*Composition portant sur un sujet d’économie :*

*Que nous apprend l’analyse économique sur les facteurs qui favorisent ou freinent le développement économique d’un territoire ?*

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) adoptée à l’été 2015 renforce la compétence des régions en matière de développement économique en rendant notamment prescriptifs les schémas régionaux de développement économique et d’internationalisation des entreprises (SRDEII). Cette disposition marque la volonté du gouvernement de changer de paradigme en rompant avec la tradition centralisatrice française.

Le développement économique se définit, au sens large, comme l’augmentation du produit intérieur brut (PIB). Cette notion se rapproche donc de celle de croissance et se distingue notamment du concept de développement au sens strict, qui intègre une dimension plus qualitative de bien-être.

L’analyse économique s’est longtemps centrée sur l’étude du développement économique des pays dans leur ensemble, en négligeant les données territoriales. Pourtant, l’étude des dynamiques locales, à l’échelle régionale ou même communale, permet de mieux appréhender les facteurs qui freinent ou favorisent l’attractivité du territoire.

Face à une crise économique qui perdure, la France peine à retrouver un modèle de croissance durable. Si la détérioration de sa compétitivité prix semble aujourd’hui difficile à renverser, en raison notamment de la concurrence des pays émergents, c’est sur l’amélioration de sa compétitivité hors prix qu’elle doit miser. Cette dernière passe non pas par des politiques monétaire et budgétaire expansionnistes, qui montrent actuellement leurs limites, mais par la mise en place d’écosystèmes favorables à l’innovation, à l’échelle locale. Comment alors favoriser le développement économique d’un territoire ?

Si la nouvelle économie géographique a apporté des compléments d’analyse éclairants pour l’étude de la croissance territoriale (I), le modèle français centralisé ne semble pas avoir suffisamment tiré profit de ces enseignements (II).

Si les premières recherches sur la croissance ont permis d’éclairer ses ressorts macro-économiques (A), la nouvelle économie géographique a montré l’importance des dynamiques territoriales (B).

Les premiers ressorts identifiés du développement économique d’un territoire sont issus de l’histoire ou de la géographie locales. Pour l’économiste Adam Smith, la croissance est issue du rendement des terres. Ce dernier étant décroissant, la dynamique de croissance n’est pas infinie et dépend à long terme du progrès technique. La géographie permet d’expliquer les avantages comparatifs des territoires ayant des sous-sols riches en minéraux ou en pétrole, des façades maritimes leur permettant d’échanger leurs biens et justifie à l’inverse les difficultés que rencontrent les territoires montagneux. Les travaux de David Ricardo sur le commerce international montrent en outre que le développement d’un pays dépend notamment de ses avantages en termes de ressources matérielles et humaines par rapport aux Etats avec qui il commerce. Les nouvelles théories du commerce international mettent en lumière l’importance de l’histoire et des avantages construits avant l’ouverture d’un territoire à la concurrence internationale, dans un marché analysé comme oligopolistique.

Les premières études des ressorts de la croissance font apparaitre un élément inexpliqué dans la fonction de production, appelé « résidu de Solow », ne dépendant ni du facteur travail, ni du facteur capital. C’est sur l’analyse de cette inconnue que les théoriciens de la croissance endogène se sont penchés. Les travaux de Mankiw, Romer et Wil font apparaître l’influence déterminante d’éléments tels que la fourniture en infrastructures, notamment de réseau, ou de l’éducation de la population. Pour l’économiste North, les institutions jouent un rôle fondamental. La stabilité politique, la protection des droits de propriété, l’accès au crédit permettent de favoriser le développement économique. L’importance de la réglementation est également soulignée par les recherches de La Porta, Schleifer et Vishny, dans lesquelles ils comparent notamment les effets économiques du « common law » par rapport au « civil law ». En tout état de cause, la stabilité de la réglementation permet de favoriser la confiance des investisseurs et par là la croissance de long-terme. Enfin, les travaux de Tiebout s’orientent vers l’analyse des différences fiscales pour expliquer l’attractivité d’un territoire. Pour l’économiste anglais, la concurrence fiscale entre les territoires permet de répondre aux préférences hétérogènes des agents. Si la fourniture de biens publics n’est pas en adéquation avec leurs besoins ou si leur qualité ne semble pas adaptée à la pression fiscale, les ménages et les entreprises « votent avec leurs pieds » c’est-à-dire se déplacent vers un territoire plus conforme à leurs attentes.

Le développement économique d’un territoire semble donc dépendre de facteurs exogènes, tels que la richesse en matières premières ou en main d’œuvre, mais également de facteurs endogènes tels que les institutions, l’éducation, les infrastructures ou la fiscalité. Toutefois, ces variables sont muettes quant aux dynamiques qui s’opèrent entre les territoires d’un même pays. C’est ce que la nouvelle économie géographique a tenté d’expliquer.

La théorie des pôles de croissance de Perroux montre que la croissance n’émerge pas ex nihilo mais sur des territoires resserrés. Les théories de décentralisation d’Olson vont dans le même sens, en montrant qu’en l’absence d’économies d’échelle et d’externalité, il vaut mieux décentraliser la prise de décision. Ainsi, les dynamiques de croissance semblent se situer dans des zones déterminées. En effet, l’agglomération d’activités économiques dans un même secteur géographique est porteuse d’externalités dites marshalliennes. La présence de plusieurs entreprises permet de partager les biens publics (« sharing »), d’apprendre les uns des autres par des échanges informels entre les travailleurs (« learning ») et de disposer d’une main d’œuvre qualifiée (« matching »). Des actions de formation adaptées peuvent également être mises en place par les autorités locales en fonction des besoins des différentes entreprises. La présence de telles externalités permet notamment d’expliquer le développement rapide de la Silicon Valley en Californie, dans laquelle se regroupent une multitude d’entreprises innovantes dans le secteur des nouvelles technologies. L’économiste Paul Krugman a apporté des compléments d’analyse aux effets positifs de l’agglomération en introduisant la variable des coûts de transport. En effet, tant que ceux-ci sont faibles, les externalités positives de l’agglomération prennent le dessus mais si ceux-ci sont élevés, il sera plus profitable à l’entreprise d’approcher au plus près ses centres de production de la demande. De plus, l’agglomération peut, dans certains cas, faire apparaitre des coûts de congestion, en raison de l’augmentation des prix du foncier ou de la saturation des infrastructures, notamment de transport. Ces facteurs peuvent ainsi freiner le développement économique des territoires. Enfin, la fourniture de biens publics, notamment la présence du haut débit, permet de renforcer l’attractivité d’un territoire.

Au-delà de l’attractivité, le développement économique d’un territoire dépend de sa capacité d’innovation d’autant plus dans le monde actuel où la concurrence internationale rend indispensables les gains de productivité ainsi que la différenciation des produits et la montée en gamme. L’innovation peut être favorisée par une proximité entre les universités, les centres de recherche et les entreprises. En effet, cette proximité facilite le passage de la découverte technique ou technologique à la commercialisation d’un produit. De plus, elle permet aux recherches de s’orienter plus directement vers les besoins des entreprises. En matière d’innovation, les analyses économiques montrent que ce sont les petites et moyennes entreprises (PME) qui sont prêtes à prendre les plus grands risques. Leur accompagnement par les pouvoirs publics locaux et notamment les régions – échelon chef de file en matière de développement économique depuis la loi du 16 décembre 2010 – est primordial. Les régions peuvent intervenir par le versement d’aides, notamment à l’amorçage, mais également par du conseil financier ou stratégique, du soutien à l’export ou en faisant le lien avec les établissements de crédits pour l’octroi de prêts.

Les analyses économiques soulignent l’importance des facteurs macroéconomiques tels que l’éducation, les infrastructures, la fiscalité mais également l’influence des dynamiques locales telles que le prix du foncier, la saturation des infrastructures, l’accès au haut débit ou la présence d’écosystèmes favorables pour renforcer l’attractivité du territoire et sa capacité d’innovation. L’amélioration de la compétitivité prix semble ainsi commander au modèle français centralisé de modifier son approche du développement territorial.

Si le modèle français donnant des impulsions de manière très centralisée ne parvient pas à assurer un développement économique équilibré de ses territoires (A), il est aujourd’hui nécessaire de laisser plus de marge de manœuvre à ces derniers dans l’orientation économique tout en compensant les inégalités par des mécanismes de solidarité (B).

L’idéal français égalitariste et centralisé a favorisé, après la seconde guerre mondiale, la mise en place d’une économie dirigiste notamment par la création du Commissariat au Plan. L’aménagement du territoire s’est réalisé sous la direction de la DATAR, créée dans les années 1960 et notamment par l’introduction des contrats de Plan Etat-régions. Ces derniers devraient permettre le financement de grands projets par une coopération entre l’Etat et les collectivités territoriales. Dans la pratique, peu de marge de manœuvre était laissée aux autorités locales. Cette approche descendante (« top down ») est également à l’origine de la création des métropoles d’équilibre ou l’organisation de l’économie en différentes filières. Celle-ci s’est révélée peu propice à un développement territorial équilibré. La création des pôles de compétitivité en 2005 a tenté de remédier au manque de transversalité et à la trop grande centralisation de l’activité économique autour de la capitale. Toutefois, leur nombre important (71 à l’heure actuelle), le saupoudrage des crédits, le manque de soutien de l’Etat et de coordination sur le terrain ont affaibli les effets positifs attendus de cette démarche.

La centralisation des activités économiques autour de Paris s’est également faite au détriment du développement local. La capitale rassemble ainsi 30% du PIB pour 20% de la population. Une seule entreprise du CAC 40 n’a pas son siège en Ile-de-France (Michelin à Clermont-Ferrand). L’économiste Laurent Davezies explique cette prédominance parisienne par le raccourcissement des chaines de valeur (La République et ses territoires).

Si dans les années 1960 les biens étaient conçus à Paris, les chaines de production étaient pour la plupart situés en province et permettaient ainsi d’équilibrer les revenus. La réduction des inégalités territoriales de revenus depuis une trentaine d’années n’est donc là seulement le résultat du système redistributif, alors que les inégalités de richesse (PIB créé) se sont accrues.

A l’opposé de la conception française, l’exemple allemand est riche d’enseignements en matière de développement économique des territoires. En effet, le fédéralisme allemand permet de mieux adapter les orientations économiques aux particularismes locaux, notamment grâce à la présence d’un ministère de l’Economie et un ministère de l’Education dans chaque Land. Cette organisation administrative a favorisé le maintien de métropoles solides telles que Munich, Francfort ou Hambourg, alors que la capitale, Berlin, ne regroupe que 4% de la population allemande. Cette répartition territoriale des activités permet de bénéficier des avantages de la concentration des entreprises sans souffrir des coûts de congestion dont la capitale française est notamment victime. Elle présente également l’avantage de disposer dans chaque métropole d’une économie diversifiée, ce qui les rend moins sensibles aux chocs macroéconomiques.

L’approche descendante du modèle français et la centralisation de l’économie ont ainsi freiné le développement économique des territoires. L’amélioration de la compétitivité française dépend aujourd’hui de la création d’environnements locaux favorables à l’innovation.

Dans une note publiée en février 2015 (Promouvoir l’égalité des chances à travers les territoires), le Conseil d’analyse économique (CAE) souligne l’importance de l’investissement en infrastructures de transport au sein des villes, afin de lutter contre les coûts de congestion, face à la construction de lignes TGV. Cette position rejoint celle de Davezies de favoriser les métropoles afin de mieux faire face à la concurrence des villes telles que Hong Kong, Tokyo ou New York. Au-delà des infrastructures, plus de marge de manœuvre devrait être laissée aux régions dans les domaines de l’emploi et de la formation professionnelle et universitaire afin de permettre une meilleure adéquation entre les besoins des entreprises et les offres de formation. Le CAE propose de moduler les bourses universitaires en fonction des filières ayant des besoins forts en main d’œuvre au niveau régional. La loi NOTRe permet également aux régions de prendre en charge le service public de l’emploi (hors Pôle Emploi) ce qui constitue une opportunité pour le développement territorial. La coordination des interventions des différents échelons de collectivités territoriales est indispensable et sera favorisée par la prescriptivité du SRDEII, introduite par la loi NOTRe.

L’accompagnement local des entreprises devrait, d’autre part, s’orienter de manière plus radicale vers un accompagnement renforcé via des pépinières d’entreprises, la clarification des offres d’accompagnement par les régions ainsi qu’un soutien accru à l’export. Les aides directes devraient être allouées de manière plus efficace. Les régions ont également un rôle à jouer dans la liaison entre les centres universitaires (ou de recherche) et les entreprises afin de favoriser l’appropriation et la commercialisation des innovations, tout en laissant les entreprises influer sur le choix des domaines de recherche, dans une approche plus ascendante (« bottom up »).

Enfin, le développement des territoires à long-terme dépend de la compensation des inégalités territoriales, via des mécanismes de solidarité. En effet, les travaux de Williamson montrent l’existence d’une courbe en « U » inversée entre développement économique et inégalités territoriales : à court-terme, la croissance peut accroître les inégalités entre les territoires. Le soutien accordé aux métropoles ne doit pas se faire au détriment des territoires ruraux. Pour Laurent Davezies (Le nouvel égoïsme territorial), la solidarité territoriale est une assurance pour le développement de long-terme d’un pays. Les inégalités territoriales peuvent également être réduites par l’accroissement de la mobilité (libéralisation du transport par autocar par la loi 2015 pour l’égalité des chances économiques, baisse des droits de mutation à titre onéreux pour favoriser la mobilité résidentielle).

L’analyse économique est riche d’enseignements sur les facteurs qui favorisent ou freinent le développement économique d’un territoire. Au niveau national, un système éducatif performant, une réglementation stable et une compensation budgétaire des chocs macroéconomiques sont fondamentaux. Toutefois, au niveau territorial, le développement économique dépend plus de l’attractivité et de la capacité d’innovation du territoire qui peuvent être favorisées par des infrastructures adaptées (transport, haut débit), un prix du foncier abordable, un accompagnement des jeunes entreprises par les autorités locales ainsi qu’un lien fort entre entreprises et centres universitaires.