité à localisation libre (foot-loose industry) à propos des entreprises industrielles, signifiant de la sorte que leurs choix d'implantation se fondent sur des critères autres que les coûts de transport.

Les nouveaux développements de l'analyse de la localisation, exposés par J.F. THISSE (ENPC) au cours de la première séance du séminaire [2], se démarquent nettement des conclusions de l'analyse traditionnelle. L'enrichissement de la théorie repose sur la prise en compte soit de l'existence de réseaux de transport, soit de comportements stratégiques des entreprises face à l'accentuation de la concurrence.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**Des entreprises
privilégiant
leur localisation
sur les noeuds
des réseaux
de transports...**

"L'économie des réseaux" enrichit l'approche wébérienne de l'espace en tenant compte de sa structuration par des réseaux de transport. La localisation optimale de l'entreprise va alors non seulement appartenir à un point du réseau, mais même à des points particuliers tels que les noeuds du réseau. Les points candidats à la localisation vont être très peu nombreux contrairement à l'analyse wébérienne (cf. encadré), favorisant un processus de polarisation spatiale.

Ces conclusions recourent en partie celles des travaux empiriques menés par le METT [3] et d'autres organismes, tant en France qu'à l'étranger. Celles-ci qualifiaient la présence d'infrastructures de transport comme une condition nécessaire au développement local mais certainement pas comme une condition suffisante sans mesures d'accompagnement.

Si les messages convergent pour alerter les responsables locaux contre de possibles illusions quant aux vertus économiques des infrastructures, les conclusions de l'économie des réseaux sont plus radicales que celles de la plupart des travaux empiriques : l'existence d'un réseau de transport favoriserait la polarisation spatiale plutôt que d'engendrer un développement uniforme. Fondamentalement, le réseau de transport aurait des conséquences proches d'une politique antiprotectionniste. Dans un cas comme dans l'autre, des économies préalablement séparées sont mises en contact, le résultat global est plus satisfaisant mais ce rapprochement se traduit par des gagnants chez les plus forts et des perdants chez les plus faibles.

La vision que l'on peut avoir de la politique des transports est alors très différente d'une approche à l'autre. En caricaturant quelque peu, on peut schématiser les enseignements de la façon suivante :

1/ pour l'approche traditionnelle (analyse microéconomique wébérienne et version macroéconomique d'Heckscher-Ohlin), la politique des transports peut accélérer des processus de convergence du développement local qui se seraient, de toute façon, effectués tôt ou tard grâce au jeu des mécanismes du marché.

2/ Les travaux empiriques du METT, en conformité avec les approches dites de la croissance endogène, voient dans la politique des transports la condition pour débloquer des situations de "trappes régionales de sous-développement" et enclencher des processus de convergence qui ne seraient pas produits autrement.

3/ Pour l'économie des réseaux, la structuration de l'espace due à l'existence de réseaux de transport peut favoriser l'apparition de mécanismes de polarisation spatiale.

**... plus attractifs
dans un espace
économique
et monétaire unifié**

Les conclusions des différentes approches théoriques apparaissent contradictoires mais elles sont aussi très générales, elles ne précisent pas, en particulier, à quelle échelle géographique les processus agissent. En pratique, ces théories peuvent alors être complémentaires ; il est concevable d'assister simultanément à un processus de convergence des niveaux de développement de grandes régions, voire de pays, et à une polarisation de l'espace au sein de chaque région. C'est alors à l'analyse empirique de préciser le schéma le mieux adapté à un espace économique donné.

De ce point de vue, la mise en oeuvre de l'Union Economique et Monétaire (UEM) peut donner plus de force aux mécanismes décrits par l'économie des réseaux à l'échelle de l'espace communautaire. En caricaturant encore quelque peu, on peut dire que les analyses empiriques des comportements de localisation tendent à conclure que les écarts de performances macroéconomiques sont dominants dans les choix de localisation alors que les dotations en infrastructures jouent un rôle second. L'exemple médiatique de la délocalisation de l'entreprise Hoover illustre bien ce diagnostic : c'est bien un écart de coût de main-d'oeuvre qui justifie le

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

transfert en Ecosse. Dans la mesure où l'UEM s'effectue sur la base de la convergence des performances macroéconomiques, les conditions premières des décisions de localisation vont être neutralisées, alors que les écarts de dotation en infrastructures vont jouer le premier rôle laissant alors attendre les phénomènes décrits par l'économie des réseaux.

Les surcoûts des grandes agglomérations n'en subsistent pas moins (surcoûts immobiliers et salariaux notamment) qui viennent tempérer les attraits des pôles majeurs. L'existence d'un réseau d'infrastructure peut alors favoriser la position des pôles de second rang dans l'armature urbaine. La nature des activités joue un rôle important pour le choix de localisation dans un pôle de premier ou de second rang comme le montre l'exemple japonais relaté ci-dessous.

La polarisation de l'espace comme pendant à la différenciation de la production ...

Le second axe d'analyse se fonde sur le comportement stratégique des entreprises. Son point de départ est bien connu des microéconomistes, il s'agit de la supériorité du profit de l'entreprise en situation de monopole par rapport à celle en situation concurrentielle. Tant que les coûts de transports sont élevés, les entreprises sont géographiquement disséminées, chacune desservant une aire de marché où elle jouit d'une situation de monopole. Lorsque les coûts de transport baissent, les aires de marché s'accroissent mais également l'intensité de la concurrence.

Quelle va être le comportement des entreprises dans ce nouveau contexte ? THISSE [2] nous indique que, ne pouvant conserver leur situation de monopole spatial, elles vont essayer de lutter contre l'intensification de la concurrence par la différenciation de leurs productions. Mais dans la mesure où la situation de monopole (ou d'oligopole) s'obtient sur la ligne de produits et non par la dispersion géographique, l'entreprise va chercher à se localiser près de ses marchés où elle peut bénéficier des effets d'agglomération. Ainsi, pour ce nouveau courant microéconomique, l'abaissement des coûts de transport doit se traduire simultanément par la différenciation de la production et par la polarisation de l'espace.

... elle-même favorisée par l'achèvement du marché unique

Il est clair que l'achèvement du marché unique européen abaisse les coûts d'accès aux marchés des Etats membres; c'est un de ses objectifs principaux. Cet abaissement est d'autant plus marqué que la régulation concurrentielle se substitue à la réglementation traditionnelle dans le secteur des transports, il en résulte une chute des prix des services de transport des modes aérien, maritime, routier et, par ricochet de la concurrence intermodale, du transport ferroviaire. Les mécanismes décrits plus haut peuvent alors agir avec force au sein de l'espace communautaire. C'est ainsi que les travaux du CEPII [4] ont montré que les échanges commerciaux intra-communautaires se composaient de plus en plus de flux croisés de produits dits similaires au sens de l'appartenance à la même rubrique au niveau le plus fin de la nomenclature par produit. C'est l'indication d'un processus rapide de différenciation de la production annoncé par les théoriciens. La polarisation spatiale est par nature plus lente à se manifester, mais la confirmation dans les faits du premier des deux effets attendus par les théoriciens rend la réalisation du second plus probable.

Une repolarisation de l'espace japonais...

Au cours de la seconde séance du séminaire du METT, M. FUJITA (Université de Pennsylvanie) a précisé les relations existant entre la spécialisation de l'économie japonaise, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, et la polarisation de son espace [5].

Partant d'une situation de bipolarisation spatiale à la fin de la guerre avec les deux mégapoles de Tokyo et d'Osaka, le Japon a d'abord connu une période

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

d'industrialisation qui s'est étendue du point de vue géographique à l'ensemble qualifié de ceinture du Pacifique. Puis ce mouvement a été interrompu avec le premier choc pétrolier de 1973 pour faire place à une nouvelle concentration sur Tokyo. Cette nouvelle tendance unipolaire est aux antipodes des espoirs d'un aménagement équilibré du territoire.

FUJITA relie cette dynamique à l'histoire de l'industrialisation du pays. Après la dernière guerre, le Japon a connu une industrialisation rapide basée sur l'industrie lourde (industrie manufacturière et industrie pétrochimique). L'importance de la rente foncière dans les pôles de Tokyo et Osaka y ont freiné l'implantation des nouvelles entreprises industrielles qui ont préféré la côte du Pacifique permettant un accès facile aux matières premières importées par ces entreprises. On retrouve une confirmation de l'analyse wébérienne de la localisation au plus près du fournisseur d'inputs lourds.

***... consécutive
à la spécialisation
dans la haute
technologie
et les services ...***

La compétitivité de ce type d'activité, fabricant des produits plutôt banalisés et utilisant des flux considérables de matières premières importées, a été mise à mal dans les années 1970 avec le renchérissement du pétrole et la revalorisation du yen. Le Japon a réagi en se spécialisant dans les industries de haute technologie et dans les services (et notamment dans les services financiers).

Les conséquences spatiales de cette nouvelle spécialisation sont très différentes de la précédente. L'importance de la rente foncière est un obstacle moindre pour des activités à haute valeur ajoutée employant du personnel très qualifié. Par contre, les économies d'agglomérations sont très importantes pour trouver un marché du travail suffisamment large de salariés hautement qualifiés et pour bénéficier des échanges quotidiens d'informations avec les responsables politiques, administratifs et avec les milieux d'affaires (face-to-face communication). FUJITA insiste beaucoup sur ce point précisant que l'économie japonaise est passée d'une spécialisation fondée sur la production matérielle à une spécialisation dans les activités "informationnelles". Pour ces nouvelles activités, la localisation près ou dans la capitale présente des avantages qui l'emportent nettement sur ses coûts.

***...activités plus
sensibles
aux effets
d'agglomération***

On retrouve, dans cet exemple, une illustration du comportement stratégique décrit précédemment. Face à l'affaiblissement de la compétitivité-prix des produits japonais et donc à une concurrence accrue, de nouvelles activités sont apparues, à forte valeur ajoutée, permettant une plus forte différenciation des biens et des services produits. Ces nouvelles entreprises privilégient les effets d'agglomération dans leurs choix de localisation et sont à l'origine d'un nouveau processus de polarisation autour de Tokyo.

Comment jouent les améliorations des réseaux de transport dans ce nouveau contexte? Pour les industries lourdes traditionnelles, face à la revalorisation du yen, l'amélioration des réseaux de transport facilite la délocalisation des établissements de production vers les nouveaux pays industrialisés du Sud-Est asiatique afin de profiter au mieux de leurs avantages macroéconomiques (coûts de la main-d'oeuvre, taux de change). Pour les activités de haute technologie, le marché est d'emblée de dimension mondiale, la localisation privilégiée est celle où les communications avec les pôles stratégiques internationaux sont les plus aisées, ce qui donne un avantage à la capitale (intensité des relations aériennes internationales). Au total, pour le seul espace économique nippon, il s'agit bien d'un pur effet de polarisation spatiale.

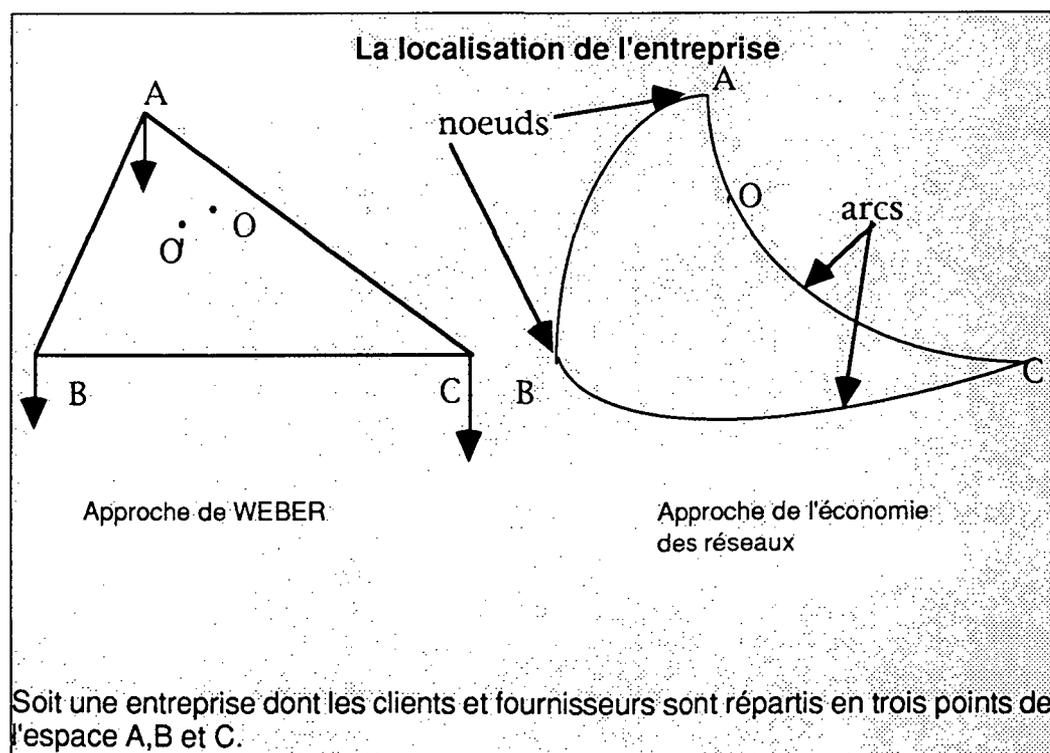
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Un lien entre monnaie forte, spécialisation et polarisation

L'exemple japonais est riche d'enseignements. Ce pays a su préserver un rythme de croissance soutenu après les deux chocs pétroliers mais au prix d'une rapide adaptation de sa spécialisation internationale qui a eu pour contrepartie une forte polarisation de son territoire. Si ce processus n'a pas été aussi marqué en France et plus généralement en Europe, la croissance y a également été moindre. Par ailleurs, FUJITA nous indique que la revalorisation du yen a joué un rôle important dans le mécanisme de spécialisation-polarisation. Or le principe du SME consistant à accrocher les monnaies des pays membres à celles ayant la devise la plus forte se traduit par une politique de monnaie forte pour toutes les monnaies autres que celle du pays ancre du système. Il s'agit là d'un phénomène transitoire qui disparaît une fois l'objectif de la monnaie unique atteint, mais les effets de spécialisation-polarisation risquent d'être d'autant plus forts que la phase de transition précédant l'unification monétaire est longue.

A l'heure où les préoccupations d'aménagement du territoire reviennent sur le devant de la scène, la recherche économique insiste sur les facteurs de polarisation qui risquent d'être amplifiés par les différentes dimensions de la construction européenne (achèvement du marché unique, SME, UEM). Il y a là un changement notable par rapport à l'analyse spatiale dominante lors de la signature du Traité de Rome où prévalait la croyance en la convergence spontanée des niveaux de développement via le marché. Cette position justifiait le refus d'alors de toute mise en place de politique régionale européenne à l'exception des seuls territoires de la République Fédérale d'Allemagne jouxtant le rideau de fer (Zonenrandgebiete).

Certes la politique d'aménagement du territoire s'est progressivement inscrite dans la pratique de la politique économique d'abord aux niveaux nationaux, puis au niveau communautaire. Il est classique de dire que la fin de la période des trente glorieuses a doublement handicapé les moyens de cette politique: moins de créations d'emplois décentralisables, moins de moyens budgétaires pour conduire une politique incitative. Il est par contre moins fréquent de souligner que les évolutions présentes et attendues du contexte économique général de l'Europe tendent à faire jouer avec plus de vigueur les tendances à la polarisation. Les développements récents de l'analyse économique nous aident à en prendre conscience. Réussir l'aménagement équilibré du territoire constitue alors un défi croissant d'autant que la politique des transports peut avoir des effets complexes et parfois contradictoires vis-à-vis de cet objectif. ■



AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Pour Weber, l'entreprise va se localiser à l'intérieur du triangle ABC en un point O qui minimise son coût de transport total. Il s'agit là d'une approche barycentrique où les poids associés à chacun des points A, B et C sont déterminés par le coût de transport des flux échangés à l'entreprise. La localisation optimale O varie continûment avec la modification des coûts unitaires ou de la technique de production employée (passage de O à O' par exemple).

Pour l'économie des réseaux, le point O ne constituera jamais une localisation optimale, même s'il se situe sur un arc du réseau de transport. Seuls les points A, B et C (noeuds du réseau) constituent des candidats à la localisation optimale. Cette conclusion repose sur la convexité de l'expression du profit de l'entreprise le long des arcs du réseau, à l'équilibre de Nash, et même en supposant les fonctions de demandes linéaires et les coûts marginaux constants; voire [2] pour la démonstration de cette propriété.

Cette convexité conduit à des optimas "en coins" correspondant à des noeuds du réseau. Les entreprises vont alors avoir tendance à se concentrer en quelques points particuliers de l'espace. Lorsque les conditions économiques se modifient, la localisation optimale ne va pas se modifier de façon continue comme dans l'approche wébérienne. Elle va d'abord rester inchangée, puis si les modifications sont suffisamment importantes la localisation optimale va basculer, de façon discontinue, sur un autre pôle. On assiste alors à un changement dans le poids relatif des pôles mais pas à une dissémination des entreprises le long des arcs du réseau.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

[1] - Pour une présentation des théories traditionnelles de l'économie spatiale, voir Vanhove et Klaassen "Regional policy - A European Approach" - Saxon House 1980.

[2] - J.F. Thisse "Oligopoly and the polarization of space" - European Economic Review 37 (1993) p. 299 à 307.

[3] - Rapport 88-169 de 1989 du Conseil Général des Ponts et Chaussées intitulé "Concernant la prise en compte des effets socio-économiques en vue de la valorisation des infrastructures de transport".

[4] - K. Abd-El-Rahman et J.M. Charpin "Le commerce industriel de la France avec ses partenaires européens" - Economie et Statistique n° 217-218 - janvier-février 1989 - p. 63 à 69.

[5] - M. Fujita et T. Tabuchi "Regional growth in postwar Japan" - Working papers in Regional Science n° 160 - University of Pennsylvania - January 1993.