

Les territoires : des gisements de croissance pour l'avenir

« C'est un grand agrément que la diversité :
[...]L'ennui naquit un jour de l'uniformité. »

Houdar de la Motte

Dès 1719, dans sa fable *Les amis trop d'accord*, Houdar de la Motte mettait en lumière la dynamique créée par les approches complémentaires. L'objet de cette étude est de dégager des pistes de réflexion sur l'exercice de la politique économique au niveau des territoires comme levier de croissance complémentaire à la politique économique dessinée au niveau national.

Les niveaux et les dynamiques de développement des territoires sont encore très inégaux

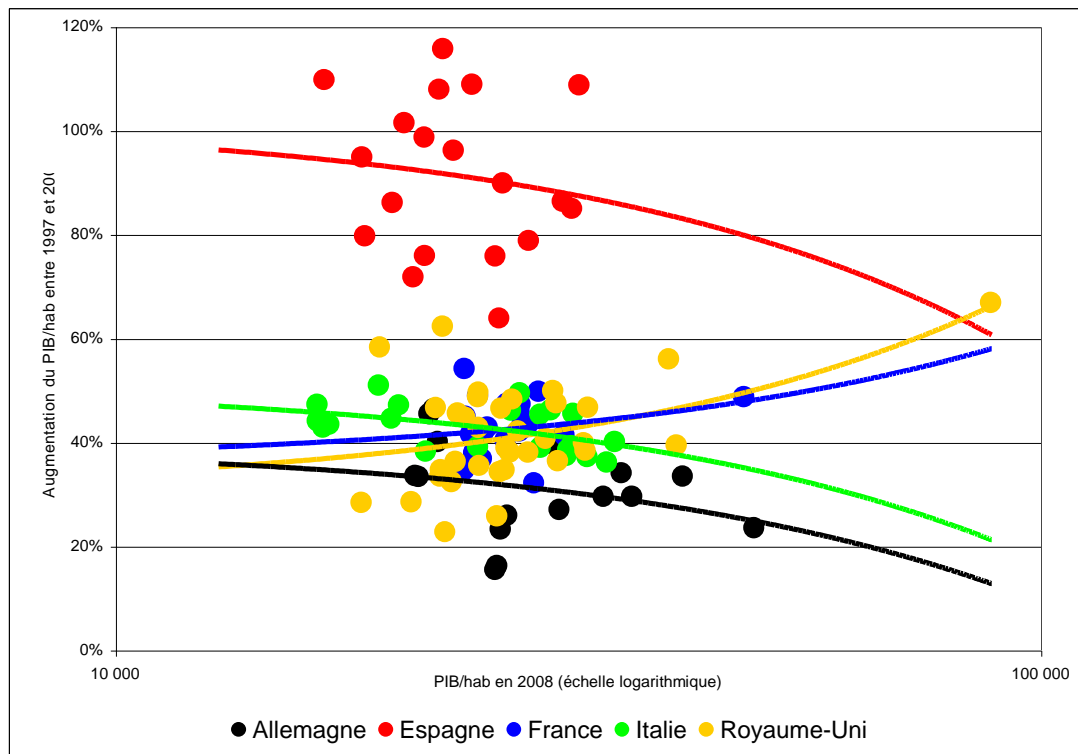
Malgré la décentralisation amorcée par les lois Defferre dès 1982¹, en France, une majorité de territoires ne parviennent pas, semble-t-il, à atteindre leur potentiel en termes d'activité économique. C'est du moins ce que laissent apparaître les statistiques en la matière : seules deux régions ont un PIB par habitant supérieur au ratio national : l'Île-de-France et Rhône-Alpes alors qu'en Allemagne près de 40% des Länder ont un PIB par habitant supérieur au ratio national, plus de 40% des régions en Espagne et près de 60% en Italie. En termes d'évolution également, la dynamique en France est moindre que dans les autres pays : alors qu'à peine plus de 40% des régions françaises ont gagné en poids économique par rapport à la moyenne nationale, en Allemagne c'est le cas pour 50% des Länder, près de 55% des régions en Espagne et près de 60% en Italie.

Au cours des années 2000, l'évolution du PIB régional par habitant a été très inégalitaire : les écarts entre les régions se sont creusés, les régions les plus riches accentuant leur avance. Il en va de même au Royaume-Uni. En revanche, en Allemagne, en Italie et en Espagne, les régions les moins productives ont réduit leur retard sur les leaders, comme le montre le graphique 1.

En Allemagne, les régions qui ont le plus progressé sont celles qui sont encore à la peine, mais rattrapent les autres (Saxe-Anhalt et Thuringe). De même en Espagne où le Pays basque a pris le leadership en 2008, devançant de peu la capitale madrilène. Cantabrie et Asturies ont également beaucoup progressé. Enfin, l'Italie est caractérisée par un nord économiquement très fort, mais c'est bien le sud qui a le plus progressé en terme de poids économique relatif.

¹ L'article 1 de la loi du 2 mars 1982 prévoyait que "des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant de nouvelles règles de la fiscalité locale et de transfert de crédits de l'Etat aux collectivités locales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités locales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale." Or aujourd'hui les transferts de crédits et de compétences ne semblent pas satisfaisants, comme nous le montrons par la suite.

Graphique 1 : Benchmark sur les inégalités territoriales en Europe



Source : Eurostat

Lecture : Les points représentent les régions de chaque pays. Pour chaque point, l'abscisse représente le PIB par habitant en 2008 de la région, et l'ordonnée représente la progression de cet indice entre 1997 et 2008. Une droite de régression est établie pour chaque pays. Cette droite s'incurve car une échelle logarithmique est utilisée. Si elle est croissante, les inégalités régionales sont favorisées ; si elle est décroissante, elles tendent à s'estomper.

Permettre aux territoires de valoriser leur potentiel est ainsi l'objet de la politique régionale de l'Union européenne, la coopération territoriale étant un des moyens d'y parvenir. Néanmoins, l'objectif n'est pas facile à atteindre car il soulève deux difficultés importantes. La *première*, ancienne, est celle de l'équilibre et de l'articulation entre d'une part une politique économique nationale, indispensable pour affronter la concurrence qui joue aujourd'hui à l'échelle mondiale, et, d'autre part, des politiques régionales qui permettent de mobiliser le plus efficacement les compétences qui sont réparties sur le territoire. La *seconde* difficulté est de concilier les intérêts des territoires, plus précisément de ceux qui y habitent et en détiennent les richesses, et des entreprises qui arbitrent entre eux pour trouver l'implantation la plus attractive.

L'ancrage des entreprises dans les territoires dépend de leur « offre de site »²

La compétitivité des territoires, regardés comme des regroupements de population partageant une même histoire et une même culture, dépend de leur capacité à générer une « offre de site ». Plus précisément, les stratégies territoriales de développement reposent sur la capacité des acteurs locaux, privés et publics, à coordonner leur action dans le cadre

² Cf. Bernard Pecqueur, « Le territoire comme entité d'innovation et de mobilisation des populations face à la mondialisation des échanges », dans « Créativité et innovation dans les territoires », rapport du Conseil d'analyse économique.

de projets, sur une main-d'œuvre de qualité, ainsi qu'une capacité d'innovation et d'adaptation aux nouveaux marchés.

Deux facteurs concourent donc au développement et à l'attractivité de cette « offre de site » des territoires : « l'atmosphère » locale, produit de la vie sociale et des conventions culturelles, et la « gouvernance locale » c'est-à-dire l'organisation des équipements, des transports et des services ainsi que la formation de la main-d'œuvre mais aussi la capacité faire connaître cette attractivité. Les arbitrages des entreprises entre les différents territoires pour l'ancrage de leurs unités productives en résultent en large partie et, partant, la capacité des territoires à développer leur activité économique.

Trois types de développement des territoires peuvent être identifiés : l'*agglomération*, la *spécialisation* et la *spécification*. De façon très schématique, l'agglomération consiste en une concentration locale des activités permettant des économies d'échelle. Les pôles de compétitivité en France en sont une illustration. La spécialisation repose sur une organisation du tissu économique local dominé par une activité industrielle particulière. On pense par exemple au décolletage dans la vallée de L'Arves. La spécification se caractérise par la production d'un bien unique, sans concurrence, avec un seul processus de production, tels les grands crus de Bordeaux.

L'ancrage dans les territoires est au cœur des processus d'innovation des entreprises³

Les processus d'innovation des groupes reposent notamment sur l'exploitation des ressources des territoires dans lesquels ils sont implantés. Ces ressources sont donc l'un des facteurs centraux pour les choix d'implantations des groupes puisqu'elles offrent localement un potentiel économique significatif : marchés, connaissances scientifiques et techniques, capacités de financement, services aux entreprises, etc.

On peut identifier au moins deux stratégies d'innovation des groupes par l'implantation territoriale. La première repose sur l'exploitation des compétences offertes par le territoire dans la mesure où elles lui assurent une position forte difficilement imitable. Les stratégies d'alliance sont exclues. Les territoires d'implantation seront choisis en fonction de l'apport et aux compétences sur lesquelles repose le développement du groupe. La seconde stratégie d'innovation des groupes par l'implantation territoriale repose sur l'établissement d'un système d'interdépendances avec l'offre du territoire. Il en résulte une communauté d'intérêts entre une multitude d'acteurs. Cette forme d'innovation stratégique renvoie à celle de « clusters ».

L'articulation avec les politiques nationales est indispensable

La mise en place des pôles de compétitivité en 2005 a permis aux régions de jouer un rôle plus fort dans l'aménagement économique du territoire. Cette implication s'est trouvée récemment renforcée par la signature des contrats de performance Pôles/Etat/Régions/Collectivités pour 2009-2011 et l'élaboration de la feuille de route stratégique des pôles. Pour autant, la politique des pôles conserve une forte approche *top down* : l'Etat reste l'organisateur premier, et parmi les entreprises membres, ce sont les grands groupes (qui ont des perspectives nationales voire internationales) qui déterminent fortement les orientations du pôle. Il serait donc intéressant de compléter cette politique par une approche *bottom up*, avec une responsabilisation locale plus forte qui permette de créer une dynamique complémentaire.

³ Paul Laurent et Franck Tannery, « Les territoires de l'innovation et l'organisation spatiale des groupes », 13^{ème} conférence de l'AIMS, juin 2004.

Ainsi, trois forces concourent à la performance économique des territoires par l'innovation : « l'offre de site » des territoires, les politiques nationales en faveur de leur développement économique et les stratégies d'implantation des entreprises dans ces territoires. Il est essentiel qu'une bonne coordination de ces trois leviers soit assurée, faute de quoi les potentialités d'innovation des territoires sont sous-exploités.

On peut mesurer approximativement le potentiel d'innovation des territoires

Apprécier, pour chaque région, l'écart entre développement économique effectif et potentiel n'est pas chose facile. Le développement économique reposant sur la capacité à innover, la question se ramène à celle de l'écart entre potentiel d'innovation et innovation effective. Enfin, l'innovation étant fortement corrélée à l'effort de Recherche et Développement, c'est l'appréciation de cet effort qui va nous permettre de mesurer l'écart de développement des territoires (ici assimilés aux régions) avec leur « potentiel ».

L'*intensité de Recherche et Développement* (*Int*) mesure le poids des dépenses intérieures de recherche et développement (DIRD) dans l'économie du pays. On obtient cet indicateur par la formule suivante :

$$Int = \frac{DIRD}{PIB}$$

Plus cette intensité est élevée, plus la région est proche de son potentiel de développement car, rappelons-le, la recherche et, partant, l'innovation sont de très forts leviers de croissance. La Stratégie de Lisbonne, mise en place en 2000, avait d'ailleurs fortement insisté sur ce point. La difficulté est qu'on ignore, à priori, pour une région donnée ce potentiel. La question se ramène ici à celle de la détermination de la valeur maximale de *Int*.

Pour ce faire, on regarde quels sont les secteurs dans lesquels les régions créent de la valeur (PIB) et investissent en R&D (DIRD). A cet effet, 14 secteurs majeurs sont distingués dans l'économie : *Agriculture, sylviculture, pêche ; Industries agricoles et alimentaires ; Industries des biens de consommation ; Industrie automobile ; Industries des biens d'équipement ; Industries des biens intermédiaires ; Energie ; Construction ; Commerce ; Transports ; Activités financières, activités immobilières ; Services aux entreprises ; Services aux particuliers ; Education, santé, action sociale, administration.*

Méthode

Il est intéressant de se concentrer sur le secteur privé, moins influencé par les politiques économiques nationales que le secteur public. Il ne faudra donc pas s'étonner que les intensités de R&D soient différentes de la première méthode, car les champs sont différents. Pour chaque région, on peut écrire :

$$Int_{région} = \sum_{secteurs} Poids_{\substack{secteur \\ dans le PIB \\ de la région}} \times Int_{\substack{région \\ dans \\ le secteur}}$$

Cette expression montre que l'intensité de R&D d'une région dépend bien sûr de l'intensité de R&D des entreprises de la région dans chacune des secteurs de l'économie mais aussi de la spécialisation de la région en termes d'activité économique. Ainsi, comme certains secteurs (industrie automobile par exemple) sont « naturellement » plus intenses en R&D que d'autres (agriculture, sylviculture et pêche par exemple), les régions spécialisées dans les premiers auront une intensité globale supérieure à celle des régions spécialisées dans les secondes, même si l'IRD est la même secteur par secteur dans chacune de ces régions. Ce point est essentiel : une région de moindre intensité n'est pas nécessairement moins efficace en termes de R&D et donc d'innovation : elle est spécialisée différemment. Ce fait peut ne pas être pris en compte dans une approche strictement nationale des politiques en faveur de la R&D et de l'innovation des entreprises.

La décomposition ci-dessus de l'intensité régionale permet de mettre en œuvre une méthode d'analyse, dite structurelle-résiduelle, distinguant au sein de chaque région :

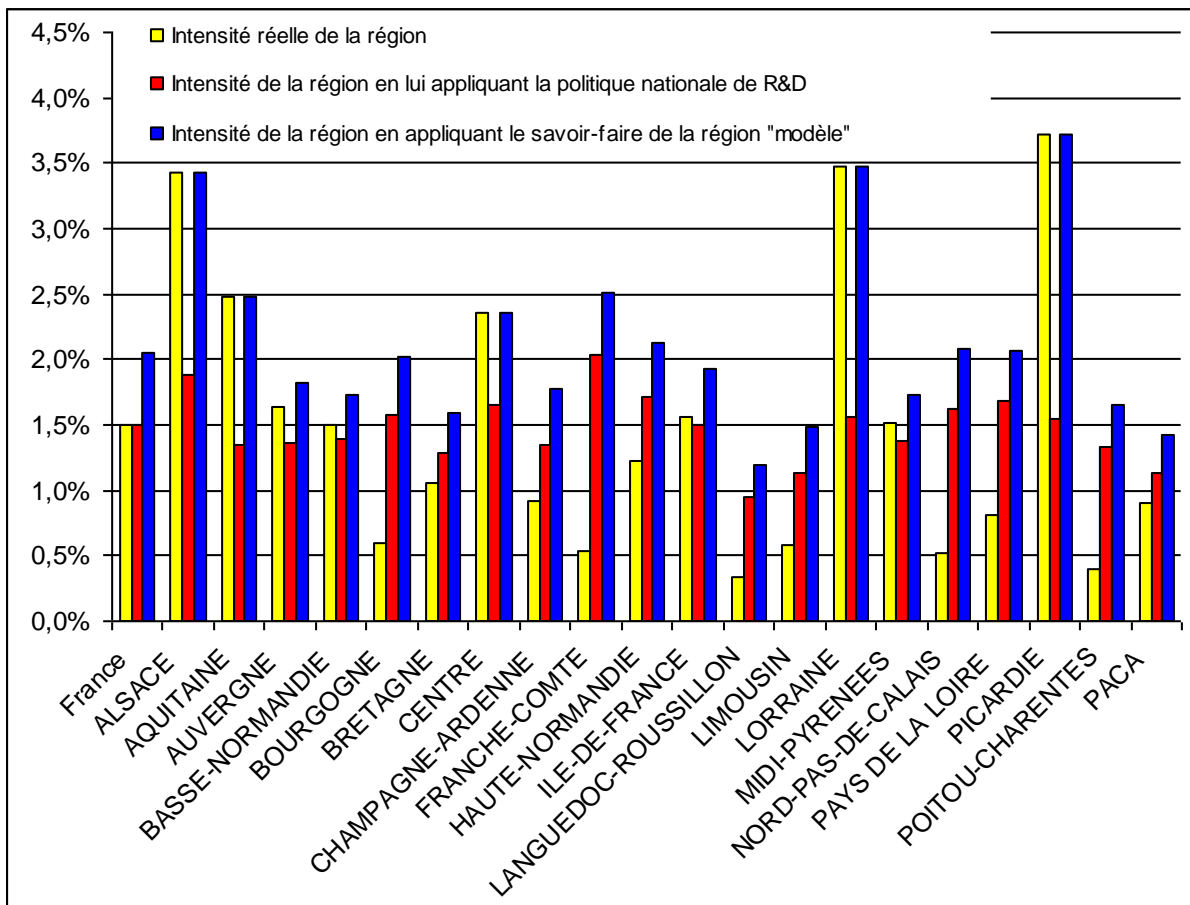
- d'une part les effets de spécialisation productive (effet structurel) ;
- d'autre part l'impact de l'effort de R&D intra sectoriel (effet résiduel).

La méthode consiste à remplacer tantôt le ratio $\frac{Int_{\substack{secteur \\ dans \\ la région}}}{Poids_{\substack{secteur \\ dans le PIB \\ de la région}}}$ régional par le ratio national de la $\frac{Int_{\substack{secteur \\ dans \\ la région}}}{Poids_{\substack{secteur \\ dans le PIB \\ de la région}}}$ régional par sa valeur nationale.

Les régions ont généralement des dépenses de recherche et développement adaptées à leur structure économique : elles investissent le plus souvent dans les secteurs qui sont l'essentiel de leur valeur ajoutée. Pour autant, certaines pourraient voir leur intensité de R&D augmenter en adoptant une politique d'investissements de recherche semblable à celle de la France (par exemple en Bourgogne ou Franche-Comté). En revanche, si ces mêmes régions adoptaient une structure économique semblable à celle, moyenne, de la France, elles perdraient en intensité.

De plus, certaines régions (Centre, Picardie) perdraient dans les deux cas : leur spécialisation productive et l'intensité de R&D des secteurs – qui leur sont propres et distinctes de celles de la France – leur sont parfaitement adaptées. Une politique nationale qui aurait pour effet d'uniformiser les activités et les stratégies d'investissement en R&D au sein de ces activités serait ainsi certaine de les desservir. Laisser aux politiques de développement de la recherche une échelle régionale semble donc indispensable.

Graphique 2 : Analyse structurelle résiduelle de l'effort de R&D privée des régions françaises



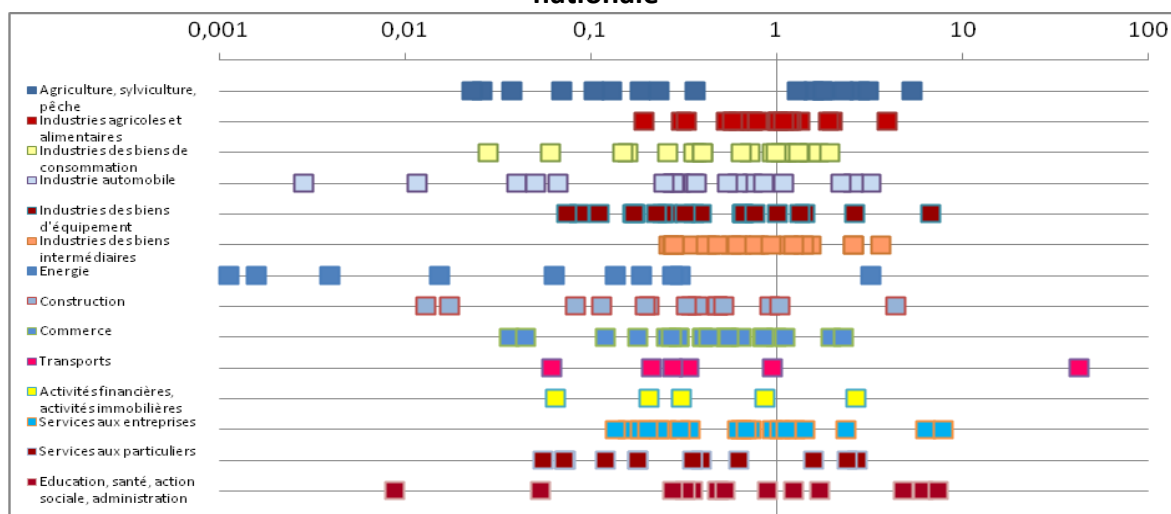
Champ : Ensemble des entreprises

Source : Eurostat

Lecture : Les bâtons jaunes montrent l'effort de R&D de chaque région et sont donc identiques dans les deux graphiques.. Les bâtons rouges s'obtiennent en remplaçant l'intensité de R&D de chaque région par l'intensité de R&D de la France. Les bâtons bleus s'obtiennent en appliquant la structure d'intensité issue de l'étude des régions « modèles » : pour les régions ayant une forte intensité, rien ne change ; en revanche, pour les autres, on applique une structure d'intensité issue de l'étude du Tableau 1.

Pour mesurer l'effet d'une telle politique d'ajustement régional de l'effort de R&D, on remplace, au niveau de chaque secteur, l'intensité de R&D des régions telle qu'observée aujourd'hui par l'intensité plus élevée d'une région « modèle » pour la R&D dans le secteur considéré. Néanmoins, pour un secteur donné, la région dans laquelle l'intensité est la plus élevée a été écartée car l'activité de cette région dans le secteur peut avoir une spécificité qui peut ne pas être répliquable dans les autres régions. En fait, pour chacun des secteurs, les régions françaises sont très diversifiées en termes d'intensité de R&D, comme le montre le graphique 3. Dans les 14 secteurs que nous avons retenues, on compte en général au moins cinq régions qui ont une intensité supérieure à la moyenne nationale. L'exemple de ces régions pourrait ainsi bénéficier aux autres, et donc aussitôt à l'ensemble du pays.

Graphique 3 : Comparaison de l'intensité de R&D des régions par secteur à l'intensité nationale



Champ : Ensemble des entreprises

Source : Insee, Enquête R&D du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Lecture : Les carrés représentent les régions françaises, chaque ligne représentant le secteur explicité à gauche. La valeur 1 en abscisse représente la moyenne nationale ; les régions à droite de l'axe ont donc une intensité supérieure à l'intensité de la France, et celles à gauche une intensité inférieure à cette moyenne nationale. Pour ne pas « écraser » le graphique, l'échelle choisie est logarithmique.

Pour mesurer les externalités positives de la régionalisation des politiques de R&D, on a donc considéré, pour chaque secteur, que le savoir-faire des régions qui ont une intensité de R&D relativement élevée pouvait être acquis par les autres régions. Mais, comme on l'a vu, on s'est gardé de retenir les valeurs extrêmes, i.e. qui sont trop éloignées de la moyenne, car ainsi on ne tiendrait pas compte des spécificités régionales. C'est pourquoi chaque région « modèle » retenue a, dans le secteur en question, une intensité assez haute mais raisonnable, et n'a jamais l'intensité la plus haute parmi les régions françaises. Elle se situe généralement autour de la cinquième position. Ainsi, pour l'agriculture, on a appliqué à toutes les régions l'intensité bretonne, pour les IAA l'intensité lorraine, etc. comme résumé dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Détermination des régions « modèles » selon le secteur

Agriculture, sylviculture, pêche	BRETAGNE
Industries agricoles et alimentaires	LORRAINE
Industries des biens de consommation	HAUTE-NORMANDIE
Industrie automobile	POITOU-CHARENTES
Industries des biens d'équipement	MIDI-PYRENEES
Industries des biens intermédiaires	HAUTE-NORMANDIE
Energie	LANGUEDOC-ROUSSILLON
Construction	ALSACE

Commerce	CHAMPAGNE- ARDENNE
Transports	PROVENCE-ALPES- COTE D'AZUR
Activités financières, activités immobilières	NORD-PAS-DE-CALAIS
Services aux entreprises	MIDI-PYRENEES
Services aux particuliers	BRETAGNE
Education, santé, action sociale, administration	RHONE-ALPES

On applique ce principe à toutes les régions hormis celles ayant une intensité supérieure à celle de la région « modèle », dont on ne diminue pas l'intensité. C'est ce que modélise le bâton bleu du graphique 2. En permettant ainsi à toutes les régions de bénéficier du savoir-faire et de l'expérience des autres, et en leur laissant la possibilité d'agir en conséquence, l'intensité de R&D de la France passerait de 1,5% à 2,1% (pour l'année 2007). Cela permettrait de rattraper un pays comme l'Allemagne et de faire de la France un pays en pointe sur la scène internationale.

Conclusion

Les territoires sont un fort levier de croissance, notamment par l'effort de R&D qu'ils développent. Favoriser les conditions du développement des politiques *régionales* de R&D et d'innovation en complémentarité des politiques *nationales* (Crédit Impôt Recherche, dispositif Jeunes Entreprises Innovantes, politique des pôles de compétitivité) semble donc pertinent, cette dynamique *bottom-up*⁴, accompagnant l'approche *top-down*⁵ des politiques nationales. Les conditions optimales de l'ancrage des entreprises seraient ainsi réunies et permettrait au niveau de chaque territoire et, partant de l'ensemble du pays, d'approcher du potentiel de développement économique.

Fraçois Magnien

Administrateur de l'Insee, agrégé de mathématiques et docteur en économie

Antoine Houlou-Garcia

Attaché de l'Insee, membre du Conseil d'administration de *Vers la République des Territoires*

⁴ Qui part du local, le territoire, pour aller vers le global, la nation.

⁵ Qui part de l'Etat pour innover les territoires.