

NOUVELLE ÉCONOMIE RÉGIONALE ET RÉFORME TERRITORIALE

Guillaume Allègre, Gérard Cornilleau, Éloi Laurent et Xavier Timbeau
OFCE, Sciences Po

La recherche en économie témoigne d'un fort regain d'intérêt pour l'analyse spatiale, depuis les travaux de la nouvelle économie géographique à la fin des années 1980 (Fujita, 1988) et au début des années 1990 (Krugman, 1991 et 1998) qui ont repris, pour les formaliser, les modèles fondateurs de von Thünen, Weber et quelques autres. L'objectif initial était de rompre avec l'absence de la géographie dans les réflexions des économistes. La localisation des activités, des infrastructures, les incitations des agents économiques tout comme la façon dont sont prises les décisions individuelles et communes devaient concourir à comprendre le processus de développement et les questions macroéconomiques. Au-delà de l'évidence empirique que les activités économiques sont spatialisées et assez immobiles, leur localisation repose sur des forces de convergence et de divergence et induit des irréversibilités (et donc des coûts de localisation). Cet intérêt renouvelé pour la géographie économique a bien sûr trouvé un écho fort dans le processus de mondialisation. Les délocalisations et relocalisation de l'activité industrielle ont été (et sont encore) des phénomènes plus amples que ceux induits par les cycles macroéconomiques et sont un enjeu majeur pour les politiques visant à accroître « compétitivité » et « attractivité » des territoires.

Les forces de convergence expliquent l'existence de villes, de métropoles et de régions denses, tandis que les forces de divergence expliquent pourquoi toute l'activité économique ne s'agglomère pas en une seule zone. Parmi les forces de convergence, sont mis en avant les rendements croissants dans la production (économies d'échelle), l'accès aux marchés et aux clients, fournisseurs ou concurrents (ce qui favorise l'échange d'idées et l'innovation), un meilleur appariement

sur le marché du travail, une division plus fine du travail *via* la possibilité de chaînes de valeur complexes, l'accès à des aménités (aménagements, infrastructures de service public, transport) plus rentables parce que mutualisées entre davantage d'utilisateurs. Ce qui réduit les coûts des entreprises ou augmente leur productivité est aussi un bénéfice pour les salariés habitant dans les zones denses.

Les forces de divergence limitent l'agglomération des activités et des habitants. La rareté foncière, le prix du logement, la hausse des coûts de la construction dense, la congestion et l'effondrement des réseaux de transport ou de support ou la pollution en sont quelques-unes. La densité a également une désutilité intrinsèque (en tout cas vécue et énoncée comme telle) qui conduit à une augmentation des coûts de production et notamment du travail. La richesse de la nouvelle géographie économique est de prendre en compte les interactions entre ces forces de divergence et de convergence pour saisir à la fois la course à la densité, la spécialisation et la polarisation territoriale, en somme la complexité économique du phénomène géographique. Cette complexité a pour corollaire le fait que la spatialisation n'est pas (ou plus) déterminée par les dotations initiales (en ressources, en transport, en population) mais réagit à des leviers divers. Les rendements croissants tendent à l'agglomération dans des zones d'excellence tandis que la congestion crée des opportunités pour des territoires oubliés. Les politiques locales ou déterminant les conditions locales ont donc un rôle à jouer : sans que le débat empirique soit clos, la nouvelle économie géographique justifie l'intervention publique sur les territoires.

Dans ce cadre d'analyse, l'économie régionale met en jeu non pas un mais deux espaces : les régions et le cœur de celles-ci, les métropoles. L'attention à ces deux espaces, dont on peut dire qu'ils ont été les impensés du deuxième « acte » de la décentralisation en France, a largement déterminé les trois lois de la réforme régionale de 2014-2015. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 affirme l'importance des métropoles dès son intitulé : « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». Elle crée la métropole du Grand Paris qui regroupera les communes de Paris et de la petite couronne à compter du 1^{er} janvier 2016, la métropole de Lyon et celle d'Aix-Marseille-Provence, ainsi que neuf autres métropoles régionales dites de droit commun (Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Nice, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble). La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions fait quant à elle passer de 22 à 13 le nombre de régions également à compter du 1^{er} janvier 2016. La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la

République (NOTRe) parachève l'édifice en confiant de nouvelles compétences à ces nouvelles régions.

Si on voit bien l'influence de l'économie géographique et son souci d'efficacité spatiale sur la réforme territoriale, on perçoit nettement moins dans les réformes envisagées les limites de celles-ci et la question pourtant centrale de l'égalité des territoires (Laurent, 2013). C'est donc à l'aune de la double question de l'efficacité et de l'équité qu'il convient d'interroger la nouvelle économie régionale française que dessine la réforme territoriale. Quelle relation entre la taille des zones d'emploi et leur performance économique et sociale ? Avec quels indicateurs doit-on mesurer le développement économique, social et environnemental des territoires ? Certaines organisations territoriales sont-elles plus efficaces que d'autres ? Les mesures favorisant l'égalité entre les territoires sont-ils un frein ou un accélérateur du développement économique ? Existe-t-il une taille optimale des régions ? Peut-on envisager une tension entre régions légales et régions réelles et/ou vécues ?

À l'heure des élections régionales et de la création de nouvelles régions et de métropoles, cette revue tente d'éclairer ces questions déterminantes pour les politiques publiques territoriales. Ses sept contributions sont réparties en deux thèmes, le premier concernant la métropolisation et son efficacité économique, le second autour du renouvellement du développement régional.

1. Métropolisation et efficacité économique

Dans sa contribution, **Jean-Claude Prager** rappelle les éléments centraux de l'économie géographique et montre comment ils permettent d'illustrer les choix publics effectués à l'occasion de la mise en place du Grand Paris. Il souligne que les bénéfices de la proximité sont plus marqués pour les activités innovantes. À l'inverse, à un certain degré de maturité, la production est plus sensible aux coûts de localisation (salaires, rente foncière, congestion). Il y a ainsi un phénomène de concentration-diffusion, variable selon les secteurs d'activité. En facilitant l'émergence d'idées nouvelles, l'entrepreneuriat, l'innovation et la capacité d'adaptation aux chocs, le capital humain est le facteur central de la croissance de la productivité des territoires. La mobilité des individualités les plus qualifiées est à l'origine des forces d'agglomération les plus fortes. L'analyse de l'auteur se porte ensuite sur la région de Paris dont la croissance de l'emploi est restée inférieure depuis 20 ans à celle des autres métropoles mondiales (notamment Londres, New York et Tokyo). Cette croissance insuffisante est préjudi-

cialable au pays car elle réduit la capacité redistributrice entre Paris et la province. Dans le cadre de la stratégie du Grand Paris, l'auteur met l'accent sur le transport (projet de métro automatique) ainsi que sur l'offre suffisante de logements.

Pour **Laurent Davezies**, le Grand Paris est le « joker de l'économie française ». La métropole qui occupe 0,15 % de la superficie du pays, concentre 11,2 % de la population. L'Île-de-France (IDF) génère 30,5 % du PIB de la France métropolitaine et 32,9 % des rémunérations versées avec seulement 22 % de l'emploi. Par ailleurs, la dynamique serait favorable à l'IDF : quatre points de PIB sont passés de la province à l'IDF en trente ans. L'auteur rejette la querelle sur la mesure du PIB en soulignant que la région génère de l'ordre de 35 % du PIB marchand des secteurs compétitifs du pays, qu'il oppose à la sphère non délocalisable ou présenteielle. Sur la base d'une analyse structurelle-résiduelle, Davezies montre que depuis 2007, c'est du fait de sa performance propre et non de la structure sectorielle que le PIB de l'IDF évolue plus vite. Entre 2007 et 2011, l'IDF capte ainsi 56 % de la progression de la valeur ajoutée nationale. Cette surcroissance provient en premier lieu du secteur « information et communication » et non de la sphère financière. L'auteur conclut que « sans le Grand Paris, la France serait un canard sans tête ! ». Contre la fragmentation communale, l'auteur plaide ensuite pour des politiques urbaines intégrées, en termes de transport et de développement économique.

Olivier Bouba Olga et Michel Grossetti discutent de l'idée selon laquelle le soutien à quelques métropoles serait le meilleur moyen de renforcer la croissance économique de la France. Pour ce faire, ils discutent principalement des fondements sur lesquels s'appuie une note de Laurent Davezies et Thierry Pech intitulée « La nouvelle question territoriale » et publiée en septembre 2014 par la fondation Terra Nova, ainsi qu'une note de Philippe Askenazy et de Philippe Martin. Selon ces derniers auteurs, afin de concilier les objectifs d'équité territoriale et de croissance macroéconomique, « les enseignements de la nouvelle économie géographique préconisent plutôt de concentrer les moyens de production en un petit nombre de lieux, puis de distribuer les fruits de la croissance à travers le territoire ». De même, selon Davezies et Pech, « la nouvelle économie de l'information vient chercher l'essentiel de ses ressources dans quelques grandes aires urbaines ». Davezies et Pech s'appuient sur deux séries d'éléments de preuve : l'analyse des PIB régionaux par habitant qui montre un creusement des disparités régionales ou leur maintien à un niveau élevé ; les résultats de travaux économétriques selon lesquels un doublement de la densité conduirait à des gains de productivité allant de 1 à 5 % selon

les études. Bouba Olga et Grossetti montrent dans un premier temps que le PIB régional par habitant est un très mauvais indicateur de performance des régions. Dans un deuxième temps, ils soulignent que l'ampleur des effets concernant les gains à la densité ne peut pas justifier une politique de concentration de l'activité économique dans quelques métropoles.

2. Un nouveau développement régional ?

Joaquim Oliveira Martins et Karen Maguire analysent les stratégies de développement régional dans les pays de l'OCDE. Ils soulignent que les écarts régionaux en termes de PIB par habitant ont continué à se creuser dans la période récente. Cela se traduit par une absence de convergence régionale depuis le début de la crise (2008). De par leur spécialisation, les régions rurales sont plus vulnérables aux chocs que les régions urbaines. Dans un deuxième temps, les auteurs discutent des facteurs de croissance au niveau régional. Ils soulignent que les forces d'agglomération sont maximales pour les régions denses et riches tandis que les régions les plus pauvres peuvent bénéficier d'effets de rattrapage. Les auteurs soulignent les dilemmes auxquels sont confrontées les politiques régionales en faveur des régions les moins productives : les gains de productivité libèrent de la main-d'œuvre qui peut se déverser dans le secteur des services, mais ces derniers ont tendance à se concentrer dans les grandes villes. De même, les investissements dans les infrastructures, notamment de transport, peut évier la production au profit des métropoles plus attractives en termes d'emplois, services et interactions sociales. En réponse à ces dilemmes, un nouveau paradigme des politiques régionales, plus intégrées, se dessine. Ces axes sont la recherche d'actifs spécifiques, la complémentarité des politiques économiques et la gouvernance multi-niveaux.

La contribution de **Arnaud Degorre, Pierre Girard et Roger Rabier** compare les dynamiques économiques régionales de trois régions, le Languedoc-Roussillon, le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, avec le reste de la France métropolitaine sans l'Île-de-France. La première partie de l'article concerne les dynamiques démographiques et économiques de long terme. Les auteurs y expliquent les écarts de PIB par tête et leurs évolutions sur longue période. La deuxième partie s'attache à l'analyse de l'impact de la crise qui a débuté en 2008 et la façon dont elle a marqué les régions selon leur spécialisation. La troisième partie examine les dynamiques à une échelle infrarégionale. Les auteurs y montrent que la dispersion des trajectoires locales de crois-

sance, à l'échelle des zones d'emploi, l'emporte sur les écarts observés entre les régions.

L'article de **Grégory Marlier, Thomas Dallery et Nathalie Chusseau**, décrit et analyse le comportement du Nord-Pas-de-Calais et son comportement avant et pendant la période de crise. Dans une première partie, les auteurs soulignent que, mesuré par le PIB par habitant, l'économie a connu une progression plus favorable qu'en moyenne nationale, à la fois avant la crise et pendant la période de crise. Cette progression s'est accompagnée d'une forte tertiarisation de l'économie. Dans une deuxième partie, les auteurs appliquent les outils macroéconomiques nationaux au niveau régional. La troisième partie déploie de manière originale une batterie d'indicateurs alternatifs au PIB pour tenter d'évaluer le développement humain de la région Nord-Pas-de-Calais en comparaison avec les autres régions.

Jacques Levy identifie enfin deux échelons sociétaux pertinents : le local, lieu du quotidien, et le régional, à qui on peut attribuer une durée plus longue, celle de la vie de ses habitants. Ces régions ne correspondent malheureusement pas nécessairement aux découpages politiques. De plus, de par leurs budgets (en moyenne, un peu plus de 1 % du PIB), on ne donne pas aux régions les moyens de gérer leur développement. L'auteur revient sur les quatre erreurs de la réforme régionale. C'est une action *top-down* technocratique qui ignore les habitants. Elle découpe le grand (la région) avant le petit (le local). Elle définit des frontières avant de définir des compétences. Enfin, elle évite de supprimer le Conseil de département. L'auteur avance une proposition alternative de carte régionale qui privilégie une démarche *bottom-up*. Il définit en premier lieu 771 pays de taille très variable (de 3 000 à 12 millions d'habitants) puis propose une nouvelle carte des régions en analysant les interconnexions entre pays. Les régions n'ont pas toutes la même taille car elles sont le produit d'équilibres différenciés entre ressources objectives (démographie, formation, système productif, niveau d'urbanisation) et ressources subjectives (identification, mémoire, projet). C'est ainsi que pour l'auteur la Corse (300 000 habitants) et l'ensemble du Bassin parisien (22,2 millions d'habitants) sont tous deux légitimes comme région.

Références

Fujita, M., 1988, « A Monopolistic Competition Model of Spatial Agglomeration: Differentiated Product Approach », *Regional Science and Urban Economics*, 18 : 87-124.

- Krugman, P., 1991, « Increasing Returns and Economic Geography », *Journal of Political Economy*, 99 : 483-499.
- Krugman P., 1998, « Space: the final frontier », *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2) : 161-174.
- Laurent E. (dir.), 2013, *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, Paris, La Documentation Française.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000131.pdf>

