

Réforme territoriale et cohérence économique régionale

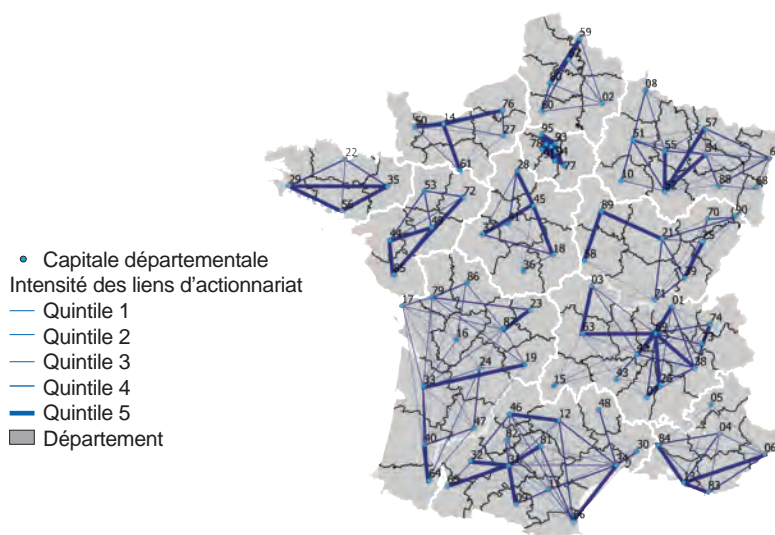
Arno Amabile*, Claire Bernard* et Anne Épaulard**

Les débats qui ont eu lieu à l'occasion du redécoupage régional français ont soulevé la question de la dimension territoriale de la croissance. Plusieurs études récentes émettent des recommandations de politique économique au niveau régional ou national¹. L'approche menée ici est complémentaire à ces analyses : elle cherche à identifier les régions dans lesquelles l'existence de liens économiques forts entre les territoires facilitera les décisions de politique économique. Elle est également complémentaire aux travaux qui établissent des comparaisons de la richesse économique et démographique des régions². Nous nous intéressons à la cohérence économique qui découle de l'intensité même des liens mesurés par les déplacements domicile – travail et par l'origine des actionnaires des entreprises (« liens d'actionariat »).

Il ressort de cette analyse que la cohérence économique interne des régions est renforcée par le nouveau découpage régional, impliquant des gains en matière de prise de décision et de mise en place des politiques efficaces de développement économique régional. Toutefois, est également mis en évidence le fait que certains départements ont des liens économiques ou financiers plus forts avec une région autre que celle à laquelle ils appartiennent. Par ailleurs, certains départements apparaissent relativement isolés, n'entretenant de liens économiques ou financiers forts ni avec leur région, ni avec d'autres régions.

Identifier ces départements isolés et ceux qui sont davantage tournés vers une autre région du point de vue des liens économiques ou financiers est un préalable pour définir et mettre en œuvre des politiques qui assurent la cohérence d'une même région. C'est l'un des objectifs de l'étude dont les principaux enseignements sont présentés dans cette *Note d'analyse*³.

Intensité des liens d'actionariat entre départements d'une même région



Lecture : Le réseau des liens d'actionariat est dense entre les départements de la région Rhône – Alpes – Auvergne, sauf pour le département du Cantal. Comme l'intensité des liens est calculée « par tête », cela ne vient pas de la moindre population de ce département.

* Département Économie Finances, France Stratégie ** Université Paris Dauphine et France Stratégie

1. Voir notamment Askenazy P. & Martin P. (2015), « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *La Note du Conseil d'analyse économique* n°20 ; et Lajudie B. (2014), « Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? », *La Note d'analyse*, juillet, France Stratégie.
2. Brière L. et Koumarianos H. (2015), « Nouvelles régions : moins de différences régionales », dans *La France et ses territoires*, Insee, édition avril 2015.
3. Pour les résultats détaillés, voir « Une évaluation de la cohérence économique interne des régions », Document de travail n° 01-2015, France Stratégie, mai.

LE RÔLE DES LIENS ÉCONOMIQUES ENTRE DÉPARTEMENTS D'UNE MÊME RÉGION

La cohérence intrarégionale, mesurée ici à partir des liens économiques et financiers, est essentielle pour permettre une plus grande efficacité de l'intervention publique. Les liens économiques et financiers favorisent en effet la diffusion de la croissance des territoires dynamiques et attractifs vers ceux de nature plus résidentielle. Ils garantissent également une meilleure diffusion de l'information et une plus grande homogénéité des préférences, deux éléments importants pour s'assurer de la pertinence d'une politique publique au regard des besoins des acteurs locaux.

Dans le prolongement des travaux réalisés par l'équipe de recherche Géographie Cités pour la Datar sur les systèmes urbains, nous adoptons ici une approche de la cohérence des territoires fondée sur les mobilités et les liens financiers existants entre eux⁴. Nous mesurons les interdépendances entre départements par deux indicateurs qui indiquent l'importance :

- des flux de déplacements domicile - travail ;
- des liens d'actionnariat, c'est-à-dire l'origine géographique des actionnaires des entreprises.

La cohérence intrarégionale est jugée d'autant plus forte que les liens économiques et financiers qu'entretiennent entre eux les départements d'une même région sont importants, relativement aux liens qu'ils entretiennent avec d'autres régions.

Les liens entre deux départements appartenant à des régions différentes peuvent également être bénéfiques. Cependant, dans le cas où les liens économiques et financiers se révéleraient plus forts avec un territoire extérieur à la région, le sentiment d'appartenance à la communauté politique que constitue la région en serait fragilisé, avec des risques de remise en cause du découpage géographique régional.

L'intensité des échanges économiques entre départements

Pour mesurer les liens entre départements, nous choisissons deux indicateurs : les déplacements de travailleurs

et les liens d'actionnariat. Ces derniers nous permettent d'identifier les départements peu intégrés dans leur région, soit parce qu'ils ont peu de liens avec les autres départements de la région, soit parce qu'ils ont relativement plus de liens avec des départements d'une autre région qu'avec les départements de leur région. Cette situation peut être un frein à une politique de développement économique régionale alors confrontée à un patchwork de départements peu reliés les uns aux autres et dont les intérêts seraient plus facilement divergents.

Premier indicateur : les flux de déplacements domicile - travail qui sont couramment utilisés pour mesurer les interdépendances⁵ entre différents points géographiques. Les données publiées par l'Insee⁶ retracent qu'en 2010 près de 1,5 million de résidents en France métropolitaine travaillent dans un département différent de celui de leur résidence.

Deuxième indicateur : les liens financiers, ou liens d'actionnariat, construits à partir de la base de données DIANE⁷ qui contient des informations détaillées, notamment à propos de l'actionnariat, sur l'ensemble des entreprises françaises publiant leurs comptes annuels auprès des greffes de tribunaux de commerce. À partir des entreprises pour lesquelles l'ensemble des informations sont disponibles, nous identifions l'origine de l'actionnariat de 4,2 millions d'emplois privés en France, soit 26 % de l'emploi marchand hors agriculture en 2010⁸. Pour 1,5 million de ces emplois, l'actionnariat est extérieur au département de l'établissement où se situe l'emploi.

Mentionnons que, par construction, les indicateurs d'interdépendance entre deux départements, qu'il s'agisse du lien d'actionnariat ou des déplacements domicile - travail⁹ :

- mesurent l'intensité des échanges indépendamment du sens des flux (ainsi l'intensité des liens d'actionnariat est la même entre le département A et le département B qu'entre le département B et le département A) ;
- prennent en compte la taille des deux départements impliqués dans l'échange (ainsi, pour un niveau donné de flux entre deux départements, l'indicateur d'intensité est d'autant plus élevé que l'emploi dans les départements concernés par l'échange est faible).

4. Datar (2014), *Caractérisation des systèmes urbains français à partir du nouveau zonage des aires urbaines*.

5. Datar, *ibid*; Combes P.-P., Lafourcade M. et Mayer T. (2005), "The trade creating effects of business and social networks: Evidence from France", *Journal of International Economics*, Vol. 66 (1).

6. http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=mobilite-professionnelle-10

7. www.bvdinfo.com/fr-fr/our-products/company-information/national/diane.

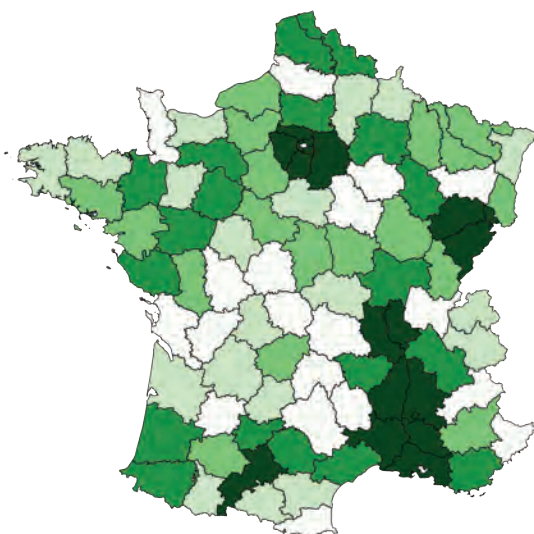
8. Source : Insee.

9. Pour le détail des indicateurs, voir Document de travail n°01-2015, *op. cit.*



Intensité des liens interrégionaux des départements, distribution par quintile

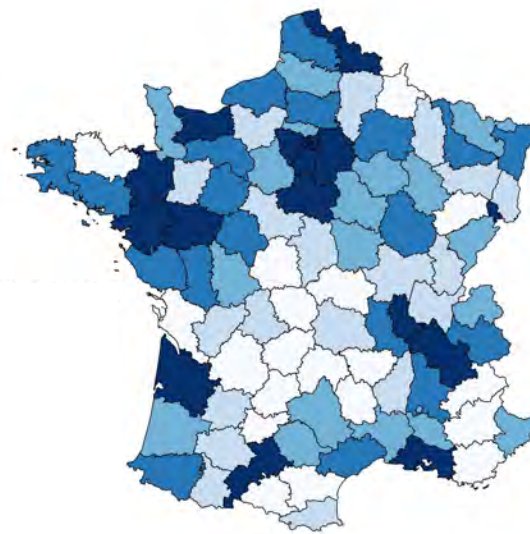
Carte 1 : Liens domicile-travail



Intensité des déplacements domicile - travail avec d'autres départements

- Quintile 1
- Quintile 2
- Quintile 3
- Quintile 4
- Quintile 5

Carte 2 : Liens d'actionnariat



Intensité des liens d'actionnariat

- Quintile 1
- Quintile 2
- Quintile 3
- Quintile 4
- Quintile 5

Lecture : la couleur du département est la plus foncée pour les 20 % de départements échangeant le plus relativement à leur population, et la plus claire pour les 20 % des départements échangeant le moins.

Les cartes 1 et 2 donnent un aperçu de l'intensité des liens économiques et financiers des départements français métropolitains (hors Corse) avec le reste des départements.

Les départements de l'Île-de-France ont des intensités élevées d'échanges à la fois pour les déplacements domicile - travail et pour les liens d'actionnariat (sauf pour le Val-d'Oise).

L'intensité des déplacements domicile - travail est forte pour l'ensemble des départements de la vallée du Rhône alors que seuls les Bouches-du-Rhône, le Rhône et l'Isère ont des liens d'actionnariat de niveau élevé avec des départements d'autres régions.

Dans l'Ouest, la Haute-Garonne, la Gironde, la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine, le Maine-et-Loire et le Calvados ont une forte intensité de déplacements d'actionnariat,

alors que seule la Haute-Garonne a une forte intensité de déplacements de travailleurs.

De même, le Nord se caractérise par des liens d'actionnariat intenses avec les autres départements français, mais faibles pour les déplacements de travailleurs du fait de sa situation frontalière.

Si l'on ne s'intéresse qu'aux liens d'actionnariat, il ressort que ceux-ci sont élevés pour la plupart des départements dont la ville principale a le statut de métropole régionale.

Certains départements ont des intensités d'échanges faibles à la fois pour les déplacements domicile - travail et pour les liens d'actionnariat. C'est le cas des Hautes-Alpes, du Cantal, de la Charente-Maritime, de la Creuse, de l'Indre et de la Lozère¹⁰.

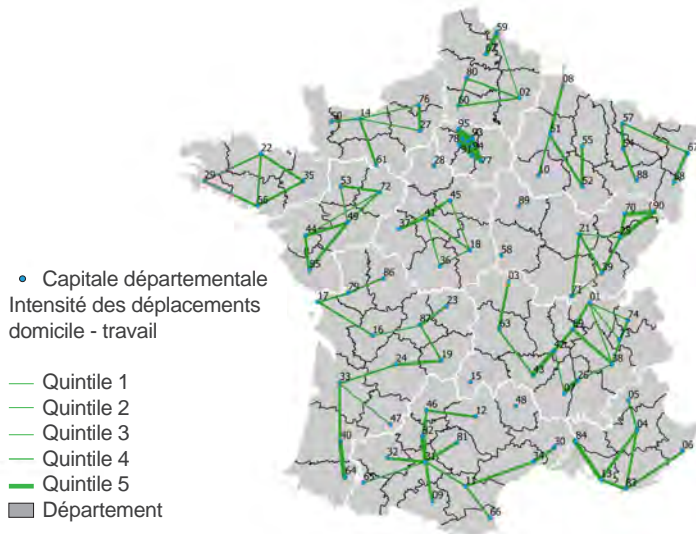
10. Voir Tableau 1 dans Document de travail n°01-2015, *op. cit.*

LA COHÉRENCE ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS

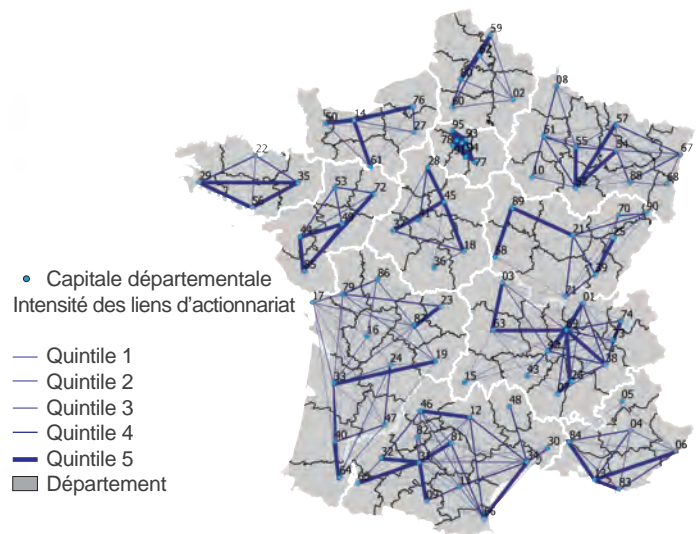
La cohérence interne de chaque région est analysée en comparant l'intensité des échanges de chaque département avec les autres départements de sa région (cartes 3 et 4), et l'intensité de ces mêmes échanges tissés avec les autres régions¹¹ (cartes 5 et 6).

Liens intrarégionaux

Carte 3 : Liens domicile-travail

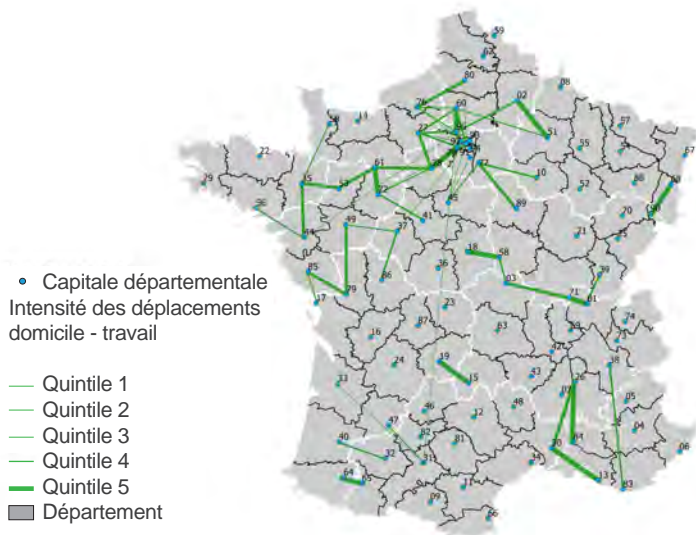


Carte 4 : Liens d'actionnariat

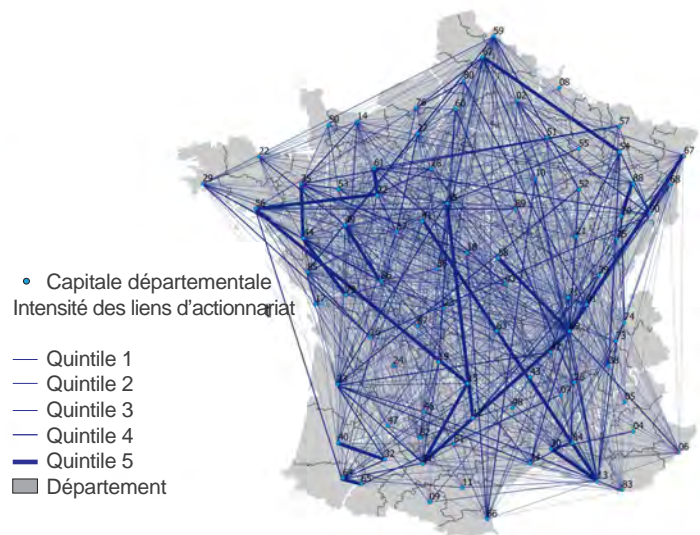


Liens interrégionaux

Carte 5 : Liens domicile-travail



Carte 6 : Liens d'actionnariat (hors Île-de-France)



Pour chaque intensité des échanges et pour chaque département, on s'intéresse à la fois à la valeur absolue de cette intensité, à la part de ces échanges qui ont lieu au niveau intrarégional et à l'existence (ou non) d'une région dont les liens sont plus intenses qu'avec la région d'origine¹².

11. À l'exclusion des liens financiers avec la région Île-de-France.

12. Pour ces résultats, voir aussi les tableaux et graphiques par région, Annexe 3, Document de travail n°01-2015, *op. cit.*



La situation des nouvelles régions telles qu'elles résultent de la loi de 2015 peut être analysée à travers trois dimensions complémentaires :

- le **degré de cohérence** de chaque région, mesuré par la proportion de départements identifiés comme subissant une force centrifuge, c'est-à-dire qui ont davantage d'échanges avec une autre région que la leur. Une région est dite cohérente si moins de 25 % de ses départements sont concernés par une telle force centrifuge ;
- le **degré d'intégration économique** de la région mesuré par l'intensité des déplacements de travailleurs et des liens financiers intrarégionaux ;
- le **degré d'ouverture** de la région à l'économie nationale mesurée par l'importance des liens financiers qu'elle entretient avec les autres régions françaises. On considère comme très ouvertes les régions appartenant au dernier quartile du point de vue de l'intensité des liens financiers tournés vers l'extérieur.

La cohérence régionale après la réforme

Selon les critères exposés ci-dessus, la carte à douze régions (France métropolitaine hors Corse) propose des régions économiques plus cohérentes que la précédente dans le sens où moins de départements subissent des forces centrifuges qui les éloignent de leur région.

Un décompte des forces centrifuges qui prévalaient dans l'ancien découpage montre que ces forces concernaient au total 24 départements (tableau 1). Avec le nouveau découpage, seuls 16 départements sont concernés.

Cela n'était pas donné car en regroupant des régions pour former des régions plus grandes, deux effets contraires jouent sur la cohérence économique interne des régions. Un premier effet joue dans le sens d'une plus grande cohérence puisqu'en regroupant les anciennes régions, on accroît mécaniquement l'intensité des échanges d'un département donné avec les départements (plus nombreux) de sa nouvelle région. Mais un second effet joue dans le sens inverse puisque du fait de régions voisines elles aussi plus grandes, les liens d'un département avec une autre région augmentent aussi mécaniquement.

Tableau 1 : Départements concernés par une force centrifuge

	Avant la réforme	Après la réforme
Total	24*	16*
Pour les déplacements domicile – travail	14 Calvados ; Cher ; Corrèze ; Dordogne ; Eure-et-Loir ; Loire ; Haute-Loire ; Haute-Marne ; Meuse ; Nièvre ; Oise ; Hautes-Pyrénées ; Saône-et-Loire ; Sarthe	8 Cher ; Eure-et-Loir ; Nièvre ; Hautes-Pyrénées ; Saône-et-Loire ; Deux-Sèvres ; l'Oise ; le Vaucluse
Pour les liens d'actionariat	6 Gers ; Marne ; Pyrénées-Atlantiques ; Bas-Rhin ; Seine-Maritime ; Vosges	4 Aisne ; Gers ; Pyrénées-Atlantiques ; Territoire de Belfort
Pour les déplacements domicile – travail et les liens d'actionariat	4 Cantal ; Gard ; Orne ; Deux-Sèvres	4 Cantal ; Gard ; Orne ; Sarthe

* Nombre de départements.

Sources : Insee, DIANE et calcul des auteurs.

L'Aisne et le Territoire de Belfort qui jusque-là ne subissaient pas de forces centrifuges, en subissent après la réforme. Pour ces départements, **la région de l'Est** qui regroupe l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne constitue désormais une force d'attraction. La création de cette grande région fait par ailleurs disparaître les forces centrifuges qui traversaient plusieurs départements : la Meuse, le Bas-Rhin et les Vosges.

La région **Provence - Alpes - Côte-d'Azur** est une région cohérente dont les départements ne subissent pas de forces centrifuges, à l'exception du Vaucluse très lié au Gard. Une analyse plus fine montre que c'est en réalité le Gard qui est plus lié à la région PACA que le Vaucluse à la région Languedoc - Roussillon - Midi-Pyrénées. La région PACA se caractérise par un degré d'intégration économique élevé s'agissant des flux de travailleurs et se situe dans la moyenne en matière de degré d'ouverture financière.

Trois départements de la région **Bourgogne - Franche-Comté** sont concernés par des forces centrifuges. C'est le cas du Territoire de Belfort qui a des liens forts avec la grande région du nord-est de la France. Par ailleurs, les départements de la Nièvre et de la Saône-et-Loire attirent des travailleurs venus des régions limitrophes. Cela est dû à la situation géographique de Nevers et de Mâcon, à la limite de la région. Cette région se caractérise par des déplacements de travailleurs et des liens financiers relativement soutenus mais elle ne se distingue ni par un degré d'intégration élevé, ni par une ouverture forte.

En région **Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon**, on observe plusieurs forces centrifuges de nature différente : le Gard témoigne de liens d'actionnariat forts avec la région PACA, et le Gers avec la région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes. La région attire significativement les Pyrénées-Atlantiques pour les liens d'actionnariat et le Cantal mais pour des échanges somme toute assez faibles. Cette région se caractérise par un degré d'ouverture financière à l'économie nationale lui aussi assez faible.

Moins d'un quart des départements de la région **Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes** sont exposés à des forces centrifuges. Néanmoins, la région est relativement peu intégrée car l'intensité des déplacements de travailleurs entre départements est particulièrement faible. Les liens d'actionnariat sont plus importants mais ceux entretenus par les départements de l'ancienne région Poitou-Charentes entre eux ou avec les départements de leur nouvelle région sont très faibles.

La **Bretagne** est une région parfaitement cohérente, aucun département ne subissant de force centrifuge et n'exerçant d'attraction forte sur aucun autre département. Les déplacements domicile - travail restent cependant limités. Les liens d'actionnariat sont eux relativement élevés et plutôt tournés vers l'extérieur.

Dans la région **Pays de la Loire**, la Sarthe subit une force centrifuge vers la Normandie du fait de son rapprochement avec l'Orne. Les déplacements de travailleurs comme les liens financiers sont relativement élevés. Les premiers étant à 40 % tournés vers d'autres régions et les seconds à 60 %, cette région est assez cohérente mais moyennement intégrée et très ouverte sur l'extérieur.

Si la Bretagne et les Pays de la Loire apparaissent cohérentes, dans le sens où peu ou pas de départements ne subissent de force centrifuge, il reste que ces deux régions entretiennent entre elles des liens assez étroits, notamment en ce qui concerne les liens d'actionnariat. De ce point de vue, une grande région les réunissant n'aurait pas réduit la cohérence et aurait renforcé l'intégration.

La région **Centre - Val de Loire** se caractérise par des déplacements limités de travailleurs entre départements et dont une partie d'entre eux travaillent dans les régions limitrophes. C'est notamment le cas de l'Eure-et-Loir dont les travailleurs vont vers la région Île-de-France, et du Cher dont une part des résidents travaillent en Bourgogne - Franche-Comté du fait de la situation de Nevers. Cette région est donc assez peu cohérente et assez peu intégrée du point de vue des flux de travailleurs comme de celui des liens financiers.

Aucun département de la région **Alsace - Lorraine - Champagne-Ardenne** ne subit de force centrifuge, elle est donc parfaitement cohérente. Les déplacements de travailleurs comme les liens financiers sont relativement limités au sein de la région comme vis-à-vis des autres régions. Elle attire cependant l'Aisne et le Territoire de Belfort pour les liens d'actionnariat.

La région **Nord - Pas-de-Calais - Picardie** se caractérise par des échanges nourris entre le Nord et le Pas-de-Calais. L'intensité des échanges est moins forte avec les autres départements, notamment l'Oise dont de nombreux résidents travaillent en Île-de-France et l'Aisne qui entretient des liens d'actionnariat plus importants avec la région Alsace - Lorraine - Champagne-Ardenne. Plus de 80 % des liens



financiers de cette région sont interrégionaux, ce qui fait d'elle une région relativement ouverte.

La région **Rhône - Alpes - Auvergne** apparaît très cohérente, avec des déplacements domicile - travail et des liens d'actionnariat assez forts, notamment entre départements de la région Rhône - Alpes. Seul le Cantal est très faiblement intégré dans la région et plus tourné vers la région Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon.

La région **Île-de-France** est très cohérente dans le sens où aucun de ses départements ne subit de force centrifuge ; elle est très intégrée et très ouverte du point de vue des flux de travailleurs comme des liens financiers. La région attire de nombreux travailleurs de l'Eure-et-Loir et l'Oise. Mais surtout, l'Île-de-France constitue une force d'attraction de l'ensemble des départements et des régions pour les liens d'actionnariat.

L'Orne est le seul département parmi les cinq départements de la région **Normandie** à être relativement plus tourné vers une autre région (Pays de la Loire). Cette région a un degré d'ouverture relativement élevé, 80 % des liens financiers étant tournés vers l'extérieur mais un degré d'intégration relativement modéré.

Aurait-on pu éviter les forces centrifuges ?

Serait-il possible de construire des blocs régionaux de façon à supprimer les forces centrifuges actuellement

observées ? En partant de la nouvelle carte des régions, on peut par exemple choisir de réallouer les quatre départements pour lesquels des forces centrifuges existent à la fois pour les déplacements domicile - travail et les liens d'actionnariat.

Cela mènerait à affecter :

- le Gard à la région Provence - Alpes - Côte d'Azur ;
- l'Orne à la région Pays de la Loire ou la Sarthe à la Normandie ;
- le Cantal soit à la région Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon (force centrifuge pour les liens d'actionnariat) soit à la région Aquitaine - Limousin - Poitou - Charente.

Mais ces réaffectations créeraient de nouvelles forces centrifuges. D'où, de nouvelles réaffectations à enclencher et ce, jusqu'à ce qu'il y ait convergence vers un état dans lequel ne subsiste aucune force centrifuge. Tant que l'on maintient inchangé le nombre de régions, un tel processus n'aboutit pas : les réaffectations créant de nouvelles forces centrifuges à chaque étape.

Il n'existe pas une seule carte optimale des régions de France du point de vue de notre critère de cohérence intrarégionale, mais bien plusieurs options. Évidemment, de nouvelles dynamiques vont s'installer au sein des régions, et il sera intéressant d'observer dans quelques années si elles auront renforcé les cohérences économiques régionales.

CONCLUSION

À partir d'une analyse des liens financiers et des déplacements de travail entre les territoires, nous avons mesuré les cohérences régionales et identifié les départements relativement peu intégrés dans les nouvelles régions, qu'ils soient isolés ou qu'ils soient plutôt tournés vers une autre région. Notre analyse confirme *ex post* la pertinence du nouveau découpage régional qui diminue le nombre de départements subissant des forces centrifuges (i.e. le nombre de départements tournés, *via* leurs liens économiques, vers une autre région).

Au sein des nouvelles régions, pour les départements où les forces centrifuges demeurent dominantes ou pour ceux qui sont isolés au sein de leur propre région, les pouvoirs publics devront s'interroger sur l'opportunité de mettre en place des politiques permettant de favoriser les liens économiques avec le reste de la région. On pense notamment aux politiques de transport et de développement économique. Une plus grande intégration des territoires à l'ensemble économique que constitue la région facilitera par la suite la prise de décision et la mise en œuvre de politiques économiques efficaces de développement régional.

Mots clés : Régions, Territoires, Départements, Réforme territoriale.

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général à la stratégie et à la prospective. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directrice de la rédaction :
Selma Mahfouz,
commissaire générale adjointe

Impression :
Commissariat général
à la stratégie et à la prospective

Dépôt légal :
Mai 2015 - N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
responsable du service
Édition-Communication
01 42 75 61 37
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est un organisme de concertation et de réflexion. Son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.