

POLITIQUES DE RÉGULATION DE L'ÉTAT : *Quelle place pour les espaces ruraux ?*

*Par Francis Aubert, Sylvie Charlot, Carl Gagné **

*Décentralisation, équité territoriale,
efficacité, coopération...
L'État se révèle indispensable
pour réguler la concurrence territoriale.*

Il n'existe pas à proprement parler de politique de « développement rural », constituée autour d'un objet socialement reconnu, avec une formulation relativement univoque des problèmes à traiter, une théorie d'action assez explicite et assez solide pour sous-tendre l'intervention publique. Le « rural », en tant que catégorie spatiale (1), regroupe un ensemble de résidents et de producteurs concernés par la plupart des interventions publiques à objectifs généraux. De ce point de vue, le « rural » est même le destinataire quasi-exclusif des politiques qui pointent des objets attachés par définition aux espaces de faible densité et peu artificialisés, comme les terres à usage agricole ou forestier, les biens de nature ou les paysages agrestes. Mais le « rural » est aussi un sous-ensemble social qui bénéficie de sollicitudes politiques particulières, même si leur traduction ne semble faire ni unité ni cohérence. Les mesures de désenclavement des sites les plus éloignés, d'amplification des mouvements de décentralisation, d'établissement de production manufacturière, de maintien d'un réseau d'équipements et de services publics continu constituent autant d'actes volontaristes de la communauté nationale en faveur de ses diverses composantes spatiales. Ils correspondent à des registres divers qui tournent cependant autour des questions liées à l'inégale répartition des hommes et des activités dans l'espace. C'est sous cette perspective de l'aménagement du territoire que nous interrogeons les fondements économiques et les modes d'intervention de l'État en faveur des zones rurales françaises.

Un dilemme : efficacité – équité territoriale ?

L'aide aux espaces ruraux est souvent considérée comme le résultat d'un arbitrage entre efficacité et équité (2). La concentration spatiale des activités et des populations est en effet supposée économiquement efficace en raison des avantages qu'elle procure (3). Le regroupement des entreprises permet une plus grande disponibilité de facteurs de production spécialisés et des débouchés plus étendus ; il favorise la circulation de l'information, l'apparition comme la diffusion de l'innovation et, finale-

* UMR
INRA-ENESAD
en Économie et
Sociologie rurales,
DIJON.

Les auteurs
remercient
B. Schmitt pour
ses remarques
et apports à
la rédaction de
ce texte.

(1) Voir l'article de cadrage de M. Hilal & V. Piguet dans ce numéro.

(2) Comme en témoignent les principes énoncés dans les articles 1 et 2 de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, du 25 juin 1999 (dite loi Voynet), dans laquelle il est suggéré de renforcer l'efficacité à travers le renforcement des pôles urbains de développement (article 2) et de soutenir dans le même temps les territoires en difficulté (article 1er).

(3) Voir le rapport du Conseil d'Analyse Economique sur l'Aménagement du territoire (2001).



ment, la croissance. L'intérêt des ménages à se rapprocher des grands centres tient à l'offre qu'ils y trouvent réunie en termes d'opportunités d'emplois et de variété de biens de consommation et de services. Toute intervention à l'encontre de ce mouvement irréversible ne pourrait, en conséquence, que nuire à l'efficacité économique.

La justification de l'aide aux zones rurales ne reposerait alors que sur des arguments d'équité. La société doit assurer l'égalité des chances et conforter le sort de ses membres les moins bien lotis (4) : dès lors que l'espace intervient comme facteur défavorable à l'équité, l'État doit compenser les « handicaps » qui en résultent. Pour ce qui concerne les conditions de vie des résidents des zones les plus décentrées, l'intervention publique doit couvrir les surcoûts résultant de la moindre accessibilité des biens et services ; de manière symétrique, les conditions de production doivent être corrigées des surcoûts liés à l'éloignement pour garantir un niveau minimum de performance économique aux activités qui y sont implantées. La dotation de solidarité rurale, la part affectée à la dotation de compensation dans la DGF, la tarification uniforme des services publics relèvent clairement de cette logique. Toutefois, ce principe de correction ne débouche sur une situation d'équité que si chaque agent est à même de mobiliser effectivement les ressources dont il dispose au vu d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés (5). Ainsi, la notion d'équité conduit à inscrire l'intervention de l'État en faveur des espaces ruraux dans son rôle fondamental de redistribution des ressources au sein de la société et l'engage à accompagner les territoires dans leurs orientations.

Nous souhaitons aller au-delà de cette opposition élémentaire entre efficacité et équité spatiale, en prenant appui sur les résultats de l'analyse économique. Tout d'abord, la concentration des entreprises peut améliorer la situation de tous les agents, y compris les ménages ruraux. En effet, l'agglomération des firmes permet la mise en œuvre d'économies d'échelle et se traduit par une diminution des coûts moyens de production, et donc des prix de vente des biens et services qui y sont produits. Cette baisse bénéficie à l'ensemble des agents : les gains sur les prix, comparativement à une situation de plus grande dispersion, peuvent compenser les coûts de transport supplémentaires que doivent supporter les ménages ruraux pour accéder aux biens. Les autorités centrales peuvent donc être amenées, dans un souci d'équité spatiale, à favoriser la concentration des activités économiques au sein des villes (6). Parallèlement, un nombre croissant de firmes en zone urbaine tend à accroître la demande des facteurs dont l'offre est fixe, comme le sol, ou quasi-fixe, comme le travail, augmentant les coûts de production et donc les prix de vente des biens. Les autorités centrales peuvent donc être amenées, du point de vue de l'efficacité économique, à favoriser la dispersion des activités, à partir d'un certain niveau d'agglomération (7).

(4) **J. Rawls**, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.

(5) **A. Sen**, *Inequality Reexamined*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1992.

(6) On est cependant conscient que l'on n'analyse ici que le point de vue du consommateur et que l'on occulte le fait que la concentration des firmes réduit les opportunités en termes d'emploi pour les chômeurs ruraux ; c'est l'une des dimensions de la décision publique.

(7) **S. Charlot, C. Gaigné**, 2002, Agglomération et politiques régionales de soutien de l'offre, *Revue d'Economie Politique*, n° 112 (1), pp. 47-63.

En mettant ainsi en évidence la possible compatibilité entre équité spatiale et efficacité économique, on souligne l'imbrication complexe des différents objectifs sociaux qui sont en jeu dans les politiques rurales.

Décentralisation : coopération ou exacerbation de la concurrence territoriale ?

D'un point de vue concret, les interventions de l'Etat exclusivement en faveur des zones rurales n'ont pas fait la preuve de leur capacité à répondre à leur objectif. Cet échec relatif tient à la fois à la faiblesse des fonds alloués spécifiquement à ce dessein et au manque de pertinence des leviers d'action utilisés (8). Dans le même temps, l'impact spatial des politiques non territorialisées est considérable. Les aides au revenu des agriculteurs en forment l'exemple le plus marquant, leur effet portant surtout sur une différenciation interne aux espaces ruraux, mais c'est aussi le cas de politiques générales, comme celle du logement et de l'accession à la propriété, qui jouent très directement sur le mode d'occupation de l'espace et particulièrement sur l'étalement urbain.

La tendance actuelle est au repli des formes anciennes d'intervention centralisée de l'Etat, au profit de l'action locale. Dans le mouvement général de transfert de compétences vers les collectivités locales, l'Etat fixe le cadre et harmonise les pratiques. Le registre de l'aménagement du territoire, excepté les grandes infrastructures, et du développement des zones rurales sont directement pris en charge par les collectivités territoriales. Une forte coopération entre les opérateurs locaux peut paraître nécessaire à la réussite de tels objectifs, spécialement dans les espaces ruraux, où la dispersion est grande et les moyens individuels limités. Cette coopération prend deux formes, distinctes par leur objet mais surtout par leur logique. D'une part, les communes sont fortement incitées à se regrouper afin d'atteindre une dimension spatiale optimale d'organisation de leur environnement économique. Les établissements publics de coopération intercommunale (aux statuts actualisés par la loi dite Chevènement) visent à accéder à l'échelle pertinente pour la mise en place et la gestion des équipements et services publics locaux dont les coûts incompressibles sont élevés : écoles, crèches, médiathèques, piscines, ... (9). D'autre part, la coopération est encouragée autour de la construction de projets de développement local, dans un cadre élargi où les communes s'impliquent de manière volontaire (programmes Leader, Pays et Agglomération, différents contrats locaux des conseils régionaux). Cette forme de coopération est justifiée économiquement par la meilleure information détenue par les acteurs

(8) On tente par exemple d'infléchir la localisation des entreprises à l'aide de subventions ponctuelles et assez symboliques, pesant de peu de poids face aux enjeux stratégiques des entreprises, tandis que l'on n'accompagne pas les dynamiques d'implantation résidentielle qui constituent pourtant le ressort principal de l'évolution de nombreuses communes rurales (les politiques européennes structurelles excluent par exemple le financement d'interventions dans le domaine de la santé ou de l'action sociale, ainsi que les aides directes au logement).

(9) Ce mode d'organisation et sa capacité d'action restent fortement attachés aux transferts publics, par l'intermédiaire des dotations de l'Etat (DGF et DGE), lesquelles jouent à la fois une fonction incitative pour favoriser les regroupements et une fonction redistributive en prenant en compte des critères d'équité.



locaux sur les réalités de leur territoire et les besoins des individus ; elle conduit à mobiliser les ressources locales possédant un potentiel marchand mais que le marché, à lui seul, ne permet pas d'exploiter.

L'augmentation des marges de manœuvre et des moyens d'action des collectivités locales produit une grande diversité de pratiques, à même de prendre en compte la variété des configurations territoriales et spécialement des rapports locaux entre la ville et la campagne. L'ensemble est orienté par les politiques des instances d'échelon supérieur et par la diffusion de formes relativement homogènes d'expertise publique. Toutefois, les initiatives locales peuvent également aboutir à des problèmes de cohérence sinon d'efficacité globale de l'action publique. Les territoires peuvent se lancer dans une concurrence soutenue pour attirer les capitaux et les travailleurs les plus qualifiés. La fiscalité locale et sa contrepartie, l'offre de biens publics locaux, font partie des leviers possibles qui peuvent conduire les collectivités locales à se concurrencer, en mettant en œuvre des stratégies de mimétisme ou de forte différenciation. La concurrence territoriale concerne également l'accès aux financements publics, dès lors que les procédures d'attribution des aides aux projets, telles qu'elles sont conduites par les régions, l'Etat et l'Union européenne, reposent sur la capacité des collectivités territoriales à concevoir et cofinancer ces projets. On peut alors s'attendre à un accroissement des disparités territoriales, ou tout au moins à un déplacement du rôle des facteurs de différenciation.

* * *

En abordant à la fois les fondements des politiques et leur mode d'action, nous avons mis en évidence trois principes dont la prise en compte nous semble essentielle dans les débats actuels :

- l'intervention en faveur des zones rurales n'est pas inévitablement inefficace, mais elle n'est pas non plus automatiquement équitable ;
- les politiques spécifiques à ces espaces ne sont pas nécessairement les meilleurs leviers pour réduire les inégalités territoriales relativement aux politiques sectorielles ;
- si la décentralisation et la coopération entre les acteurs locaux sont favorables au développement rural, leur efficacité demande une régulation active de la concurrence territoriale.

Cette contribution ne peut évidemment être considérée indépendamment des arbitrages décisifs pour régler la question de la prise en compte des espaces ruraux dans les politiques de régulation de l'État : les compromis sociaux concernés résultent de la place qu'occupent les disparités spatiales dans le champ général des inégalités sociales.

Francis Aubert, Sylvie Charlot, Carl Gagné