

Extrait de :

projet

un avenir en commun



ACTEURS DU MONDE

Bibliothèques ruches



QUESTION EN DÉBAT

Des universités
plus autonomes



DOSSIER

Entreprises
et territoires

Cahier

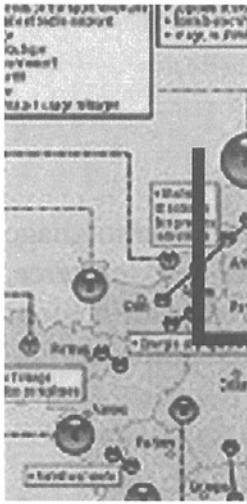
À la fois de
ne autre ma
nime notre
avail d'anal
rieux du de
encontres q
ui mobilise
es experien
ont déjà loc

LE NUMÉRO : 11 €



NOVEMBRE 2007

301
REVUE BIMESTRIELLE



La fausse évidence régionale

Daniel Béhar, Philippe Estèbe

Paradoxalement, l'adjectif « territorial » est oublié par les schémas régionaux de développement économique. Les régions reproduisent partout le même modèle, celui des pôles de compétitivité et du fait métropolitain.

La région est une entité problématique dans le paysage politique institutionnel français. Sans cesse mise en avant comme l'échelon « moderne », elle a toujours déçu. La plupart des régions seraient de trop petite taille pour leur permettre d'exercer véritablement leur magistère modernisateur. On a détaillé les différents « coups de poignard dans le dos » que les régions ont reçus 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. À 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.

Comment les régions s'emparent-elles de cette évidence et la transforment-elles en fondements de leur politique? Quel est le contenu des « schémas régionaux de développement économique » (SRDE)? Publiés à

Daniel Béhar est géographe, directeur de la coopérative de recherche et d'études Acadie. **Philippe Estèbe**, docteur en sciences politiques et en géographie, enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris. Une version longue de ce texte est parue dans les *Annales de la recherche urbaine*, Économies, connaissance, territoires, n° 101, novembre 2006, p. 41 à p. 49.

la suite de la loi du 13 août 2004¹, les SRDE constituent un témoignage de la façon dont les régions et leurs partenaires (chambres de commerce, organisations professionnelles, acteurs divers) envisagent le développement économique régional et le rôle de l'action publique dans ce domaine.

■ Le diagnostic territorial

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. Ceux-ci 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 » et le classement par rapport à des échelles nationales et internationales. La lecture des forces et des faiblesses de l'économie régionale est essentiellement fondée sur un argumentaire en termes de classement : dès lors que la région X est la 7^e région la plus peuplée de France, alors elle doit aussi être au moins la 7^e par le PIB, la 7^e par la valeur (ou le volume) de ses exportations, la 7^e par le nombre « d'emplois métropolitains supérieurs ». Les diagnostics sont complétés par une description des spécificités régionales, généralement exprimées en termes de filières présentes dans le territoire régional (2^e région française pour l'équipement automobile, 3^e port européen, etc.)

La plupart des diagnostics territoriaux aboutissent, finalement, à un classement des régions sur une échelle de 1 à 22². Ce classement n'aboutit que très marginalement à une lecture « systémique » de l'économie régionale : rapport offre/demande, rapport dedans/dehors, rapport entre les secteurs. Autrement dit, il ne permet pas, dans la plupart des cas, de fonder une lecture « économique » du territoire régional.

Il s'agit 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 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 ».

1. Selon celle-ci « à titre expérimental, l'État peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement 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 ».

2. Les comparaisons se font entre régions métropolitaines, à l'exclusion des régions d'outre-mer.

Là réside sans doute, au final, les raisons profondes du consensus 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. Chacun s'engage à « faire gagner la région ».

Les producteurs de diagnostics économiques régionaux, ne disposant pas de modèle théorique pour appréhender l'économie régionale, se rabattent sur le seul modèle territorial disponible, celui de la nation. Cette lecture de la région comme nation ne permet pas de comprendre les ressorts de la richesse et du développement régional dans un système national intégré comme celui de la France. Elle ne permet pas non plus de comprendre 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 invisible. 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 des entreprises régionales dans le secteur, car ce point permet de comprendre la place que l'économie régionale occupe dans des ensembles plus vastes. À cette condition, l'on peut commencer d'approcher les effets de système.

■ Compétitivité et attractivité

Face à la concurrence « mondiale », les SRDE souhaitent améliorer la compétitivité de l'économie régionale. La compétitivité du site passe d'abord, 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.

La plupart du temps, quatre leviers sont proposés : le levier de l'innovation, consistant à favoriser des relations « horizontales » entre les ressources régionales en matière de recherche fondamentale et les entreprises ; le levier de l'organisation du système productif, consistant à favoriser les regroupements d'entreprises, généralement les Pme, de façon à leur faire atteindre une « masse critique » ; le levier de la communication, pour promouvoir les savoir-faire et les produits régionaux à l'étranger, par la

présence dans des salons ou des expositions internationales; celui, enfin, de la formation, compétence régionale visant en général à améliorer les relations entre l'industrie et la formation professionnelle.

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, très rarement caractérisées, doivent être incitées à s'installer dans la région. Pour cela, la région doit être dotée en infrastructures de transports, en équipements de télécommunication et en zones d'activités répondant aux critères contemporains de qualité. S'ajoutent, dans la plupart des régions, des considérations plus immatérielles : la qualité de vie et d'accueil des salariés, ou celle des services collectifs. Le tourisme, enfin, est considéré, dans la plupart des schémas, comme au service de l'attractivité du territoire : faire découvrir le territoire donne envie de s'y installer, et d'y entreprendre. Les régions déploient une activité dans tous les domaines : autrement dit, elles visent une certaine polyvalence. 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. Leurs documents sont largement interchangeables, comme si, au total, l'économie régionale devait se calquer sur l'économie nationale et couvrir l'ensemble des champs d'activité.

■ Les paradoxes de l'action 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 – 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, fondant une pluralité de modèles de développement. La lecture des schémas régionaux de développement économique montre que ces chemins restent à défricher.

Le premier paradoxe de la décentralisation est une régression de la production de connaissances économiques. 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'État à l'économie. L'occasion était 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. Les objectifs de

compétitivité et d'attractivité des économies régionales 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 cas, 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.

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. La lecture des SRDE révèle des horizons, et donc des stratégies, très comparables d'une région à l'autre. Comme s'il n'existait qu'un seul modèle de développement économique, ou une seule façon, pour l'action publique, d'intervenir.

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 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.

L'uniformité des stratégies implique-t-elle pour autant une convergence des intérêts ? C'est le troisième paradoxe de la décentralisation : si toutes les régions se conçoivent comme des nations et se comportent comme des États, il n'est pas évident que la somme des stratégies régionales contribue 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. Cette stratégie peut entrer en conflit avec des stratégies industrielles nationales, même si celles-ci ne raisonnent plus nécessairement en termes de filières ou de secteurs.

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 l'équité dans la distribution des instruments de la compétitivité (grands instruments scientifiques, universités, etc.). À 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.

■ Qu'est ce que le développement 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 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. On ne voit pas pourquoi l'intervention régionale devrait absolument se calquer sur le modèle de celle de l'État. 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.

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.

DANIEL BÉHAR, PHILIPPE ESTÈBE