



## Note de synthèse critique sur les apports des travaux ORATE

### Contexte

Le programme de recherche *Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen* 2002-2006 (<http://www.espon.eu/>) commandité par la DG REGIO de l'Union européenne est arrivé à son terme. Plus d'une trentaine d'appels d'offres ont permis de rassembler des chercheurs, des experts, des institutions dans des consortiums transnationaux consacrés à différentes thématiques (démographie et migrations, transports et infrastructures, élargissement...). Ces consortiums ont produit pour les Etats-membres et pour les institutions de l'Union européenne des rapports faisant état des travaux qu'ils ont mené.

Ces travaux représentent une masse considérable d'informations de qualité variable sur l'état et les évolutions possibles du territoire européen, de son aménagement.

A la demande de la DIACT, des évaluations de quelques rapports ont été conduites jusqu'à maintenant : elles ont permis d'évaluer la qualité du travail produit par les consortiums<sup>1</sup>.

### Cahier des charges

Les commentaires doivent porter sur la *qualité scientifique* du rapport, mais également sur sa capacité à prendre en compte les spécificités territoriales françaises, lorsque des données concernant la France ont été utilisées.

L'UMS RIATE demande à l'expert :

- une analyse transversale du rapport en détaillant les points suivants :
  - données utilisées,
  - méthodologie,
  - théories,
  - concepts,
  - résultats,
  - bibliographie et autres travaux de référence ;
- une analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres.

---

<sup>1</sup> Les expertises effectuées jusqu'à ce jour sont disponibles sur <http://www.ums-riate.fr/tir.php> dans la rubrique "analyse critique" de chaque rapport final

Rapport ORATE 3.4.2  
Impacts des politiques économiques et localisation des activités

*Pertinence des recommandations politiques dans le contexte français*

De plus, il est demandé une mise en perspective des résultats des travaux de l'ORATE concernant le territoire national au regard des décisions et orientations politiques aujourd'hui à l'œuvre en France.

Cette commande n'exclut pas que soit apporté en annexe des compléments d'informations sous la forme :

- Une synthèse descriptive succincte des résultats ORATE présents dans les dits rapports. *Une attention particulière sera apportée aux éléments statistiques et cartographiques permettant d'illustrer ou d'étayer l'argumentaire développé dans le corps du texte.*
- Une *bibliographie* des références utilisées dans le corps du texte pour établir la critique du rapport ORATE. Lorsque ces éléments sont de nature politique, il pourrait être intéressant de redonner en quelques mots, le contexte et les objectifs des décisions ou orientations prises en exemples.



*Paris, le 20 octobre 2007*

*E.M. Mouhoud  
Professeur d'économie à l'université de  
Paris Dauphine  
Membre du Conseil Scientifique de la  
DIACT  
Président du groupe de prospective  
« Economie des services et territoires »  
(DIACT) Directeur du GDR International  
CNRS DREEM-EUROMED*

*Hugues Jennequin  
Maître de Conférences à l'Université de  
Rouen  
Rapporteur du Groupe « Economie des  
services et territoires »*

**Expertise d'un rapport ORATE  
ESPON Project 3.4.2. « Territorial impacts of EU economic  
Policies and location of economic activities ».**

**Sommaire**

I.	Analyse transversale du projet .....	4
1.1.	Données utilisées .....	4
1.2.	Méthodologie .....	5
1.3.	Théories .....	7
1.4.	Concepts .....	7
1.5.	Résultats .....	8
1.6.	Bibliographie et autres travaux de référence .....	9
II.	Analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres ..	10
	Bibliographie indicative .....	10

## **I. Analyse transversale du projet**

Globalement, nous considérons que ce rapport produit des résultats importants permettant de progresser dans la compréhension de l'efficacité des politiques régionales européennes (voir point 1.5). Les remarques critiques indiquées sur chacun des points suivants permettront de contribuer à l'amélioration des analyses empiriques et conceptuelles du sujet traité dans ce rapport.

### **1.1. DONNEES UTILISEES**

L'effort effectué par les auteurs afin de recueillir et d'homogénéiser les données régionales européennes est manifeste. En effet, l'un des principaux (voire le principal) argument expliquant la relative faiblesse quantitative des études spécifiques à l'échelle régionale réside justement dans la difficulté d'obtention des données. S'il est relativement "facile" d'effectuer une analyse régionale à l'échelle d'un pays, la tâche devient exponentiellement complexe au niveau européen. Les données sont la plupart du temps hétérogènes, sur la base d'une décomposition géographique quelquefois inadaptée car purement administrative et non économique, tandis que l'homogénéité des données d'une nation à une autre fait généralement défaut. Ainsi, l'existence de la base de données Regio issue d'Eurostat ne règle pas le problème car elle se révèle difficilement utilisable pour des raisons d'incomplétude. Outre la présence de nombreux « trous », cette base de données ne permet que rarement l'élaboration de séries temporelles suffisantes, comme souligné d'ailleurs par les auteurs. Ces derniers ont donc accompli un effort louable et nécessaire de collecte de données supplémentaires au niveau régional en utilisant Regio mais également d'autres sources telles que la base de données IGEAT renseignant des variables décrivant les structures des industries régionales.

L'absence d'éléments de comparaison régionaux en termes de pouvoir d'achat est adroitement rappelée par les auteurs. Les variables manquantes sont précisées (1.6.3 p.67). Les comparaisons régionales présentées se basent le plus souvent sur des données de valeur ajoutée. Les données d'emplois restent secondaires, utilisées d'ailleurs afin d'estimer les données de valeur ajoutée manquantes. Les auteurs font alors l'hypothèse que les écarts de productivité demeurent davantage pertinents au niveau sectoriel qu'entre les régions. Si cette affirmation est juste en termes relatifs (les écarts de productivité entre secteurs excèdent les écarts entre régions, il apparaît néanmoins par trop simplificateur de réduire ainsi les écarts de productivité entre régions, notamment depuis les derniers élargissements. Il semble effectivement qu'il ne faille pas exclure l'existence d'échanges ricardiens – bien que minoritaires - entre les nations européennes. Une étape future consisterait dès lors à réussir à présenter une comparaison – même partielle – des écarts de productivité régionaux en comparant emploi et valeur ajoutée et qui pourrait asseoir davantage les résultats obtenus par les auteurs.

## 1.2. METHODOLOGIE

- i) De manière particulièrement instructive, les auteurs analysent *les conséquences spatiales, c'est à dire sur les économies régionales européennes, de différentes politiques macroéconomiques*, listées dans la section 5.5.1 (pages 207 et suivantes). Ces conséquences sont analysées au moyen du modèle MASST. Tout l'intérêt de la méthode est de pouvoir distinguer, au niveau régional, les conséquences de politiques habituellement analysées sous le seul angle national.
- ii) *L'établissement de la typologie des régions européennes suivant leur structure économique* constitue un élément très appréciable à la fois aux niveaux politique et économique (1.8.4 – p.89). Les auteurs, sur la base d'analyses en composantes principales, ont ainsi distingué les régions européennes en 20 catégories (7 dans une version plus synthétique). Bien qu'une présentation plus précise de chacun de ces groupes eût été fortement souhaitable (1.8.5 - p.96 et suivantes), ces distinctions représentent un apport important, non pas seulement en termes de diagnostic, mais également à des fins prospectives, afin d'anticiper par exemple les conséquences de chocs économiques spécifiques ultérieurs sur les régions européennes.
- iii) *La question de la mesure de la compétitivité régionale* paraît moins ambitieuse que le reste du rapport.  
Deux remarques critiques :

- En premier lieu, le rôle de ces éléments dans le bien-être et dans la compétitivité régionale n'est pas approfondi, si bien que, pour mesurer cette compétitivité, les auteurs n'ont recours qu'à des indicateurs purement économiques, qui correspondent en fait à une mesure du premier point cité, à savoir la richesse matérielle. Trois indicateurs apparaissent effectivement : le PIB par tête (p.262), le modèle distributif des revenus entre salaires, profits et investissements (p.263) et la productivité, notamment du travail (p.263). Cependant, ces trois mesures semblent insuffisantes à capter la vision large (et souhaitable) adoptée par les auteurs concernant la compétitivité régionale. Plus particulièrement, les auteurs semblent attribuer à la productivité un rôle étendu, capable d'englober l'ensemble des aspects non économiques. Il manque en fait une analyse du rôle des quatre autres points sur cette compétitivité **et** des indicateurs plus spécifiques les concernant, permettant d'effectuer une mesure *in fine*. Les aspects environnementaux, sociaux, de santé sont essentiels pour comprendre le pouvoir d'attraction des régions et donc dans leur capacité à inciter un développement via la migration ou par le biais d'externalités positives par exemple. A ce titre, les auteurs citent des facteurs clés de la compétitivité dans la section suivante (p.263 et suivante). Cependant, ces derniers ne sont pas utilisés pour faire ressortir un set d'indicateurs plus généraux et ambitieux.
- En second lieu et concernant un autre aspect, les trois indicateurs d'ordre économique retenus (PIB par tête, partage des revenus et

productivité) semblent être définis de manière absolue. Or, la compétitivité ne peut qu'être relative (aspect indiqué d'ailleurs par les auteurs). Par conséquent, les indicateurs doivent nécessairement être eux-mêmes relatifs, ce qui n'est pas précisé. Il s'agit bien en fait des calculs du PIB par tête relatif, de la productivité relative et du partage relatif des revenus.

**Remarques critiques :**

Les auteurs utilisent une mesure de la richesse disponible régionale différente du seul PIB/tête usuellement employé. Le but étant, à juste titre, d'obtenir, non pas une mesure de la richesse produite par une région, mais de la richesse disponible localement. Cela nécessite, par conséquent, de tenir compte des transferts de revenus interrégionaux, qui sont d'une ampleur plus importante que les transferts internationaux. De fait, les auteurs reprennent la méthodologie de Behrens (1.5.2 - p.62). L'impossibilité d'obtenir les données relatives aux montants de ces transferts nécessite d'approximer la distribution des revenus régionaux au moyen d'une variable adéquate. Suivant la méthode de Behrens, les auteurs ont choisi de répartir le PIB national entre les régions en fonction de la part de la population de chaque région. Le choix de distribuer la richesse nationale au niveau régional en utilisant le critère de la population régionale pose néanmoins des problèmes d'évaluation et de comparaison pour les régions d'une même nation. Si l'on peut considérer que les comparaisons entre régions de pays différents restent correctement étudiées (cette méthode permet de tenir compte des disparités entre nations), les comparaisons des régions au sein d'un même pays sont biaisées. Les revenus régionaux disponibles peuvent être relativement éloignés de la répartition de la population entre les régions. Les auteurs soulignent cette possibilité mais n'apportent pas les meilleures réponses à ce problème.

- En effet, d'une part, ils indiquent que l'écart reste faible et que la prise en compte d'autres indicateurs fournit des résultats similaires. Cependant, la faiblesse de cet écart ne tient-elle pas au fait que les comparaisons entre régions de nations différentes restent bien analysées par cette méthode et que seules les comparaisons au sein d'une même nation sont réellement biaisées ?
- D'autre part, les auteurs indiquent que des calculs ont été effectués sur la base, non plus de la répartition de la population mais de la valeur ajoutée (note de bas de page 10 p. 62). Le choix de cette variable, qui apparaît comme une meilleure solution, la présentation de ces résultats aurait approfondi utilement la question de la richesse disponible, qui est un thème positif de ce rapport.

*Autre aspect méthodologique à souligner absent du rapport :*

L'échelle territoriale (la région) est fixée *ex ante* par les auteurs du fait de leur objectif initial. Si ce choix, également dicté par la disponibilité des données nécessairement réduite sur un espace aussi étendu que les régions de l'UE-27, se comprend aisément, il aurait été utile de préciser en outre que les phénomènes d'attraction et de développement ne s'arrêtent pas aux frontières régionales. Les externalités positives s'étendent au-delà de cette échelle et des pôles localisés de croissance peuvent intervenir sur plusieurs régions distinctes, si bien que le zonage administratif est différent du déoupage économique.

### 1.3. THEORIES

Les auteurs se réfèrent à plusieurs courants de la théorie de la localisation. Ainsi, ils citent et expliquent les mécanismes d'agglomération en œuvre dans le modèle séminal de Krugman (1991) et dans le modèle de Krugman & Venables (1995). Si la définition des processus en œuvre dans le modèle de Krugman ne demande pas de remarques particulières, il en est différemment du modèle de Krugman & Venables (1995). Il est important de souligner que la distinction fondamentale entre ces deux modèles concerne la mobilité géographique de la main d'œuvre, permise dans le modèle de Krugman, et correspondant plutôt au contexte des régions américaines, interdite dans le modèle de Krugman & Venables, et correspondant plutôt au contexte des régions européennes. Si la mobilité de la main d'œuvre induit l'agglomération dans le modèle de Krugman, il ne peut, par conséquent, en être question dans le modèle de Krugman & Venables. Ce dernier modèle introduit deux secteurs industriels, reliés par des relations amont aval à la Hirschman pour expliquer les mécanismes d'agglomération des firmes, via ces relations verticales. Ainsi, lorsque les auteurs précisent que des coûts de transport (le terme de coûts de transaction étant d'ailleurs plus adéquat) intermédiaires peuvent générer un processus d'agglomération et un schéma de centre périphérie entre les deux industries, il s'agit bien de l'industrie amont et de l'industrie aval. Or, l'exposé des auteurs laisse clairement apparaître que les deux industries en question seraient l'agriculture et l'industrie globale, les relations amont-aval n'étant pas définies. Il n'y a pas d'agglomération agricole dans les modèles relevant de la nouvelle économie géographique.

### 1.4. CONCEPTS

#### *i) La notion de compétitivité*

Les auteurs précisent à juste titre dans le chapitre 7 que la compétitivité régionale ne peut s'entendre que dans un sens large (développement économique et bien-être global de la population).

#### *ii) La notion d'externalités*, importante dans le cadre de la localisation des activités, est généralement évoquée avec peu de précisions (2.6 – p.130).

- D'une part, s'agissant des externalités, le rapport fait toujours référence aux externalités positives, par opposition aux externalités négatives (congestion, pollution, générés par les agglomérations), ce qui aurait pu être précisé (cf. distinction présente à la page 192).
- D'autre part, et de manière plus fondamentale, les mécanismes générateurs d'externalités, et donc d'avantages localisationnels pour les firmes, ne sont pas suffisamment précisés. Les diverses notions d'externalités au sens de Marshall, Romer ou Jacob sont mobilisées tout comme les externalités de connaissance (p. 130, 148, 150) sans être explicitées et reprécisées dans le cadre de l'argumentaire. Ces précisions, importantes dans le cadre de la localisation des activités et donc de la compétitivité régionale, auraient pu apparaître.

## 1.5. RESULTATS

Le rapport aboutit à des résultats qui permettent de contredire certaines idées reçues et trop souvent arrêtées, sur des thèmes essentiels en termes de politique économique. On peut retenir les résultats suivants comme étant des apports pertinents à l'analyse du problème :

- la corrélation croissante entre les niveaux de régulation des pays européens - les pays avec les systèmes de redistribution les plus avancés présentent les niveaux de développement économique les plus élevés (1.4.3 - p. 60) ;
- le caractère nécessairement différencié des modèles de politique économique suivant le type de région concerné (5.3 – p. 199 ; 8.2 - p. 266) ;
- l'inutilité des politiques de compression salariale à des seules fins d'amélioration de la compétitivité-coût, dans la mesure où la compression de la demande interne réduit la croissance européenne sans pour autant parvenir à un accroissement significatif de la part de marché européenne sur les marchés internationaux (8.3 – p. 269) ;
- l'insuffisance de la politique de recherche et d'éducation européenne comparée notamment aux dépenses dans les autres pays industrialisés (pp. 228, 270...) ;
- l'importance des relations industries – services, notamment en ce qui concerne les activités intensives en connaissance (p. 271).

### *Remarques critiques*

- *L'analyse de la localisation des firmes par le biais de l'étude de la formation des nouvelles firmes et des conditions de leur disparition ne pose pas de problèmes particuliers. Cependant, à certains moments, les auteurs semblent confondre le taux de firmes nouvellement créées en tant qu'indicateur économique et en tant que moyen d'action économique. Constater que les nouvelles firmes sont les principales responsables des nouveaux emplois créés est un fait stylisé usuel. Cependant, il est trop rapide d'avancer que les politiques économiques, du même coup, doivent se contenter de favoriser l'apparition de nouvelles firmes. Tout dépend en effet du contexte économique. En cela, le nombre de nouvelles firmes, s'il peut s'apparenter à un indicateur de dynamique économique, n'en constitue pas pour autant un levier d'action économique. Accroître artificiellement le nombre de nouvelles firmes par des mesures connexes et incitatives ne saurait entraîner le développement nécessaire à leur maintien à moyen/long terme, le taux de disparition de firmes ne pouvant que s'accroître par la suite. Cette « confusion » apparaît dans le résumé exécutif (p.21-22) mais pas dans le rapport en lui-même (4.1 – p.160 et suivantes) où les notions et mécanismes ressortent avec davantage de clarté.*
- *L'analyse des conséquences spatiales (les économies régionales européennes) de différentes politiques macroéconomiques au moyen du modèle MASST, listées dans la section 5.5.1 :*

Malgré l'intérêt de la méthode (qui permet de distinguer le niveau régional du niveau national des conséquences de politiques) il aurait été appréciable de pouvoir bénéficier d'études de chocs initiaux moins « globaux ». Les auteurs analysent les conséquences des politiques budgétaires (expansive et restrictive) ou d'une variation de la compétitivité-coût. S'il semble crucial d'analyser ces chocs au niveau macroéconomique national, c'est précisément parce que l'on s'intéresse à l'impact d'un choc global (baisse de la compétitivité-coût de toute une production nationale par

exemple), sur l'ensemble de l'économie concernée. Mais, s'agissant de l'étude de l'impact régionalisé présente dans ce rapport, il aurait été intéressant de ne pas focaliser l'attention que sur des chocs globaux mais d'introduire également des chocs spécifiques. Que se passe-t-il en cas de chocs asymétriques touchant une région particulière, qui se voit contrainte d'appliquer une politique budgétaire régionale de relance afin d'effectuer les ajustements nécessaires ? De même, que se passe-t-il au niveau régional si la compétitivité-coût d'un secteur spécifique est modifiée ? Quelles sont les régions les plus affectées, avec quelle ampleur ? Des éléments hors-coût permettent-ils de réduire l'incidence du choc ? Tous ces aspects sont autant d'éléments qui permettraient d'approfondir plus encore l'analyse et de mieux cerner la vulnérabilité des territoires européens.

### Remarques générales sur les résultats

La question de la spécialisation est récurrente dans le rapport. On comprend effectivement, comme le signalent les auteurs, que les régions, en particulier pour des raisons liées à leur taille économique, sont relativement plus soumises aux risques de chocs asymétriques que les nations plus grandes. De fait, les auteurs préconisent une diversification des structures productives des régions européennes (p. 265). Si cette conclusion paraît légitime, elle devrait néanmoins s'effectuer sous conditions.

- D'une part, un certain niveau de spécialisation est requis afin de pouvoir bénéficier des gains liés aux échanges interrégionaux. C'est ainsi que les auteurs sont conduits à énoncer que « *a lack of international specialisation brings about long-term impoverishment of countries* » (8.3.f – p. 271). De fait, une certaine contradiction n'est pas relevée par les auteurs entre la nécessité d'une diversification et le besoin d'une spécialisation. Cette contradiction apparente s'explique par l'arbitrage à tenir entre gains issus de la spécialisation en termes d'échanges et risques liés à une trop forte spécialisation.
- D'autre part, la question n'est pas tant de savoir si les régions européennes sont spécialisées, mais de savoir dans quels secteurs elles le sont. Ce point est certes abordé par les auteurs mais est séparé de la question des chocs asymétriques. Or, il s'agit bien de la même démarche : il s'agit de trouver des structures productives qui permettent de se positionner sur des marchés dynamiques au niveau mondial, tout en conservant une certaine diversité et en limitant autant que possible les concurrences interrégionales, sources d'inefficacités à la fois dans le secteur privé et le secteur public (politiques budgétaires concurrentielles).

### 1.6. BIBLIOGRAPHIE ET AUTRES TRAVAUX DE REFERENCE

La bibliographie est conséquente tout en illustrant l'hétérogénéité des thématiques abordées. Seules quelques remarques mineures sont à formuler :

- Certaines références sont présentes dans la bibliographie sans avoir à priori été exploitées dans le corps du rapport. C'est par exemple le cas de l'étude de Hallet (2000) ou de celle de Parienty (2005).
- Si les auteurs soulignent les apports théoriques de la Nouvelle Economie Géographique en mentionnant les modèles séminaux de Krugman (1991) et de Krugman & Venables (1995), on ne saurait trop recommander aux auteurs d'inclure quelques éléments concernant le lien entre infrastructures

(transport, télécommunications, services publics,... et développement territorial). Ce type d'approche est effectivement essentiel au niveau régional comme l'illustre le modèle de Martin & Rogers (1995).

- Les références relatives à la mesure de la spécialisation régionale et à la concentration sectorielle sont relativement nombreuses. Cependant, certaines études intéressantes sont manquantes telles que celles de Gaulier (2003) ou de Traistaru *et al.* (2003a, 2003b) sur données régionales sur panel européen et celles de Alonso *et al.* (2001), Houdebine (1999), Paluzie *et al.* (2004) ou de Teixeira (2002) sur des données régionales basées sur une nation spécifique.

## **II. Analyse de la cohérence du rapport à travers l'organisation des différents chapitres**

La question de la notion de compétitivité régionale, qui est au cœur du rapport et de la *comparaison des régions européennes, n'est traitée qu'à la fin du rapport*. Cette notion est pourtant présente à tous les stades de la réflexion et représente une sorte de fil rouge. Or, la question de la définition de la compétitivité régionale est abordée en guise de conclusion dans le chapitre 7 (p.260). Ce choix est relativement discutable dans la mesure où l'on devine que les réflexions et raisonnements du rapport découlent davantage de cette définition que l'inverse, si bien que les éléments de ce chapitre auraient pu au contraire servir d'introduction générale permettant d'introduire et de définir immédiatement ce que les auteurs entendent par compétitivité régionale. Les recours à cette notion dans les chapitres 1 à 6 en deviendraient plus limpides et un dernier chapitre aurait alors permis d'adapter la définition générale aux résultats théoriques et empiriques du rapport, c'est à dire d'adapter la définition au contexte européen.

### **Bibliographie indicative**

- ALONSO-VILLAR O., CHAMORRO-RIVAS J.M. & GONZÁLEZ-CERDEIRA X., 2001, "An Analysis of the geographic concentration of industry in Spain", Documentos de Trabajo, n°0103, Universidade de Vigo
- GAULIER G., 2003, "Spécialisation et productivités des régions européennes", *Région et Développement*, n°17-2003, pp.161-180
- HOUDEBINE M., 1999, "Concentration Géographique des Activités et Spécialisation des Départements Français", *Economie et Statistique*, n°326-327, pp.189-204
- MARTIN P., ROGERS C.A., 1995, "Industrial location and public infrastructure", *Journal of International Economics*, Vol. 39 n°3/4, p.335-351.
- PALUZIE E., PONS J. & TIRADO D.A., 2004, "The Geographical Concentration of Industry across Spanish Regions, 1856-1995", *Review of Regional Research*, Vol.24 (2), pp.143-160
- TEIXEIRA A.C., 2002, "The Geographic Distribution of Production Activity in Portugal and its Determinants", présenté lors de la 2<sup>ème</sup> école de Printemps en Economie Géographique à l'Université de Pau et des Pays de L'Adour, mai
- TRAISTARU I., NIJKAMP P. & LONGHI S., 2003a, "Determinants of Manufacturing Location in EU Accession Countries", présenté au congrès 2003 de l'ERSA, université de Jyväskylä, Finlande
- TRAISTARU I., NIJKAMP P. & LONGHI S., 2003b, "Economic Integration and manufacturing location in EU accession countries", Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2003-093/3, en révision au Journal of International Business and Economy