

Document de travail

2016-21

Turbulences et résilience des territoires : éléments d'analyse

J.-L. Gaffard

OFCE SciencesPo and SKEMA Business School

Juin 2016

ofce

Turbulences et résilience des territoires : éléments d'analyse

Jean-Luc Gaffard

OFCE Science Po, SKEMA Business School, Université de Nice Sophia Antipolis

L'économie géographique traite, principalement, de l'existence de forces centrifuges ou centripètes qui caractérisent l'évolution de l'espace économique. Nombre de travaux concluent à la prégnance de phénomènes de spécialisation des territoires et de concentration sans pour autant mettre en cause le principe de gains mutuels à l'échange interterritorial. Dans le pire des cas, la croissance serait, certes, porteuse d'inégalités de développement (et de revenus), mais ces inégalités seraient favorables à la croissance globale et au bien-être de chacun. En toute hypothèse il serait malvenu d'entraver le libre jeu du marché qui s'incarnerait dans les variations des prix et des salaires censés constituer des signaux efficaces pour allouer les ressources productives. Il serait malvenu de s'opposer aux inégalités utiles de capacités de développement ou aux changements nécessaires de localisation. Dès lors, un principe d'équité seul devrait guider des politiques régionales réduites à des politiques de transferts de revenus conçues de telle manière à ne pas porter atteinte à la croissance globale.

La nouvelle économie géographique fait, toutefois, valoir la possibilité d'un développement équilibré des territoires qui correspond à la situation dans laquelle chaque territoire est le siège d'entreprises occupant une niche particulière, un ou plusieurs segments d'une industrie, et bénéficiant de rendements croissants. Spécialisation et concentration vont de pair avec des taux de croissance élevés dans chaque territoire. Les gains mutuels à l'échange peuvent être équitablement répartis.

La raison souvent aléatoire d'une localisation initiale importe, alors, moins que les conditions de sa pérennité et de son renforcement. La résilience d'un territoire tient moins à des attributs intangibles, à des dotations initiales, qu'à sa capacité à absorber des chocs technologiques ou de préférences en jouant d'avantages spécifiques qui sont des avantages construits et cumulatifs dont la spécificité réside dans le fait qu'ils rendent coûteux les changements de localisation. L'action publique, en aidant à la constitution de ces avantages, concourt à cet objectif de résilience en même temps qu'elle est susceptible de concourir à une égalisation des performances territoriales.

1. Introduction

Le choix d'innover ne produit pas immédiatement l'accroissement recherché des performances, mais induit des ruptures des structures industrielles et spatiales. Les rendements croissants, internes ou externes, sont construits et non donnés. Leur obtention est tributaire de la résorption des déséquilibres inévitablement provoqués par les ruptures structurelles dues à l'irruption de nouvelles technologies ou à l'ouverture de nouveaux marchés. Dans ces conditions, les différences de performances de croissance entre territoires ne peuvent pas être réduites à des différences relatives à la nature des technologies ou des préférences qui évolueraient de manière strictement exogène. Elles résultent des réactions des entreprises aux distorsions et déséquilibres qui surviennent comme conséquence de l'innovation et du processus de destruction créatrice générateur d'instabilité des implantations territoriales.

La question n'est pas tant, alors, d'identifier des phénomènes de concentration ou de dispersion et d'y associer les écarts de performances entre territoires que de déterminer la nature des ajustements qui assurent la résilience de territoires dont les caractéristiques productives évoluent. En termes proprement analytiques, la question n'est pas tant de caractériser des équilibres localisés exprimant l'existence d'effets d'agglomération que d'analyser la dimension locale de l'enchaînement des déséquilibres faisant suite à des chocs technologiques ou de préférences.

Cette question est habituellement traitée en se référant à la notion de compétitivité des territoires abordée soit sous l'angle des coûts de localisations éventuellement réversibles, soit sous l'angle des externalités notamment des dépenses de R&D. Des équilibres sont ainsi comparés sans qu'il soit fait état des transitions opérées (section 2). Les chocs sont, toutefois, autant de ruptures des équilibres existants qui remettent en cause la performance des territoires concernés en même temps que les relations entre eux laissant à penser que la compétitivité des territoires n'est pas assimilable à celle d'entreprises en rivalité sur le même marché (section 3). En fait, la compétitivité conservée de chaque territoire, sa résilience, dépend largement des avantages spécifiques dont celui-ci dispose, lesquels ont pour caractéristique essentielle de constituer, paradoxalement, un facteur d'inertie (section 4). Ces avantages relèvent de la formation de réseaux aussi bien internes qu'externes, constitutifs de clusters (section 5).

L'existence de tels avantages est affaire d'environnement institutionnel et de marché, lequel doit garantir la gradualité des ajustements et s'inscrit dans la performance en matière d'emploi (section 6). L'action publique doit être conçue et évaluée à l'aune de cette exigence de résilience (section 7).

2. Compétitivité des territoires et localisation des activités

Mettre l'accent sur la compétitivité des territoires signifie, le plus souvent, que l'on envisage qu'au terme d'un processus de localisation d'ailleurs réversible, il y ait des gagnants et des perdants, ce dont témoigneraient les inégalités de développement.

Les renversements de localisation, quand ils se produisent, seraient, ici, le résultat de changements exogènes des données relatives aux coûts, en particulier les coûts de transport et les coûts de main d'œuvre. Prenons l'exemple de deux régions R1 et R2 entre lesquelles il n'y a pas de mobilité du travail et qui se distinguent par l'ampleur des effets externes dont elles bénéficient. La région R1 avec un secteur manufacturier important, offrant une large gamme de biens intermédiaires, est une région où la production de biens finals bénéficie de faibles coûts, et où en retour un large secteur de production de biens finals fournit un marché local étendu pour les biens intermédiaires. La région R2 ne dispose pas du même avantage. Des coûts de transport élevés maintiennent en autarcie les deux régions et impliquent une absence de spécialisation marquée. Une diminution de ces coûts peut déterminer une division interterritoriale du travail et engendrer un développement inégal au bénéfice de la région R1 et au détriment de la région R2 en augmentant la valeur des relations de proximité (liaisons interindustrielles et relations avec la demande finale) pour lesquelles la région R1 est initialement mieux placée. Une structure de type cœur – périphérie s'impose. L'industrie manufacturière est concentrée dans la région R1 et les écarts de salaires éventuels (associés aux écarts de productivité) ne suffisent pas à attirer les activités manufacturières vers la région R2 faute qu'il existe dans cette dernière des liaisons de proximité suffisamment fortes. Toutefois, cette spécialisation provoque une augmentation des salaires dans la région R1 vis-à-vis de ceux de la région R2. Une nouvelle diminution des coûts de transport est susceptible de diminuer la valeur des relations de proximité au point de rendre non soutenables les écarts salariaux et de modifier en conséquence la géographie économique en provoquant un renversement de la spécialisation. Une relation en U inversée caractériserait ainsi les relations entre coût

de l'échange et concentration géographique. Cette conclusion mérite d'être nuancée: les écarts de salaires peuvent ne jamais être assez forts pour entraîner un renversement de localisation dès lors que sont pris en considération les différences dans les capacités locales d'apprentissage et d'innovation, en l'occurrence les effets localisés de report de connaissances.

Lorsque le taux de croissance dépend du rythme d'accroissement ou de renouvellement de la variété des biens produits et lorsque ce dernier dépend de l'activité de R&D, croissance et localisation sont fortement déterminées par l'existence d'externalités de recherche. Si ces externalités sont globales, c'est-à-dire si l'invention de nouveaux biens diminue le coût de la R&D dans les deux régions R1 et R2, la géographie économique n'a pas d'effet sur le taux de croissance. Des flux de capitaux attirés classiquement par un taux de rendement plus élevé peuvent même se diriger vers la région R2 initialement défavorisée. Si ces mêmes externalités sont localisées dans l'une des régions, la région R1 initialement la plus riche, l'intégration économique favorisée par une baisse des coûts de transaction (de transport) se traduit par une concentration des activités de R&D dans la région R1 où les firmes produisant les biens finals seront de ce fait plus nombreuses. Ce cas est censé figurer la situation de la Silicon Valley où les externalités ne sont pas propres à une seule industrie mais reflètent des gains communs, quoique localisés, de connaissances. Il s'ensuit une accélération de la croissance moyennant une aggravation des disparités interrégionales.

Toutefois, mettre simplement l'accent sur les déterminants de la concentration géographique conduit à enregistrer la migration des entreprises comme résultat des différences de coûts et, donc, à considérer que les territoires sont en concurrence entre eux pour obtenir l'implantation de ces entreprises qui ont à arbitrer entre plusieurs localisations possibles. Cependant, alors qu'ils vendent des produits en concurrence les uns avec les autres, les territoires sont aussi les principaux marchés d'exportation les uns des autres ou les principaux marchés d'importations, qu'il y ait différenciation horizontale ou segmentation verticale de la production. La croissance des uns conditionne celle des autres. La concurrence entre territoires n'est donc pas assimilable à la concurrence entre entreprises produisant un bien homogène. Elle s'exerce entre entités qui peuvent être davantage complémentaires que substituables. Certes, la complémentarité en question dépend largement de la taille des territoires concernés et

il est loisible de considérer que la concurrence entre territoires devient d'autant plus facilement une rivalité pour capter des parts de marché que ces territoires sont plus petits et plus autonomes, davantage dépendants de la demande extérieure. Mais cette question est avant tout d'ordre institutionnel et politique. Elle concerne le périmètre retenu pour l'action publique, la taille et les compétences des régions ou agglomérations administratives. L'action publique risque effectivement de se réduire à engager une concurrence fiscale ou sociale dès lors qu'elle concerne un périmètre géographique réduit. Mais ce risque est, avant tout, une raison de promouvoir une organisation territoriale qui évite aux territoires en tant que lieux de décision d'être réduits à ce type d'action.

3. Compétitivité et interdépendance des territoires

Dans un contexte institutionnel présumé rendre possible une réelle complémentarité entre territoires, la question posée est celle des mécanismes de marché qui rendent ou non la concurrence profitable à tous. En effet, les interactions de marché qui prennent place hors de l'équilibre peuvent engendrer des fluctuations plus ou moins erratiques du revenu et de l'emploi de chacune des régions concernées, liées notamment aux fluctuations d'implantation. Ces fluctuations traduisent la défaillance du marché (de la concurrence) à assurer une pleine coordination. Le niveau de performance dépend de la capacité des économies à contrôler ces fluctuations, à les maintenir dans les limites nécessaires, à prévenir les processus cumulatifs destructeurs de ressources, bref à converger vers un nouvel équilibre. Le même choc, qui peut conduire à des déséquilibres cumulatifs, peut alternativement conduire à une recomposition du tissu productif qui maintient une croissance stable. Naturellement, s'il y a un fort déséquilibre spatial à un moment donné qui se traduit par une faible interdépendance à la fois productive et de demande entre régions, alors la région la plus favorisée peut avoir une croissance forte et stable pourvu d'être bien coordonnée en interne, et l'autre s'atrophier. Quand, au contraire, l'interdépendance (c'est-à-dire une forme de mondialisation) est forte, un relatif équilibre des relations extérieures est possible qui est favorable à la croissance et à l'emploi de chaque région. Mais encore faut-il qu'il puisse être atteint et soit stable et cela dépend de la façon dont la concurrence s'exerce et les comportements de marché prennent place.

Toute innovation au sens schumpétérien (incluant l'ouverture de nouveaux marchés ou l'irruption de nouveaux concurrents) a nécessairement des effets de destruction créatrice dont la dimension spatiale tient à la remise en cause des relations tant locales qu'extérieures. Imaginons le cas simple d'un choc de demande induit par un changement de préférence au bénéfice d'une région R1 et au détriment d'une autre, R2, dans un contexte où le revenu de l'une alimente la demande des produits de l'autre et vice-versa, c'est-à-dire, quand les demandes de l'une et l'autre région sont complémentaires. Plusieurs conjectures peuvent être formulées. Le choc positif sur la région R1 crée un besoin d'accumulation de capital et du temps sera nécessaire pour rapprocher le volume de l'offre de celui de la demande. Le choc négatif sur la région R2 crée immédiatement un écart entre l'offre et la demande courante de biens comme de travail. Il y a rupture des relations entre offre et demande et formation de déséquilibres éventuellement cumulatifs. L'augmentation de la demande pour les produits de R1 se heurte temporairement à une offre limitée tandis que la diminution de demande pour les produits de R2 y crée du chômage et une chute du revenu qui se répercute sur la demande des produits de R1 sauf compensation sous forme de revenus de transferts. Une fois que l'accumulation supplémentaire de capital en R1 est effective, l'offre de produits augmente ainsi que les salaires réels qui entraînent une augmentation partiellement compensatrice de la demande pour les produits de la région R2, qu'il s'agisse de produits existants ou de produits nouveaux quand cette région a elle-même engagé une restructuration de son activité. La résultante de ces effets et des rétroactions qui s'ensuivent dépend de la taille respective de chaque région et de la nature des ajustements locaux effectués. Un simple soutien de la demande finale de la région R2, sans soutien de sa production (cas de déclin irréversible d'une industrie localisée), sous la forme de transferts monétaires au bénéfice des seuls consommateurs finals, peut n'avoir d'autre effet qu'un déclin accéléré de l'activité productive (baisse du taux d'activité, hausse du chômage) assortie du maintien temporaire d'une activité strictement commerciale. Un soutien de l'accumulation de capital uniquement au bénéfice de la région R1 – la distribution de crédits aux entreprises de la région R1 - a des effets positifs sur le produit de la région R1 mais risque d'engendrer un développement inégal et une structure dualiste. En revanche, des transferts monétaires ou des crédits également au bénéfice d'entreprises de la région R2 (dont l'activité est alors susceptible d'être maintenue et augmentée par un effet d'échelle voire

d'apprentissage) ont des effets positifs sur le produit des deux régions et favorisent l'absorption du choc asymétrique : un soutien de l'accumulation de capital dans les deux régions améliore sensiblement la performance des deux. Dans tous les cas, l'action régulatrice des gouvernements sous la forme de transferts financiers maintient un relatif équilibre interterritorial possiblement favorable à la croissance.

Cette situation repose, cependant, sur l'hypothèse que chaque région est un marché pour l'autre et c'est de cette interdépendance que vient la possibilité d'accéder à des rendements croissants et d'opérer des choix technologiques effectivement porteurs de croissance. Des régions très dynamiques en termes de création d'emplois productifs peuvent ainsi coexister avec des régions où la création de richesses est faible, mais la consommation élevée, alimentée qu'elle est par des revenus de transferts, les revenus d'emplois publics ou les revenus des capitaux. Les aides versées aux secondes reviennent aux premières par le canal de la demande. La redistribution est un facteur de croissance. L'ouverture aux échanges internationaux change la donne. Les régions riches avaient auparavant besoin des marchés des régions pauvres, lesquelles étaient subventionnées, via les budgets publics et sociaux, pour qu'elles consomment leurs produits. Aujourd'hui, leurs marchés se sont élargis au monde, et leur conquête suppose une réduction des coûts de production, prélèvements obligatoires compris. Le dualisme risque de s'installer, possiblement au détriment de la croissance globale.

Ces conjectures ne font qu'illustrer la variété et la complexité des évolutions possibles hors de l'équilibre. Elles révèlent, aussi, que la performance globale est subordonnée à la convergence vers un quasi-équilibre qui, du point de vue spatial, peut relever aussi bien d'une concentration que d'une dispersion géographique, d'une forme de dualisme ou d'un développement partagé.

Dans ce contexte, les phénomènes de complémentarité l'emportent sur les phénomènes de substitution. Ils sont générateurs de la multiplicité des équilibres impliquant, notamment, que des trappes à sous-développement puissent exister. Ils sont aussi au cœur des ajustements aux déséquilibres dus à différents types de chocs d'offre ou de demande, symétriques ou asymétriques qui déterminent des évolutions par définition hors équilibre. Ces ajustements prennent la forme de variations de salaires et de prix, de mobilité des facteurs, de transferts monétaires, de crédits interrégionaux. Pour une large part, ce sont des mécanismes de propagation largement indépendants de la nature

des chocs qui leur ont donné naissance. Ce sont eux qui déterminent les performances locales et globales de croissance. Ils sont déterminants des processus d'apprentissage, c'est-à-dire, de la capacité d'obtenir effectivement les gains de productivité ou de variété potentiellement contenus dans les nouvelles technologies ou dans les nouvelles configurations de demande, en bref de la capacité à créer des externalités intra ou interterritoriales. Or ces ajustements ont un enjeu clair : favoriser le rétablissement des relations de complémentarité, internes comme externes, pour assurer la convergence vers l'équilibre.

La dynamique économique endogène compte plus, ici, que les chocs initiaux. Elle traduit la manière dont s'articulent les différentes relations économiques, internes et externes, qui structurent un territoire. Parmi ces relations, ce sont les relations de complémentarité qui dominent. Il peut s'agir de complémentarité horizontale entre biens ou facteurs de production produits simultanément qui implique une interdépendance de profitabilité. Ce peut être une complémentarité verticale entre activités correspondant à des étapes successives des processus de production, qui implique une interdépendance entre la production de biens intermédiaires et celle de biens finals. Ce peut être, enfin, une complémentarité de demande.

La véritable source du développement réside dans la réalisation d'investissements complémentaires. Du point de vue de l'économie géographique, ces relations de complémentarité sont aussi bien locales qu'interrégionales. Leur maintien est la véritable source de la croissance. Leur rupture est la source de fluctuations dommageables pour la performance globale.

4. Les facteurs de résilience des territoires

La résilience des territoires dépend de l'existence d'avantages spécifiques. Les avantages associés aux relations de proximité, loin de préexister ou d'être le fruit de changements exogènes, rendent compte, quelle que soit leur nature, d'une évolution qui peut emprunter des sentiers variés. L'existence, à des degrés divers, des externalités de spécialisation (dites externalités de Marshall-Arrow-Romer), des externalités d'urbanisation liées à la diversité sectorielle (dites externalités de Jacobs) ou encore des externalités liées à la concurrence (dites externalités de Porter) est avérée. Mais le problème est moins de signaler leur existence et leur degré que de comprendre comment elles ont pu exister et se pérenniser. Les différences de performances de

croissance ne peuvent pas être réduites à des différences de technologie (y compris les technologies de transport), de préférences ou d'institutions, qui expliqueraient l'existence des effets externes locaux, et qui évolueraient de manière strictement exogène. Elles résultent aussi et surtout des modes de coordination entre agents économiques qui relèvent des forces du marché autant que des interventions publiques. Les relations qui comptent sont les relations entre agents qui commandent les choix arrêtés en réaction aux informations communiquées par l'environnement, notamment par les marchés, et dont l'objet est de coordonner les activités productives.

Les avantages locaux peuvent être classés en deux catégories : des avantages génériques et des avantages spécifiques. Les premiers résultent de la disponibilité d'infrastructures (transport, logement, télécommunications), du versement de subventions ou de l'octroi de réductions fiscales à l'implantation. Ils sont qualifiés de génériques dans la mesure où ils ne sont pas propres à un territoire particulier et, de ce fait, organisent la concurrence entre territoires avec, au bout du compte, des gagnants et des perdants. Les seconds résultent des relations coopératives ou non coopératives que les acteurs de l'innovation (dont les entreprises) nouent entre eux au sein même du territoire et qui en deviennent un attribut particulier. Ces relations ne sauraient être ramenées à l'existence de liens d'achat et de vente entre secteurs ou entreprises. Ce sont les relations mises en œuvre pour assurer la coordination entre activités au cœur de la fonction entrepreneuriale. Ces activités sont la découverte et l'estimation des besoins des clients, la recherche-développement, la conception, l'exécution et la coordination des processus de transformation physiques, la commercialisation des produits. Elles font appel à des connaissances, de l'expérience, des compétences, en bref à des capacités spécifiques des ressources humaines. Ces activités, pour une large part complémentaires mais aussi dissemblables (i.e. faisant appel à des compétences distinctes), relèvent éventuellement d'entreprises différentes et de territoires différents. Trois types de relations permettent de les organiser et de les coordonner : les relations de direction internes à l'entreprise, les relations de coopération entre entreprises (ou avec des acteurs publics) et les relations de marché. Ces relations, quand elles ont une dimension locale, sont un facteur d'inertie et donc de gradualité des ajustements qui répond à l'objectif de stabilité du territoire. En fait, le poids souvent déterminant des avantages spécifiques liés à des relations de proximité de cette nature explique pourquoi la disponibilité du capital

humain est désormais décisive dans la localisation des entreprises, et ce d'autant plus que les coûts de transport ou de communication ont été significativement abaissés.

Un dilemme existe néanmoins. Les entreprises cherchent, certes, à mettre en œuvre ces relations de proximité source de croissance. Mais, soucieuses de réduire leurs risques, elles cherchent, aussi, à minimiser les coûts de délocalisation d'autant plus élevés que ces mêmes relations sont intenses et leur rupture dommageable. Autrement dit, il peut entrer dans la stratégie des entreprises de minimiser les relations de proximité sans pour autant mettre en cause leur propre stabilité. Un arbitrage est effectué entre apprentissage et flexibilité qui ne procède d'aucune règle préétablie.

La véritable nature des avantages spécifiques tient à la gradualité (ou l'inertie) des ajustements qu'ils imposent en agissant sur les coûts de délocalisation. De faibles coûts de délocalisation augmentent la fragilité des implantations : la seule volatilité des anticipations peut entraîner un changement de localisation. En revanche, des coûts de changement de localisation élevés créent une plus grande inertie des choix de localisations : la viscosité due à l'histoire l'emporte sur la volatilité des anticipations. Or l'absence d'avantages spécifiques liés à des complémentarités au sein du territoire rend relativement peu coûteux les changements de localisation. Elle fait partie des facteurs d'instabilité des sentiers de croissance locaux. En revanche, leur existence, non seulement, rend coûteux le changement de localisation, mais favorise aussi la création de nouvelles compétences et de nouvelles activités. Une inertie de cette nature, de fait liée au rôle joué par les ressources humaines, devient un facteur d'adaptation du territoire. Elle ne doit évidemment pas être confondue avec une inertie qui serait imposée réglementairement.

La gradualité des ajustements opérés est nécessaire pour éviter les destructions inutiles qui résulteraient d'effets en chaîne ou d'une mauvaise interprétation des signaux de marché. Il n'est pas cohérent, en effet, pour les entreprises de répondre immédiatement à une information de marché ponctuelle. Elles sont, au contraire, incitées, dans la mesure du possible, à une certaine inertie pour vérifier la robustesse de cette information. Dans ces conditions, ce qui favorise la gradualité des ajustements devient un facteur d'apprentissage et de convergence vers un équilibre supérieur.

5. La formation de clusters

Les avantages locaux, génériques ou spécifiques, sont à l'origine de la formation des clusters. Ces clusters sont constitués de réseaux de plusieurs sortes. Schématiquement, il existe d'un côté des établissements de grandes entreprises, de l'autre des start-ups et des petites et moyennes entreprises. Les réseaux sont formés de relations entre les entreprises de chacun de ces groupes et de relations entre des entreprises des deux groupes. Ces relations sont, avant tout, structurées par le degré d'accessibilité ou d'appropriation des connaissances détenues. Leur densité ne constitue pas, à elle seule, un critère de performance. La structure du réseau importe car c'est elle qui détermine la capacité des acteurs à combiner des connaissances appartenant à des champs scientifiques et technologiques distincts dans le but de suivre l'évolution des marchés ou d'en explorer de nouveaux.

Un réseau hiérarchique est celui au sein duquel l'établissement d'une grande entreprise développe des relations avec un nombre limité de start-ups et de petites ou moyennes entreprises. Grâce à cette organisation résiliable en forme de monopole (ou d'oligopole) assorti d'une frange de sous-traitants ou fournisseurs, la grande entreprise peut être leader sur un marché mondial mature et disposer, en même temps, de ressources lui permettant d'identifier les évolutions technologiques et d'explorer de nouveaux marchés. Le pôle aéronautique de la région de Toulouse ou le pôle informatique de la région de Grenoble entrent dans cette catégorie d'agglomération. Il se peut, toutefois, que l'entreprise leader, confrontée à un choc, s'avère fragile, auquel cas c'est l'ensemble des entreprises du cluster qui le devient. La hiérarchie du réseau n'est plus un facteur de résilience, bien au contraire.

Un cluster peut aussi être constitué de deux réseaux distincts, un réseau d'établissements de grandes entreprises et un réseau de petites entreprises. L'existence du premier impliquant de fortes relations entre établissements engagés sur les mêmes marchés est un facteur de stabilité dans la mesure où la production de normes et de standards renforce la confiance et incite à réaliser de nouveaux investissements. L'absence de liens véritables entre les entreprises du premier réseau et celles du second, en limitant les flux de connaissances, affaiblit, en revanche, la capacité de saisir les nouvelles opportunités technologiques et de marché.

Un réseau non hiérarchique de relations essentiellement aléatoires entre toutes les entreprises est *a priori* moins performant dans la mesure où il n'a pas la capacité de

maîtriser un marché mondial, Cependant, il est susceptible de mieux résister à des chocs externes. La raison en est que la rupture de quelques relations n'entraîne pas celle du réseau dans son ensemble. Les conditions du développement d'un pool de compétences à la fois mobiles et évolutives sont maintenues.

Dans ce dernier cas de figure, c'est avant tout le marché du travail qui joue le rôle déterminant. L'agglomération d'entreprises favorise l'émergence et le développement de nouvelles compétences à la fois techniques et managériales qui garantissent la résilience du territoire concerné en lui offrant une capacité d'adaptation à l'évolution de son environnement dont l'une des dimensions est la capacité d'entrer sur des marchés extérieurs. La technopole de Sophia Antipolis entre, assez vraisemblablement, dans cette catégorie d'agglomération.

L'existence déterminante de réseaux et de marchés locaux ne fait pas des territoires concernés des îlots qui peuvent se suffire à eux-mêmes. Ces mêmes réseaux et marchés ont une dimension interterritoriale. La spécialisation et la division interterritoriales du travail sont d'autant plus fortes que l'intégration économique est plus poussée. Elles ont comme conséquence des complémentarités interterritoriales d'offre et de demande. La production des entreprises est segmentée, et les éléments constitutifs de la chaîne de production sont répartis entre plusieurs territoires. La demande des ménages, des entreprises ou des établissements d'une région s'adresse partiellement aux entreprises ou aux établissements des autres régions et vice-versa. Les activités de découverte et d'estimation des besoins des clients, de recherche-développement, de conception, d'exécution et de coordination des processus de transformation physiques, de commercialisation des produits ont une dimension proprement spatiale. Une entreprise ne localise pas forcément celles qui se rapportent au même bien ou service au même endroit. Le rôle essentiel du capital humain explique, d'ailleurs, pourquoi les éléments composant un objet complexe peuvent être produits rationnellement dans des lieux différents. Dès lors, ce qui importe c'est bien le couplage entre relations de proximité et relations externes qui doivent, les unes et les autres, atteindre une certaine densité. C'est de ce point de vue qu'il est possible d'apprécier les effets d'une agglomération d'entreprises exportatrices sur les comportements individuels d'exportation, effets qui passent, sans doute, par des initiatives conjointes de développement à l'exportation sous

l'égide des pouvoirs publics, mais aussi et peut-être surtout par le développement d'un pool local de compétences tournées vers cet objectif.

Districts industriels et parcs scientifiques et technologiques procèdent trop souvent de l'idée que les territoires concernés constituent un réservoir autonome d'innovations en raison d'attributs locaux, qu'il s'agisse de relations de coopération inter entreprises qui naîtraient spontanément de la proximité géographique, ou de l'implantation d'instituts de recherche et de sociétés de capital-risque qui fourniraient les ressources spécifiques nécessaires. En fait, l'existence de relations locales est une condition nécessaire mais non suffisante du développement local, de même que l'est l'existence des institutions particulières évoquées. Les relations extérieures sont essentielles, qu'elles soient orientées par le marché, hiérarchiques (internes aux entreprises), ou coopératives.

Ainsi, des parcs scientifiques et technologiques, censés impulser de nouvelles formes d'industrialisation dans des régions sans tradition industrielle ou dans des régions qui cherchent des substituts à des activités industrielles en déclin, ont pu tourner au ghetto scientifique quand les entreprises, notamment les plus petites, se sont heurtées au manque de ressources matérielles et organisationnelles requises pour maintenir les conditions de leur croissance. Ces ressources, elles ne pouvaient les trouver qu'à l'extérieur.

Faute de pouvoir jouer sur l'existence de collaborations externes, ces territoires sont, finalement, caractérisés par l'absence de relations locales entre les entreprises, par un taux d'échec important, par des taux de pénétration des marchés faibles, par une faible contribution à la création d'emplois. Des entreprises peuvent, certes, y prospérer sans y nouer de relations intenses de proximité. Ces parcs peuvent accueillir des entreprises relevant de secteurs de pointe pour qui la localisation en ce lieu reste conditionnée par un état de l'environnement institutionnel et de marché qui peut changer. Des ajustements rapides et brutaux sont, alors, possibles qui rendent le territoire fragile.

6. L'environnement institutionnel et de marché

Une restructuration locale impose d'obtenir le déplacement de l'offre de travail vers les activités à fort potentiel d'apprentissage et, donc, à fort potentiel de gains de productivité, de mobiliser les ressources financières requises, d'avoir accès à une demande d'un montant suffisant pour les produits de ces activités, et finalement de parvenir à la création recherchée d'activités et d'entreprises complémentaires. Elle

s'inscrit dans un processus de transition caractérisé par des ajustements impliquant des changements de périmètre des entreprises, des variations de salaires et de prix, la mobilité des facteurs, des transferts monétaires, des crédits interrégionaux.

La gradualité requise s'inscrit dans le mode de fonctionnement des marchés locaux du travail. Il s'agit, en l'occurrence, d'obtenir que la mobilité géographique et professionnelle de l'offre de travail la mette en rapport avec la demande et évite que l'économie ait à subir des variations préjudiciables de l'emploi et des taux de salaire. Ainsi une hausse excessive des taux de salaire des qualifications les plus recherchées sera un obstacle à la création de nouvelles activités, tout en constituant un facteur de hausse de la demande des ménages résidents qui a toutes chances de s'adresser à l'extérieur. La mobilité requise provient, soit de migrations de la population active (entrées et sorties du territoire), soit de restructurations locales de la main d'œuvre par apprentissage et formation, mais aussi par migrations locales de travailleurs entre entreprises qui favorisent la dissémination et l'enrichissement des compétences. Ces dernières sont particulièrement importantes. Sur un territoire donné, les entreprises bénéficient d'un réservoir de main d'œuvre dans lequel puiser pour améliorer leurs performances, mais sont également confrontées aux coûts liés, soit à la perte de travailleurs attirés par d'autres entreprises, soit à l'augmentation de salaire destinée à les retenir. Une forte différenciation des produits, caractéristique d'une concurrence monopolistique, rend profitable pour chaque entreprise de chercher à débaucher les travailleurs d'autres entreprises. Les hausses de salaire et de prix qui s'ensuivent ont peu ou pas d'effet sur la demande de biens. En revanche, les transferts de connaissance via les transferts de main d'œuvre accroissent la performance des entreprises et favorisent la croissance du territoire. Une faible différenciation des produits conduit les entreprises à adopter des comportements moins prédateurs entre elles parce que les variations de salaire auraient des effets dommageables sur leur compétitivité et la performance globale du territoire, ou à s'éloigner les unes des autres (et donc pour certaines à quitter le territoire) pour éviter ces effets dommageables. Dans tous les cas, ce qui importe c'est bien de prévenir des ajustements de salaire ou de prix trop brutaux.

La cohérence, même relative, d'un territoire repose ainsi sur une forme de dépendance de sentier ('path dependency') laquelle peut avoir deux connotations opposées : l'une positive, l'autre négative.

L'enfermement dans de 'vieilles' technologies assorti d'une forte dépendance de décisions prises hors du territoire est une menace pour la résilience du territoire qui pourra se concrétiser quand une entreprise leader sur le territoire (un grand établissement) perd brutalement sa capacité exportatrice et si les compétences accumulées sont difficilement recombinaées pour produire de nouveaux biens et services.

La dépendance de sentier peut, à l'inverse, résulter de la constitution d'un pool de compétences spécifiques mais recelant une capacité d'apprentissage. Les ressources humaines libérées par le départ d'entreprises sont ré-employables par des entreprises existant déjà sur le territoire ou par de nouveaux arrivants attirés par leur disponibilité, pourvu, naturellement que les unes et les autres soient fortement présentes sur les marchés d'exportation. Auquel cas le territoire est résilient.

Les caractéristiques de la zone d'emploi jouent un rôle déterminant dans la construction des relations productives locales et, par suite, dans les bénéfices tirés de l'agglomération des activités. Il est possible qu'elles préexistent à la formation du cluster dans la mesure que ce sont les hausses de productivité qu'elles permettent qui se traduisent par des créations d'emplois et non l'accroissement du nombre d'emplois qui crée un effet d'agglomération. Ainsi un accident historique peut survenir, constitutif d'une zone d'emploi aux caractéristiques particulières, qui débouchera sur un authentique cluster..

La capacité de résilience du territoire se reflète sur le niveau d'emploi. Une offre locale de travail fortement mobile doit répondre à une demande locale de travail évolutive dans les conditions d'un relatif équilibre permettant d'éviter soit des fuites de compétences hors du territoire, soit des hausses de rémunération susceptibles de mettre en péril la rentabilité des productions et investissements locaux et, par suite, de fragiliser les implantations. Analytiquement, ce qu'il advient de l'emploi sur le territoire dépend de l'équilibre dynamique qui résulte de la confrontation entre la relation qui lie le niveau d'emploi au taux de salaire (l'offre de travail) et la relation qui lie le niveau d'emploi à la productivité du travail des entreprises ajustée des coûts. Plus l'élasticité des salaires par rapport à l'emploi total est forte ou plus l'élasticité de la productivité ajustée des coûts par rapport à ce même emploi total est faible, plus le niveau d'équilibre de l'emploi sera faible, et vice versa.

7. L'action publique locale revisitée

Les politiques publiques locales, dans leur acception classique, sont censées pallier les défaillances de marché assimilées à des imperfections du marché définies comme un écart par rapport aux conditions de pleine concurrence. Elles sont de nature structurelle et s'inscrivent en application d'un principe de subsidiarité. Ces politiques publiques locales seront, cependant, inopérantes ou dangereuses si elles consistent, seulement, à proposer des avantages génériques aux entreprises susceptibles de s'implanter ou aux entreprises déjà implantées sur un territoire donné, que ces avantages prennent la forme d'infrastructures de base (transport, logement, communication) ou d'avantages strictement pécuniaires (subventions, primes, réductions d'impôt). La raison en est que ces politiques exacerbent la concurrence entre territoires et ont, principalement, pour conséquence de diminuer les coûts des changements de localisation rendant les choix en la matière plus instables, surtout en période de croissance faible, quand les entreprises, elles-mêmes cherchent systématiquement à accroître leurs parts de marché en minimisant leurs coûts courants. Sans compter que ces politiques peuvent être une source de gaspillage des fonds publics par duplication des investissements, et ne faire que créer des effets d'aubaine, soit que les entreprises viennent seulement pour capter les aides avant de repartir, soit qu'elles auraient choisi de venir ou de rester quand bien même ces aides n'avaient pas existé.

Les politiques publiques de développement de clusters ont consisté à distinguer entre les relations de coopération industrielle et les relations de marché avec comme objectif de renforcer les premières dans le cadre des relations intra-territoriales, et les secondes, dans le cadre des relations inter-territoriales. Il s'agit bien de créer, localement, du côté de la production, les conditions de rendements croissants et, par suite, un phénomène d'enfermement propre à augmenter les coûts d'un changement de localisation et, ainsi, à dissuader les entreprises d'y procéder. La viabilité de ce schéma de développement local est, évidemment, subordonnée au développement d'une forte capacité à exporter les biens dont la gamme évolue au rythme autorisé par les capacités locales d'apprentissage.

Les actions qui aident à la coordination entre entreprises en favorisant la gradualité des ajustements aux chocs garantissent la stabilité du territoire et par suite son développement. Ainsi, les politiques requises consistent moins dans un soutien direct de projets spécifiés sur la base d'un critère d'image technologique ou de nombre d'emplois

directs créés que dans une action conçue pour créer et densifier la multitude des relations à caractère coopératif nécessaires au développement. Ces politiques sont, naturellement, tournées vers le soutien aux entreprises engagées dans des activités en partie complémentaires. Elles doivent permettre au tissu productif local de tirer parti des opportunités nouvelles, de s'adapter à des changements de l'environnement et de se restructurer en conséquence. Elles ne relèvent, donc, pas de schémas incitatifs complexes destinés à optimiser l'utilisation individuelle des ressources, mais de la mise en œuvre de médiations, aux formes diverses, dont l'objectif est de satisfaire l'adaptabilité des entreprises qui va de pair avec l'existence de ressources en excès. Il s'agit d'aider à la mise en œuvre d'avantages spécifiques et de créer des externalités susceptibles de rendre stables les choix de localisation. Il s'agit tout à la fois d'augmenter les coûts de changement de localisation, de favoriser des restructurations internes et l'entrée de nouvelles entreprises.

L'agglomération locale, suscitée par l'existence de rendements croissants qui seraient, par définition, ramenés et obtenus dans les limites d'une zone géographique, n'apparaît pas comme une alternative à la dispersion spatiale. Elle constitue seulement la base pour participer au réseau global qui est le niveau auquel sont obtenus les rendements croissants. Les zones géographiques les plus performantes sont celles qui sont caractérisées par l'agglomération d'activités à la fois diversifiées et complémentaires.

La globalisation des marchés, la multinationalisation des entreprises, la formation d'un réseau mondial dense de relations, qu'il s'agisse de relations de marché, de relations hiérarchiques ou de relations de coopération entre entreprises de toutes tailles sont autant de phénomènes qui doivent conduire à comprendre comment le local s'insère dans le global.

Les politiques publiques ne sauraient, dans cette perspective, être attachées au soutien direct des entreprises dont on exigerait la réussite, au demeurant imprévisible, alors que des changements dans l'environnement économique peuvent rendre nécessaire pour ces entreprises de changer de stratégie et, par suite, de territoire. Ces politiques doivent être conçues dans l'idée de permettre que ces changements puissent être absorbés par le territoire au travers d'ajustements graduels.

L'un de leurs principaux objectifs est de rendre les marchés locaux du travail les plus efficaces possibles, en fait de créer un pool de compétences de pointe et évolutives en

créant et en maintenant les conditions d'une forte attractivité à la fois pour les offreurs et les demandeurs de travail. Il s'agit, en particulier, de jouer sur l'élasticité des salaires au niveau d'emploi comme sur l'élasticité des coûts des entreprises à ce même niveau d'emploi en faisant en sorte que le pouvoir d'achat des salariés ou que les coûts supportés entreprises ne soient pas grevés par les prix du foncier et de l'immobilier. Les mesures en la matière pourrait sembler de nature à créer ou conserver un avantage générique alors qu'il s'agit bien de créer ou de conserver un avantage spécifique à travers l'existence d'un pool spécifique de compétences.

Les politiques d'aides aux entreprises restent possibles. Elles doivent subordonner les aides à l'existence de coopérations, autrement dit à la constitution de réseaux. Encore convient-il de s'attacher, non à la densité des réseaux mais à leur structure.

Les politiques publiques requises doivent être jugées à l'aune de leur capacité à accompagner et favoriser les restructurations internes de manière à éviter aux territoires d'être piégés dans des états sous-optimaux ou, pire encore, de subir des processus cumulatifs de délocalisation voire d'être victime de contractions globales de la demande au cours de phases descendantes du cycle ou d'épisodes plus dramatiques. Elles ne sauraient être réduites à la mise en œuvre de mécanismes d'incitations individuelles censés pallier les défaillances des marchés, qu'il s'agisse de subventions destinées à internaliser des effets externes ou de mesures ciblées de baisse des coûts. Elles doivent avoir un but *global* qui est de garantir la *viabilité* des processus d'innovation. Elles ont pour tâche primordiale d'aider à constituer un réservoir interne et externe de compétences, en promouvant l'organisation en réseaux. Elles doivent permettre d'éviter une trop grande concentration aux effets externes manifestement négatifs. Ce faisant, elles deviennent une condition nécessaire pour que le succès d'un territoire ne se fasse pas au détriment d'autres. La logique territoriale qui doit être à l'œuvre est une logique de complémentarité et non de substitution entre territoires.

Inévitablement se pose la question de l'échelle géographique de l'intervention publique, autrement dit de la dimension administrative pertinente des territoires. Il n'existe ni taille normale, ni taille optimale qui reflèteraient un effet d'échelle ou l'homogénéité des préférences individuelles. Il existe, en revanche, des périmètres géographiques aux tailles variées, qui répondent à l'objectif de favoriser l'éclosion d'avantages spécifiques, ni trop étroits au risque de rendre inéluctable la concurrence entre eux au moyen de la

recherche d'avantages génériques, ni trop larges au risque de voir l'intervention publique se diluer entre une multitude de projets, de moindre dimension géographique, sans liens réels entre eux. Avec la multiplicité des échelons administratifs se pose, outre la question de la taille de chacun, de leurs compétences respectives dans les différents domaines économiques et sociaux contribuant à la résilience des territoires. Sans doute, taille et compétences de chaque échelon territorial administratif devraient-elles être déterminées en relation, d'une part, avec la nature et l'échelle de la production du bien public dont cet échelon a la charge, d'autre part, avec les préférences partagées de sa population concernant les biens publics. A quoi est-ce que la population d'un territoire entend-elle que ses impôts soient affectés ? A quel type de redistribution est-elle prête à consentir ? De la taille d'un territoire particulier dépendent les réponses à ces questions et, par suite, son positionnement vis-à-vis des autres échelons territoriaux dans la distribution des compétences.

Références

Askenazy P. et P. Martin (2015) : 'Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire', Conseil d'Analyse Economique, Note No 20.

Baldwin R.E., Martin P., and G. Ottaviano (2001) : 'Global Income Divergence, Trade, and Industrialization : the Geography of Growth Take-offs', *Journal of Economic Growth*, 6 : 5-37.

Crespo J., Suire R. and J. Vicente (2013) : 'Lock-in or Lock-out? How Structural Properties of Knowledge Networks Affect Regional Resilience?', *Journal of Economic Geography* : 1-21.

Davezies L. (2015) : *Le nouvel égoïsme territorial*, Paris : Le Seuil.

Durant G. (2011) : 'California Dreamin' : the Feeble Case for Cluster Policies', *Review of Economic Analysis* 3 : 3-45.

Koenig P., Mayneris F. and S. Poncet (2010) : 'Local Export Spillovers in France', *European Economic Review* 54 (4) : 622-641.

Krugman P. and A.J. Venables (1995) : 'Globalization and the Inequality of Nations', *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 857-880.

Krugman P. (1991): *Geography and Trade*, Cambridge Mass.: MIT Press.

Martin P., Mayer T. and F. Mayneris (2013): 'Are Clusters More Resilient in Crises? Evidence from French Exporters in 2008-2009', Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No 9667.

Martin P. and G. Ottaviano (1996): 'Growing locations: Industry Location in a Model of Endogenous Growth', *European Economic Review*, (43) 2 : 281-302.

Tiebout C. M. (1956): 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.