

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

LES ESPACES RURAUX ET LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les espaces ruraux français ont fait l'objet jusqu'ici d'un nombre important de mesures publiques spécifiques de la part de l'Etat. Devant leurs échecs relatifs, les politiques rurales gagneraient à être inscrites dans une politique plus globale de l'aménagement du territoire. De cette proposition découlent deux questions. La première réside dans la nécessité de justifier l'aide aux espaces ruraux à partir de motifs, non seulement d'équité, mais aussi d'intérêt général. La seconde concerne le rôle renouvelé de l'Etat en faveur des zones rurales dans un contexte de décentralisation de ses compétences.

Repenser les politiques rurales

Les mesures publiques constitutives de la politique rurale correspondent à un ensemble hétéroclite dont la cohérence n'est pas évidente et l'efficacité discutable. L'instance d'évaluation des politiques de développement rural du Commissariat Général du Plan a retenu un ensemble de mesures qui dépendent de 12 lois et 59 dispositifs opérationnels (des opérations groupées d'amélioration foncière aux pays d'accueil touristique, en passant par les arrêtés de biotope). Sur la période 1989-1998, l'intervention de l'Etat sur ces différents domaines a généré une dépense moyenne annuelle estimée à 2,3 milliards d'euros. Les effets sur les espaces concernés sont supposés positifs dans la mesure où leur situation socio-économique s'est légèrement améliorée, surtout en termes démographiques, mais les résultats sont maigres pour ce qui concerne les emplois et les conditions de vie, la protection et la valorisation des ressources localisées. De plus, en parallèle aux mesures spécifiquement rurales, les politiques non spatialisées ont un impact significatif sur l'économie des espaces ruraux (la politique du logement, l'équipement en infrastructures de communication, les politiques de l'emploi, les transferts sociaux, etc.). Les problèmes de cohérence du dispositif public se trouvent alourdis par cette confrontation de mesures indifférenciées et de mesures spécifiques.

Face à ces difficultés des politiques rurales traditionnelles, la réflexion sur l'action publique en faveur des espaces ruraux gagnerait à être inscrite dans une politique plus globale de l'aménagement du territoire. Une telle perspective conduit à examiner deux questions centrales :

1 - La première question tient aux arguments à même de justifier l'aide aux espaces ruraux en termes d'équité mais aussi au plan de l'intérêt général. L'enjeu est d'explicitier les fondements économiques sur lesquels une politique rurale peut s'appuyer. L'intervention publique en faveur des espaces ruraux peut être justifiée en faisant appel, tout d'abord, à une théorie de l'équité (la localisation rurale est-elle source d'inégalités sociales ?), mais aussi à partir d'une théorie de l'efficacité (la présence d'activités en milieu rural contribue-t-elle à améliorer l'intérêt général ?). Ce sont ainsi des critères de justice et d'intérêt général qui vont permettre de fonder l'aide aux espaces ruraux.

2 - La seconde question est centrée sur le rôle de l'Etat en faveur des zones rurales dans un contexte de décentralisation de ses compétences. En effet, la tendance au repli des formes anciennes d'intervention centralisée de l'Etat, au profit de l'action locale, se manifeste particulièrement dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'Etat conserve des prérogatives importantes sur ce qui touche aux grands équipements et infrastructures, mais le transfert de la plupart des compétences opérationnelles aux collectivités locales replace son rôle sur l'instauration de règles communes et de dispositifs de régulation adaptés à l'intérêt général. La prise en compte des particularités du contexte rural conduit à insister, dans le mouvement actuel de constitution de dispositifs territorialisés, sur l'importance d'incitations différenciées à la coopération et de redistribution conçue à l'échelon des territoires.

Aider les zones rurales : pour l'intérêt des "ruraux", pour l'intérêt général ?

Depuis la révolution industrielle jusqu'à la crise industrielle, les forces de marché ont conduit, dans la plupart des pays occidentaux, à une agglomération croissante des firmes et travailleurs mobiles. Le regroupement des entreprises permet, en effet, 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, finalement, 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. Les mécanismes concurrentiels conduisent donc à des inégalités territoriales, la situation relative des espaces ruraux en étant l'une des facettes. Formulés dans ces termes, le constat conduit à supposer, d'une part, que toute intervention à l'encontre de ce mouvement irréversible d'agglomération ne pourrait que nuire à l'efficacité économique et, d'autre part, que la justification de l'aide aux zones rurales ne reposerait alors que sur des arguments d'équité. Les choses ne sont pas si simples. Tout d'abord, il convient de préciser la notion d'équité. Ensuite, la double coïncidence agglomération/efficacité et dispersion/équité mérite discussion.

"Équité en quoi ?"

Un critère souvent utilisé pour définir les zones rurales en difficulté nécessitant l'intervention publique est le faible niveau de développement économique mesuré par le revenu moyen par tête. Ce critère souffre toutefois de deux limites. Tout d'abord, il s'agit d'une moyenne et les espaces ruraux sont aussi composés de ménages aisés et de firmes compétitives. En conséquence, les aides aux agents les plus en difficultés, quelle que soit leur localisation, devraient être suffisantes de ce point de vue. Ensuite, la prise en compte de la situation effective des agents suppose de considérer le revenu réel, et non le revenu nominal, comme indicateur du niveau de vie. Toutefois, la mesure du niveau de revenu réel est difficile à réaliser car cela nécessite d'avoir des informations sur le niveau des prix selon chaque localisation ; de plus, pour être complet, il faudrait ajouter au revenu réel la valeur des aménités rurales relativement aux aménités urbaines. C'est une question complexe car elle renvoie aux préférences des agents. Il faut donc se tourner vers d'autres critères. Un moyen de justifier l'aide aux espaces ruraux est de s'appuyer sur des critères de justice sociale.

Admettons que les valeurs de la société prônent l'égalité des chances dans l'accès aux biens primaires (éducation, santé, etc.) et l'amélioration du sort de ses membres les moins bien lotis. Ainsi, si l'espace constitue l'une des dimensions des disparités sociales correspondantes, alors l'Etat doit compenser les "handicaps" qui en résultent. Par exemple, l'intervention publique doit couvrir les surcoûts résultant de la moindre accessibilité des biens et services publics primaires en milieu rural ; de manière symétrique, les conditions de production doivent être corrigées des surcoûts liés à l'éloignement pour garantir un niveau minimum de perfor-

mance économique aux activités qui y sont implantées. La dotation de solidarité rurale et la part affectée à la dotation de compensation dans la DGF relèvent de cette logique. Ce critère de justice sociale soutient également le maintien d'équipements publics collectifs en milieu rural -pour ne pas accentuer les écarts d'accessibilité aux services publics- et le maintien d'une tarification uniforme des services publics. A noter que 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 pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Ainsi, la notion d'équité conduit à inscrire l'intervention de l'Etat 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.

Un dilemme efficacité/équité ?

Les principes énoncés dans les articles 1 et 2 de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), du 25 juin 1999, suggèrent de viser l'efficacité à travers le renforcement des pôles urbains de développement (article 2) et de soutenir, pour des raisons d'équité, dans le même temps les territoires en difficulté (article 1er). Les résultats de l'analyse économique ne permettent pas de s'en tenir à une opposition aussi tranchée entre l'accompagnement de mécanismes d'agglomération conformes à l'efficacité et le transfert en faveur des "perdants" au titre de l'équité. En effet, les défaillances de marché en termes d'allocation spatiale des activités sont nombreuses. Par exemple, en s'agglomérant, les firmes ne prennent en compte ni les effets négatifs qu'elles entraînent dans les localités d'arrivée (accroissement des coûts de pollution, de congestion ...) et d'origine (accroissement des coûts de désertification, des coûts d'approvisionnement pour les agents restants ...), ni, réciproquement, les effets positifs sur la localisation d'arrivée (externalités technologiques et pécuniaires) et sur les agents demeurant dans la région de localisation initiale (baisse des coûts de pollution, de congestion, ...).

Si la théorie économique ne nous enseigne pas l'existence d'une direction univoque dans laquelle une autorité centrale peut intervenir, elle éclaire cependant les conditions dans lesquelles l'Etat doit agir à l'encontre des mécanismes de marché afin d'accroître l'efficacité collective. En particulier, 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. A l'inverse, 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.

S'il n'existe pas d'opposition systématique entre efficacité et équité spatiale, l'intervention en faveur des espaces ruraux ne peut être confinée au registre de la compensation. Placée sur le plan global de l'aménagement du territoire, l'action publique, en favorisant le milieu rural, peut non seulement accroître l'intérêt des seuls ruraux mais aussi améliorer l'intérêt général.

Quel rôle de l'Etat pour les espaces ruraux dans un contexte de décentralisation ?

Les gains attendus de la décentralisation de l'action publique, en termes d'adaptation aux situations locales, voire d'efficacité, ont leur contrepartie en termes de coût d'organisation et de risque d'accroissement des disparités territoriales. Les espaces ruraux sont très directement concernés par cette évolution en raison de la dispersion et de la faiblesse des moyens individuels des collectivités publiques qui les caractérisent, mais aussi de leur hétérogénéité interne. Le rôle de l'Etat prend alors un statut renouvelé, sous deux formes principales qui visent à la fois à favoriser la coopération entre les communes par des politiques d'incitation et à réduire les inégalités entre les territoires par une politique de transferts publics adaptée à cet échelon.

Une incitation différenciée à la coopération

Spontanément, les collectivités locales ne souhaitent pas se regrouper pour ne pas perdre leur autonomie dans la fixation des taux de fiscalité et le choix du type de bien public local à financer. Cette réserve, particulièrement nette dans le cas des communes, est due à l'hétérogénéité dans la distribution des revenus et des préférences des agents : plus les écarts entre celles-ci sont élevés, moins elles sont incitées à coopérer. En revanche, les communes sont fortement incitées à se regrouper afin d'atteindre une dimension spatiale optimale d'organisation. Plus les coûts fixes de production de biens publics locaux sont faibles, moins l'incitation est forte. L'Etat doit donc mettre en place des mesures d'incitation pour favoriser l'intégration communale. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) suivent cette logique en visant 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, etc.).

De fait, une différence importante de participation des communes à l'intercommunalité est observable entre zones rurales et urbaines. Au plan national, plus de 80% des communes et de la population relèvent d'une structure de coopération à fiscalité propre (communautés d'agglomération et communautés de communes essentiellement), mais 33% des communes des aires d'emploi rurales ne sont pas rattachées à un tel regroupement alors que cela

concerne uniquement 15% des communes des pôles urbains. Du point de vue des moyens mis en commun, les différences sont également importantes : au sein des communautés de communes, 66% des communes des pôles urbains ont adopté la taxe professionnelle unique pour 38% des communes des pôles ruraux (découpage ZAUER99 ; EPCI au 1er janvier 2003). Depuis la mise en œuvre des dispositions de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999, dite loi Chevènement, et surtout de dispositions financières très incitatives, une fraction de plus en plus significative des aides de l'Etat, et d'abord de la dotation générale de fonctionnement (DGF), passe exclusivement par les EPCI à fiscalité propre. La tendance est alors nettement au regroupement des communes rurales, avec une augmentation moyenne annuelle de 12% depuis 1999.

L'Etat doit également tenir compte des écarts de richesse entre les communes dans sa politique d'incitation à la coopération. En effet, des communes "riches" sont moins incitées à se regrouper avec des communes "pauvres" car l'intégration communale réduit les recettes fiscales par tête pour les premières. Toutefois, l'existence d'effets de débordement incite ces communes riches à s'associer avec des communes moins favorisées des alentours. En effet, les résidents de ces dernières peuvent bénéficier de l'existence d'équipements publics des communes voisines plus riches sans pour autant participer à son financement. Ainsi, plus les communes d'un même regroupement sont hétérogènes et moins les effets de débordement sont intenses, plus l'incitation des autorités centrales en faveur du regroupement doit être élevée. Dans le cas des "contrats de Pays", que le législateur souhaite voir regrouper des villes et leur hinterland aux niveaux de richesse fort hétérogènes, les incitations financières doivent sans doute être plus fortes pour ce type de structure que dans le cas des EPCI, a priori plus homogènes. A l'heure actuelle, les incitations publiques se limitent à des aides à la mise en place (diagnostic, animation) en laissant une marge de choix très grande aux acteurs locaux, aussi la diversité des Pays est-elle très grande. Les Pays reconnus dans le cadre de l'application de la LOADDT de juin 1999, dite loi Voynet (289 Pays au 15 mars 2003, dont 69 en périmètre définitif et 220 au stade de périmètre d'étude, source DATAR-ETD), regroupent de 7 000 à 420 000 habitants, ce qui rend compte de périmètres d'étendue variable mais aussi de l'effet de participation de certains pôles urbains ; l'hétérogénéité interne est donc également très importante.

Si l'autorité centrale doit intervenir pour favoriser la coopération entre les acteurs publics décentralisés, la situation particulière des collectivités rurales nécessite de s'interroger sur la politique complémentaire de régulation des disparités et concurrences territoriales.

Une redistribution à l'échelle des territoires

Les compétences décentralisées ne tiennent pas compte de la taille des collectivités locales, alors que les ressources dont disposent les acteurs publics locaux pour y faire face sont très hétérogènes. Les différences sont particulièrement sensibles selon le contexte rural ou urbain. Des trans-

ferts de fonds publics sont destinés à permettre à toutes les communes regroupées d'offrir les biens et les services publics locaux à leurs résidents. Le dispositif de redistribution est actuellement organisé à partir des communes et de zonages divers, alors que c'est à partir des périmètres des établissements de coopération intercommunale que se raisonne l'action publique locale. La correction des disparités est d'autant plus essentielle à ce niveau dans le cas des communes rurales que les moins bien dotées tendent à se regrouper entre elles ; elle est d'autant plus cruciale que la décentralisation tend à accentuer les inégalités initiales.

De plus, le développement des initiatives locales peut 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 des activités et des résidents. 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 au contraire de forte différenciation. On sait que cette concurrence tend à sous taxer les facteurs mobiles (capital et travail qualifié) et à surtaxer les facteurs immobiles (la terre et le travail non qualifié), ce qui n'est pas indifférent dans le cas des localisations rurales.

Ainsi, derrière l'enjeu actuel de constitution d'entités territoriales à même de prendre en charge l'action publique locale, se profile une redéfinition du rôle de l'Etat sur le registre de l'équité territoriale (assurer à chaque territoire l'accès aux ressources nécessaires à la réalisation de ses projets) et de la cohérence territoriale (faire en sorte que l'ensemble des actions décentralisées convergent sur l'intérêt général).

Conclusion

En défendant l'idée selon laquelle l'action publique en faveur des espaces ruraux doit s'inscrire dans une politique plus générale d'aménagement du territoire, la présente note tente de reformuler les questions de dispersion et d'hétérogénéité spatiale, à partir d'éclairages issus de l'analyse économique. Une telle perspective invite à réfléchir, d'une part, au rôle de l'espace dans la formation des inégalités sociales et, d'autre part, à la place des espaces ruraux dans le développement économique. Le propos n'est pas ici prescriptif, mais notons simplement que les pistes explorées attirent l'attention, pour ce qui concerne les actions incitatives de l'Etat, sur l'intérêt à accorder aux mécanismes favorables à la dispersion des hommes et des activités ainsi que sur la coopération entre les collectivités locales, alors qu'elles invitent, sur le plan de la redistribution, à repenser les dispositifs de péréquation à partir des territoires.

Francis Aubert et Carl Gaigné, INRA UMR CESAER, Dijon
aubert@enesad.inra.fr - gaigne@enesad.inra.fr

Pour en savoir plus

Gérard-Varet, L.-A ; Mougeot, M. (2001). *L'Etat et l'aménagement du territoire*, dans "Aménagement du territoire", Rapport du Conseil d'Analyse économique, n° 31. Paris, La Documentation Française.

Perrin, D. (dir.) (2003). *Les politiques de développement rural*, Commissariat général du Plan, Rapport de l'Instance nationale d'évaluation.

Sen, A. (2000). *Repenser l'inégalité*. Paris, Seuil, 281 p.