

Economie régionale et politiques territoriales



Jean-Marc Callois

Directeur du département « Territoires »

Intervention au module « Economie des villes et des territoires »,
ENPC, 29 mai 2017

Objectifs de l'intervention

- Comprendre les mécanismes expliquant la localisation des activités
- Principes généraux sur les politiques territoriales
- Avoir conscience que les politiques ont souvent des effets non voulus
- Éléments sur l'analyse de l'efficacité des politiques et les méthodes d'évaluation

Plan de l'exposé

1. Les facteurs de localisation des activités
2. Les politiques territoriales : fondements et vue d'ensemble en France
3. Les instruments de politique publique pour le développement régional
4. Analyse et évaluation de l'impact des politiques territoriales

1. Les facteurs de localisation des activités

L'ampleur des inégalités spatiales

- A l'échelle mondiale, la population et les activités sont concentrées près des côtes et dans des plaines, mais de manière très inégale
- A l'échelle nationale : « Paris et le désert français », avec métropoles intermédiaires
- A l'échelle régionale, une polarisation forte, avec un mouvement de péri-urbanisation

Principe des avantages comparatifs

- Chaque région/pays a intérêt/tendance à se spécialiser dans la production où son avantage relatif est le plus élevé
- Chaque pays/région est gagnant(e), même si son avantage absolu est faible

ATTENTION:

- Ne tient pas compte de la migration des facteurs
- Ni du caractère construit des avantages
- Ni des coûts d'ajustement

Un exemple chiffré

Production	Limagne	Artense
Céréales	50 q/ha	10 q/ha
Élevage	1,5 bovin/ha	1 bovin/ha

- L'Artense n'a aucun avantage absolu, mais a un avantage relatif pour l'élevage.
- Convertir des cultures en élevage en Artense et inversement en Limagne permet d'accroître la production des deux secteurs.

Exemple des îles britanniques au IIème siècle



Migrations de facteurs

- Tendance à l'égalisation des rémunérations/prix des facteurs de production
 - Salaires
 - Capital
 - Sol
- Mais certains facteurs sont fixes : la terre => effet de rente
- Certains sont à droits de propriété mal définis (facteurs environnementaux)

Les économies d'agglomération

- L'existence d'indivisibilités génère des économies d'échelle
- La proximité génère des synergies selon 3 grands mécanismes :
 - Learning : atmosphère industrielle, sélection d'information pertinente
 - Sharing : partage de coûts fixes, biens publics
 - Matching : appariement, complémentarités

Le rôle des coûts de transport

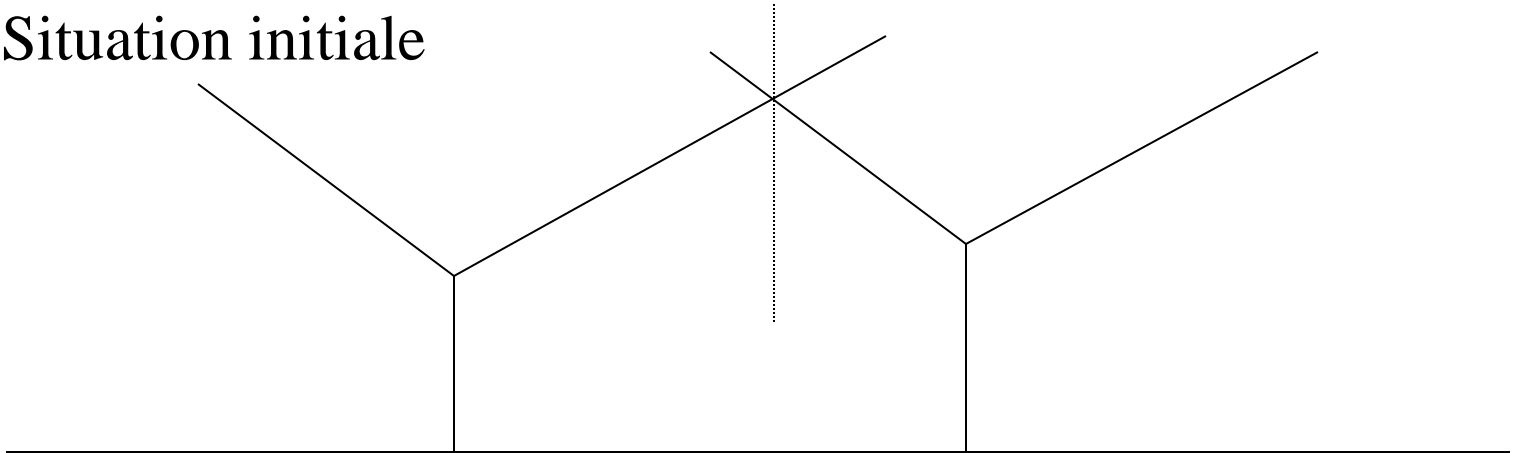
- Une diminution des coûts de transport rend *a priori* la localisation des activités moins stratégique

Mais en réalité :

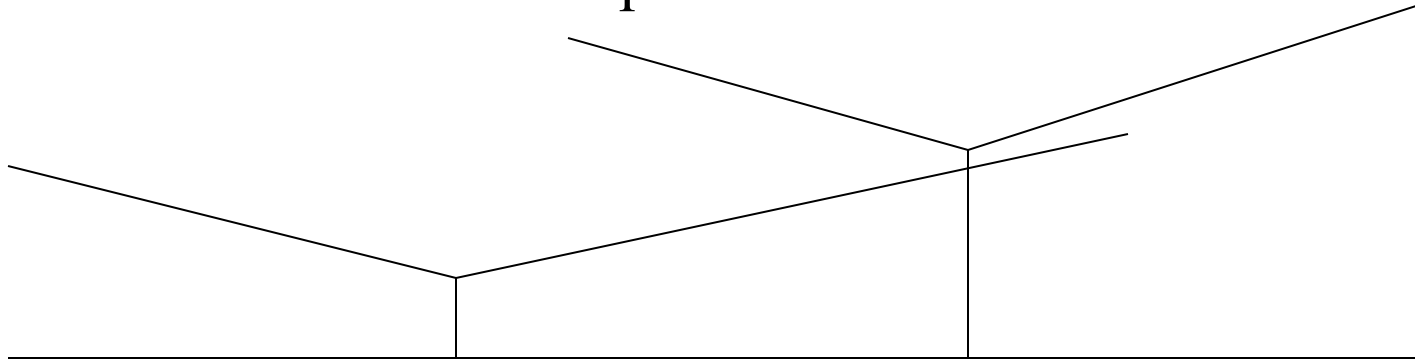
- Elle exacerbe la concurrence
 - Elle amplifie l'effet des externalités localisées
- => *En général, la baisse des coûts de transport entre régions accentue les inégalités spatiales*

Exacerbation de la concurrence par baisse des coûts de transport

- Situation initiale



- Baisse de coût de transport et économies d'échelle



Le rôle des institutions locales

- Les institutions sont les « règles du jeu » de l'économie. Elles peuvent être :
 - Informelles (conventions sociales...)
 - Formelles, dans le cadre d'organisations : lois, règlements, structures du pouvoir...
- Elles définissent
 - Les incitations individuelles
 - Les rapports de forces entre individus

Le marché n'est qu'une institution parmi d'autres

Il existe de nombreuses institutions locales spécifiques

Les caractéristiques des institutions efficaces

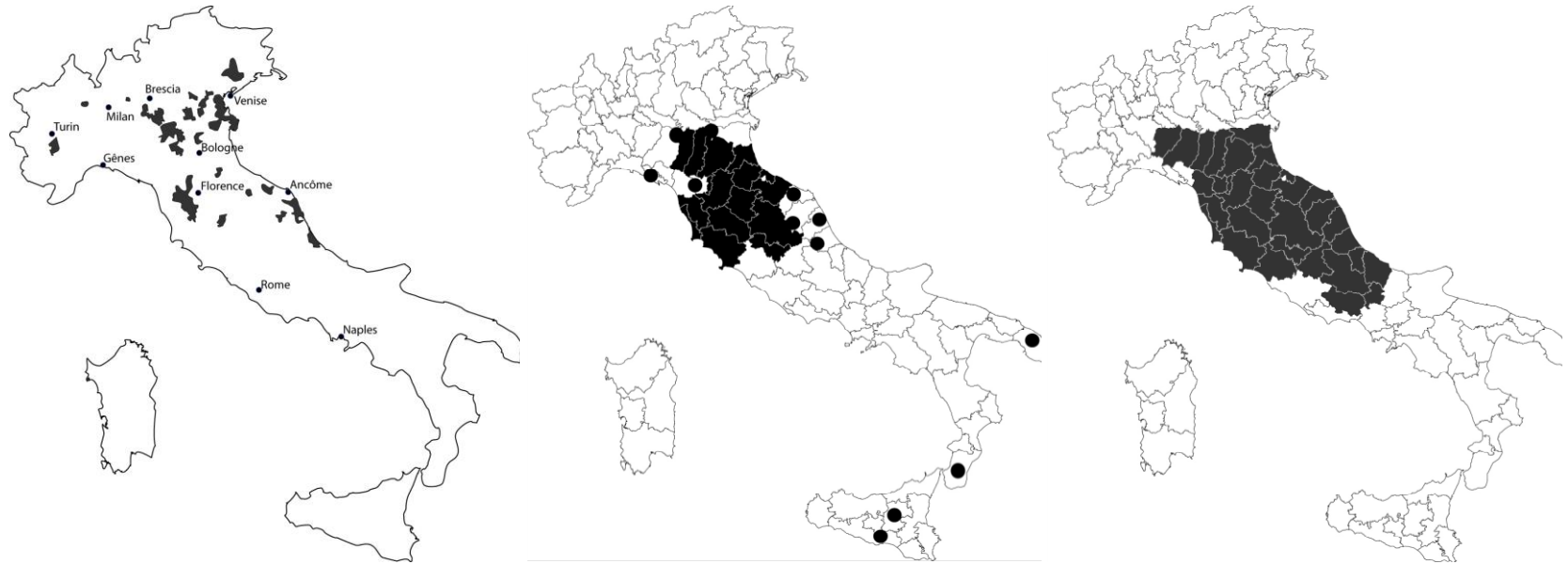
- Fonction fondatrice = stabiliser l'environnement cognitif et émotionnel
 - Notamment la garantie des contrats
- Elles doivent remplir les services des relations sociales en les anonymisant
- Elles doivent faire coïncider intérêt individuel et intérêt collectif
 - Contrôler l'accès aux biens publics
 - Éviter les conflits d'intérêt (système de contre-pouvoir)

Les facteurs sociaux et culturels

- La culture détermine les comportements économiques : entrepreneuriat, acceptation de certaines formes de production etc.
- Exemple historique : rôle des valeurs du protestantisme dans la révolution industrielle (Max Weber)
- Variations fortes dans l'espace des systèmes de valeurs (caractère libéral, égalitaire, tourné vers l'épargne, statut de la femme...)
- Grande stabilité dans le temps

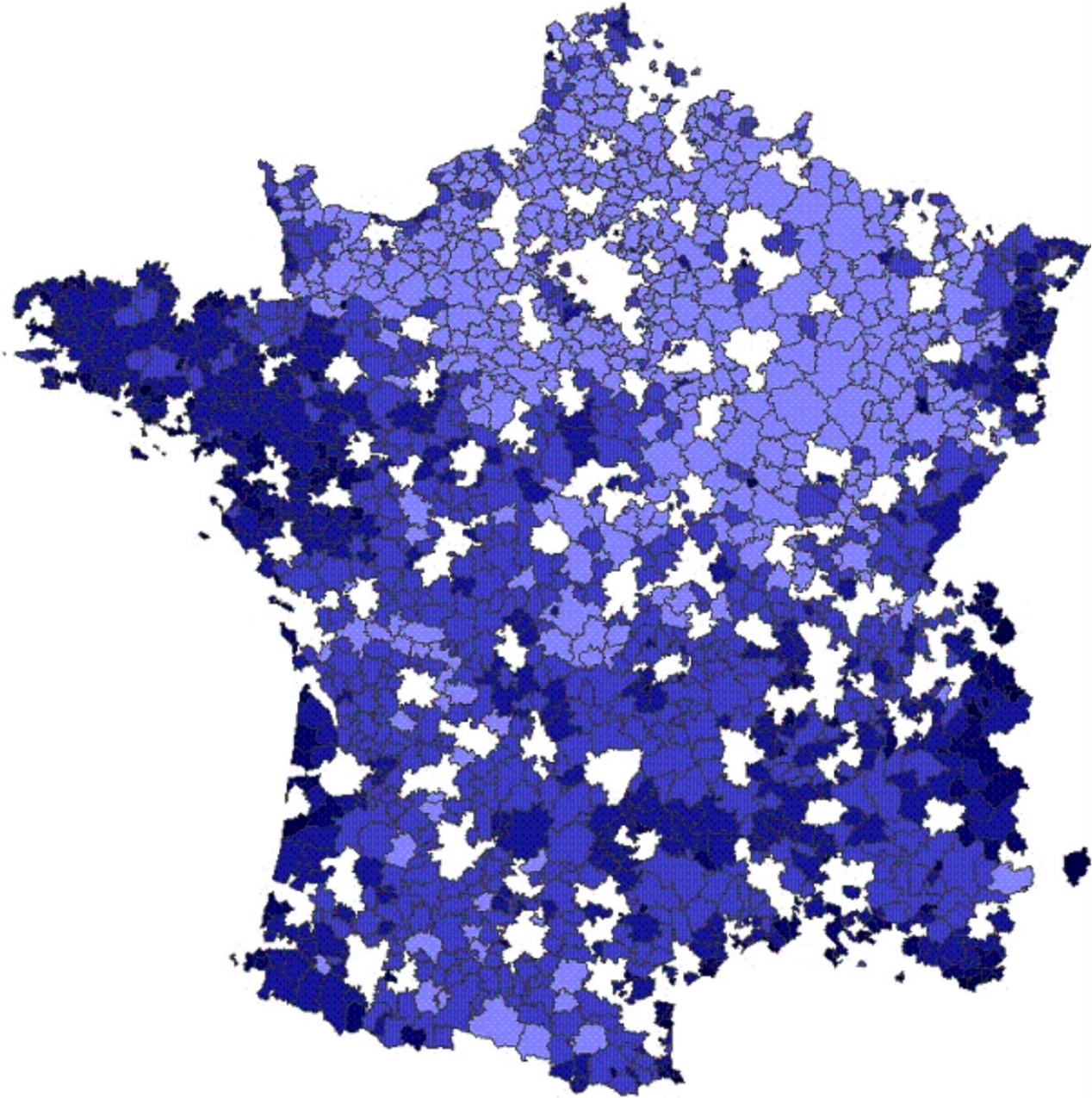
Le cas des districts italiens

un mélange “idéal” de coopération et de compétition



Autres exemples: modèle agricole breton, coopératives danoises...

Une mesure de la cohésion locale



=> Adapter le
degré d'autonomie
à la capacité
d'organisation?

Synthèse : du tangible à l'intangible

- Avantages comparatifs (ou « capitaux »)
- Barrières à l'échange
- Economies d'agglomération (learning, sharing, matching)
- Institutions locales
- Relations sociales
- Culture

Problème : quel(s) mécanisme(s) pertinent(s) pour expliquer une situation donnée?

2. Les politiques territoriales

La justification théorique des politiques

- Trois grandes fonctions (Musgrave, 1959)
 - Allocatrice : favoriser l'utilisation optimale des ressources et lutter contre les imperfections de marché
 - Redistributrice : réduire les inégalités (inéquités) et effets de rente/d'héritage
 - Stabilisatrice : adoucir l'effet des fluctuations/mutations, prendre en compte le long terme...
- Deux grands courants de pensée
 - Libéral (Hayek, Friedman) : l'Etat doit se borner à fixer un cadre aux transactions et garantir le respect des contrats
 - Interventionniste (d'inspiration keynésienne ou marxienne)

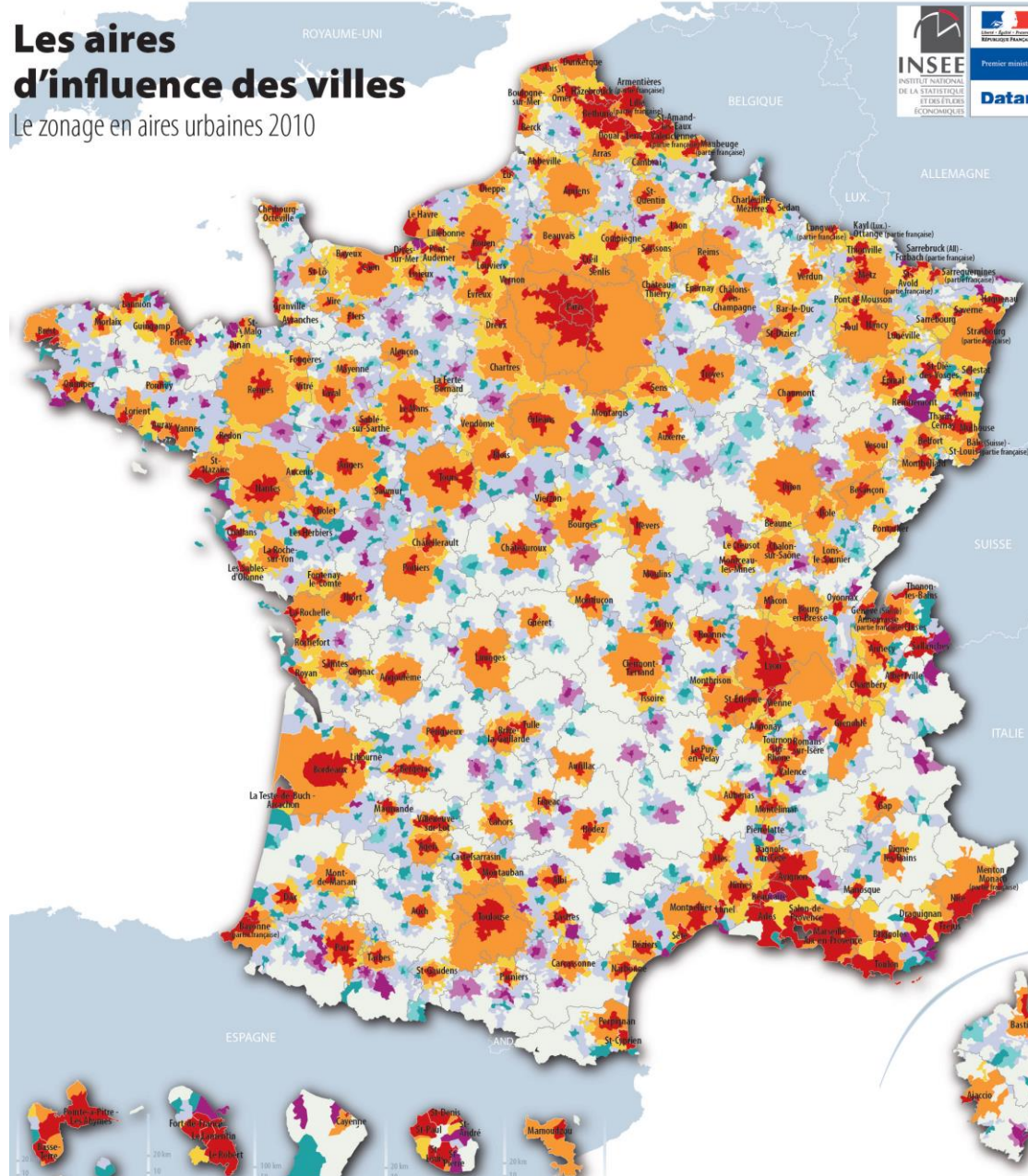
Pourquoi des politiques territoriales?

- Valoriser le potentiel latent des différentes régions
- Une tradition française égalitariste : lutter contre la polarisation de l'activité
- Protéger les régions en mutation structurelle
- Une approche relevant d'un mélange entre pensée libérale (favoriser la responsabilisation des acteurs des territoires) et interventionniste

Contre les résultat des forces d'agglomération?

Les aires d'influence des villes

Le zonage en aires urbaines 2010



« Politiques territoriales », un terme polysémique

- Peut désigner une politique menée par une collectivité territoriale (ou un ensemble de collectivités)...
- ...mais désigne aussi une approche, basée sur l'implication forte des acteurs concernés
- Il existe tout un spectre de territorialisation :
 - Déconcentration (éducation)
 - Décentralisation avec règles pilotées par l'Etat (RSA)
 - Compétence obligatoire avec autonomie (formation pro)
 - Compétence exclusive (économie)
 - Politique « bottom-up » pure (Leader)

La question cruciale de l'échelle et du découpage

- Le niveau géographique de mise en œuvre des politiques dépend en théorie du degré d'économies d'échelle (approche « Christaller ») et de contraintes de géographie physique
- Il dépend aussi des réalités humaines et économiques : migrations cycle de vie, relations entre entreprises... mais aussi réalités culturelles!
- En pratique c'est un compromis entre les contraintes des différents secteurs d'intervention

Casser les frontières ou jouer sur l'espace de référence des habitants?

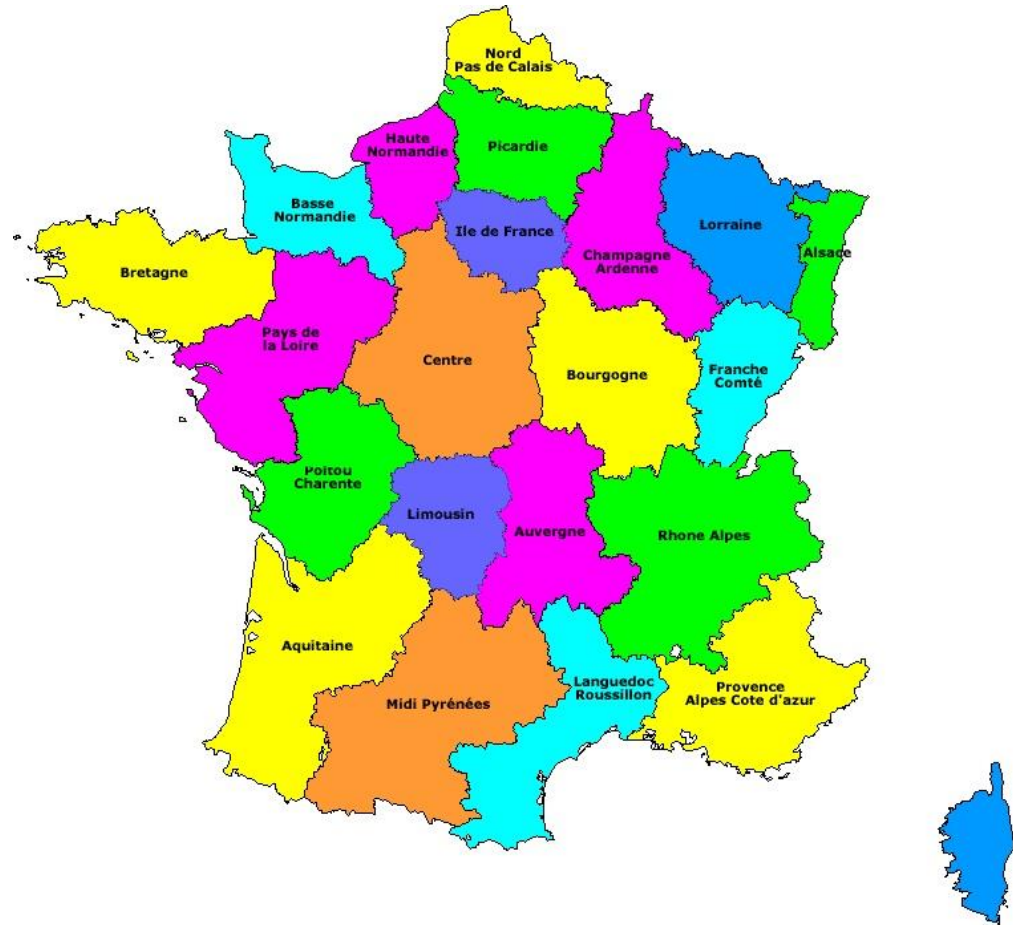
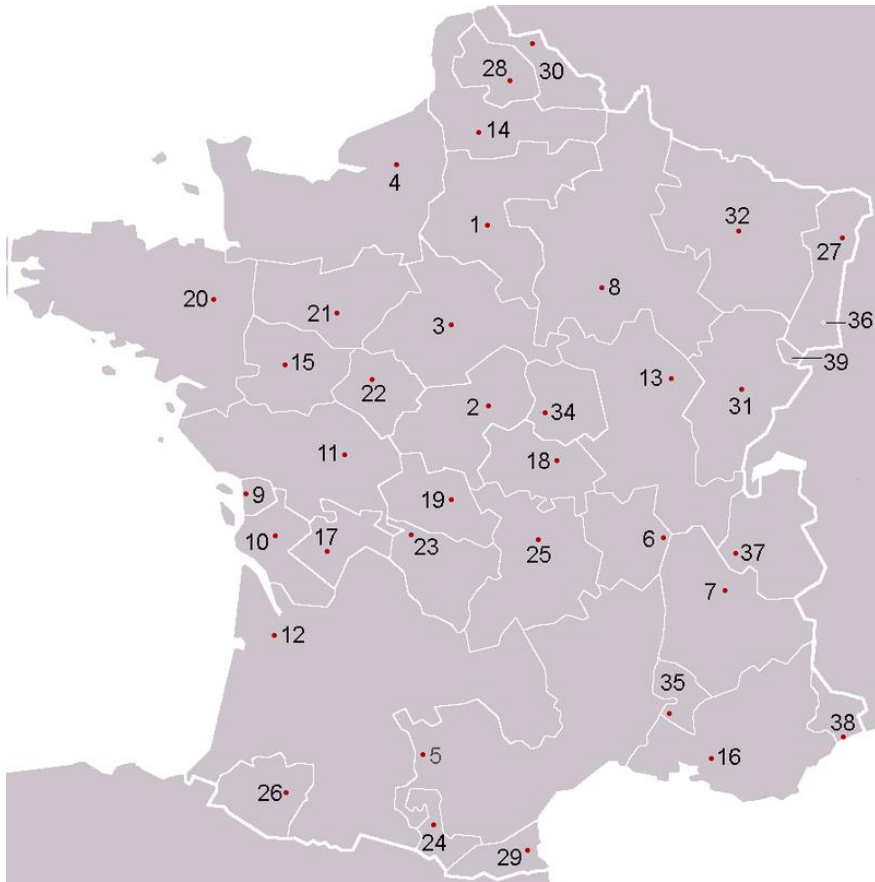


L'exemple de
l'Ellé, entre
Finistère et
Morbihan

Le périmètre des régions : quel rôle de l'espace de référence des habitants?

Région	Attachement à la région	Région niveau plus proche	Région proche/attach
Ile de France	62%	7%	0,11
Champagne-Ardenne	70%	2%	0,03
Picardie	66%	5%	0,08
Haute Normandie	70%	3%	0,04
Centre	67%	4%	0,06
Basse Normandie	77%	7%	0,09
Bourgogne	72%	9%	0,13
Nord Pas de Calais	81%	5%	0,06
Lorraine	77%	4%	0,05
Alsace	84%	9%	0,11
Franche-Comté	71%	7%	0,10
Pays de la Loire	65%	6%	0,09
Bretagne	90%	6%	0,07
Poitou-Charentes	78%	6%	0,08
Aquitaine	71%	4%	0,06
Midi-Pyrénées	79%	10%	0,13
Limousin	72%	9%	0,13
Rhône-Alpes	74%	5%	0,07
Auvergne	83%	10%	0,12
Languedoc-Roussillon	76%	9%	0,12
PACA	80%	5%	0,06

Absence de référence immuable... mais certaines permanences



Collectivités territoriales : vue synthétique

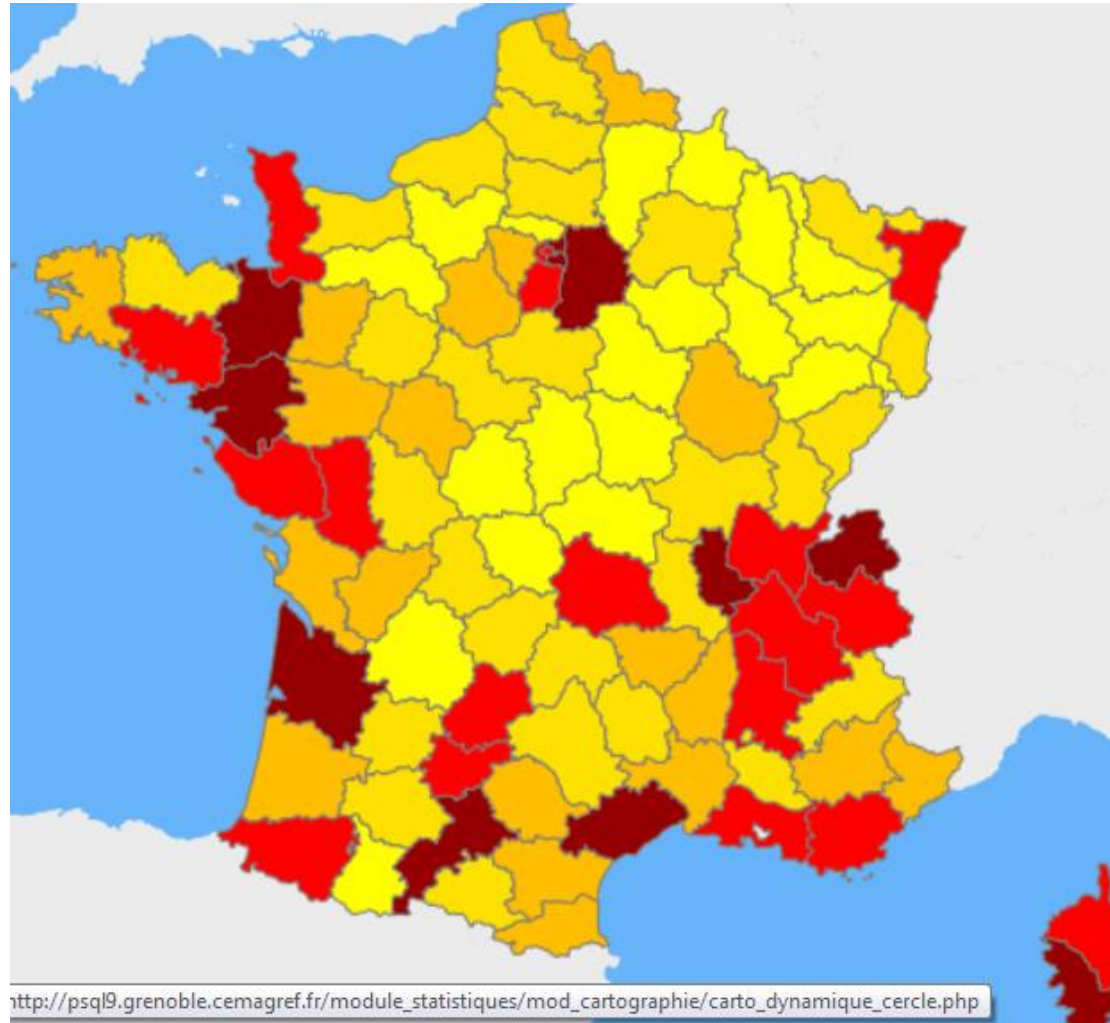
- Les 3 niveaux de base :
 - Commune (principales compétences obligatoires : urbanisme, voirie, écoles, eau, déchets)
 - Département (action sociale, routes, collèges)
 - Région (transports, lycées, formation, économie)
- Les EPCI comme alternative à la fusion de communes
- Les structures intermédiaires : Pays, PNR, GAL...
- « Acte III », à visée (théorique) de renforcement de blocs de compétences et d'économies d'échelle (métropoles, grandes régions, réforme des EPCI)

*3. Les instruments de politique
publique pour le
développement régional*

Quelques faits stylisés

- Secteurs où l'emploi croît tendanciellement en France : énergie, enseignement, activités récréatives, R&D expertise, services aux entreprises, hébergement-restauration, santé-social, TIC
- Secteurs où l'emploi diminue tendanciellement : industrie extractive, industrie manufacturière, administration publique

Dynamique de l'emploi privé non agricole 2009-2015



Des politiques territoriales pour l'activité économique

- L'emploi local, une obsession légitime des élus
- La région, collectivité à compétence en théorie exclusive
- Des interventions à tous les niveaux : Europe, Etat, région, (département), EPCI, commune

Les types de politiques pour favoriser la localisation

- « Créer des avantages comparatifs » : innovation-recherche, formation
- « Favoriser la prise de risque » : aide à l'investissement, à l'emploi, ingénierie financière
- « Créer des économies d'agglomération » : aménagement urbain et de zones d'activités
- « Créer de l'accessibilité » : infrastructures de transport, couverture haut-débit
- « Créer une dynamique locale favorable » : jouer sur les aspects humains (cadre de vie, vie sociale)

Des politiques à la gouvernance complexe

- L'échelon régional classiquement reconnu comme pertinent pour les aides aux entreprises et à l'innovation
- Les infrastructures plutôt du ressort des EPCI
- Une tension croissante entre rôle des régions et des métropoles
- Les aspects non-marchands plutôt traités à des échelons intermédiaires (CD, Pays/PETR, PNR)

Les politiques ont des effets non désirés!

- Vision court-termiste : *ex. faire tourner la planche à billets => (hyper)inflation*
- Effets marchands indirects : *ex. capitalisation des aides PAC dans les prix fonciers*
- Investissements non pertinents : *ex. « cathédrales dans le désert »*
- Ignorance des comportement sociaux

Cas des politiques territoriales

- Problème de l'interaction entre niveaux et entre territoires
- Ciblage sectoriel des interventions
- Interaction capital productif / capital humain
- Le dilemme entre localisme et centralisme
 - Aspects sociologiques
 - Comportements politiques

Les inefficacités possibles de l'approche territoriale « bottom-up »

- Les institutions en place peuvent ne pas être adaptées au développement
 - Décourageant l'innovation
 - Mal dimensionnées
 - A buts redondants ou contradictoires
- Le « territoire » n'est pas forcément le même pour tout le monde
 - Identités
 - Organisations localisées
 - Recouvrement d'échelles
- Intérêt individuel et collectif ne convergent pas toujours
 - Externalité et asymétrie d'information
 - Bien public (tragédie des communs, dilemme du prisonnier)
 - Clientélisme

Le problème fondamental des entités territoriales en interaction : le dilemme du prisonnier

- Il y a divergence entre optimisation individuelle et intérêt collectif
- Très nombreuses applications : ressources naturelles non privatisables, dumping social

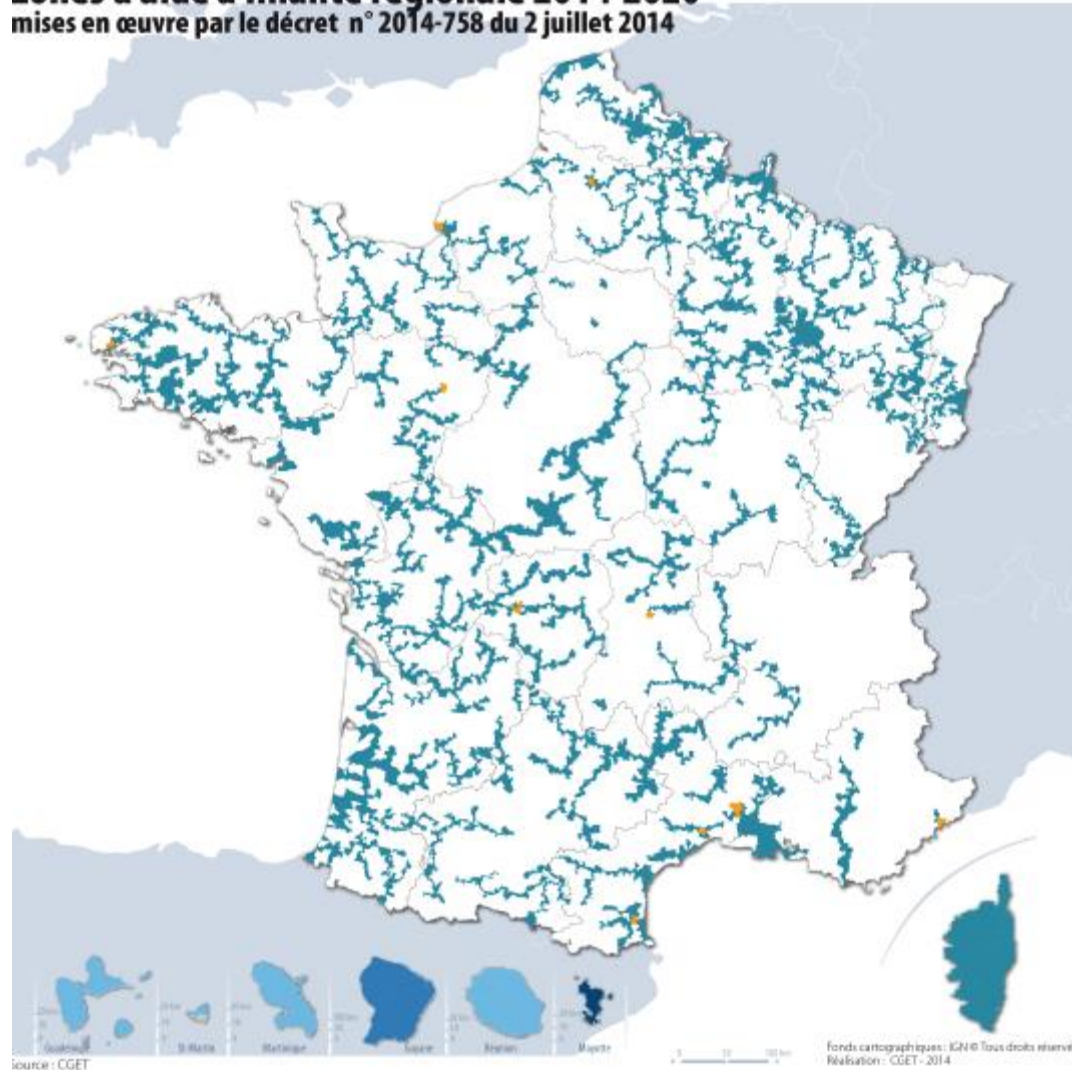
Application aux aides aux entreprises

Région A	Région B	
	Forte subvention	Faible subvention
Forte subvention	(-5,-5)	(5,-10)
Faible subvention	(-10,5)	(1,1)

=> Régulation indispensable des aides publiques pour éviter le gaspillage d'argent public (mais impossible au niveau international!)

Concentrer les aides publiques : le cas du zonage d'aide à finalité régionale

Zones d'aide à finalité régionale 2014-2020
mises en œuvre par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014



Le choix des activités économiques à cibler

- Croiser coefficient de localisation et dynamique macroéconomique
- Analyser les caractéristiques de la main-d'œuvre (spécialisation, niveau de formation, aspects sociaux)
- Cibler les filières intégrées localement (relations input-output, atmosphère industrielle)
- Rechercher les « cercles vertueux » (logique d'économie circulaire)

Traiter conjointement capital productif et capital humain : compétences des Régions

- Lycées : construction et entretien
- Apprentissage : compétence entière
- Formation professionnelle : programmes de formation pour demandeurs d'emplois
- Action économique, innovation : aides directes et indirectes, schéma
- Enseignement supérieur : essentiellement facultatif (schéma, CPER)

... et environnement institutionnel

- Education : autorités académiques (services de l'Etat : Rectorat, DRAAF, ARS, DRJSCS)
- Formation : place de Pôle emploi et de l'Etat
- Plusieurs représentations des entreprises, avec des logiques différentes :
 - Organisations professionnelles : logique de branche
 - Consulaires (qui peuvent être organisme de formation)
 - Associations ad hoc

Exemple d'un pôle industriel en zone rurale à faible attractivité : les Ancizes (63)

- Enjeu : entreprise industrielle de 1.500 emplois en rural isolé, opportunité de crée 400 emplois
- Un exemple typique d'inadéquation structurelle formation-emploi
- Un dialogue complexe avec l'entreprise
- Des coûts de transaction énormes



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Entrants en bac pro PSPA / PLP	10	6	0	10	9	8	10
Effectif lycée Desaix	140	168	189	179	180	204	203

La proximité du terrain : arbitrage entre clientélisme et connaissance fine

- Une méfiance « culturelle » en France pour la proximité du terrain : immixtion des élus dans la gestion fine des politiques
- Argument d'une meilleure connaissance des besoins de la population visée par la politique et d'une responsabilisation des décideurs locaux
- Trade-off entre les deux : un rôle des caractéristiques sociologiques?

Exemple de certaines politiques

		Economies d'échelle faibles	Economies d'échelle fortes
Info. privée faible	Incertitude locale faible	Entretien voirie : commune	Routes : Département, Etat (interdépartements)
	Incertitude locale forte	Education élémentaire : Etat	Défense nationale : Etat central
Info. privée forte	Incertitude locale faible	Police : Etat et commune	Politiques sociales : Département
	Incertitude locale forte	Justice : Etat Insertion : Département	Aides économiques : Régions

Le dilemme cohésion-ouverture

- Philosophie dominante = rechercher la compétitivité-coût et l'export
- Rôle protecteur de la « cohésion » territoriale : demande locale, coopération, effets d'entraînement

Quel approche privilégier? Quel dosage entre les approches? A quelle échelle penser la cohésion?

Quelle échelle d'intervention?

- Indicateur de cohésion ou d'interdépendance basé sur la covariation de l'emploi

$$I = \frac{\sum_i (\Delta \ln(E_i))^2}{n} - \frac{\sum_{i,j,i \neq j} (\Delta \ln(E_i) \Delta \ln(E_j))}{n(n-1)}$$

	Region	Département	Arrondissement	Zone d'emploi	Bassin de vie
Intercept	-0.009 (-0.426)	-0.035*** (-3.070)	-0.021*** (-3.505)	-0.008* (-1.807)	-0.030*** (-8.627)
Interdep.	-0.046 (-1.330)	-0.051*** (-2.706)	-0.053*** (-4.920)	-0.050*** (-5.010)	-0.010 (-1.627)
Human cap.	0.060 (1.383)	0.050*** (3.578)	0.036*** (3.888)	0.055*** (5.222)	0.090*** (13.542)
Av. est. size	-0.002** (-2.259)	-0.001*** (-3.350)	-0.001** (-2.432)	-0.000 (-0.867)	0.000*** (2.592)
Log empl.	0.001 (5.538)	0.003*** (2.836)	0.002*** (2.697)	0.000 (-0.163)	0.001 (1.349)
Empl. density	-0.001 (-0.402)	-0.000*** (-3.258)	-0.000 (-1.191)	-0.000 (-0.986)	-0.002** (-1.994)
R ²	0.669	0.494	0.299	0.241	0.131

Cohésion et ouverture jouent différemment selon les contextes

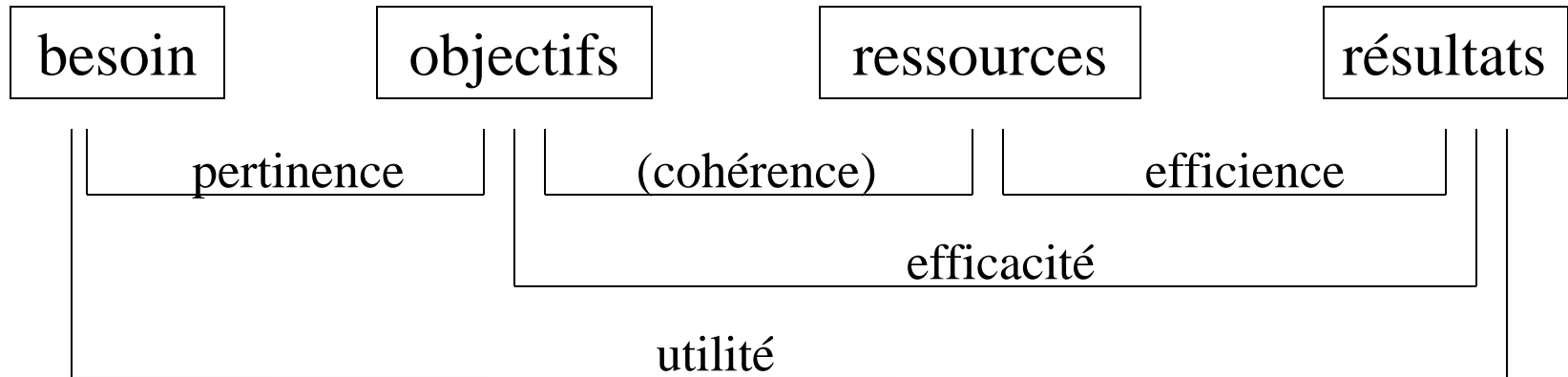
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Intercept	-0.018***	-0.032***	-0.028***	-0.027***	-0.024***
Human cap.	0.043***	0.042***	0.041***	0.044***	0.055***
Av. est. size	-0.000*	-0.000**	-0.000**	-0.000**	-0.000*
Log empl.	0.001	0.001**	0.001**	0.001	0.000
Empl. dens.	-0.000	-0.000	-0.000	-0.000	-0.000
Interdep.		-0.021***	-0.083	-0.028***	-0.022***
Openness		0.052***	0.033	0.047***	0.026***
Inter x Open			0.256		
Inter x density				0.169***	
Open x density				-0.001	
Inter x growth					1.141
Open x growth					4.243***
R ²	0.039	0.055	0.056	0.108	0.229

*4. Analyse et évaluation des
politiques publiques
territoriales*

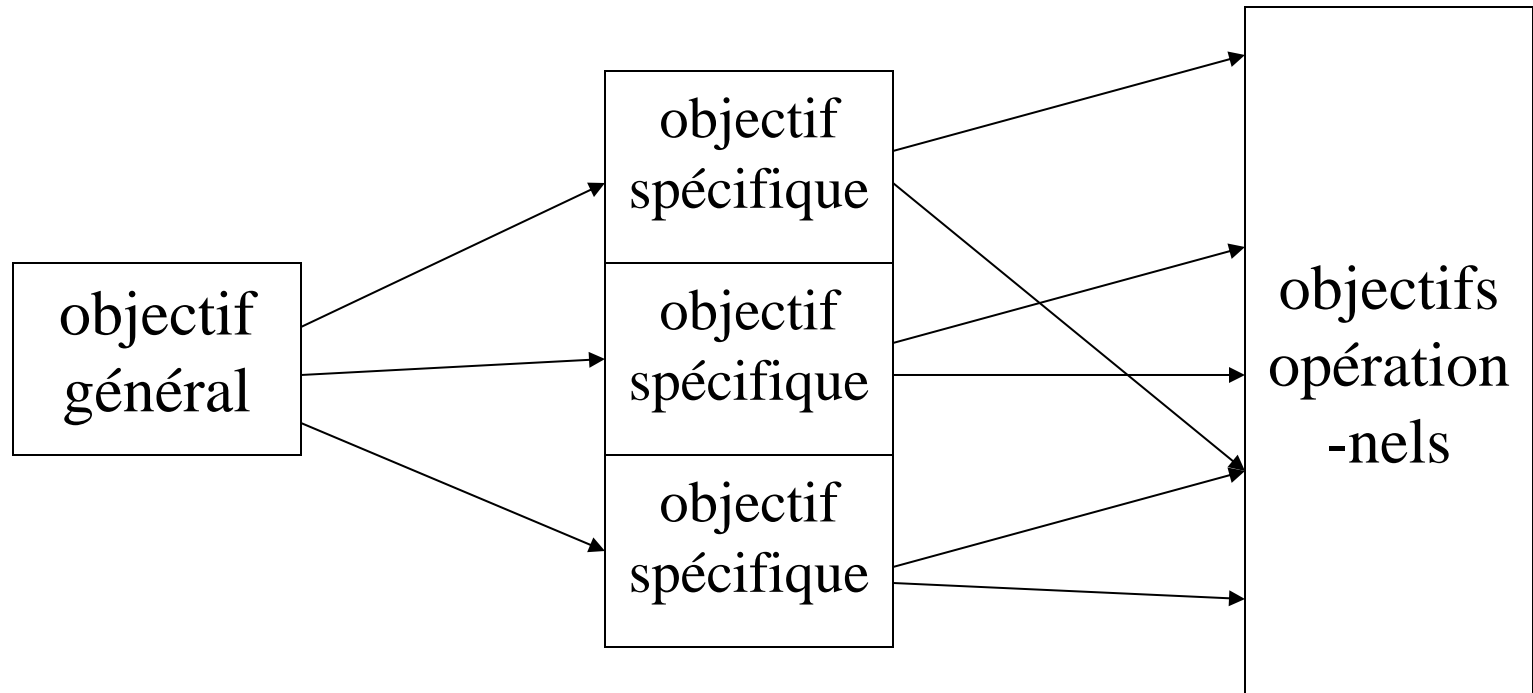
Pourquoi s'intéresser à l'évaluation?

- Exigences réglementaires croissantes (fonds européens, LOLF...)
- Rendre la politique plus efficace
- Produire des effets bénéfiques indirects
- Production de connaissance
- L'évaluation diffère du contrôle

Grands types de questions évaluatives



Analyse de cohérence: diagramme d'objectifs (cadre logique)



indicateurs
d'impact

indicateurs de
résultats

indicateurs de
réalisation

Un exemple de mesure redistributive : l'aide au commerce de proximité

objectif général:
maintenir la
population en
zone fragile

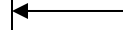
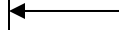
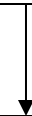
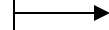
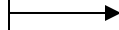
objectif spécifique:
maintenir le niveau
de service à la
population

objectif opérationnel :
favoriser la rentabilité
des commerces

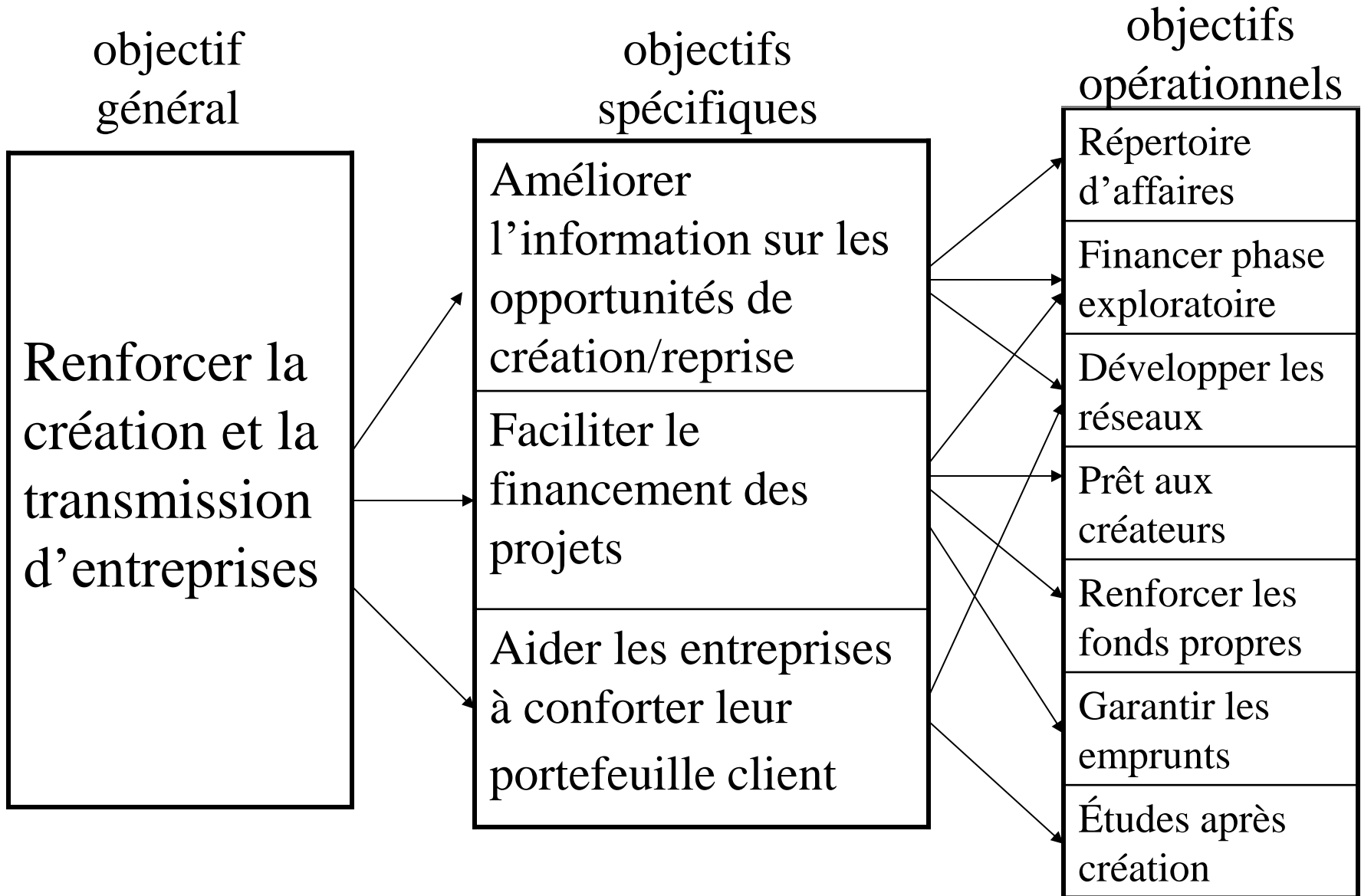
indicateur
d'impact: flux
migratoire

indicateur de
résultats : niveau
de service à la
population

indicateur de
réalisation : nombre
de commerces
soutenus



Un exemple de politique allocative complexe : un programme d'aide à la création-reprise



Quand le mille-feuille s'en mêle

- Subventions accordées par tous les niveaux de collectivités
 - Rôle des infrastructures
 - Rôle des aspects immatériels (prospection, communication)
- => Question de l'interaction entre niveaux

Le problème de la collecte de l'information

- Statistiques
 - Indicateurs liés aux projets
 - Questionnaires
 - Information qualitative
 - ...
- => *Une collecte lourde et coûteuse*

L'analyse de l'efficience

- Mesure théorique :
$$\frac{O_{policy-on} - O_{policy-off}}{C}$$

où O = résultat (outcome)
C = coût de la politique
- Problèmes liés à la mesure du résultat contrefactuel :
 - Au niveau des résultats : effet d'aubaine
 - Au niveau des impacts : biais de sélection
- Problèmes liés à la définition du résultat
 - Étendue spatiale : effet de déplacement/substitution
 - Effets décalés dans le temps, effets indirects
- Problèmes liés à la mesure du coût
 - Coûts cachés : coûts administratifs, intermédiaires...
 - Effets de compétition entre collectivités

Méthodes économétriques d'évaluation de l'effet propre

- Principe = éliminer le biais de sélection
- On cherche généralement à estimer :
l'effet moyen du traitement dans la population : $\Delta^{ATE} = E(Y_1 - Y_0)$
l'effet moyen du traitement dans la population des individus traités :
 $\Delta^{TT} = E(Y_1 - Y_0 | T=1)$
- Principales méthodes :
 - Appariement (si la sélection dans le dispositif dépend de caractéristiques observables)
 - Doubles différences (si accès à des données avant et après application de la politique)

Estimation par appariement

- Principe = pour chaque individu traité, associer un individu non traité aux mêmes caractéristiques (pertinentes)
- En pratique, de nombreuses caractéristiques peuvent influencer le traitement => estimation d'un score de propension $f(X)=\Pr(T=1|X)$ (méthode de Heckmann)
- Nécessite que les caractéristiques pertinentes sont observables, et qu'il y ait suffisamment de recouvrement entre population traitée et non traitée

Estimation par double différence

- Principe : éliminer les effets temporels (communs aux individus traités et non traités)
- Modèle de base : $Y_{it} = \gamma T_{it} + \alpha_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}$
- Estimateur de γ : $(\Delta Y)_{\text{traité}} - (\Delta Y)_{\text{non traité}}$
- Nécessite un effet temporel commun...

Un exemple d'estimation « artisanale » d'effet propre : évaluation d'un « contrat territorial » (1)

- Emploi initial : 10.000
- Emploi final : 9.500
- « Estimateur naïf » :
Emploi final – emploi initial = - 500 emplois
- Problème à résoudre :
quel aurait été l'emploi final sans l'intervention?

Un exemple d'estimation d'effet propre : évaluation d'un « contrat territorial » (2)

- Données complémentaires :
 - La situation initiale comprend 6.000 emplois « moteurs » (non résidentiels)
 - La population est de 15.000 habitants – pas de migration
 - Taux de croissance national du secteur moteur = -10%
- Hypothèse :
 - Relation linéaire entre emploi résidentiel, emploi et population : $E_r = aE + bP$
- Calcul de l'emploi moteur contrefactuel : $6.000 - 10\% = 5.400$
- Estimation de a et b à partir des données réelles : $a=0,2$ $b=2/15$
- Calcul de l'emploi résidentiel contrefactuel :
 $E_r = (E_r + E_m) * 0,2 + 2000$ soit $E_r = 3.850$
- Emploi total contrefactuel : 9.250
- Effet propre de la politique : $9.500 - 9.250 = + 250$ emplois

Importance d'associer approches quantitatives et qualitatives

- Limites des approches économétriques : hypothèses sur les distributions, difficulté à prendre en compte les interactions entre individus...
- Les approches qualitatives permettent d'observer directement certains phénomènes
- Importance des aspects sociaux et institutionnels dans la mise en œuvre des politiques

Quelques éléments empiriques

- L'effet incitatif des subventions est généralement faible (nul dans 50% des projets, déterminant dans moins de 20%), mais elles restent appréciées pour leur visibilité politique
- L'utilité des aides à l'emploi sont discutables, sauf lorsqu'elles sont liées à des actions de qualification
- Les exonérations fiscales sont en général plus appréciées des entreprises
- Les actions d'ingénierie financière sont les plus économes en deniers publics et bénéficient davantage des signaux du marché
- Aucune relation entre taille de région et efficacité économique

Un exemple d'évaluation : les politiques d'accueil en Massif central

- Politique Europe-Etat-Région, mais « bottom-up » dans l'esprit
- Forte priorité à l'accueil de nouvelles populations



Quelle impact de la politique d'accueil?

- Des projets soutenus de nature diverse : études, installation agricole, création d'entreprise, communication, offre intégrée...
- Questions évaluatives :
 - Les financement ont-ils réellement augmenté l'implantation de nouveaux arrivants?
 - Quels effets d'aubaine?
 - Quelle dynamique temporelle?

Le problème de l'évaluation des effets propres : l'analyse contrefactuelle

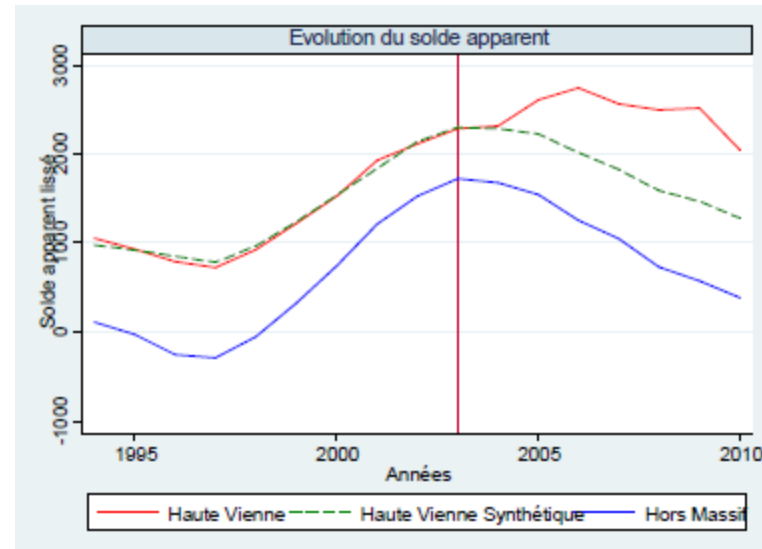
- L'existence d'un lien positif statistiquement significatif entre existence d'une politique et évolution d'un indicateur n'implique pas l'existence d'une relation causale
- D'autres causalités sont possibles : causalité inverse, indirecte, non observée...
- La comparaison simple entre zone aidée et non aidée n'est pas pertinente du fait de possibles biais de sélection

La méthode choisie : combinaison d'approches qualitative et quantitative

- Evaluation quantitative : méthode d'appariement :
 - Construction de départements « synthétiques » par combinaison de département sans politique d'accueil
 - Comparaison entre départements synthétiques et départements réels
- Evaluation qualitative : entretiens avec un panel d'acteurs (territoires cibles et territoires « miroirs »), ciblés sur la compréhension du caractère déclencheur ou non de l'aide

Résultats

- Un impact significatif pour certains départements seulement
- Un effet d'aubaine limité
- Un lien entre dynamique d'accueil et de départ
- L'importance des effets d'apprentissage : politiques à penser sur le temps long



Éléments de synthèse

- Vanité à vouloir contrer les forces économiques
- Tension entre action de l'Etat et autonomie d'initiative locale
- L'approche territoriale peut être ou non favorable au développement selon le contexte social et institutionnel en place
- Elle risque d'accentuer la concurrence et la divergence entre territoires
- Politiques à penser sur le long terme
- Forces sociologiques profondes, difficiles à manipuler
- Inefficacité des approches « planifiées » (ex. Thiers)