

Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement économique

Daniel BEHAR et Philippe ESTEBE

La région est une entité problématique dans le paysage politico-institutionnel français. Sans cesse mise en avant comme l'échelon « moderne », elle a toujours déçu, ce qui a suscité de nombreux commentaires. La plupart des régions serait de trop petite taille pour leur permettre d'exercer véritablement leur magistère modernisateur. On a aussi détaillé les différents « coups de poignard dans le dos » que les régions ont reçu du législateur, particulièrement en 1982 où il en a fait une collectivité « banale ». On a enfin beaucoup déploré la résistance des autres échelons territoriaux. Bref, la région c'est l'avenir pourvu que le système lui donne sa chance. C'est notamment l'avenir, depuis 1964 (l'avenir dure longtemps), en matière de développement économique. A chaque étape de la décentralisation, cette évidence du caractère pertinent des régions est réaffirmée. Encore en 2004, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, il apparaît « naturel » que la région devienne le chef de file du développement économique territorial.

Cette évidence pose problème : qu'est-ce qui ferait que, par essence, la région soit un chef de file plus « naturel » que d'autres échelons ? Est-ce sa taille ? Est-ce son personnel politique ? Est-ce parce qu'il existe en France des économies régionales clairement identifiées ? Est-ce que la conception même de l'action publique régionale lui confère une capacité particulière, que les autres échelons ne posséderaient pas ?

Comment les régions s'emparent-elles de cette « évidence » et la transforment en fondements de leur politique ? Quel est le contenu des schémas régionaux de développement économique » (SRDE) publiés suite à la loi du 13 août 2004. Elle stipule que : « à titre expérimental, l'État peut confier à la Région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique.

Après avoir organisé une concertation avec les départements, les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les chambres consulaires, le schéma régional de développement économique est adopté par le Conseil régional. Il prend en compte les orientations stratégiques découlant des orientations passées entre la Région, les collectivités territoriales et leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. Le schéma est communiqué au représentant de l'État dans la Région. Le schéma régional de développement économique expérimental définit les orientations stratégiques de la région en matière économique.

Il vise à promouvoir un développement économique équilibré de la région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région ».

L'existence d'un SRDE expérimental est la condition de la délégation aux Régions des aides de l'État à l'économie¹. Cependant, comme le fait remarquer le Président de la région Bretagne : « deux lectures de ce texte sont possibles. La première consiste à ne considérer le schéma que comme l'élément déclencheur des aides de l'État. La seconde ajoute à cela l'opportunité de développer une véritable stratégie économique au service de la région ». La plupart des régions² affichent la deuxième option. Même si les SRDE sont largement pilotés par l'aval, c'est-à-dire par le souci d'administration rationnelle des aides aux entreprises, ils n'en constituent pas moins un témoignage de la façon dont les régions et leurs partenaires (chambres de commerce, organisations professionnelles, acteurs

¹ Comme l'existence d'un programme local de l'habitat est la condition de délégation des aides à la pierre aux intercommunalités.

² Cet article est fondé sur une lecture des SRDE des régions suivantes : Alsace, Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Limousin, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-De-Calais, Rhône-Alpes.

divers de l'économie) envisagent le développement économique régional et le rôle de l'action publique dans ce domaine.

Une économie territoriale consensuelle

Les SRDE sont des documents institutionnels qui concluent un cycle d'échanges entre le conseil régional et les acteurs économiques. Cependant, la différence de statut entre les SRDE et les Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) est, dans ce registre, frappante. Autant les SRADT insistent sur l'importance de la consultation et des débats préalables ouverts à un large public, autant la plupart des SRDE apparaissent discrets sur les conditions de leur élaboration. Ce silence, peu habituel de la part de collectivités territoriales par ailleurs promptes à justifier leur engagement dans le sens de la démocratie participative, peut avoir deux fondements. D'une part, les SRDE sont avant tout le produit d'une concertation entre « professionnels » de l'économie du territoire. D'autre part, l'élaboration des SRDE n'a réellement donné lieu à aucune controverse.

Les SRDE sont rédigés comme les SRADT par les agents du Conseil régional, mais les conditions de leur élaboration sont complètement différentes. Les SRADT sont des schémas de services, des réflexions sur les investissements à faire en matière d'infrastructure alors que les SRDE décrivent l'avenir envisagé par les acteurs économiques pour les secteurs clés du développement : tourisme, enseignement supérieur, formation professionnelle. Même si, à la suite du Président de la Région Bretagne, la plupart des préambules insistent sur la dimension stratégique du SRDE, pour le hisser au rang de véritable « projet » de développement économique, il faut reconnaître que la principale préoccupation des professionnels est de mettre un peu d'ordre dans la concurrence mal régulée qui a suivi la montée en responsabilité des divers échelons d'administration territoriale. On profite donc de la délégation des aides de l'Etat pour tenter de rédiger une sorte de « manuel de gouvernance » fondé sur le principe de subsidiarité. Rien d'étonnant, dès lors, à ce qu'un tel exercice soit avant tout consensuel. Lorsque éclatent des querelles et des controverses, celles-ci ne concernent sans doute pas la finalité de l'économie par exemple, mais plutôt les susceptibilités patriotiques de tel échelon ou de telle institution.

Pour autant, cette hypothèse est insuffisante pour expliquer l'air de famille de ces schémas, d'une région à l'autre. Seules deux régions tentent l'introduction d'une interrogation éthique à propos de l'économie : en Poitou-Charentes, la Région entend « promouvoir le respect dans l'économie » ; dans le Nord-Pas-de-Calais, le SRDE doit contribuer à « mettre l'homme au coeur de l'économie ». Ces deux voix sont les seules dissonantes dans un concert par ailleurs bien uniforme. L'uniformité n'est pas seulement un produit de l'hégémonie de la gauche socialiste sur les Régions : ce sont des régions de gauche qui tentent de faire entendre leur différence, alors que l'Alsace, gouvernée par la droite est à l'unisson de l'écrasante majorité des SRDE.

Pour comprendre ce qui fait l'unité profonde de conception d'une région à l'autre, il faut regarder de façon plus précise la façon dont les diagnostics économiques territoriaux sont construits. Les diagnostics se présentent à peu près de la même manière, utilisent les mêmes notions et les mêmes instruments. Deux types d'instruments paraissent particulièrement populaires : le modèle « forces, faiblesses, opportunités, menaces » (ou FFTOM) et le classement par rapport à des échelles nationales et internationales. Ces deux instruments sont intimement liés : la lecture des forces et des faiblesses de l'économie régionale est essentiellement fondée sur un argumentaire en termes de classement. Le raisonnement est en général le suivant : dès lors que la région X est la 7^{ème} région la plus peuplée de France, alors elle doit aussi être au moins la 7^{ème} par le PIB, la 7^{ème} par la valeur (ou le volume) de ses exportations, la 7^{ème} par le nombre « d'emplois métropolitains supérieurs (EMS). La situation d'une région se caractérise ainsi par l'écart à la moyenne nationale (hors Ile-de-France pour les calculs les plus complexes) des ratios « PIB/habitant », « valeurs des exportations/habitant », « EMS/habitant », etc. Les diagnostics sont complétés ensuite par une description des spécificités régionales, généralement exprimées en termes de filières présentes dans le territoire régional (2^{ème} région française pour l'équipement automobile, 3^{ème} région française pour l'industrie navale, 1^{er} port français, 3^{ème} port européen, etc.)

L'espace national pris comme référence pour les comparaisons, n'est pas pris en compte dans le diagnostic territorial. La « nation » ne constitue pas, pour les producteurs de diagnostic économique régional, un espace économique. L'espace national est d'abord un producteur de données qui permet un classement entre les régions. Pour partie, cette fonction « étalon » de l'échelle nationale est induite

25 par l'appareil statistique français, son mode de production et de diffusion. Pour partie, cet usage de l'échelle nationale révèle un deuxième enjeu du diagnostic territorial : la session du classement. La plupart des diagnostics territoriaux aboutissent, finalement, à un classement des régions sur une échelle de 1 à 22 (les comparaisons se font entre régions « métropolitaines », à l'exclusion des régions d'outre-mer). Ce classement n'aboutit que très marginalement (et sans doute pour des raisons extérieures au diagnostic lui-même) à une lecture « systémique » de l'économie régionale : rapport offre/demande, rapport dedans/dehors, rapport entre les secteurs. Autrement dit, ce classement ne permet pas, dans la plupart des cas, de fonder une lecture-« économique » du territoire régional. Il permet en revanche d'attribuer à la région un ensemble de notes dans une série de registres apparemment indépendants les uns des autres.



Terminal pétrolier, Fos-sur-Mer

C'est d'ailleurs sans doute le troisième enseignement de cette approche particulière de l'économie territoriale: il s'agit évidemment de se situer par rapport à la concurrence. Mais quelle est la concurrence ? S'agit-il de la Chine, des « pays émergents », d'autres pays européens ? Non, à l'évidence : la concurrence est constituée par l'ensemble des autres régions qui doivent se partager le gâteau national. La stratégie de compétitivité et d'attractivité présuppose en effet que le développement est un jeu à somme nulle et que ce qui s'installe là, par définition, n'ira pas ici. Attirer des capitaux et des actifs, au sein de l'ensemble national, ne peut se faire qu'au détriment des autres, des « pairs ». Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut gagner des points et progresser dans le « classement ».

Là réside sans doute, au final, les raisons profondes du consensus politique intra et inter régional, au moment de l'élaboration du SRDE : il faut promouvoir l'unité au-dedans pour résister à la concurrence des autres régions qui, simultanément, s'organisent sur les mêmes bases. Le SRDE est un exercice de patriotisme régional : chacun s'engage à « faire gagner la Région ».

L'isolement régional

En dehors de cette obsession du classement, les régions ne s'intéressent guère à ce qui se passe hors de leur périmètre. Fondamentalement, les régions se perçoivent comme des pays autonomes. Il n'existe qu'un seul « dehors » : le monde extérieur, largement indifférencié, face à quoi il faut construire un patriotisme régional. Les échelles du dehors ne sont jamais, ou très rarement spécifiées. Seule l'Alsace note qu'elle « entretient des relations économiques très denses avec l'Allemagne qui accueille la majorité des travailleurs frontaliers et qui est le premier partenaire du commerce extérieur

(30 % des exportations) ». La plupart des autres régions se contentent de références géographiques très vagues : le bassin méditerranéen, les pays asiatiques, l'Amérique latine. Si l'on excepte l'Alsace, l'Europe n'est pratiquement pas mentionnée comme espace économique permettant par exemple de « situer » la région : seule la Bretagne s'interroge sur la situation des produits bretons par rapport à l'évolution des exigences du consommateur européen.

Plus significatif encore, l'espace national lui-même n'est jamais mobilisé par les diagnostics, autrement que comme périmètre de recueil de statistiques. Ce fait est significatif, dans un pays qui réalise près de 80 % du PIB sur son marché intérieur. Comme les exportations françaises sont le fait, en grande majorité, de quelques pôles hautement productifs, il y a de fortes chances pour que le commerce extérieur soit négligeable dans la plupart des régions. Or, c'est avec le PIB, l'un des indicateurs les plus souvent mobilisés dans les diagnostics. Non sans quelque excès. En région PACA, on écrit dans le diagnostic que le solde du commerce extérieur de la région est déséquilibré du fait des hydrocarbures. Toutes les régions pourraient faire le même constat. Mais il est particulièrement visible en PACA parce que Marseille est une porte d'entrée du pétrole pour la France entière. Si l'on poussait le raisonnement jusqu'au bout, et que l'on dispose d'un tableau des échanges marchands entre les régions, on verrait que PACA importe des hydrocarbures depuis le reste du monde, et exporte des produits raffinés vers le reste du territoire français. Dès lors, les échanges apparaîtraient moins déficitaires. Sans doute les régions sont-elles tributaires des données fournies par les douanes : on sait ce que l'on échange avec l'extérieur, on ne sait pas ce que l'on échange avec les autres régions françaises.

Un tel raisonnement pose problème. D'une part, ce n'est pas PACA qui importe du pétrole, mais l'économie française dans son ensemble. Il n'y a aucune raison de grever la balance commerciale de la région sur ce poste. Ce n'est pas parce qu'un phénomène se déroule à l'intérieur d'un périmètre qu'il participe de façon décisive au développement dudit périmètre. Il est fort possible que les décisions de la politique agricole commune ou du législateur en matière de retraites auront plus d'effet sur l'économie de PACA que le marché international des hydrocarbures. D'autre part, entre la région et le monde, c'est la nation qui disparaît : 80 à 90 % de la richesse de PACA provient d'échanges intérieurs ; ceux-ci disparaissent face aux grands agrégats du « commerce extérieur ». Enfin, le troisième problème est celui, plus précisément, de la nature des données manipulées : les statistiques des douanes offrent un regard sur le commerce extérieur concernant les biens matériels (matières premières et produits manufacturés) ; elles ne nous apportent rien sur les échanges invisibles sous forme d'achat de service. L'économie vue par les régions manifeste un fétichisme certain pour la marchandise.

Les producteurs de diagnostics économiques régionaux, ne disposant pas de modèle théorique pour appréhender l'économie régionale, se rabattent sur le seul modèle territorial immédiatement disponible, celui de la nation. Au passage, cette lecture de la région comme nation satisfait sans doute la rhétorique politique de l'autonomie régionale. Elle ne permet pas cependant de comprendre les ressorts de la richesse et du développement régional dans un système national aussi intégré que l'est la France, comme la plupart des pays développés. Elle ne permet pas non plus de comprendre quelle est la place qu'occupe l'économie régionale dans l'ensemble national. Dans un système que Pierre Beckouche qualifiait de France incorporated, les secteurs industriels et l'ensemble de l'économie sont fortement intégrés, notamment par des grands groupes qui contribuent à structurer le paysage économique national et surtout par un poids considérable des dépenses publiques qui organisent une vaste redistribution territoriale invisible³. Il n'est donc pas indifférent de savoir où se situent les activités présentes sur le territoire régional par rapport à ces activités économiques fondamentales : est-on très en amont, très productif, plutôt sous-traitant, plutôt dans le stockage, l'administration, ou la vente ? Il faudrait s'intéresser aussi aux fonctions que les entreprises régionales occupent dans le secteur, car c'est ce point qui permet de comprendre la place que l'économie régionale (si l'on peut utiliser une telle expression) occupe dans des ensembles plus vastes. C'est à cette condition que l'on peut éventuellement commencer d'approcher les effets de système.

Seules quelques régions⁴ s'interrogent en ce sens. En particulier l'Alsace, Rhône-Alpes et la Bretagne se posent la question des types de fonctions exercées par les entreprises régionales au sein de

³ Davezies L., (2001) « Revenu et territoires », in Guigou Jean-Louis (dir.), *Aménagement du territoire*, Paris, Conseil d'analyse économique.

⁴ Par exemple, Limousin, Alsace, Rhône-Alpes.

systèmes plus vastes. La région Limousin, elle aussi, témoigne de ce souci, en faisant parvenir aux différents secteurs industriels un questionnaire assez détaillé, destiné à comprendre quelle est la place occupée par les entreprises de la région dans la spécialisation des fonctions économiques.

La prégnance du modèle national renvoie à l'incertitude classique sur la notion d'économie spatiale. Tout se passe comme si les Régions avaient renoncé à porter un regard économique sur leur territoire. On se borne à en décrire un contenu, sans tenter d'en expliquer les mécanismes ou les effets de système, pour autant qu'ils existent. La pertinence, ou plutôt, selon l'expression de Xavier Desjardins, la « consistance » économique du territoire n'est pas démontrée, elle est postulée. A contrario, les régions qui se penchent avec plus d'acuité sur les effets de système de l'économie régionale sont celles qui, a priori, bénéficient d'une consistance territoriale plus évidente : on s'interroge plus sur les systèmes productifs en Rhône-Alpes, en Alsace, en Bretagne ou dans le Nord-Pas-de-Calais qu'en Poitou-Charentes, en Haute ou Basse-Normandie, ou même en PACA.

Compétitivité et attractivité

S'étant construites comme de petites nations, les Régions sont soucieuses d'apparaître, dans leur politique de développement économique, comme de petits États. Plus exactement, les stratégies économiques énoncées dans les SRDE confirment la volonté des Régions d'apparaître comme très largement autonomes par rapport à l'échelle nationale. Pas plus que l'appartenance nationale n'est mentionnée comme un élément de diagnostic, elle n'apparaît, loin de là, comme un levier de la stratégie de développement. Aussi, les Régions tendent-elles à se situer face à un « dehors » indifférencié, à la fois concurrent et client potentiel.

Face à la concurrence « mondiale », les SRDE souhaitent améliorer la compétitivité de l'économie régionale. La compétitivité du site passe, pour les rédacteurs des SRDE, par une meilleure visibilité. Car, comme le font remarquer la plupart des schémas « la région ne sait pas suffisamment faire valoir ses atouts ». L'existant n'est qu'en général très peu spécifié au stade de la stratégie, dans la mesure où l'on considère que les secteurs d'activité ont été suffisamment détaillés au stade du diagnostic. Quatre leviers sont la plupart du temps proposés pour améliorer la compétitivité régionale.

- Le levier de l'innovation, consistant à favoriser des relations « horizontales » entre les ressources régionales en matière de recherche fondamentale et les entreprises. Cet axe d'innovation (très rarement détaillé), se décline en différents dispositifs (bourses, incubateurs, systèmes de valorisation de la recherche, etc.).
- Le levier de l'organisation du système productif, consistant à favoriser les regroupements d'entreprises, généralement les « petites et moyennes entreprises », de façon à leur faire atteindre une « masse critique » leur permettant de décrocher des marchés en concevant par exemple, des offres groupées. Les deux modèles le plus souvent invoqués sont les « districts industriels » et les « pôles de compétitivité ».
- Le levier de la communication, consistant à promouvoir les savoir-faire et les produits régionaux à l'étranger, par la présence dans des salons ou des expositions internationales.
- Le levier, enfin, de la formation, compétence régionale, visant en général à améliorer les relations entre l'industrie et la formation professionnelle de façon à mieux « ajuster les besoins aux qualifications » et à « anticiper les besoins du futur ».

La deuxième orientation des stratégies régionales peut se résumer au thème de l'attractivité. La région doit devenir attractive pour les entreprises « extérieures » à la recherche d'espace. Ces entreprises, qui ne sont que très rarement caractérisées, doivent être incitées à s'installer dans la région. Pour cela, la Région doit être dotée, non seulement en infrastructures de transports, permettant notamment à des fonctions logistiques de se développer mais aussi en équipements de télécommunication et en zone d'activités répondant aux critères contemporains de qualité.

A ces investissements matériels s'ajoutent, dans la plupart des régions, des considérations plus immatérielles sur les facteurs d'attractivité territoriaux, comme la qualité de vie et d'accueil des salariés ou encore la qualité des services collectifs. Enfin, le tourisme est considéré, dans la plupart des schémas, comme un instrument au service de l'attractivité du territoire : faire découvrir le territoire donne envie de s'y installer, et d'y entreprendre. Le tourisme n'est donc pas une activité économique

en soi (il faut dire qu'il existe des schémas régionaux du tourisme, ce qui explique la discrétion des SRDE sur ce sujet).

Les Régions déploient une activité dans tous les domaines : autrement dit, elles visent une certaine polyvalence dans les secteurs d'activités présents au sein du périmètre régional. Si certaines régions énoncent des priorités sectorielles, fondées sur les activités existantes, la plupart d'entre elles ne précisent pas les types d'activités qui sont visés par ces investissements destinés à améliorer la productivité et l'attractivité. Autrement dit, ces documents sont largement interchangeable, comme si, au total, l'économie régionale devait se calquer sur l'économie nationale et couvrir l'ensemble des champs d'activité.

Les Régions tendent à réduire l'ensemble de l'activité économique à la production manufacturée : l'ensemble de l'argumentaire est en effet tourné vers l'industrie, qu'il s'agisse de l'innovation (il s'agit bien de produits ou de process industriels), de l'organisation des systèmes productifs locaux (il s'agit d'organiser les entreprises régionales selon un modèle de type italien) ou encore la formation professionnelle (il s'agit de former des ouvriers et des techniciens de l'industrie). Logiquement, la sanction espérée de ces efforts en faveur de l'industrie se trouve sur les marchés internationaux : la démarche aura réussi si la région améliore ses positions à l'export.

Les paradoxes de l'action économique décentralisée

Parmi les attendus de la décentralisation, figuraient en bonne place deux espérances : celle que la décentralisation permettrait une meilleure adéquation entre les besoins et les ressources, autrement dit une adéquation plus fine et plus efficace des moyens financiers et une meilleure performance des instruments d'action publique ; celle que la décentralisation serait une pépinière de la diversité territoriale, ouvrant des chemins nouveaux, fondant une pluralité de modèles de développement.

La lecture des schémas régionaux de développement économique montre que ces chemins restent à défricher. C'est ce que l'on pourrait appeler les paradoxes de la décentralisation.

La production de connaissances économiques régresse



Marseille, l'hôpital de la Timone, une activité publique productrice de richesse locale

L'optimisation de l'allocation de ressources est la question centrale des SRDE, dans la mesure où il s'agit d'instruments destinés à organiser les aides de l'Etat à l'économie. L'occasion était donc particulièrement propice pour produire des connaissances nouvelles sur le fonctionnement des économies territoriales, de façon à mieux calibrer et à mieux cibler les aides, en les focalisant sur des points-clés, de nature à améliorer le fonctionnement des systèmes économiques territoriaux. En ce sens, les objectifs de compétitivité et d'attractivité des économies régionales ne constituent pas, en eux-mêmes, des topiques banals. Ce sont des objectifs politiques légitimes, pour autant qu'ils soient construits de manière efficace. Mais l'analyse de l'économie régionale se réduit, dans la plupart des SRDE, à l'énumération des

secteurs présents dans le territoire régional, enrobés de grands agrégats, ramenés hâtivement à des moyennes nationales. Qui plus est, ces diagnostics témoignent d'une approche singulièrement réductrice de l'économie, ramenée à l'industrie. Enfin, le territoire, c'est-à-dire les formes singulières de l'organisation sociale dans leur rapport à l'espace, est absent de ces récits régionaux.

La juxtaposition de « diagnostics » sectoriels témoigne de l'absence de modèle d'analyse de l'économie spatiale. Trois dimensions sont particulièrement absentes de cette approche. D'une part, on ne note aucune réflexion sur les échanges : rien n'est dit sur la demande, par exemple. L'économie vue par les économistes régionaux est une pure affaire d'offre : la « demande », si elle existe, flotte dans un ailleurs mondial vis-à-vis duquel il faut « conquérir des marchés ». Seule la région PACA

s'interroge sur les conditions de solvabilisation de la demande locale ; elle y est incitée par le poids des retraites dans les revenus des ménages, ce qui ne peut être, à l'évidence, désigné comme un produit de l'économie locale. Le raisonnement qui préside aux diagnostics régionaux est fondamentalement mercantiliste : il faut gagner de l'argent sur l'extérieur en lui vendant des marchandises ; les recettes ainsi produites viennent alimenter les salaires qui, eux-mêmes créent la demande. Or, comme le montrent différents travaux, dont, particulièrement, ceux de Laurent Davezies, la question de la demande est décisive, notamment dans des économies territoriales qui, comme dans la plupart des régions françaises, sont relativement protégées du reste du monde (quoi qu'en disent les économistes régionaux).

La demande, dans un système économique intégré comme celui de la France, est largement indépendante du PIB régional : ce qui focalise l'attention des économistes régionaux, l'activité industrielle, compte en général pour moins de 20 % des revenus effectivement perçus par les ménages, à l'échelle d'un bassin d'emploi ou d'une région. En dehors de l'Île-de-France, ce n'est que dans deux régions que la somme des salaires privés dépasse celle des salaires publics et des retraites.

La deuxième grande absente des analyses économiques régionales, c'est l'économie publique. Elle est, à vrai dire, indirectement présente : lorsque les Régions s'intéressent aux entreprises industrielles, elles se préoccupent aussi, peut-être de manière inconsciente, de la taxe professionnelle qui, pour une part, alimente leur budget⁵. En revanche, l'économie publique comme levier économique n'est jamais mentionnée. Or, celle-ci correspond, à l'échelle nationale, à plus de 50 % du PIB. L'économie publique, dans les SRDE, se réduit aux aides directes à l'économie (c'était, il est vrai, le sujet de l'exercice). Rien n'est dit sur l'orientation des investissements publics (hormis les traditionnelles infrastructures), sur les transferts entre secteurs qu'elle opère, par exemple entre l'industrie et le BTP, sur son effet levier ou éventuellement multiplicateur. Si la question de la distribution des aides à l'économie correspond bien à l'une des fonctions de l'économie publique (la fonction d'allocation), les autres fonctions classiques de stabilisation conjoncturelle et de redistribution sont totalement absentes de la réflexion régionale sur le développement économique.

Enfin la dimension territoriale de la Région n'a pas retenu l'attention des rédacteurs de SRDE. Seules PACA et Rhône-Alpes s'interrogent sur l'existence de systèmes 1 localisés, sans toutefois en tirer des conséquences pour l'action publique. La disposition des acteurs dans l'espace, l'existence de bassins d'emplois, l'orientation des productions localisées ne sont pas analysés. Aucune remarque, non plus sur les facteurs de localisation des firmes, sur leur mode d'implantation dans l'espace, sur leurs liens avec la société locale. Les questions de cohésion sociale et territoriale n'apparaissent pas non plus dans les SRDE. Cette responsabilité fondamentale de l'économie publique est renvoyée aux autres champs : la seule mention, de la cohésion territoriale que l'on trouve par exemple en Rhône-Alpes ou en Basse-Normandie consiste à affecter à chaque territoire (c'est-à-dire aux périmètres de pays ou d'intercommunalité) des moyens équitables leur permettant de tenir leur rang dans l'échelle de compétitivité/attractivité qui constitue l'étalon de l'économie régionale.

Le savoir sur les économies régionales semble, rétrospectivement, plus développé, dans les documents produits par la DATAR ou le Ministère de l'Industrie des années 1960 que dans les SRDE du milieu des années 2000. Cette régression de la production de connaissance en matière d'économie territoriale est d'ailleurs confirmée par d'autres travaux⁶ qui montrent que l'une des conséquences de la décentralisation dans les pays développés a été la fin des investissements centraux en matière de connaissance des systèmes économiques locaux.

On peut le comprendre : la décentralisation ne consiste pas seulement dans la dévolution de compétences, mais aussi dans le transfert de la responsabilité de productions de connaissances de nature à piloter l'action publique. Les régions sont-elles si pauvres, en France, qu'elles ne puissent investir dans des enquêtes précises sur l'économie régionale ?

⁵ On constate ici un effet de la réforme de 1999 qui a supprimé la part salaire de la base de la taxe professionnelle.

⁶ Notamment Davezies L., Tallandier M., (2006), *Croissance et développement territorial*, rapport pour le PUCA.

Les modèles de développement s'uniformisent

Le deuxième paradoxe de la décentralisation, dans le champ du développement économique, c'est que là où l'on attendait le surgissement de la diversité, c'est l'uniformité qui point. Autrement dit, la lecture des SRDE révèle des horizons, et donc des stratégies, très comparables d'une région à l'autre. Tout se passe comme si n'existait qu'un seul modèle de développement, ou du moins qu'une seule façon, pour l'action publique, d'intervenir dans le développement économique.

On peut cependant noter quelques propositions dissonantes par rapport au mainstream des politiques régionales de développement économique. En Nord-Pas-de-Calais ou dans la région Centre on s'interroge sur « l'éco conditionnalité » des aides à l'économie ; en Poitou-Charentes on souhaite utiliser le levier de l'action publique pour promouvoir le « respect dans l'économie ». Il s'agit cependant d'exceptions qui confirment la règle : les politiques publiques s'alignent sur une logique uniforme d'accompagnement de la compétitivité des entreprises régionales et de l'attractivité du « site » régional.

C'est le modèle des pôles de compétitivité qui, implicitement, est décliné dans les SRDE : la liaison recherche/industrie comme carburant ; l'organisation des systèmes productifs comme moteur ; la compétitivité mondiale comme feuille de route. Les SRDE mentionnent explicitement les pôles de compétitivité comme piliers du développement et affichent leur souhait d'en démultiplier le principe dans des secteurs qui n'ont pas été retenus à l'issue de la compétition nationale. Avec les pôles de compétitivité, les Régions souscrivent à la « nouvelle économie géographique » et au fait métropolitain comme principal ressort de la puissance économique.

Concentration des activités productives, présence d'une main-d'oeuvre qualifiée, production d'externalités (via l'enseignement supérieur, la qualité urbaine, etc.) paraissent des topiques désormais fortement ancrés. Cette approche de l'économie territoriale présente en outre l'avantage de donner à l'action publique une feuille de route relativement claire, en la chargeant de la production d'externalités favorables à l'émergence du fait métropolitain.

Plus encore que le suivi d'un même modèle, c'est à propos de la méthode d'action publique proposée que le processus d'uniformisation est le plus évident. En charge de l'administration des aides de l'État aux entreprises, les Régions tendent à reproduire le mode de gestion étatique de la distribution sans s'interroger ni sur les finalités, ni sur les critères, ni sur les bénéficiaires. Certes, ici ou là, on note des interrogations sur les barèmes des aides, ou encore sur leur efficacité ; globalement cependant, on reprend les aides de l'Etat et on les « régionalise », c'est-à-dire que l'on substitue un échelon d'administration à un autre, sans transformation ni de la substance, ni de la procédure.

Pour les nostalgiques de la République, il y a là de quoi être rassuré : il n'y aura pas de rupture d'égalité d'une région à l'autre. Pour ceux qui avaient placé dans la décentralisation une autre espérance qu'une déconcentration administrée par des assemblées élues au suffrage universel, ce constat peut provoquer une certaine déception.

La fragmentation progresse

L'uniformité des stratégies implique-t-elle pour autant une convergence des intérêts ? Autrement dit, le fait que les Régions adoptent des objectifs et des méthodes très proches est-il une garantie contre les conflits d'échelles qu'avait, en son temps, pointé Alonso⁷ ? Rien n'est moins sûr. Le troisième paradoxe de la décentralisation est que si toutes les régions se conçoivent comme des nations et se comportent comme des États, alors il n'est pas évident que la somme des stratégies régionales contribuent à un *optimum* national.

Si les Régions se comportent comme des États, elles ont intérêt à rechercher la polyvalence plutôt que la spécialisation économique. La polyvalence est un principe de précaution, elle garantit des mécanismes amortisseurs, alors que la spécialisation peut être considérée comme un risque trop important. Cela peut entrer en conflit avec des stratégies industrielles nationales, même si celles-ci ne raisonnent plus nécessairement en termes de filières ou de secteurs.

⁷ Alonso W., (1964), *Location and Land Use*, Harvard University Press.

Une région peut décider que le coût supporté par une fonction nationale est supérieur aux gains que celle-ci rapporte. Par exemple (scénario extrême), la région PACA peut parfaitement considérer que sa fonction de porte d'entrée des hydrocarbures pour la nation ne participe pas du développement régional. Si la Région n'a pas les moyens d'interdire cette activité, elle peut en revanche la gêner considérablement en ne choisissant pas les investissements nécessaires à son développement.

La logique « nationale » des régions les met en concurrence les unes par rapport aux autres. Vis-à-vis de l'échelon national, elles sont légitimes à réclamer une « égalité des chances territoriale » et donc l'équité dans la distribution des instruments de la compétitivité (grands instruments scientifiques, universités, etc.). A l'international (c'est sans doute déjà le cas), les régions rivalisent dans la promotion pour capter les capitaux en vue d'irriguer leurs territoires.



Albi, le vélo une réponse à l'étalement urbain

Qu'est ce que le développement économique territorial ?

L'adjectif « territorial » est oublié par la plupart des SRDE. Le territoire régional n'est jamais questionné du point de vue économique ; il est pris comme une évidence : on parle de l'économie bretonne, alsacienne, nordiste, etc... C'est précisément cette évidence territoriale qui fait problème. Les régions supposent qu'elles constituent « une » économie : l'économie régionale, c'est ce qui est contenu dans les limites du périmètre régional. Or on sait que ce n'est jamais le cas. Sauf coïncidence exceptionnelle, le territoire administratif n'est jamais pertinent de quelque point de vue que l'on se place : il est toujours traversé par des processus qui se déroulent à plusieurs échelles et sur lesquels, du fait de son découpage, il n'apporte qu'un point de vue parmi d'autres. L'échelon régional est toujours en tension entre des échelles macro économiques (et notamment celle des grandes entreprises de France incorporated) et des échelles microéconomiques (celle des métropoles, des systèmes productifs locaux et/ou des bassins d'emplois). Une stratégie territoriale de développement économique devrait « situer » l'échelon régional dans ce jeu des échelles et spécifier ses fonctions à chaque échelle. Pour prendre un exemple, la stratégie économique de la région Pays-de-Loire devrait s'adresser à la fois au bassin parisien (dont une part importante de son dynamisme dépend), au grand ouest (pour saisir les interdépendances et réguler les concurrences), à Nantes et Saint-Nazaire (comme métropole régionale), au tissu des villes moyennes (Angers, Le Mans, etc.) et aux systèmes productifs localisés (Choletais, Vendée), elle devrait se construire en interaction avec tous les territoires pertinents.

Sous l'angle procédural, on ne voit pas pourquoi l'intervention régionale devrait absolument se calquer sur le modèle de celle de l'Etat. Si l'on parvient, par une meilleure connaissance, à situer les systèmes économiques régionaux, on peut du coup positionner l'intervention régionale autrement. L'existence de pôles de compétitivité inscrits dans le périmètre régional ne garantit pas que leur développement aura, mécaniquement, des effets d'entraînement sur l'activité économique et l'emploi dans leur environnement : la responsabilité territoriale des régions peut passer par une interpellation des pôles de compétitivité et par un ensemble d'actions qui en optimise la présence. La question du développement durable, présente dans les SRDE comme un item parmi d'autres, reste à explorer pour en faire un outil de pilotage des interventions économiques.

Obnubilées par le « modèle » de la nouvelle économie géographique, les Régions ont oublié leur territoire et ont renoncé à constituer des modèles locaux de développement et de cohésion originaux. Ce silence provient pour partie du mode d'élaboration des SRDE, destinés à construire un consensus entre les acteurs publics et privés du champ économique à partir de schémas d'intervention nationalement reconnus. Le risque est de ne pas reconnaître certaines richesses potentielles et de se priver d'une action économique territoriale efficace.

Références bibliographiques

Beckouche P., *La nouvelle géographie de l'industrie aéronautique européennes : entre monde et nations*, L'Harmattan, Géographies en liberté, Paris, 1996.

Beckouche P., Richard Y., *Atlas d'une nouvelle Europe*, Editions Autrement, Collection Atlas-Monde, Paris, 2005.

Béhar D., Estèbe P., « Aménagement du territoire, une mise en perspective » in Collectif, *L'Etat des régions françaises*, Paris, La Découverte, 2004.

Béhar D., Estèbe P., « Ile-de-France, une «région mondiale» entre qualité de vie et contraintes », in *L'Etat des régions françaises*, La Découverte, Ile-de-France, Bassin Parisien, Paris 2004.

Davezies Laurent, « Homogénéité nationale, hétérogénéité locale », *Les annales de la recherche urbaine*, n°86, juin 2000.

Biographie

DANIEL BÉHAR, géographe, est professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris à l'Université Paris XII-Val-De-Marne, chargé de cours à l'École nationale des Ponts et chaussées et directeur de la coopérative de recherches et d'études Acadie. Après avoir travaillé de nombreuses années sur la politique de l'habitat et sur la politique de la ville, il intervient aujourd'hui sur les enjeux du développement territorial et à propos de la cohésion sociale.
behar@acadie-reflex.org

PHILIPPE ESTÈBE est docteur en sciences politiques et en géographie. Directeur d'études à la coopérative Acadie, il enseigne à l'Institut d'Études Politiques de Paris. Il a publié en 1994, avec Jacques Donzelot, *L'État animateur*, aux Éditions Esprit et en 2004, seul, *L'usage des quartiers*, aux Éditions L'Harmattan.
estebe@acadie-reflex.org