

La nouvelle donne économique mondiale

De ses effets sur la politique d'aménagement du territoire

François de Witt

« Rien ne sera plus jamais comme avant ».

Depuis la crise pétrolière de 1973, cette prophétie lancinante, pénétrante, a résonné comme une litanie. Et pourtant, y a-t-on réellement cru ?

Exprimés en termes de balance des paiements, les ravages du « prélèvement pétrolier » paraissaient-ils trop abstraits, ou bien la nature des êtres d'habitude que nous sommes s'adaptait-elle difficilement à l'idée que les cartes puissent être redistribuées, que le « redéploiement » devienne un impératif ?

Toujours est-il que jusqu'en 1977 — et peut-être jusqu'à l'issue des dernières élections législatives — l'espoir était permis, nombreux étaient ceux qui considéraient qu'une fois effacée la récession de 1975-1976, l'économie mondiale reprendrait son souffle et son cours normal. Force est de constater qu'il n'en est rien...

Lorsque la Datar fut créée, en 1963, pour irriguer le fameux « désert français », l'environnement économique lui apportait deux certitudes et un espoir. Les certitudes étaient les suivantes : d'abord la croissance économique des pays occidentaux était relativement forte (de l'ordre de 5 % par an) et puis, corollairement, cette croissance était créatrice d'emplois en particulier dans l'industrie et les services.

L'espoir était que l'exode rural — et la croissance globale — aidant, la mobilité de la main-d'œuvre, traditionnellement faible en France, s'accroîtrait, permettant la création d'un certain nombre de pôles industriels dans les régions à prédominance agricole (ouest et sud-ouest) ou bien fortement marquées par les activités tertiaires (comme Marseille).

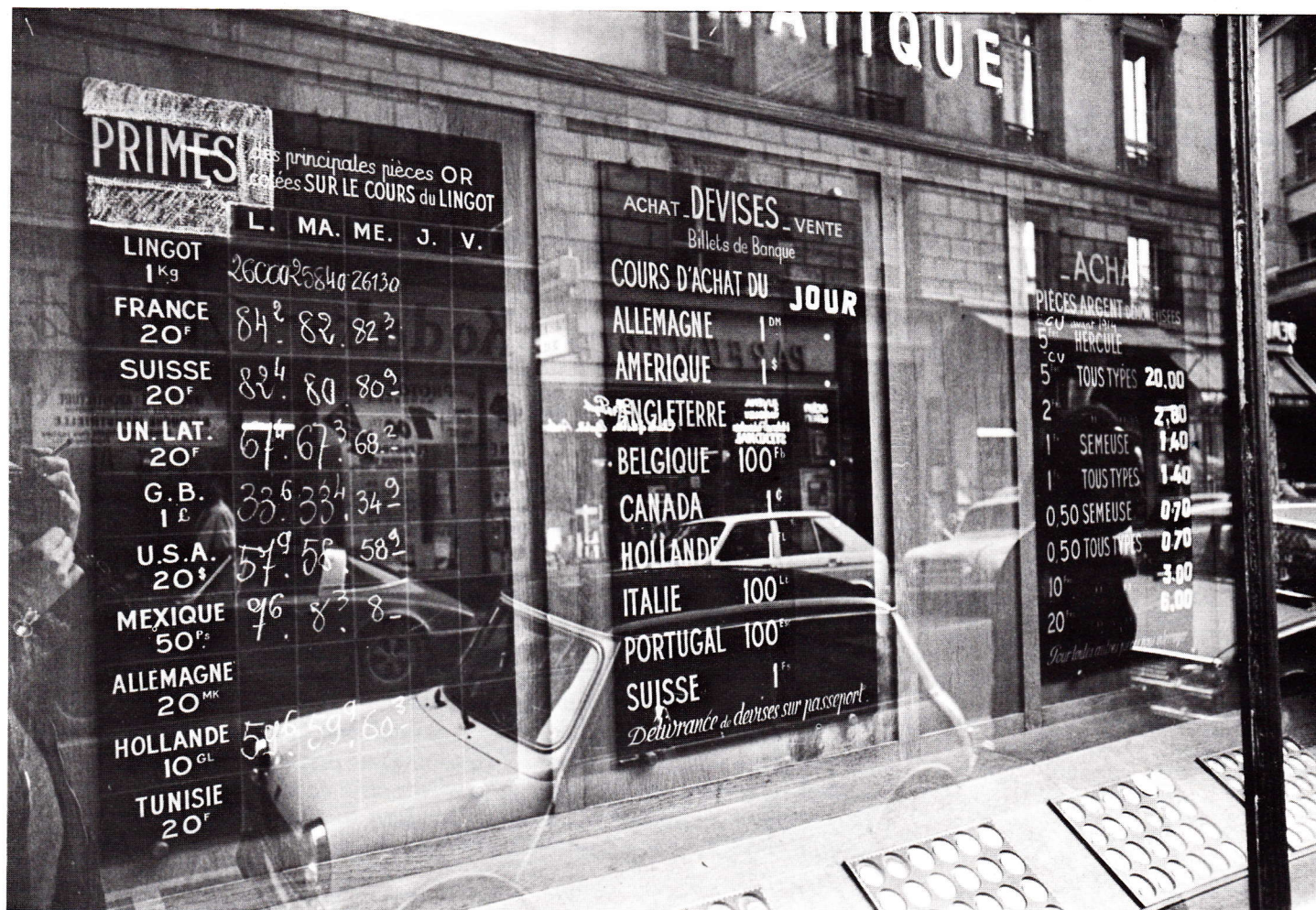
Ces perspectives laissaient entrevoir la possibilité d'opérer un double correctif : d'abord le rééquilibrage entre Paris et la province, d'autre part le décollage d'un certain nombre de régions périphériques que les analyses prospectives fondées sur la poursuite des tendances naturelles — le fameux « scénario de l'innacceptable » de 1971 — condamnaient à un certain déclin au profit des régions limitrophes des pays voisins de la France.

Que reste-t-il désormais de tout cet échafaudage volontariste ? D'abord sa clé de voûte — la croissance — n'est plus au rendez-vous ; ensuite, et par voie de conséquence, c'est de mutation (et non plus de développement) industriel qu'il convient de parler ; enfin, la protection sociale et les aspirations écologiques rendent quasiment impossible tout espoir de mobilité sociale.

• **La croissance ralentie.** 2,2 % en 1976 ; 2,9 % en 1977 ; 3,2 % en 1978 ; 3,7 % peut-être en 1979. De tels taux de croissance n'ont évidemment rien de commun avec ceux des années soixante. Encore sont-ils, selon certains observateurs, trop élevés pour permettre le rétablissement des grands équilibres fondamentaux, à savoir le ralentissement des prix internes et le maintien de la parité du franc. Ainsi une étude de la direction de la prévision, du ministère de l'Économie, conclut-elle que d'ici 1982, la France a le choix entre deux stratégies : un taux de croissance de 3,5 % l'an, mais avec une forte inflation, et un taux de 2 %, avec une inflation réduite mais un chômage en augmentation de 500 000 personnes.

Le poids global de nos importations d'énergie et de matières premières et la rigidité de notre appareil économique font effectivement que toute opération de relance bute sur la contrainte extérieure, dans la mesure où son premier effet est de créer un courant d'importations incompatible avec la tenue de la monnaie et la progression ralentie des prix. Le seul pays développé au monde dont l'économie a été relancée — les États-Unis — en fait aujourd'hui la douloureuse expérience. Avec un déficit commercial de 120 milliards de francs, un dollar de 4,30 francs (mais surtout à 1,90 deutschemark) (1) un taux d'inflation et des taux d'intérêt proches de 10 % l'an, les Américains attendent avec impatience et angoisse le

(1) Selon le cours moyen début Octobre 1978.



ralentissement — voire la récession — qui fera inévitablement progresser le chômage, le seul clignotant essentiel à s'être éteint depuis deux ans.

Si elle choisit de recoller au peloton des économies — l'allemande, la japonaise — qui ont rétabli leurs grands équilibres, la France devra accepter la contrainte, socialement douloureuse, de vivre avec plus d'un million de chômeurs. Quelle est l'expression spatiale d'une telle situation ? Les statistiques paraissent indiquer que le chômage est particulièrement élevé dans les régions dont la tradition industrielle est faible sinon inexistante : la Bretagne, le Languedoc-Roussillon, la Provence-Côte-d'Azur, l'Aquitaine. Compte tenu des perspectives à moyen terme — qui laissent entrevoir une augmentation globale du chômage de l'ordre de plusieurs centaines de milliers de personnes — on peut se demander si de telles régions auront jamais l'occasion de réaliser le décollage souhaité par les responsables de l'aménagement du territoire.

La croissance ralentie peut avoir pour conséquence de donner aux uns et aux autres le sentiment qu'« il n'y en aura pas pour tout le monde ». D'où un effort considérable de promotion (et des velléités autonomistes) de la part des régions riches, et, à l'inverse, la sollicitation permanente des pouvoirs publics par les régions qui s'estiment victimes des contraintes de la politique économique globale. Bref, les risques d'exacerbation des conflits locaux, voire d'éclatement, ne sont pas absents.

Simultanément, parce qu'il dispose de moins de moyens (autre conséquence de

la moindre progression des ressources globales), le pouvoir central devra opérer, pour sa part, des choix plus brutaux qu'il ne l'a fait par le passé. Pourra-t-il par exemple désenclaver les régions de montagne, améliorer les communications avec certaines villes moyennes, diversifier les zones agricoles ? Ce n'est pas certain. Conclusion de l'économiste Christian Stofaës dans un ouvrage récent (1) : « L'aménagement du territoire doit devenir offensif et être mis désormais au service de la compétitivité de l'industrie, et non l'inverse. Pour cela, il doit s'orienter autour du développement de quelques grandes métropoles d'équilibre (cinq ou six zones) et renoncer à vouloir tout faire partout ». Bref les risques du « scénario de l'inacceptable » resurgissent.

• **La mutation industrielle.** Le dérèglement monétaire, la hausse des prix des produits agricoles et énergétiques, puis l'arrivée sur le marché mondial des produits transformés en provenance des pays en voie de développement ont révélé deux fragilités majeures de l'appareil productif des pays occidentaux : l'obsolescence des équipements et la surcapacité. Des industries comme celles de la chaussure, du textile, des roulements à bille, des câbles ont perdu en quelques années la compétitivité qu'elles avaient réussi à maintenir vis-à-vis de concurrents « du même monde », qui avaient suivi un processus d'évolution économique simultanée. Dans la sidérurgie, la pétrochimie, la construction navale, la machine-outil ou les poids lourds, ce

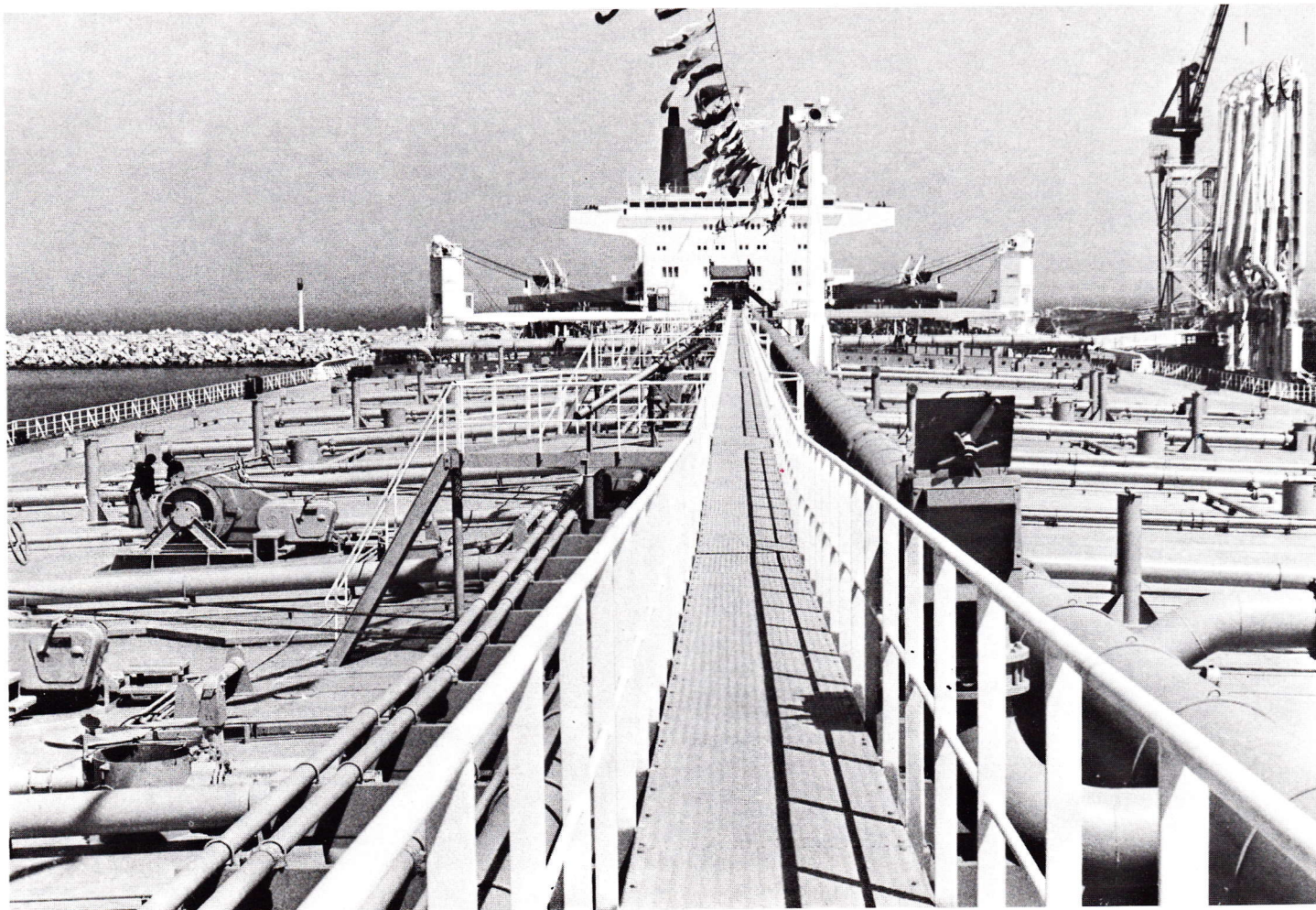
sont les projections effectuées au début de la décennie qui se sont révélées dramatiquement surestimées lorsque le marché (c'est-à-dire la croissance) s'est dérobé.

Obsolescence et surcapacité

Ce double phénomène — obsolescence et surcapacité — frappe peut-être plus durement la France que certains de ses voisins. Le Royaume-Uni a entrepris la reconversion de son industrie textile, l'Allemagne fédérale celle de son textile et de sa construction navale pendant les années de « vaches grasses », où le tissu industriel était suffisamment dense pour absorber d'importantes réductions d'effectifs. Car quels que soient les vocables utilisés — reconversion, redéploiement, etc. — le phénomène se traduit et se traduira encore par une baisse des effectifs employés dans l'industrie. De 1967 à 1973, la croissance du nombre d'emplois industriels a été de 650 000 en France. Pendant les trois années suivantes, elle s'est inversée à hauteur de 200 000 personnes. Entre 1976 et 1982, les prévisions du Commissariat au Plan font état d'une réduction supplémentaire comprise entre 70 à 340 000 personnes, selon que l'environnement international sera favorable ou non. Rares sont en effet les secteurs porteurs d'avenir — ceux précisément sur lesquels s'appuiera le redéploiement — qui s'annoncent susceptibles d'opérer des créations de postes de travail.

Quelles sont les conséquences de ce repli industriel sur le plan de l'aménagement du territoire ? D'abord, les aménageurs

(1) « La menace industrielle ».



n'auront guère la possibilité de choisir, comme par le passé, la localisation d'une nouvelle unité en fonction d'une vision harmonieuse du paysage : ils seront bien trop occupés à éteindre les feux. Or ceux-ci surgissent, on s'en aperçoit, aussi bien dans les unités géantes et sous-utilisées des régions à forte tradition industrielle (comme l'Est et le Nord) que dans des « poches » locales souvent isolées (les Vosges, le Choletais, le Gard, l'Auvergne) et caractérisées par l'implantation ancienne de mono-industries, dont la compétitivité paraît douteuse.

Dans la mesure où, encore une fois, « il n'y en aura pas pour tout le monde », quelle distribution spatiale peut-on réaliser, qui maintienne le fragile équilibre entre les différentes régions ? Nul doute que le récent Fonds spécial d'adaptation industrielle ne trouve là l'occasion de s'exprimer. Mais sa cible (sinon ses moyens) est limitée pour le moment. Il devra donc effectuer des choix douloureux, que la période de forte croissance des années 1960 lui permettait plus ou moins d'éluder.

A moins, bien entendu, que devant la crainte que les structures psychologiques et sociales ne résistent pas à la guerre d'usure économique dans laquelle nous sommes entrés, les pouvoirs publics ne dressent des murs aux frontières pour nous permettre de poursuivre la plantation de notre jardin à la française. Le fait qu'une telle tentation ne puisse pas être exclue (n'oublions pas qu'elle figurait explicitement dans les déclarations de certains tenants de feu le « programme commun », de même que chez certains

représentants de l'actuelle majorité) montre bien l'ampleur des problèmes que soulève l'actuelle mutation industrielle des pays occidentaux.

• **La viscosité sociale.** La doctrine économique libérale classique veut que l'ouvrier aille à l'usine, c'est-à-dire que la main-d'œuvre se déplace en fonction de l'implantation des moyens de production. Or c'est désormais le phénomène inverse qui tend à se généraliser dans un certain nombre de pays développés, comme l'Italie, la Belgique et, tout particulièrement, la France. Bref, l'usine va à l'ouvrier.

Les freins à la mobilité ne datent pas d'hier : citons l'accession à la propriété, l'attachement au terroir, le « surcoût » qu'implique le mode de vie urbain. Depuis quelques années, de nouveaux freins à la mobilité sont apparus : ils ont été cristallisés par les revendications écologiques qui prônent notamment le rejet des grands ensembles et de la congestion suburbaine, le retour à la nature, et l'attrait des unités à dimension humaine (usine à la campagne, villes moyennes, etc.).

Dans le même temps, le système de protection sociale a été considérablement renforcé, grâce en particulier à l'introduction, fin 1974, de l'allocation spéciale d'attente, qui incite le salarié licencié pour raisons économiques à attendre l'éventuel remplacement, sur place, de l'usine dont la fermeture l'a touché. Les trésors d'imagination déployés, au cours de ces dernières années de forte tension politico-sociale, par les élus locaux, les syndicats et le patronat pour boucher les trous sur la carte industrielle

n'ont fait qu'entretenir ce qui risque désormais d'apparaître comme une illusion, à savoir la possibilité de trouver du travail à quelques kilomètres de chez soi. Là encore, l'aménagement équilibré du territoire se heurte à un obstacle majeur ; comment faire comprendre à un industriel créateur d'emplois qu'il doit impérativement s'installer au cœur d'une localité et non pas, comme il le souhaite, à vingt-cinq ou trente kilomètres de là ? Comment également lui faire accepter d'embaucher en priorité des chômeurs locaux plutôt que de déplacer une main-d'œuvre plus motivée, c'est-à-dire en quelque sorte de favoriser le processus de mobilité ?

La croissance de demain ne sera, hélas, pas « douce », comme l'auraient souhaité certains observateurs : elle sera « dure » même et — surtout — si elle est faible. L'aménagement du territoire s'est constamment acharné à faire passer le message du développement (par les infrastructures et par la création d'emplois secondaires et tertiaires) au sein d'une société qui y était, sinon peu disposée, du moins mal préparée. Le langage de demain sera tout autre : il faudra vraisemblablement admettre officiellement des « trous » sur la carte, sacrifier quelque peu la qualité de la vie à l'efficacité, renoncer à certains désenclavements qui paraissent socialement indispensables. Est-ce possible ? Aux politiques d'en décider. Le grand risque c'est qu'après s'en être écartée, la France n'ait d'autre choix que de retomber dans le cheminement du « scénario de l'inacceptable ».

F. de W.