

Perroux

*Prospective de localisation des activités
pour les régions françaises
dans une Union européenne élargie*

Forces et faiblesses des régions françaises dans l'Europe élargie

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale dont les niveaux de développement diffèrent considérablement de la moyenne des anciens membres, la poursuite de la libéralisation commerciale avec l'adhésion de la Chine à l'OMC et le démantèlement de certains accords sectoriels (accords multifibres par exemple) relancent les interrogations relatives à la vulnérabilité des territoires à l'intensification de la concurrence internationale.

À la seule évocation de ces perspectives, le débat stigmatise bien souvent le déclin de la France, son manque de compétitivité, la multiplication des délocalisations motivées par la recherche de plus faibles coûts et les menaces de désindustrialisation. Pourtant, à y regarder de plus près, les atouts de la France et de ses régions restent nombreux bien que l'intensification de la concurrence entre les territoires tende à éroder la cohésion économique et sociale des régions. Si globalement, la France se maintient dans une fourchette comprise entre 3 % et 5 % au-dessus de la moyenne de l'UE en termes de niveaux de vie par habitant, la situation des régions est relativement contrastée. Cette note qui prolonge la réflexion sur la politique régionale européenne face à l'élargissement (voir *Le Quatre Pages n° 1*) compare les forces et les faiblesses des régions françaises dans l'Union européenne élargie en termes de performances macro-économiques, d'attractivité et de structures productives.

Les performances des régions françaises dans l'Union européenne

À mesure que les pays s'intègrent dans l'Union européenne et connaissent plutôt une convergence de leur niveau de vie par habitant, les écarts entre les régions s'accroissent dans la quasi totalité des pays membres. La richesse par habitant est tirée vers le haut par le poids des grandes villes et des capitales dans plusieurs pays européens, à l'Ouest comme à l'Est. Ainsi, l'Île-de-France figure avec les régions de Londres, Bruxelles et Hambourg parmi les régions les plus riches d'Europe. L'Alsace et Rhône-Alpes se situent dans la moyenne européenne. À l'opposé, comme quasiment tous les pays européens, la France compte quelques

régions retardataires ou en proie à des difficultés liées à l'existence d'industries en reconversion ou en déclin. À ce titre, plusieurs régions (une partie de Nord-Pas-de-Calais, la Corse et les DOM) sont éligibles aux Objectifs 1 (PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union) des fonds structurels européens.

En dépit de la place occupée par l'Île-de-France dans le groupe de tête des régions européennes, des incertitudes pèsent sur le devenir industriel des régions françaises. Dans un contexte où les marges de manœuvre des pouvoirs publics s'affaiblissent au niveau gouvernemental et européen, les collectivités locales sont confrontées à la montée des concurrences pour attirer les activités économiques. Avec l'élargissement, la concurrence fiscale s'intensifie et rend plus difficiles des stratégies locales de développement compétitif face à l'exacerbation de la concurrence internationale.

La cohésion économique et sociale des territoires s'en trouve fortement affectée. À l'intérieur du territoire français, les disparités sont importantes entre les régions, marquées par le fossé important qui sépare la région parisienne de la province. En métropole, l'Île-de-France est deux fois plus riche en termes de PIB par habitant que les régions les plus pauvres (Languedoc-Roussillon et Corse). En évolution, on observe un accroissement des disparités au cours des deux dernières décennies et le renforcement de la position de l'Île-de-France. L'approfondissement des inégalités s'explique par l'agglomération des principales activités créatrices d'emploi, dans un petit nombre de régions dont l'Île-de-France et Rhône-Alpes, les plus grandes par la taille et les plus riches initialement. Les régions les plus avancées confortent leur position tandis que celles dont la spécialisation repose majoritairement sur des activités industrielles en déclin ou davantage confrontées à la concurrence internationale tendent à décrocher (Picardie, Lorraine, Languedoc-Roussillon). Les disparités observées dans les taux de chômage régionaux sont encore plus marquées.

Nombreuses sont les régions françaises dont le taux de chômage dépasse la moyenne européenne (7,6 % en 2001). Plusieurs d'entre elles (Nord-Pas-de-Calais,

Languedoc-Roussillon, PACA, Picardie), dépassent même le seuil de 10 %, situation qu'elles partagent avec de nombreuses régions d'Allemagne, d'Espagne, d'Italie et des nouveaux pays membres (Pologne, Slovaquie). En dix ans, ces régions ont vu leur taux de chômage continuer de croître alors qu'il avait légèrement baissé au niveau national.

Cette vulnérabilité de plusieurs régions françaises s'exprime davantage à travers le type de spécialisation industrielle qu'elles occupent.

La spécialisation industrielle des régions françaises

Dans une union monétaire comme la zone euro, une diversification des structures productives et commerciales des pays membres permet en principe de mieux résister aux chocs externes affectant spécifiquement certains secteurs. Cette diversification reflète le maintien d'un tissu productif varié dans l'ensemble des territoires et d'un dynamisme des firmes dans leur capacité à offrir une grande variété de produits à l'intérieur d'une même branche. Une telle diversité peut être aussi obtenue par la présence d'un large secteur de services, en particulier aux ménages, dont la dispersion géographique est supposée plus forte que pour les biens industriels. En effet, la localisation de ces services suit celle des ménages dont la mobilité est réputée plus faible que celle des entreprises.

Globalement, le degré de spécialisation industrielle apparaît beaucoup plus faible dans les grands pays européens. La France figure avec le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne parmi les pays les plus diversifiés, alors que les pays périphériques (Portugal, Grèce, Finlande, Irlande, États baltes) apparaissent très spécialisés. Au-delà du seul degré de spécialisation, les structures industrielles révèlent des différences marquées en termes de technologies, de compétences et de qualité des produits entre les pays membres, hétérogénéité qui s'accroît à l'évidence avec l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). L'Europe est marquée par un dualisme entre un centre où se concentrent les branches bénéficiant de fortes économies d'échelle et à fort contenu de biens intermédiaires et de biens d'équipement d'une part et une périphérie spécialisée dans des activités intensives en main-d'œuvre ou en ressources fixes d'autre part. On peut souligner quelques cas spécifiques comme le dualisme irlandais ou la quasi-monospécialisation de la Finlande dans la téléphonie mobile.

De leur côté, les régions françaises connaissent toutes ou presque une baisse de leur degré de spécialisation durant toute la décennie 1990. Les seules exceptions sont l'Île-de-France, la région Nord-Pas-de-Calais et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA). En outre, les différences entre les régions françaises ne sont pas excessivement marquées. Les moins spécialisées sont les régions Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Centre et Alsace. À l'opposé, les plus spécialisées sont l'Auvergne, le Limousin, la région PACA, la Franche-Comté et la Corse.

En outre, il ne suffit pas d'être diversifié pour résister aux chocs externes. Il est important d'occuper aussi des positions clés dans des secteurs à fort contenu en connaissance scientifique, technologique mais aussi organisationnel qui sont au cœur de la «stratégie de Lisbonne». De même, lorsqu'une région bénéficie d'avantages naturels tels que le tourisme, ou d'un savoir-faire local spécifique, culturel, gastronomique, etc., elle ne peut se contenter de leur simple exploitation mais doit rechercher leur connexion étroite avec des secteurs industriels complémentaires.

Le classement des industries selon une typologie permettant de distinguer les secteurs intensifs en connaissance des secteurs à fort contenu en ressources naturelles et en travail montre des divergences marquées entre les régions françaises (tableau ci-dessous). Les régions dont le degré de spécialisation est nettement orienté vers les secteurs fondés sur les connaissances sont l'Île-de-France, les régions Midi-Pyrénées, Aquitaine et PACA. À l'opposé, les régions les moins orientées vers les secteurs de haute technologie sont d'une part, le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine plutôt spécialisées dans les industries à fort contenu de main-d'œuvre, et d'autre part, la Basse-Normandie et le Limousin, plus spécialisées dans certaines activités mécaniques complexes et dans les industries liées aux ressources naturelles.

Les différents secteurs industriels en région

| | Industries intensives en ressources | Industries intensives en travail | Industries à fortes économies d'échelle | Industries à fournisseurs spécialisés | Industries fondées sur la science |
|-----------------------|--|--|---|--|---|
| Régions avantagées | Corse Bretagne Languedoc-Roussillon Limousin | Champagne-Ardenne Rhône-Alpes Nord-Pas-de-Calais Lorraine | Franche-Comté Auvergne Lorraine Haute-Normandie | Rhône-Alpes Basse-Normandie Alsace Limousin | Midi-Pyrénées IDF Aquitaine PACA |
| Régions désavantagées | IDF Franche-Comté Rhône-Alpes Haute-Normandie | Corse PACA Bretagne IDF | Corse Midi-Pyrénées Languedoc-Roussillon Aquitaine | Auvergne Aquitaine Nord-Pas-de-Calais Corse | Nord-Pas-de-Calais Lorraine Limousin Basse-Normandie |

Les régions nettement dépendantes des ressources fixes sont la Corse, la Bretagne, le Languedoc-Roussillon et le Limousin. En effet, la plupart de ces régions ne présente autre avantage comparatif dans l'ensemble des secteurs de l'industrie manufacturière. Ces régions sont à la fois à l'abri du démantèlement des protections tarifaires internationales et de la concurrence des pays à bas salaires. Mais elles dépendent des fluctuations de la conjoncture macro-économique. Elles doivent faire un effort particulier pour passer d'une simple logique d'exploitation de leurs ressources naturelles à la mise en place de stratégies de complémentarité entre ces ressources et les activités de l'industrie et des services. Entre ces deux pôles, les autres catégories de secteurs industriels, de basse et moyenne technologies et les secteurs à fort contenu en travail peu qualifié se répartissent entre les trois quarts des régions. Les régions Nord-Pas-de-Calais, Lorraine et Champagne-Ardenne apparaissent les plus exposées à la concurrence des pays à bas salaires.

Au total, peu de régions françaises sont au cœur des secteurs fondés sur la connaissance tandis que beaucoup d'entre elles sont nettement désavantagées dans ce type de secteurs. En effet, les inégalités régionales face aux activités d'innovation sont encore plus marquées. Quatre régions à elles seules représentent plus des deux tiers des dépenses totales de R & D. L'Île-de-France est la principale région française dotée d'un pôle scientifique et technologique d'envergure européenne. Elle accueille près de la moitié des chercheurs (publics et privés) et le quart des sièges sociaux des entreprises. Les régions Rhône-Alpes, PACA et Midi-Pyrénées suivent loin derrière l'Île-de-France. Cela ne signifie pas pour autant que les régions délaissées par les activités de haute technologie et de R & D ne disposent pas de compétences locales marquées dans des domaines variés, qu'il convient de soutenir également.

Ainsi, la géographie des services place la France dans une situation particulière en Europe : on oppose souvent l'économie allemande, centrée sur l'industrie manufacturière et l'économie britannique, davantage tournée vers les services. Ce schéma se retrouve assez bien au niveau régional dans les deux pays. La France est plus divisée de ce point de vue et de manière unique en Europe, se caractérise par un dualisme marqué entre l'Île-de-France où les emplois de services sont particulièrement nombreux et la province où leur part est beaucoup plus faible. Seules exceptions, les régions côtières de la Méditerranée, Languedoc-Roussillon et PACA comptent une proportion élevée d'emplois de services en raison du tourisme et du transport maritime.

La montée des services suit une double tendance : elle reflète à la fois un processus d'agglomération des activités tertiaires dans les grandes capitales (finance, commerce et distribution, services aux entreprises) et une tendance à la dispersion territoriale des services aux ménages qui bénéficient aux régions disposant d'avantages naturels (régions situées au sud de l'Italie, de la France, de l'Espagne et du Portugal). La résistance de ces régions aux chocs externes et à la concurrence internationale dépend de leur capacité à mener de véritables politiques de constitution de filières industrielles autour de ces atouts naturels.

Ces politiques influencent l'attractivité des investissements directs étrangers (IDE), dont le rôle dans l'évolution des spécialisations est souvent souligné. À cet égard, la France est assez attractive aux IDE du fait de sa position géographique et de la qualité de ses infrastructures. Les données publiées par l'OCDE pour l'année 2002 et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) confirment la bonne tenue des investissements directs sur le territoire français, en particulier dans les principaux secteurs de son économie. Avec 48 milliards de dollars d'investissements, la France se place en 2002 parmi les pays les plus attractifs alors que la tendance mondiale est à la baisse brutale des opérations d'investissements directs depuis 2001. À l'intérieur du pays, la présence étrangère se caractérise par une extrême sélectivité des territoires et des phénomènes de concentration supérieurs à ceux qui caractérisent les activités industrielles en général. Les firmes étrangères représentent en

moyenne 33 % de la FBCF et 25 % de l'emploi industriel. Le poids des firmes étrangères est particulièrement élevé dans les régions Alsace, Haute-Normandie, Picardie et Centre. L'effet de la présence de firmes étrangères est ambigu puisque les firmes tendent à se concentrer dans les activités intensives en haute technologie et certaines activités de services qui se polarisent dans les grandes régions. À l'inverse, elles peuvent contribuer à diversifier le tissu économique et industriel de la région d'accueil en implantant de nouvelles activités.

Au total, la géographie économique française révèle des inégalités croissantes entre les deux ou trois régions de tête et le reste du territoire tant en termes de richesse par habitant que de type d'activité et d'emploi. La politique de l'État en direction des régions n'a pas encore tranché entre une politique de concentration des ressources favorisant la croissance et une politique d'équité et de rééquilibrage des inégalités.

Le rôle de l'État stratège en direction des régions

Le risque que l'élargissement de l'Union européenne et la libéralisation des échanges accroissent les inégalités territoriales en Europe est présent dans les débats de politique économique. Mais deux optiques différentes s'expriment. Une première approche, s'appuyant sur les résultats de la nouvelle économie géographique, fustige le saupoudrage des aides régionales et préconise le laisser-faire : la tendance à l'agglomération régionale des activités de R & D et de haute technologie, serait source de croissance et d'efficacité. Les régions les plus dynamiques doivent être favorisées tant par les politiques nationales que par les politiques européennes.

Une approche opposée consiste à lutter contre les processus de polarisation par des politiques actives d'aménagement du territoire, de renforcement des aides à la création d'universités ou de centres de recherche sur l'ensemble des territoires, en particulier les plus défavorisés.

Une troisième option de politique centrale en direction des régions pourrait laisser jouer les forces de polarisation pour les activités de R & D nécessitant une masse critique élevée tout en soutenant les centres d'excellence locaux dans d'autres domaines que la R & D ou les secteurs de haute technologie. Sans empêcher la formation des grands pôles technologiques ou de grandes agglomérations, comme l'Île-de-France, il peut être efficace, en termes de développement et d'emploi, de s'appuyer sur les centres d'excellence locaux qui ne se réduisent pas à la performance technologique et de les soutenir au niveau européen. L'un des rôles de l'État stratège, à tous les niveaux, serait de renforcer les actions visant à développer une culture de la coopération dans les territoires régionaux et locaux.

Les membres du Groupe de projet

El Mouhoub Mouhoud, *chef de projet, Commissariat général du Plan* ;
Francis Aubert, *chercheur, INRA, Dijon* ;
Iain Begg, *consultant, London School of Economics* ;
Gilbert Benhayoun, *économiste, université d'Aix-Marseille* ;
Sébastien Dupuch, *stagiaire, Commissariat général du Plan* ;
Carl Gagné, *chercheur, INRA, Dijon* ;
Jean Guellec, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;
Marc Guérin, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;
Hubert Jayet, *économiste, université de Lille-I* ;
Rémi Lallement, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;
Yvette Lazerri, *chercheuse, CNRS, Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille, université d'Aix-Marseille-II* ;
Marie-Claude Maurel, *géographe, École des hautes études en sciences sociales* ;
Charles-Albert Michalet, *conseiller scientifique, AFII* ;
Bernard Morel, *responsable de l'Observatoire des territoires, DATAR*.

- **Contacts** : El Mouhoub Mouhoud
emmouhoud@plan.gouv.fr
Catherine Presse
cpresse@plan.gouv.fr