

# LOCALISATION, GLOBALISATION, ET ACTION PUBLIQUE

**Jean-Luc Gaffard**

*Université de Nice-Sophia Antipolis, IUF et OFCE-DRIC*

*Dans un monde globalisé, les entreprises sont incitées à modifier la localisation de leurs activités pour tirer parti des avantages différenciés des nombreux territoires éligibles. Les collectivités publiques aux différents échelons territoriaux sont engagées, de leur côté, dans des actions susceptibles d'accroître leur attractivité. Pourtant, il serait dangereux de percevoir les territoires comme simplement concurrents entre eux pour capter des parts de marché sur le marché des localisations d'entreprises sur la base d'avantages génériques. Le développement des territoires est, certes, dépendant des avantages locaux dont bénéficient les entreprises, mais aussi de l'articulation des territoires entre eux, qui sont, certes en concurrence, mais une concurrence aux dimensions multiples qui peut être bénéfique à chacun. La question posée n'est pas tant alors celle de dénombrer les avantages de la proximité que de montrer en quoi et comment la performance des territoires dépend à la fois de l'agglomération d'activités et de la globalisation des échanges dans un contexte de restructuration permanente. L'objectif de l'action publique est moins d'agir sur des avantages directs de coûts pour les entreprises que de contribuer à un fonctionnement cohérent des marchés et au développement des coopérations entre acteurs de l'innovation dans un environnement ouvert. L'efficacité de cette action est subordonnée à la taille du périmètre géographique concerné et/ou au degré de coopération existant entre les différentes régions. L'évolution d'une politique visant au développement de technopoles vers une politique de pôle de compétitivité est significative de cette exigence.*

**Mots-clés :** Destruction créatrice. Localisation. Performance. Stabilité.

La question de la localisation est indissociable de celle de l'échange. Ce sont les avantages attendus de l'échange qui déterminent pour une large part la géographie économique. C'est bien pourquoi la théorie de la localisation est difficilement séparable de la théorie des échanges interterritoriaux. En outre, les conditions de l'échange ne sont pas déterminées une fois pour toutes, mais évoluent plus ou moins rapidement au gré de changements affectant préférences et technologies. Il en est de même des conditions de localisation des activités. Dès lors, il est certes important de déterminer en quoi technologies et préférences influencent la localisation des activités et l'échange de biens et de services entre territoires. Mais il est non moins important de déterminer comment les territoires évoluent comme suite aux modifications des échanges résultant des changements de technologies, de préférences ou de cadre institutionnel. La redistribution des activités entre les territoires est à la fois une cause d'enrichissement global, mais aussi une cause de déséquilibres locaux ou globaux. Il appartient alors aux firmes de réagir à ces déséquilibres et à l'action publique d'y pallier pour concourir à la viabilité des changements engagés.

Ainsi, le problème posé ne se résume pas à identifier les mécanismes d'agglomération conduisant inéluctablement à une concentration des activités. Il est d'établir sous quelles conditions un développement équilibré des territoires reste possible alors même que chacun d'entre eux est soumis à des restructurations. Poser le problème en ces termes appelle à considérer le périmètre géographique et la nature de l'action publique. Celle-ci n'est pas réductible à la mise en œuvre des mesures propres à attirer des activités sur un territoire au détriment des autres. Elle doit concourir à la stabilisation du potentiel local de croissance dans des conditions qui font que le succès d'un territoire est éventuellement bénéfique à d'autres. Son efficacité est, naturellement, tributaire de la taille du territoire qui commande la nature de son insertion dans les échanges mondiaux.

Le propos est, alors, organisé comme suit. La section 1 rappellera en quoi les relations de proximité concourent à la localisation dans un régime de croissance et d'échange fondé sur des rendements croissants et la Recherche et Développement. Elle montrera pourquoi le modèle de polarisation entre un centre et une périphérie reste le modèle de référence, mais aussi pourquoi il convient de s'en distancier. La section 2 mettra l'accent sur les phénomènes d'instabilité susceptibles d'affecter les territoires et traitera des forces censées les circonscrire et assurer ainsi la pérennité de ces territoires. La section 3 s'interrogera, alors, sur la nature et les enjeux des relations tant internes qu'externes, de marché ou organisationnelles, au regard de l'objectif de stabilité des agglomérations territoriales. La section 4 proposera une lecture renou-

velée de l'action publique désormais conçue pour garantir cette stabilité dans un contexte de destruction créatrice. La section 5 conclura.

## I. Relations de proximité et agglomération

L'évolution des technologies et des préférences des clients rend possibles des stratégies de différenciation des biens et services de la part de firmes produisant dans les conditions de rendements croissants. Sur le plan spatial, cette évolution ne dément pas l'hypothèse de dualisme entre un centre et une périphérie, mais rend davantage plausible l'hypothèse d'un développement équilibré des territoires dès lors que des échanges croisés de produits similaires peuvent avoir lieu entre territoires.

### I.1. Rendements croissants et spécialisation

La croissance dépend de l'accumulation de connaissances qui permet d'accroître la productivité du travail, en élargissant la gamme des biens d'équipements et de consommation, ou en renouvelant cette gamme, renforçant ainsi la division du travail. Cet élargissement ou ce renouvellement prennent place aussi bien dans les limites d'un territoire donné qu'entre les territoires. Ainsi, dans une aire géographique donnée, quand la rentabilité et la croissance dépendent de la variété de biens disponibles qui sont produits dans des conditions de concurrence monopolistique, l'entrée de nouvelles firmes a un double effet, de concurrence et de complémentarité. Elle accroît la concurrence locale et a une action régulatrice en érodant les profits de monopole. Elle a, en même temps, pour conséquence d'accroître ou de transformer la division du travail, et par suite, du fait de la complémentarité des biens, d'augmenter les profits de chaque variété et la croissance globale. Un mécanisme causal circulaire est possible qui veut que la disponibilité accrue des biens d'équipement complémentaires entraîne les producteurs de biens finals à utiliser des méthodes de production plus détournées (à accroître la division du travail), ce qui augmente la taille des marchés de biens d'équipement et par suite la productivité du travail.

Ce mode de croissance change la nature des échanges entre territoires. Traditionnellement il est convenu que les pays jouent sur leurs avantages comparatifs et se spécialisent dans les biens qu'ils produisent au moindre coût et s'engagent ainsi dans des échanges mutuellement bénéfiques. Aux avantages innés s'ajoutent, cependant, les avantages de spécialisation qui procèdent de l'existence de rendements croissants. Une fois qu'une industrie est installée en un lieu, les rendements croissants la gardent en ce lieu. Dès lors, la localisation initiale d'activités qui vont

bénéficier de rendements croissants (Seattle ou Toulouse pour l'aéronautique, la Silicon Valley pour l'informatique, Detroit ou Sochaux pour l'automobile, la Cité de Londres pour les services financiers par exemple) est un phénomène exogène et, le cas échéant, aléatoire. Le renforcement de cette localisation est, en revanche, endogène et cumulatif. En outre, des firmes appartenant à des territoires différents produisent le même type de biens tout en répondant à des demandes spécifiques en termes de variété, ou segmentent leur production et en installant les segments sur des territoires différents. Les échanges procèdent alors de la différenciation horizontale des produits et de la segmentation verticale de la production en régime de concurrence monopolistique entre firmes ou établissements produisant dans les conditions de rendements croissants. La possibilité est ainsi ouverte, non seulement, de gains mutuels, mais de croissance équilibrée entre territoires.

## 1.2. Le modèle centre-périphérie

Le schéma le plus fréquent reste, cependant, celui d'un développement inégal. La théorie des disparités de développement entre régions ou nations s'appuie traditionnellement sur une caractérisation des équilibres de spécialisation et de localisation en termes de dotations de facteurs primaires sous l'hypothèse d'une identité des préférences et des technologies. Dès que l'on abandonne l'hypothèse de rendements partout décroissants et d'identité des technologies disponibles, les différences de capacité d'apprentissage, les phénomènes de rendements croissants ou encore les phénomènes d'enfermement ou de trappe à sous-développement expliquent la divergence des performances. L'intégration commerciale et la spécialisation de régions ayant des capacités d'apprentissage différentes peuvent conduire à des écarts persistants de taux de croissance. Ce sont, d'ailleurs, ces écarts qui peuvent justifier aussi bien les mesures de protection d'industries naissantes, que des mesures d'ouverture pour capter des marchés étrangers.

Le modèle centre-périphérie serait le résultat des spécificités locales, que celles-ci résultent de l'histoire ou qu'elles soient anticipées et se réalisent de ce fait. Ces spécificités tiennent aux coûts de transport et de production qui reflètent les propriétés de la technologie et les prix des facteurs de production. Certains territoires seraient, en quelque sorte, destinés au développement, d'autres au sous-développement. Ainsi l'Europe se partagerait-elle inéluctablement entre un centre regroupant une large gamme d'activités et bénéficiant de rendements croissants et une périphérie spécialisée dans des activités traditionnelles ou à faible contenu technologique. Les renversements de localisation, quand ils se produisent, seraient 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 (Krugman, Venables 1995). 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 centre-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 car les liaisons de proximité n'y sont pas 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 peut alors déclencher un *renversement* de la spécialisation. La valeur des relations de proximité diminue quand les coûts de transport diminuent.

### 1. La nouvelle économie géographique

La nouvelle économie géographique a toujours pour vocation d'expliquer les concentrations d'activités et le rôle des clusters. Elle met l'accent sur les liaisons associées à la taille des marchés. Les producteurs souhaitent choisir des localisations qui leur donnent accès à un large marché et à l'offre de biens et de services qu'ils ou leurs travailleurs requièrent. L'accent mis sur ces liaisons et sur les rendements croissants implique de considérer des situations de concurrence imparfaite. La formalisation a été rendue possible grâce à l'usage du modèle de Dixit-Stiglitz qui permet d'introduire les liaisons aval et amont sans pour autant introduire une multiplicité de secteurs : il suffit de considérer que le même agrégat de biens manufacturiers est demandé par les consommateurs et sert de facteur de production (avec le travail) pour produire chaque variété. Ce formalisme conduit à établir la valeur des liaisons de proximité et sa dépendance des coûts de transport. Ces liaisons, conjointement avec les coûts de transport, déterminent l'équilibre spatial. Le modèle établit ainsi les propriétés technologiques qui sont génératrices des phénomènes d'agglomération. Il y a, évidemment, différentes configurations de l'espace possibles suivant les valeurs des paramètres technologiques. Le modèle conclut néanmoins à l'existence d'une structure de type centre-périphérie, même si cette dernière est éventuellement réversible. Il conclut qu'un développement inégal est la conséquence d'une intégration mondiale croissante.

Source : Fujita, Krugman, Venables 1999.

### 1.3. Le rôle de l'activité de R&D

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 (Martin, Ottaviano 1999, Baldwin, Martin, Ottaviano, 2001). 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 représenter celui 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, la région défavorisée R2 bénéficie aussi des *gains de croissance* et ce d'autant plus que la part des biens à fort contenu technologique dans la consommation est plus élevée, que les externalités de recherche sont localisées, et que les coûts de transport sont plus faibles. Bien que cette région soit maintenue dans la production de biens qualifiés de traditionnels, ses consommateurs bénéficient de la *décroissance des prix* des biens manufacturés (en fait à contenu technologique croissant). Plus généralement, ils bénéficient du taux global d'innovation que la concentration spatiale permet d'accroître de manière significative. Dans ce contexte, quand la part des entreprises localisées dans la région R1 augmente, la croissance et le bien-être augmentent globalement.

Cet ensemble de considérations, qui reprend les résultats de la littérature récente en économie géographique, fait valoir la multiplicité des architectures spatiales possibles en fonction d'avantages locaux donnés, sans s'interroger ni sur la nature de ces avantages, ni sur les conséquences de leur remise en question autrement qu'en énonçant les propriétés d'un nouvel équilibre. Le principal acquis est, peut-être paradoxalement, de conclure à la possibilité, hors mobilité du travail, d'un développement équilibré des territoires dans le sens où il peut exister des valeurs de paramètres éventuellement influencées par des actions publiques spécifiques qui font qu'aucun territoire n'est condamné au sous-développement. Encore faut-il établir, non seulement les conditions d'existence, mais aussi et surtout les conditions de stabilité de l'économie de ces territoires.

## 2. Stabilité et performance des territoires

Les différences de performances de croissance entre territoires ne peuvent pas être réduites à des différences de technologie (y compris les technologies de transport), de préférence ou même d'institutions, qui expliqueraient l'existence des effets externes locaux, et qui évolueraient de manière strictement exogène. Elles résultent aussi des réactions des firmes 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 les causes des phénomènes de concentration ou de dispersion et d'expliquer le délitement de territoires au profit d'autres que de déterminer la nature des ajustements qui assurent la pérennité de territoires dont les caractéristiques productives évoluent.

### 2.1. La dimension spatiale des restructurations de l'activité productive

Toute innovation au sens schumpétérien 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 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 la 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. Si 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 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. 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.

## 2.2. Le rôle de la concurrence

Mettre simplement l'accent sur les déterminants de la concentration géographique conduit à expliquer la migration des entreprises 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 et les principaux fournisseurs 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 firmes 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. Mais cette question est avant tout d'ordre institutionnel ou administratif. 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 c'est, avant tout, une

raison de promouvoir une organisation territoriale qui évite aux régions en tant que lieu de décision d'être réduite à ce type d'action.

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 *globalisation*) 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.

### 2.3. La gradualité nécessaire des ajustements

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. Les mécanismes de propagation impliqués, largement indépendants de la nature des chocs qui leur ont donné naissance, déterminent les performances locales et globales de croissance. Ils sont au cœur 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 ou à renouveler* des externalités locales. 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.

## 2. Stabilité et croissance des territoires

Dès lors que les chocs de productivité sont parfaitement aléatoires, non corrélés entre eux et rationnellement anticipés, les fluctuations qui en résultent en régime de pleine concurrence assurent la meilleure performance possible. En revanche, des chocs technologiques ou de préférence, qui rendent inappropriées des décisions antérieures, partiellement ou totalement irréversibles, ouvrent une période de transition caractérisée par des fluctuations qui traduisent le fait que la capacité de production héritée ne correspond plus aux conditions technologiques et de demande. Des activités et des entreprises disparaissent, d'autres apparaissent. La recomposition du tissu productif exige du temps. Elle a une *dimension spatiale*. Les activités sont redistribuées entre secteurs et entre régions. Un modèle à deux biens d'une économie soumise à un choc extérieur de préférences (une diminution de la demande extérieure de l'un des deux biens) permet d'explicitier les difficultés du processus de transition. La caractéristique principale du modèle est de considérer que la production courante est contrainte par l'investissement de la période précédente en faisant usage d'une fonction de type Leontief. En outre, le mécanisme de formation des prix et des salaires est conçu suivant une perspective à la Marshall impliquant que prix et salaires ne soldent pas les marchés instantanément, mais changent d'une période à l'autre en réaction aux déséquilibres enregistrés sur ces marchés. Le modèle montre alors que la convergence vers le nouvel équilibre est menacée par une variabilité excessive des prix et des salaires ainsi que par une migration trop rapide des entreprises. En fait, il confirme le paradoxe apparent qui veut qu'une certaine inertie est nécessaire pour rendre viables les adaptations requises.

Source : Gaffard et Saraceno 2007.

La gradualité peut, tout simplement, résulter de la capacité des entreprises à échapper à des chocs particuliers. Les complémentarités requises n'impliquent nullement que les entreprises concernées nouent entre elles des relations exclusives qui pourraient justifier une intégration verticale et qui poseraient des problèmes d'efficacité technique et de concurrence. Bien au contraire, il est souhaitable que les différentes activités puissent acquérir leur *autonomie*. Cela suppose, notamment, que des entreprises issues d'externalisation d'activités

deviennent des sous-traitants généralistes, qu'elles aient la capacité d'élargir leurs bases de compétences et de bénéficier d'effets de réputation qui leur donnent accès à un vaste éventail de marchés, qu'il s'agisse de marchés locaux ou de marchés extérieurs. L'acquisition de cette autonomie est constitutive d'une sorte d'*assurance* contre les chocs spécifiques au bénéfice à la fois de ces entreprises et des territoires qui les accueillent.

Cette gradualité peut, aussi, être le fruit du ralentissement des migrations de firmes ou d'établissements qui résulteraient des coûts de délocalisation supportés par les entreprises. 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 localisation : 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 s'inscrit aussi dans le mode de fonctionnement des marchés locaux, notamment du marché 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 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 locale 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 de travailleurs entre firmes 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 firmes, soit à l'augmentation de salaire destinée à les retenir. Une forte différenciation des produits, caractéristique d'une croissance monopolistique, rend profitable pour chaque firme de chercher à débaucher les travailleurs d'autres firmes. Les hausses de salaire et de

prix qui s'ensuivent ont peu ou pas d'effet sur la demande. En revanche, les transferts de connaissance via les transferts de main-d'œuvre accroissent la performance des firmes et favorisent la croissance du territoire. Une faible différenciation des produits conduit les firmes 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.

### 3. Nature et enjeu des liaisons territoriales

Mettre ainsi l'accent sur la restructuration des territoires conduit à réviser notre façon d'appréhender les liaisons territoriales. Suivant l'acception classique, y compris dans la nouvelle économie géographique, ce sont les relations interindustrielles ou les relations de demande considérées dans un univers où les agents économiques sont pleinement coordonnés. Leur intensité et leur densité sont déterminantes des avantages détenus. Suivant notre perspective, ce sont des relations entre agents qui commandent les choix arrêtés en réaction aux informations communiquées par l'environnement et notamment par les marchés, et dont l'objet est de coordonner les activités productives. Elles sont décisives du degré de gradualité des ajustements face aux déséquilibres.

#### 3.1. Des relations créatrices d'avantages spécifiques

Les avantages locaux sont de deux ordres : des avantages génériques et des avantages spécifiques. Les premiers résultent de la disponibilité d'infrastructures, du versement de subventions ou de l'octroi de réductions fiscales. Ils sont qualifiés de génériques dans la mesure où ils ne sont pas liés à un territoire particulier et, de ce fait, organisent la concurrence entre eux, avec des gagnants et des perdants. Les seconds résultent des relations coopératives ou non coopératives que les acteurs de l'innovation (dont les firmes) nouent entre eux au sein même du territoire et qui en deviennent un attribut particulier. Ces relations ne sauraient être ramenées aux liens d'achat et de vente entre secteurs ou entreprises. Ce sont les relations mises en œuvre pour assurer la coordination entre activités. 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 transformations 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 *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 la firme, les relations de coopération entre firmes (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 firmes, et ce d'autant plus que les coûts de transport ou de communication sont significativement diminués.

### 3. L'évolution des critères d'implantation des firmes et de formation des « clusters »

L'analyse des résultats de 159 études de cas relatives à des « clusters » dans différents pays et différentes industries fait apparaître des évolutions significatives. Si l'on compare avant et après 1970, les variables qui jouent un rôle dans la formation des « clusters » ont changé. Les variables qui ont perdu de l'importance sont la position géographique de la région, sa structure industrielle, les événements historiques et les événements purement aléatoires. En revanche, les variables qui ont gagné en importance sont le système public d'enseignement et de recherche, les parcs technologiques, la disponibilité de capital risque et la qualité de vie. La plupart de ces variables dépendent de mesures de politique économique. Elles sont liées au capital humain. La plupart des différences entre « clusters » suivant qu'ils sont apparus avant ou après 1970 sont aussi celles que l'on observe entre « clusters » de haute et de basse technologie, ou entre industries intensives ou non en connaissances. Les mécanismes d'auto-renforcement propres aux « clusters » de haute technologie résultent d'essaimages (*spin-offs*) et du soutien des firmes existantes aux firmes naissantes (*start-ups*).

Source : Brenner, Mühlig, 2007.

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 firmes de minimiser les relations de proximité sans pour autant mettre en cause leur propre stabilité.

### 3.2. Le nécessaire couplage entre relations de proximité et relations externes

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-firmes 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 firmes), ou coopératives. Ainsi, les 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, tournent au ghetto scientifique quand les entreprises, notamment les plus petites, se heurtent au manque de ressources matérielles et organisationnelles requises pour maintenir les conditions de leur croissance. Ces ressources, elles ne peuvent 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 firmes, 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 firmes 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.

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, qui sont d'autant plus fortes que l'intégration économique est plus poussée, 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 firmes 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 coordi-

nation des processus de transformations 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 — un avion par exemple — peuvent être rationnellement produits 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 un certain seuil de densité. L'objectif central de l'action publique devrait être de contribuer à atteindre ce seuil. Elle contribuerait alors autant à la cohérence des territoires entre eux qu'à la performance de celui sur lequel elle s'applique.

## 4. L'action publique entre incitations et coordination

En dépit de leur relative simplicité pour les décideurs, les politiques de développement local essentiellement centrées sur des secteurs ou des technologies prédéterminés, déconnectées de toute considération de régulation, quelle que soit la dimension géographique retenue, ne donnent pas les résultats généralement espérés. Si elles parviennent à renforcer la capacité d'attraction d'un territoire en jouant sur les incitations, ce n'est souvent que temporaire si elles ne sont pas relayées par des actions visant explicitement la coordination entre acteurs.

### 4.1. La nature de l'action publique

L'action publique, dans son acception classique, est censée pallier les défaillances de marché assimilées à des imperfections du marché définies comme un écart par rapport aux conditions de pleine concurrence. Les politiques publiques locales seront, cependant, inopérantes ou dangereuses si elles consistent, seulement, à proposer des avantages génériques aux firmes susceptibles de s'implanter ou aux firmes 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 régions et ont, principalement, pour conséquence de diminuer les coûts des changements de localisation et, par suite, de rendre 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. Les politiques publiques locales qui finissent par n'être que des stratégies de compétitivité, c'est-à-dire des stratégies de parts de marché, sont

d'autant moins appropriées que les territoires ne sont pas en concurrence comme le sont des entreprises. De telles stratégies, ou simplement l'absence de stratégie coopérative entre régions, se traduisent au mieux par des écarts significatifs de taux de croissance avec des gagnants et des perdants conduisant à une structure durablement dualiste. Au pire, elles se traduisent par de fortes fluctuations du produit et des parts dans le revenu global des régions concernées témoignant de l'enchaînement des déséquilibres.

L'action publique, dans la perspective retenue ici, est censée assurer la stabilisation et donc la pérennité des territoires concernés : la stabilité est, ici, le véritable bien public. L'objectif est de réguler le processus de destruction créatrice au niveau local en permettant que le renouvellement du tissu productif incluant la redéfinition des frontières entre firmes soit possible sur des territoires dont l'existence dépend, non de dotations initiales, mais de la capacité locale de création de ressources productives. L'action publique, loin de restaurer ou de mimer un état mythique de concurrence, soutient ce que d'aucuns appellent des connexions de marché qui sont autant de moyens de coordination et qui ont une double dimension — locale et globale. Son efficacité reste subordonnée à une taille minimale de la région administrée ou à l'existence de coopérations interrégionales qui doivent permettre d'internaliser dans les décisions le fait que le développement des uns profite aussi aux autres.

## 4.2. Les moyens de l'action publique

Les actions qui aident à la coordination entre agents 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 en créant des ressources en excès, conformément, en l'occurrence, à ce que sont les sources de la croissance des firmes (Penrose, 1959). Il s'agit d'aider à la mise en œuvre d'avantages *spécifiques*, et de créer des externalités interrégionales aussi bien que locales, susceptibles de

rendre stables les choix de localisation. Il s'agit d'augmenter les coûts de changement de localisation en même temps que de favoriser des restructurations internes. L'un des enjeux est *l'entrée de nouvelles firmes*. Celle-ci dépendra à la fois de la configuration des marchés de produit, internes et externes, des conditions qui prévalent sur les marchés du travail et des conditions de financement. Les aides publiques ne sauraient, dans cette perspective, être conditionnées à la réussite d'une stratégie particulière de l'entreprise. Des changements dans l'environnement économique peuvent rendre nécessaire pour ces entreprises de changer de stratégie. Il s'agit, alors, de faire en sorte que ce changement puisse être absorbé par le territoire.

D'une manière générale, pour que l'innovation soit viable, il n'est pas souhaitable que des perturbations excessives se produisent sur les marchés. Aussi les politiques publiques doivent-elles viser autant le mode de fonctionnement des marchés que l'implantation de nouvelles technologies ou une baisse des coûts de production, d'entrée ou de transport. C'est en satisfaisant les conditions de coordination *in situ* que l'on changera les anticipations dans le bon sens et que les choix stratégiques seront d'emblée non seulement cohérents mais aussi efficaces. Ces conditions relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler les imperfections de la concurrence.

## 5. Conclusion

La Silicon Valley reste la référence, y compris à des échelles géographiques plus petites. Ce qui la caractérise c'est la diversité des réseaux de relations internes et externes, le fait que les réseaux externes relèvent aussi de la coopération et participent non seulement de la réduction des coûts de transaction, mais aussi de la mobilisation des capacités de la force de travail et de l'accumulation de capital humain. Cette *densité* des réseaux lui confère la capacité d'adaptation et de changement, car c'est elle qui permet de limiter les goulets d'étranglement.

La leçon générale à en tirer est que l'action publique a pour tâche primordiale d'aider à constituer un réservoir interne et externe de compétences, en promouvant l'organisation de marchés et de réseaux. Les modalités concrètes sont multiples et passent par la mise en place de règles de marché, de structures de formation, de structures de coopération entre firmes ouvertes sur l'extérieur dont l'objet est de favoriser les *restructurations* internes de manière à éviter aux régions d'être piégées dans des états de croissance faible ou, pire encore, de subir des processus cumulatifs de délocalisation. 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 ont un but *global* de favoriser la coordination étape après étape des agents économiques et notamment la coordination des investissements complémentaires ou concurrents qui conditionnent la croissance. Il s'agit, en l'occurrence, de faciliter le développement conjoint des territoires au lieu de considérer que le succès de l'un doit se faire au détriment d'un autre.

#### 4. Des technopoles aux pôles de compétitivité : brèves leçons de l'expérience

Le soutien aux technopoles a fait partie de l'arsenal des politiques publiques dont la cible était le développement des nouvelles technologies. L'expérience a montré que le succès de certaines agglomérations de ce type était le résultat de leur capacité à évoluer. Un cas emblématique est sans doute celui du parc de Sophia Antipolis. Sa construction a été initialement engagée sur la base d'un strict volontarisme politique imposant des implantations d'organismes ou d'établissements fortement liés à la puissance publique. Elle s'est poursuivie en bénéficiant des stratégies de grandes firmes multinationales, souvent d'origine américaine, qui ont saisi l'opportunité qui leur a été offerte d'implanter des établissements de R&D dans le cadre d'une segmentation territoriale de leur activité productive. La révision de ces stratégies et la fermeture des établissements en question s'est ensuite trouvée contrebalancée par le développement d'un nombre significatif de petites firmes souvent issues d'un essaimage d'activité mis en œuvre par les cadres de ces établissements. C'est bien la capacité d'évolution du territoire qui est ici en cause autant que les avantages génériques qui le qualifient. Elle tient avant tout à l'accumulation locale de capital humain. C'est cette capacité qui est, aujourd'hui, explicitement mise en avant avec la politique des pôles de compétitivité. Une entreprise sera, en principe, subventionnée, non pas parce que ses produits relèvent de la haute technologie, mais parce que son activité s'inscrit dans un réseau de relations partenariales, locales ou extérieures, de concurrence et de coopération, qui lient entre eux les acteurs de l'innovation. Par voie de conséquence, les pôles sont, certes, définis par un périmètre géographique, mais les relations concernées débordent de ce périmètre. Leur dimension n'est pas exclusivement territoriale. Les activités nées au sein de la technopole s'organisent suivant deux axes relationnels, l'un qui reste local, l'autre interterritorial. Ainsi le pôle SCS (solutions communicantes sécurisées) déborde largement le cadre géographique de Sophia Antipolis et concerne des entreprises identifiées dans le périmètre de la région administrative (Provence-Alpes-Côte d'Azur) dont la capacité innovatrice résulte aussi du réseau de relations extra régionales dans lequel elles s'insèrent.

C'est dans cette perspective que doit être analysée la politique des pôles de compétitivité. Le but affiché est bien de soutenir la constitution de réseaux locaux de relations entre les différents acteurs de l'innovation — petites et grandes entreprises, recherche publique — qui concernent les différentes phases de l'innovation et doivent aider

ces acteurs à s'inscrire dans le phénomène de globalisation. Le pôle de compétitivité ne constitue pas une alternative à la dispersion spatiale, mais la base indispensable pour participer au réseau global qui est le niveau auquel sont obtenus les rendements croissants. Il regroupe des activités à la fois *diversifiées* et *complémentaires*, qui correspondent à des *technologies diffusantes*. La nature des relations mises en œuvre localement favorise la création de ressources et la pérennité des activités définies non pas en se référant aux biens ou services échangés mais comme activités de découverte et d'estimation des besoins, de recherche et développement, de conception, d'exécution et de coordination des processus de transformation physiques, de commercialisation des produits. Ces relations de proximité sont couplées avec des relations externes, au point d'ailleurs que le pôle a lui-même une dimension interrégionale ou internationale. La réalité et l'efficacité des pôles sont dépendantes des formes que prend l'organisation territoriale des interventions publiques.

En fait, l'analyse du rôle des pôles de compétitivité, tels qu'ils sont retenus pour servir de référence à l'action publique, conduit à poser la question du périmètre géographique pertinent pour cette action. Ce périmètre doit être suffisamment large pour que l'action publique ne s'inscrive pas dans la seule perspective de concurrence fiscale ou sociale entre territoires. En outre, les coopérations interterritoriales doivent être d'une ampleur suffisante pour pallier les effets d'une taille trop petite. Les pôles de compétitivité doivent pouvoir répondre à ce double objectif en étant soutenus au double motif de l'existence de relations coopératives internes et externes et de la nécessaire intervention combinée de plusieurs échelons territoriaux. Cette dernière dimension est particulièrement importante, même si elle remet en cause une vision simple et tranchée de la subsidiarité. Il peut en effet arriver que le soutien conjoint de pouvoirs publics de différents niveaux territoriaux s'avère nécessaire au développement cohérent de différents territoires.

## Références bibliographiques

- BALDWIN R. E., MARTIN P., et G. OTTAVIANO, 2001 : « Global Income Divergence, Trade, and Industrialization : the Geography of Growth Takeoffs », *Journal of Economic Growth*, 6 : 5-37.
- BRENNER T. et A. MÜHLIG, 2007 : « Factors and Mechanisms Causing the Emergence of Local Industrial Clusters — a Meta-Study of 159 cases », presented at the DRUID Summer Conference on *Appropriability, Proximity, Routines and Innovation*, Copenhagen June 18-20 2007.
- FUJITA M., P. KRUGMAN et A. VENABLES, 1999 : *The Spatial Economy*, Cambridge, Mass. : MIT Press.
- GAFFARD J.-L. et F. SARACENO, 2007 : « International Trade and Domestic Distortions : Modelling the Transition Process », *Document de travail OFCE*, 18-2007.
- KRUGMAN P. et A. J. VENABLES, 1995 : « Globalization and the Inequality of Nations », *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 857-880.
- MARTIN P. et G. OTTAVIANO, 1996 : « Growing locations: Industry Location in a Model of Endogenous Growth », *European Economic Review*, (43) 2 : 281-302.
- PENROSE E., 1959 : *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford : Oxford University Press. Reed 1995.