

# DÉVELOPPEMENT LOCAL ET GLOBALISATION

## Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités interrégionales et l'attractivité des territoires

**Jean-Luc Gaffard \***

*Directeur du Département innovation et concurrence de l'OFCE*

*Université de Nice-Sophia Antipolis et Institut Universitaire de France*

*La nouvelle économie géographique repose sur des modèles cœur-périphérie et conclut que les inégalités régionales sont nécessaires pour soutenir la croissance et assurer le bien-être par le canal de la baisse des prix. Il serait dès lors malvenu d'entraver le libre jeu du marché, de s'opposer aux inégalités utiles de capacités de développement ou aux mouvements nécessaires de localisation. Seul un principe d'équité devrait guider des politiques régionales, conçues comme des politiques structurelles et ramenées à des transferts de revenu.*

*Cependant, le développement local est toujours possible pourvu que les relations de complémentarité, tant internes qu'externes, aient atteint un certain seuil de densité. En outre, les inégalités de développement sont préjudiciables à la croissance et au bien-être global. Dans cette perspective, les politiques régionales procèdent de stratégies de croissance. Plutôt que de focaliser sur les technologies et les institutions et d'exacerber la concurrence entre régions, elles doivent traiter des problèmes de coordination, c'est-à-dire contribuer à atténuer les fluctuations issues des mouvements de localisation en aidant à maintenir ou à rétablir les relations de complémentarité aux niveaux régional et interrégional.*

\* Je remercie Jean-Paul Fitoussi, Flora Bellone et Francesco Saraceno pour leurs commentaires sur une version préliminaire de cet article.

jeanluc.gaffard@ofce.sciences-po.fr

La libéralisation des échanges et plus généralement la globalisation de l'économie peuvent aller de pair avec un creusement des inégalités interrégionales de revenus et mettre en péril des régions entières. Les gains associés au développement des échanges et aux différentes formes de spécialisation sont, cependant, indéniables. En deçà d'une certaine taille et d'un certain niveau de développement, il n'y a pas de place pour un développement autocentré. Deux questions se posent alors, liées l'une à l'autre. La première est celle de la possibilité d'un développement équilibré des régions. La seconde est celle de la nature de la relation qui lie les performances globale et locale au degré des inégalités interrégionales de développement.

La réponse à ces questions est déterminante du jugement que l'on peut porter à la fois sur l'attractivité des territoires et sur la nature des politiques publiques locales de développement à mettre en œuvre. Elle est essentielle quant au devenir de l'Europe élargie. S'il s'avérait que les formes dualistes de développement sont inévitables, que la croissance globale dépend positivement de la concentration spatiale des activités, et dans le cas où cette concentration se solderait par des pertes de bien-être dans les régions défavorisées, le seul objectif des politiques régionales ou locales serait un objectif d'équité, et le moyen pour y parvenir serait de réaliser un transfert partiel des gains de la libéralisation des échanges. Si, au contraire, il s'avérait que la croissance globale est d'autant plus forte qu'elle est plus équilibrée géographiquement, alors l'enjeu des politiques régionales ou locales serait directement un enjeu d'efficacité et leurs moyens ne relèveraient plus des simples opérations de transfert, sans qu'il soit alors besoin de se poser un problème d'équité ou de bien-être.

Les changements technologiques répétés et la globalisation des marchés s'inscrivent dans ces processus de destruction créatrice que décrivait Schumpeter (1943) et dont il faisait la caractéristique principale de l'évolution des économies de marché. L'un des aspects de ces processus est la restructuration spatiale des activités économiques, leur mobilité géographique et la fragilité des équilibres de localisation. Les modèles cœur-périphérie de la nouvelle économie géographique sont souvent invoqués pour rendre compte de ce processus. Ils mettent l'accent sur l'existence de mécanismes d'agglomération des activités dans les régions centre qui se font au détriment de régions périphériques dédiées à des activités traditionnelles ou de régions en difficulté du fait du déclin de leurs activités principales. Pourtant, ni théoriquement, ni empiriquement, ces modèles n'emportent l'adhésion. Certes, il est vrai que le développement s'organise autour d'un renforcement des grandes agglomérations urbaines, et de ce que l'on pourrait appeler, en se référant à Marshall (1920), des districts industriels, qui sont ces agglomérations d'activités industrielles et de services, pour

partie semblables, pour partie complémentaires, organisées pour servir des marchés extérieurs, souvent, des marchés mondiaux. Cependant, les modèles cœur-périphérie reposent sur l'idée qu'il existerait une sorte d'attracteur unique pour chaque région, commandé par des propriétés technologiques, l'un correspondant à un développement fort, notamment en termes de capacités technologiques, l'autre à un développement faible. Or, si nul ne peut nier l'existence de phénomènes concrets de polarisation, nul ne peut non plus les qualifier de phénomènes systématiquement naturels qui seraient attribuables aux seules propriétés des technologies ou à la géographie physique. Par ailleurs, il est rien moins qu'évident que la dynamique économique se réduit à des phénomènes de convergence vers des équilibres de croissance particuliers. Elle peut prendre cette forme sous certaines conditions souvent très restrictives. Elle peut aussi prendre la forme de fluctuations plus ou moins erratiques. Un résultat unique est généralement déduit de données exogènes sur la technologie et les préférences, alors que des fluctuations endogènes résultent des conditions de coordination entre agents et sont assez indépendantes des données technologiques.

Suivant cette dernière perspective, l'efficacité repose sur la capacité à atténuer des fluctuations issues des mouvements de localisation dont il est difficile de soutenir qu'il s'agit de fluctuations optimales tant elles peuvent être fortes. Aussi peut-on présumer que, d'une part, un développement équilibré des régions est possible dans un environnement globalisé, d'autre part, la limitation des inégalités de développement peut constituer un facteur de croissance, mais sous des conditions de *coordination* régionales et interrégionales particulières. La thèse qui sera défendue est double : un développement local est pérenne pourvu qu'il s'inscrive dans le cadre d'un réseau dense de relations de complémentarité à la fois internes et externes ; la performance globale est tributaire du degré d'égalité de développement, lui-même garanti par cette même densité des relations de complémentarité. Une telle thèse, articulée sur l'idée qu'il faut limiter les fluctuations perçues comme dommageables à la croissance moyenne, a des conséquences en termes de politique économique. Au lieu de plaider directement en faveur de politiques concentrées sur la recherche des baisses de coût et sur des réformes dites structurelles principalement dédiées à rendre plus flexibles les salaires, l'accent sera mis sur la capacité des interventions publiques à favoriser, au niveau local et interrégional, les coordinations nécessaires entre agents dans un contexte caractérisé par l'émergence de déséquilibres, l'incertitude et l'irréversibilité.

## I. Un développement équilibré des régions est possible dans un monde globalisé

Dans un monde, certes globalisé, mais où les dotations de ressources primaires jouent un rôle très secondaire dans la localisation des activités, les conditions de *coordination* entre agents économiques deviennent essentielles. C'est la raison pour laquelle la plupart des territoires sont éligibles au développement. La globalisation des relations économiques, loin de constituer un obstacle, peut, si elle est maîtrisée, devenir un facteur de ce développement.

### I.1. Croissance endogène et diversité des équilibres de localisation

La croissance économique ne résulte pas simplement de la croissance de facteurs primaires (le travail) ou de facteurs ramenés à l'état de facteurs primaires (la productivité du travail censée rester exogène). Elle résulte de changements qualitatifs, en fait des innovations technologiques qui se traduisent par des rendements croissants. Ce ne sont pas les rendements croissants par eux-mêmes, qui garantissent une croissance régulière, mais la *cohérence* de l'accumulation des différents facteurs de production. Il ne peut y avoir croissance régulière, en l'absence de croissance de la population et de progrès technique exogène, que si, parallèlement à l'accumulation de capital physique, il y a accumulation de compétences ou de connaissances à un rythme bien déterminé. Celle-ci permet d'accroître la productivité du travail (Lucas, 1988), ou d'élargir la gamme disponible des biens d'équipements (Romer, 1990) ou de consommation (Grossman et Helpman, 1991), et de renforcer ainsi la division du travail. Dans cette perspective, la différenciation des produits, l'accroissement de leur nombre qui exprime un approfondissement de la division du travail sont autant d'aspects caractéristiques du processus d'évolution. Ils ont, évidemment, une dimension géographique. Cette dimension est double. L'opportunité existe d'échanges, qui conduisent, non seulement, à des gains mutuels, mais aussi à une convergence des performances, en termes de gains de productivité. Néanmoins, la diversité des conditions initiales peut rendre inéluctable un partage de type cœur-périphérie sanctionnant des divergences de ces mêmes performances.

D'un côté, les échanges interterritoriaux portent sur des biens, certes différenciés, mais similaires quant à l'effet de leur production sur la croissance de la productivité. Ils ne sont plus déterminés par les dotations de facteurs primaires, et pour cette raison ils peuvent favoriser un développement géographiquement harmonieux. Ainsi, quand la rentabilité et la croissance dépendent de la variété de biens disponibles qui ont la propriété d'être complémentaires et qui sont

produits dans des conditions de concurrence monopolistique, l'entrée de nouvelles firmes dans une aire géographique donnée 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'élargir la gamme des biens disponibles, d'accroître la division du travail, et par suite, du fait de la complémentarité locale 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 entre eux entraînerait les producteurs de biens finals à utiliser des méthodes de production plus détournées (à accroître la division du travail), ce qui augmenterait la taille des marchés de biens d'équipement. Tout dépend, ici, du niveau des coûts d'entrée, de l'élasticité de substitution entre biens d'équipement, de l'élasticité de substitution entre biens d'équipement et travail direct, et de la part de ce travail dans la production de biens finals qui commandent le jeu de la complémentarité productive (Ciccone et Matsuyama, 1996).

D'un autre côté, dès que l'on abandonne l'hypothèse de rendements partout décroissants et d'identité des technologies disponibles, les différences de capacité d'apprentissage, les écarts de croissance des rendements sont générateurs de phénomènes d'enfermement, de trappe à sous-développement et, plus généralement, de divergence des performances de croissance entre territoires. Les conditions initiales deviennent importantes. Elles font qu'il existe une multiplicité d'équilibres de croissance et, par suite, un développement géographiquement différencié. Ce type d'analyse, commun à l'approche évolutionniste et à la théorie de la croissance endogène, conforte l'idée qu'il existe une forme dominante de la configuration de l'espace, en l'occurrence, un modèle cœur-périphérie ou une structure dualiste qui serait le résultat des spécificités locales, que celles-ci résultent de l'histoire ou qu'elles soient anticipées. Ces spécificités concernent les coûts de transport et les coûts de production qui reflètent les propriétés de la technologie et les prix des facteurs de production (Krugman, 1991, 1995). Les différences de performances sont attribuées à ces spécificités sans véritable considération des processus qui leur ont donné naissance. Certains territoires seraient par nature destinés au développement, d'autres au sous-développement. Ainsi l'Europe se partagerait-elle inéluctablement entre un cœur 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 d'un changement des conditions initiales, c'est-à-dire de changements exogènes des données relatives aux coûts. Prenons l'exemple de deux régions R1 et R2 en situation quasi-autarcique entre lesquelles la production est à peu près également répartie du fait du niveau élevé des coûts de transport.

Une diminution de ces coûts peut déterminer une division interrégionale (ou internationale) 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 (Krugman et Venables, 1995). 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. L'interaction entre l'évolution des coûts de transport et celle des coûts de production incluant l'impact d'effets externes locaux joue en l'occurrence un rôle décisif.

L'existence de *complémentarités* d'offre ou de demande permet de comprendre pourquoi des situations asymétriques peuvent apparaître alors même que des situations symétriques restent possibles. Les chocs qui affectent des activités complémentaires font démarrer un processus *cumulatif* d'interactions mutuelles où le changement d'une activité est continuellement suivi de celui des autres activités suivant un processus essentiellement circulaire (Matsuyama, 1995a, b). Ce sont ces processus circulaires et endogènes qui expliquent l'existence de fluctuations, ainsi que l'ont montré de nombreux auteurs tels que Hicks (1950), Kaldor (1985), Kalecki (1939), Myrdal (1957) ou Nurkse (1953) (*ibid.*). Le principe de base est facilement démontré (Matsuyama, 1995a). Prenons le cas de deux régions R1 et R2 dotées initialement de manière strictement symétrique, mais confrontées à la mobilité du capital. En l'absence de toute complémentarité, le taux de rendement du capital dans chaque région est une fonction décroissante de la part de capital détenu par cette région. Un seul équilibre existe qui correspond, par exemple, à une affectation 50-50 de ce capital entre les deux régions. S'il existe des complémentarités qui font que le taux de rendement du capital est décroissant, puis croissant et enfin décroissant de la part du capital, il existe trois équilibres distincts. L'un est un équilibre symétrique: il est instable. Les deux autres sont des équilibres asymétriques stables, soit que la plus grande part du capital est allouée à la région R1, soit qu'elle l'est à la région R2. Il aura suffi pour cela que l'une des deux régions dispose à un moment donné d'une part légèrement majoritaire du capital. L'intérêt de l'exercice est de montrer comment, du fait de complémentarités, des conditions, notamment technologiques, différentes peuvent émerger d'une situation initiale de parfaite égalité. La convergence vers l'un ou l'autre équilibre ou les fluctuations entre ces équilibres dépendent de petits événements éventuellement *aléatoires* (Matsuyama, 1995a).

En l'occurrence, ce sont les fondamentaux (technologie et préférences) et des aléas les affectant qui déterminent les caractères d'équilibres géographiques forcément très divers.

## 1.2. Ajustements endogènes et diversité des profils géographiques d'évolution

Toutefois, les avantages de localisation associés aux relations de proximité, loin de préexister ou d'être le fruit de changements exogènes, sont, quelle que soit leur nature, le résultat d'une *évolution* qui peut emprunter des sentiers variés. L'existence 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 (Glaeser, Kallal, Scheinkman et Shleifer, 1992; Henderson, Kuncoro et Turner, 1995; Henderson, 1997). Mais le problème est moins de signaler leur existence et leur degré que de comprendre comment elles ont pu être construites 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. Dès lors, ce qui importe ce n'est pas tant l'*existence* et le *degré* des complémentarités que la manière dont elles ont été *construites* et *conservées*. Le problème posé est, alors, celui des conditions de coordination entre agents.

Ces conditions peuvent concerner des structures d'information qui existeraient préalablement à des échanges supposés alors équilibrés, ou des informations produites en chemin par des marchés nécessairement en déséquilibre. Dans le premier cas, s'il existe des phénomènes de complémentarité, comme il a déjà été souligné, plusieurs équilibres sont possibles et des phénomènes de *trappe à sous-développement* peuvent se produire (Matsuyama, 1995b). Dans le deuxième cas, les *ajustements aux déséquilibres* dus à différents types de chocs d'offre ou de demande, symétriques ou asymétriques détermineront 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 aussi bien que les structures qui les portent. Ils sont, notamment, 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* des externalités.

Ainsi, la *dynamique économique endogène* compte plus que les conditions initiales. 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, et donc préalablement dans la coordination d'investissements complémentaires, ce d'aucuns appellent le *big push* (Murphy, Shleifer et Vishny, 1989a, b). 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. Des ajustements effectués dépendent ce maintien ou une rupture prolongée.

La croissance et, plus encore, le rattrapage d'un retard de développement (qui caractérisera une région sous-développée ou une région en déclin par suite du recul de l'activité de vieilles industries), sont ainsi subordonnés à la mise en œuvre de complémentarités locales et interrégionales. Il s'agit à la fois 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, 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 (Kaldor, 1965; Lucas, 1993). Ces conditions ne sont pas réunies *ipso facto*. Elles le sont, si elles le sont, au terme d'un processus de coordination dont l'enjeu est la résorption des déséquilibres que créent les chocs ou simplement le choix d'innover.

L'innovation ouvre, en effet, une période de *transition* porteuse de *déséquilibres* qui modifie la relation de complémentarité intertemporelle entre investissement (création de capacité de production) et consommation finale (Hicks, 1973). Elle implique, au niveau des entreprises, une *rupture* entre des coûts unitaires courants qui augmentent (du fait des coûts de construction des nouvelles capacités productives) et des recettes dont le rythme d'évolution est transitoirement inchangé (Amendola et Gaffard, 1998). Dans ce contexte, il n'est guère possible d'augmenter, ne serait-ce que temporairement, les prix courants au risque de décourager les clients potentiels et d'entraver le processus d'accumulation du capital (Amendola, Gaffard et Musso, 2003, 2004). L'offre et la demande ne sont plus cohérentes entre elles au cours du temps. Le rétablissement de cette cohérence suppose de recourir à un financement externe aux entreprises.

L'innovation implique des changements dans la *structure de la demande de travail* de telle sorte qu'apparaissent des inadéquations

entre l'offre et la demande par qualifications (Amendola et Gaffard, 1998). Ces inadéquations doivent être, progressivement, levées pour que l'évolution soit viable. Tout dépend, alors, des conditions qui prévalent sur les marchés de travail (internes aussi bien qu'externes). Une mobilité géographique et professionnelle suffisante est requise, qui prévient des variations trop importantes et erratiques des taux de salaire susceptibles d'engendrer des distorsions de la capacité productive. Ainsi, une hausse excessive des taux de salaire des qualifications les plus recherchées sera un obstacle à la constitution des capacités productives correspondantes (laquelle exige du temps), 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 de zone), soit de restructurations locales de la main-d'œuvre par apprentissage et formation qui favorisent le glissement des compétences dans les directions recherchées. Une complémentarité est ainsi obtenue entre l'offre et la demande de travail qui ne transitent que très partiellement par des variations de salaires.

L'innovation implique une *rupture* entre la structure de la demande locale et celle de l'offre, notamment pour des niveaux bas de revenus. La compatibilité entre l'offre de produits (et de services) réalisés dans une région déterminée et la demande requiert alors que celle-ci soit très largement une demande externe à la région. En fait, il n'y a pas de processus d'innovation localisé qui ne soit viable sans une expansion de la demande dont la source est pour partie externe, c'est-à-dire sans l'existence de complémentarités de demande entre régions.

En résumé, le développement local est bien davantage subordonné à la capacité de *créer* et de *conserver* des relations de complémentarité de différentes natures (complémentarités productives, complémentarité entre offre et demande, complémentarités de demande) qu'aux propriétés intrinsèques des technologies.

### 1.3. La dimension locale de l'organisation industrielle

La mise en œuvre des complémentarités requises exige des formes appropriées d'organisation industrielle dont l'enjeu est la coordination des activités qui commandent les performances des entreprises. Ces activités concernent la découverte et l'estimation des besoins des clients, la recherche, le 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 qui doivent être progressivement *acquises* et *maintenues*. Ces activités, pour une large part complémentaires mais dissemblables (i.e. faisant appel à des compétences distinctes), exigent une coordination aussi bien quali-

tative que quantitative, jamais complètement atteinte, toujours à maintenir. Il existe trois types de relations qui permettent d'organiser et de coordonner les activités productives et dont l'enjeu est *l'acquisition d'information*: les relations de direction internes à la firme, les relations de coopération entre firmes et les relations de marché (Richardson, 1972). Ces relations de direction, de coopération et de marché ont toutes une double dimension, *globale et locale*. La localisation des firmes dans des environnements plus stables, qui leur permettent un accès plus facile aux sources de l'information technologique mais aussi et surtout de *l'information de marché*, constituent un facteur décisif de croissance. Il s'agit bien, en l'occurrence, pour les firmes de pouvoir échanger les informations pertinentes, de pouvoir les partager, de façon à obtenir les complémentarités requises, et ainsi bénéficier des externalités locales pécuniaires. L'existence de ces complémentarités locales constitue, d'ailleurs, un facteur de pérennité des choix de localisation dans la mesure où elle rend plus coûteuse les délocalisations du fait des pertes relationnelles et, par suite, des pertes de compétences que celles-ci entraînent.

Un dilemme existe cependant. D'un côté, les entreprises, soucieuses d'externaliser leurs risques et de réduire les irréversibilités, cherchent à minimiser les coûts de délocalisation. Mais, d'un autre côté, leur développement dans un périmètre géographique déterminé passe par la mise en œuvre de relations locales de complémentarité sources d'irréversibilité. De la façon dont ce dilemme est résolu dépend fondamentalement le degré de robustesse ou de fragilité du développement local.

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 que les entreprises concernées deviennent, par exemple, des sous-traitants généralistes, qu'elles aient la capacité d'élargir leurs bases de compétences et de bénéficier, le cas échéant, 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. Les relations de complémentarité requises existent, mais les ruptures occasionnées par d'inévitables chocs d'offre ou de demande ne mettent pas en danger les entreprises concernées. L'adaptabilité de ces dernières aux chocs successifs est décisive. Le mécanisme d'assurance leur en fournit un des moyens. Il s'inscrit, pour une large part, dans des mécanismes de marché.

La dimension locale des réseaux et marchés ne fait pas des territoires concernés des îlots qui peuvent se suffire à eux-mêmes. Ces

mêmes réseaux et marchés ont une dimension interrégionale. La spécialisation et la division interrégionales du travail, qui sont d'autant plus fortes que l'intégration économique est plus poussée, ont notamment comme conséquence le développement de *complémentarités interrégionales de demande*: la demande des habitants d'une région s'adresse partiellement aux entreprises des autres régions et vice-versa; une absorption domestique doit aller au même rythme que les gains de productivité. Ces complémentarités sont le fait de régions (ou de nations) qui entretiennent entre elles des relations d'échange inter et intra-industrielles dans un environnement de concurrence monopolistique (ou oligopolistique), c'est-à-dire caractérisées par un relatif attachement ou une relative captation de la demande. Elles constituent un facteur de stabilisation face à des chocs asymétriques. Imaginons une économie avec deux régions respectant ce critère de complémentarité de demande. Dans l'hypothèse d'un choc qui prend la forme d'un changement de préférences au bénéfice d'une région (R1) et au détriment de l'autre (R2), la complémentarité de demande a des effets multiples dont la résultante est théoriquement indéterminée. L'augmentation du revenu de la région R1, s'il est effectif, c'est-à-dire si l'accumulation supplémentaire de capital est effective, entraîne une augmentation partiellement compensatrice de la demande pour les produits de la région R2, qu'il s'agisse en l'occurrence de produits existants ou de produits nouveaux. La diminution du revenu de la région R2, en revanche, affaiblit le potentiel de croissance de la région R1. La résultante de ces effets et des rétroactions qui s'ensuivent dépend de la taille respective des régions, de la nature des ajustements effectués et des politiques mises en œuvre. L'existence de ces complémentarités de demande constitue un facteur de maintien des équilibres interrégionaux et, par suite, de développement local.

#### 1.4. Les politiques publiques locales

Quand les relations de complémentarité sont envisagées comme simplement constitutives d'une multiplicité d'équilibres pouvant faire l'objet d'un classement en termes d'optimum de Pareto, leurs effets négatifs sont censés être contrebalancés par différents mécanismes organisationnels (Matsuyama, 1995b). Des mécanismes de fusion sont possibles, mais qui peuvent cependant être à l'origine d'inefficacités techniques et de l'exercice indu de pouvoirs de marché. Des interventions publiques sont surtout imaginées. Elles sont censées pallier les défaillances de marché, corriger les imperfections de marché à l'équilibre. Les politiques publiques locales seront, cependant, inopérantes 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 stric-

tement 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 de transport, 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 instantanés. En fait, le problème n'est pas de parvenir, par le moyen des interventions publiques, à une diminution des coûts. Il est de s'ajuster aux déséquilibres qui ne manquent pas de survenir, d'influencer les mécanismes de marché hors de l'équilibre, c'est-à-dire de répondre aux défauts de complémentarité pour qu'ils ne dégénèrent pas en processus cumulatifs.

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 régions (ou pays) ne sont pas en concurrence comme le sont des entreprises. *« Coke et Pepsi sont presque de purs rivaux : seulement une fraction négligeable des ventes de Coca-Cola est à destination des travailleurs de Pepsi, seulement une fraction négligeable de ce que les travailleurs de Coke achètent sont des produits de Pepsi. Aussi, si Pepsi réussit, cela tend à se faire au détriment de Coke. Mais les principaux pays industriels, alors qu'ils vendent des produits en concurrence les uns avec les autres, sont aussi les principaux marchés d'exportation les uns des autres et les principaux fournisseurs d'importations utiles »* (Krugman, 1994). Le commerce international mais aussi interrégional n'est pas un jeu à somme nulle. C'est un jeu à somme positive dès lors que les complémentarités externes de demande atteignent un niveau suffisant. Aussi toute stratégie de compétitivité basée sur un principe de substitution est-elle porteuse d'une mauvaise utilisation voire d'une destruction des ressources en introduisant des perturbations dans les mécanismes du marché.

Une approche quelque peu différente des politiques publiques de développement local, souvent inspirée par une certaine représentation du fonctionnement des districts industriels tels que ceux de l'Italie centrale ou de l'Allemagne du Sud, consiste 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 intrarégionales, et de renforcer les secondes, dans le cadre des relations interrégionales. Il s'agit bien de créer, localement, du côté de la production, les conditions de rendements croissants et, par suite, un phénomène de *lock-in* propre à augmenter les coûts d'un changement de localisation et, ainsi, à dissuader les firmes d'y procéder. La viabilité de ce schéma de développement local est, évidemment, subordonnée au maintien d'une forte capacité à exporter les biens finals dont la gamme évolue au rythme autorisé par les capacités locales d'appren-

tissage. Le déclin de certains districts industriels et la globalisation des relations de toute nature dans des lieux géographiques comme la Silicon Valley révèlent les limites de cette approche qui reste, fondamentalement et trop exclusivement, inscrite dans une perspective de compétition interrégionale.

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 firmes de toutes tailles sont autant de phénomènes qui doivent conduire à mettre les relations de complémentarités locales et interrégionales au centre des objectifs des politiques de développement local. Comme en témoignent les échecs de la myriade des parcs scientifiques créés de par le monde, le renforcement par le haut des attributs locaux est de peu d'efficacité pour pousser aux nécessaires interdépendances entre les acteurs économiques régionaux. Il en est de même des interventions inappropriées des pouvoirs publics remettant en cause la rationalité intrinsèque des mécanismes de marché. En revanche, les actions qui aident à la coordination entre agents, notamment au travers d'ajustements graduels aux chocs, sont favorables au développement local pour la raison simple qu'elles permettent de conserver les relations de complémentarité.

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 de complémentarité nécessaires au développement. Ces politiques sont, naturellement, tournées vers le soutien aux entreprises de différentes natures, mais exerçant des activités complémentaires. Elles doivent, plus généralement, 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'un des objectifs primordiaux est de satisfaire le besoin d'adaptabilité des entreprises, de créer de quelque manière des ressources en excès. Il s'agit bien 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 bien d'augmenter les coûts de changement de localisation en même temps que de favoriser des restructurations internes. L'un des enjeux est naturellement la création locale d'entreprises, *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 de travail et des conditions de financement. D'une manière générale, il n'est pas souhaitable que les prix varient excessivement au gré des variations de

coût, que les salaires enregistrent trop vite et trop fort les pénuries temporaires de qualification, que les conditions d'accès aux financements externes favorisent une concurrence excessive en capacité (Amendola, Gaffard et Musso, 2004). Il appartient aux politiques publiques d'aider à satisfaire ces conditions. En d'autres termes, l'un de leurs objectifs principaux est le mode de *fonctionnement* des marchés, plutôt que directement l'implantation de nouvelles technologies ou une baisse des coûts de production, d'entrée ou de transport. C'est, d'ailleurs, 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.

Suivant cette perspective, 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 ou, plus exactement, elle peut constituer la base indispensable pour participer au réseau global qui est le niveau auquel sont obtenus les rendements croissants (Gordon, 1996). Il apparaît d'ailleurs que les zones géographiques les plus performantes sont celles qui sont caractérisées par l'agglomération d'activités à la fois *diversifiées et complémentaires*. C'est ce que semble de fait confirmer une analyse sur données françaises qui montre que les zones qui ont créé le plus d'emplois sont celles qui sont organisées autour de quelques secteurs et qui regroupent un grand nombre d'établissements parmi lesquels quelques grands établissements (Caroli, Combes, Magnac et Robin, 2001). C'est ce que semble aussi montrer l'étude des bassins d'emploi en France, qui conclut à l'effet dominant de la spécialisation et de la spécificité des activités sur l'effet de simple agglomération dans la détermination des gains de productivité des établissements regroupés en zones géographiques (Mulkay, 2004). C'est aussi ce que conclut une étude sur données néerlandaises qui montre que la croissance locale est davantage corrélée à la variété d'activités complémentaires les unes aux autres plutôt qu'à la variété d'activités indépendantes ou substituables, en termes d'emplois (Frenken et alii, 2004).

En bref, les relations internes de complémentarité sont à l'origine des effets externes locaux. L'autonomie des firmes leur garantit un accès à des marchés géographiquement et sectoriellement diversifiés. Ce type de structuration est, à l'évidence, un facteur d'attractivité et donc d'auto-renforcement du territoire. Elle ne met pas en contradiction rédhibitoire développement local et globalisation. Un développement spatialement équilibré est possible. Mais est-il souhaitable ?

## 2. Un développement équilibré des régions est un facteur de croissance

La question des relations entre inégalités et croissance reste controversée. L'analyse empirique conclut, cependant, à un effet négatif des inégalités de revenus et de patrimoine sur la croissance future. L'argumentation théorique avancée dans le cadre de modèles relevant de l'analyse économique des choix politiques est que de fortes inégalités de revenus déterminent la mise en œuvre de politiques de redistribution préjudiciables à la croissance. Elles impliqueraient, en effet, une taxation de l'investissement et, plus généralement, des activités de promotion de la croissance (Persson et Tabellini, 1994; Alesina et Rodrik, 1994). En fait, la question est plus générale. Deux situations alternatives peuvent prévaloir : soit une croissance forte qui produit une certaine égalisation des revenus primaires, soit, sous l'effet de chocs spécifiques et de politiques inadaptées, une croissance faible qui s'accompagne d'un creusement des inégalités de revenus primaires. Dans ce dernier cas, les politiques de redistribution vues sous le seul angle de l'équité se heurtent à l'objectif d'accroissement du niveau d'activité qui conditionne le redressement de la croissance. Simultanément, en effet, les prélèvements excessifs sur certains revenus primaires peuvent décourager leurs titulaires, et la redistribution en direction des bas revenus crée des trappes à inactivité. Ce cercle vicieux, repérable au niveau des revenus interpersonnels, l'est aussi au niveau spatial. Une politique de redistribution interrégionale des revenus est susceptible de créer des trappes à sous-développement dans les régions défavorisées, sans pour autant soutenir la croissance dans les autres régions. Des effets d'hystérésis spatiale peuvent se manifester qui sont préjudiciables à la croissance quand, en particulier, l'inscription spatiale des déséquilibres entraîne la dissociation entre les lieux de production et les lieux de vie et de consommation des populations défavorisées. Typiquement, les capacités de développement sont concentrées géographiquement, tandis que des zones entières entrent dans un processus cumulatif de sous-développement.

L'enjeu est, alors, de créer les conditions d'une croissance forte assortie d'une égalisation des revenus primaires, faute de quoi la croissance serait durablement affaiblie. Toutefois, pour comprendre cela, il faut considérer qu'il existe d'autres liens entre inégalités et croissance que ceux impliqués par les politiques de redistribution. La demande domestique et les relations de complémentarité en font partie et apparaissent comme particulièrement importantes quand le problème est élargi à sa dimension spatiale.

Si le développement local est possible dans un monde globalisé, les égalités de développement ne sont pas nécessairement souhaitables en

termes de performance et de bien-être global. Le problème posé est, alors, de savoir s'il existe vraiment un dilemme qui résulterait du fait qu'une intégration croissante serait source à la fois de croissance et d'inégalités. Deux positions se dégagent. L'une conclut que les inégalités de développement favorisent simultanément la croissance et le bien-être. L'autre maintient qu'il faut réduire les inégalités de développement dans la mesure où la croissance est d'autant plus forte que le développement est moins inégal.

## 2.1. Intégration, croissance et inégalités

L'expérience américaine et européenne des cinquante dernières années est révélatrice de la complexité des phénomènes. Les États-Unis connaissent une convergence soutenue entre des régions caractérisées par ce qui semble être une relative concentration sectorielle: l'automobile est à Detroit, les semi-conducteurs dans la Silicon Valley, le secteur de la banque et de la finance à New-York. L'Europe, de son côté, a une structure qui, par contraste, est qualifiée de polycentrique alors qu'elle a été caractérisée par un taux de croissance global d'abord plus fort, ensuite plus faible. Le rythme de convergence entre régions européennes a toutefois diminué à partir de la fin des années 1970, alors même que la croissance globale s'est affaiblie. Cette même Europe (Martin, 1997) connaît une convergence de performances entre régions (Sala-i-Martin, 1996), une convergence entre pays européens, mais une divergence entre régions à l'intérieur des pays (de La Fuente et Vives 1996; Quah, 1996). Dans ce contexte, la référence aux propriétés intrinsèques de la technologie combinées avec d'autres propriétés structurelles des facteurs, en l'occurrence le degré de mobilité de la main-d'œuvre, conduit à attribuer la convergence au jeu classique du rattrapage propre au modèle de croissance exogène et la divergence aux caractéristiques de la croissance endogène (Martin, 1997). Réduire ainsi la complexité et finalement se ramener aux fondamentaux permet de dissocier les problèmes structurels des problèmes de régulation en supposant ces derniers résolus. Ce faisant, l'essentiel de l'analyse est subordonné à la notion de bien-être global dont la définition est rendue moins délicate. En fait, une grande variété de résultats est possible qui traduit différentes hypothèses sur la valeur de paramètres clés.

Théoriquement, la possibilité d'un arbitrage entre croissance moyenne et convergence interrégionale existe. L'intégration commerciale entraîne l'agglomération et l'agglomération favorise l'innovation et la croissance, dès lors que l'investissement et l'innovation sont d'autant moins coûteux que la production est plus concentrée géographiquement (Martin et Ottaviano, 1996). Les phénomènes d'intégration économique ont des effets spécifiques sur la localisation des activités dans un contexte de croissance endogène. Quand la croissance procède

de rendements croissants liés à l'existence d'effets externes locaux, l'intégration favorise des mécanismes de concentration au bénéfice des régions dont le potentiel initial de gains de productivité est le plus élevé, c'est-à-dire, notamment dont la taille du marché est plus grande. L'efficacité globale et, donc, le taux de croissance global s'en trouvent accrus. Toutefois, s'il existe aussi des externalités interrégionales, l'intégration ne permet pas d'optimiser la performance globale. La mobilité des facteurs peut même empêcher que puissent être exploitées ces externalités. Une concentration excessive dans une région et son corollaire, le *sous-investissement* dans des activités porteuses d'externalités de l'autre région, sont à l'origine d'une situation sous-optimale (Bertola, 1993). Pour prévenir une telle distribution inefficace des ressources, il faut que les agents prennent en considération dans leurs calculs l'existence de ces externalités. Les équilibres de localisation dépendent, alors, du degré d'internalisation des effets externes interrégionaux. Les effets, en termes de bien-être et de croissance des politiques publiques dépendent du bilan, au demeurant difficile à effectuer, des effets externes inter et intrarégionaux.

Lorsque le taux de croissance dépend du rythme d'accroissement 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 et Ottaviano, 1999). Si ces externalités sont globales, c'est-à-dire si l'invention de nouveaux biens affecte négativement 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 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. Quoique cette région soit maintenue dans la production de biens qualifiés de traditionnels, ses consommateurs bénéficient de la *diminution 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. Le bien-être dans la région R2 s'accroît aussi pourvu que les coûts de transaction soient suffisamment bas (Martin et Ottaviano, 1999; Baldwin, Martin et Ottaviano, 2001). Le mécanisme des prix est censé jouer pleinement son rôle. Croissance, inégalités de développement et amélioration du bien-être individuel deviennent parfaitement compatibles. Non seulement, les inégalités de développement doivent être acceptées au nom de la croissance, mais elles ne sont pas préjudiciables au bien-être.

D'une manière générale, il faudrait créer les conditions de prise en compte des externalités, laisser opérer les changements de localisation et, le cas échéant, jouer sur l'impact des baisses de prix.

Dans un contexte d'immobilité relative de la main-d'œuvre, ainsi que nous l'avons vu plus haut, une intégration favorisée par la diminution des coûts de transport est censée engendrer une évolution marquée d'abord par la *concentration* des activités pour lesquelles les relations de proximité sont importantes, puis par une *redistribution* de ces mêmes activités guidée par les écarts de salaires (Krugman et Venables, 1995). Une première diminution des coûts de transport donne du poids aux relations de proximité et favorise la concentration. 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 (*ibid.*). Les inégalités de développement sont alors considérées comme *nécessaires* (ou inévitables) mais sont censées être *transitoires*. Des fluctuations de localisation sont elles-mêmes perçues comme bénéfiques. Elles ne doivent pas être entravées, et donc les écarts de salaires doivent apparaître et jouer leur rôle. Cette conclusion est, cependant, peu robuste: 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 (Bellone et Maupertuis, 2003). Cette remarque conduit immanquablement à s'interroger sur les déterminants de ces capacités locales d'apprentissage et d'innovation qui ne sauraient être dissociées des conditions d'adaptation aux déséquilibres.

L'idée que le développement du Nord vis-à-vis du Sud (suivant la terminologie retenue) a procédé de cette conjonction de la baisse des coûts de transaction (qui incluent coûts de transport des marchandises et coûts de diffusion des connaissances) et de la croissance d'effets externes localisés est sans nul doute une idée structurante. Elle permet de retracer les grandes lignes de force du développement à long terme (Baldwin, Martin et Ottaviano, 2001). On peut ainsi attribuer à la baisse des coûts de transport des marchandises les écarts de développement, et à la baisse des coûts de diffusion des connaissances les phénomènes

de rattrapage (*ibid.*). Cependant, la diminution des coûts n'est pas une affaire purement technologique. Elle dépend de l'évolution respective des offres et des demandes au cours du temps. Celle-ci peut être erratique du fait de défaillances de coordination. Il n'y a donc rien d'automatique dans le processus qui, par exemple, conduirait de la baisse des coûts de diffusion des connaissances à un rééquilibrage du développement.

Par ailleurs, et c'est ce qui importe ici, les jugements portés sur la relation entre croissance et inégalités de développement sont d'abord relatifs à une représentation, certes classique, mais contestable, de la notion de bien-être. Celle-ci est essentiellement définie en termes de surplus d'un consommateur représentatif maximisant une fonction d'utilité intertemporelle. Elle est déterminée par référence aux choix d'un observateur censé être omniscient (un planificateur) qui pourrait décider de subventions ou de déductions fiscales. Dans cette perspective, les inégalités de développement ne sont pas nécessairement préjudiciables au bien-être. Les consommateurs des régions défavorisées du point de vue de leur capacité technologique peuvent bénéficier aussi d'une augmentation de bien-être grâce aux améliorations des techniques de production et de transport et aux baisses de prix des biens industrialisés, de telle sorte qu'il n'est même pas besoin d'opérer des transferts monétaires. Le modèle de développement cœur-périphérie se trouve justifié en termes de taux de croissance et de niveau de bien-être. Ce résultat est, cependant, subordonné à une hypothèse forte: le côté production s'ajuste systématiquement et complètement au côté demande. Aucun problème de transition entre régimes de croissance n'est pris en considération. Aucun déséquilibre ne se produit sur les différents marchés, qui pourrait s'avérer cumulatif et engendrer gaspillage de ressources, sous-emploi et pertes de bien-être. Autant dire que les résultats obtenus manquent de robustesse. La théorie standard du bien-être peut avoir son intérêt au niveau micro-économique, mais elle n'a pas véritablement d'objet au niveau macroéconomique (Hicks, 1990).

En fait, imperceptiblement mais clairement, dans ces analyses, la question se déplace d'un jugement normatif sur la portée des inégalités vers une prescription, au fond assez standard, concernant la flexibilité des salaires et la croyance spontanée dans la vertu des baisses technologiques de coûts, comme si rien ne venait jamais entraver la croissance et l'innovation. Il y aurait alors des changements de localisation, en quelque sorte *naturels*, auxquels il ne devrait pas être fait obstacle, ce qui impliquerait avant tout de ne pas créer ou de corriger des défaillances de marché.

## 2.2. Intégration, croissance et coopération

Il existe, cependant, quelque crédit à considérer que la convergence serait conditionnée par une forte croissance en même temps qu'elle y contribuerait, ou encore à considérer que la croissance des pays et notamment de ceux en retard, se paierait d'une divergence entre les régions qui les constituent. Ces conjectures n'ont de signification que dans une perspective de *moyen terme*, c'est-à-dire lorsque les processus de changement structurel engendrent des recompositions et par suite des difficultés de coordination et donc de régulation macroéconomique.

Envisagés d'un point de vue dynamique, les phénomènes d'innovation et de concurrence entre territoires dans un espace intégré ou en voie d'intégration ainsi que les stratégies de compétitivité éventuellement développées par ces territoires peuvent alternativement être *destructeurs* ou *créateurs* de richesses en étant à l'origine de déséquilibres qui peuvent s'atténuer ou, au contraire, se renforcer. Ce type de conséquences est plus significatif que le niveau instantané d'un taux de croissance ou le niveau supposé de bien-être.

Les phénomènes d'innovation et de concurrence seront destructeurs quand ils engendreront des *fluctuations* plus ou moins erratiques des parts de marché dans le commerce interterritorial. Ces fluctuations traduisent, quand elles se manifestent, la fragilité des équilibres de localisation. Elles s'accompagnent de déséquilibres et de *sous-emploi* des ressources productives. Reprenons l'exemple d'un choc induit par un changement de préférences au bénéfice d'une région R1 et au détriment d'une autre, R2, dans un contexte de complémentarité de demande. Il ne conduit pas nécessairement à une configuration stable de l'espace de type cœur-périphérie. Des stratégies régionales de compétitivité, ou simplement l'absence de stratégie coopérative entre régions, se traduisent au mieux par des écarts significatifs de taux de croissance conduisant à une structure durablement dualiste. Au pire, elles se traduisent par de fortes fluctuations du produit et des parts dans le commerce interrégional des deux régions. L'essentiel, en l'occurrence, réside dans les déséquilibres qui surviennent et dans la façon dont ils sont traités (Amendola et Gaffard, 1998; Saraceno, 2005). 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. L'existence de complémentarités de demande vient compliquer le déroulement des ajustements successifs. Il est, alors, vraisemblable que des stratégies non coopératives entraînent l'un ou l'autre résultat négatif qui a été mentionné. Un sous-emploi récurrent associé à des tensions inflationnistes est préjudiciable à la croissance globale et au bien-être, si tant est que ce dernier puisse être mesuré.

Dans ce contexte, de faibles coûts de délocalisation se traduiront par une augmentation de la fragilité des équilibres, alors qu'un niveau plus élevé engendrera une plus grande inertie des choix de localisation. De fait, plus il existe d'irréversibilités impliquant des coûts d'ajustement élevés, plus les choix de localisation des agents sont guidés par des comportements inertiels: la viscosité due à l'histoire l'emporte sur la volatilité des anticipations. Inversement, plus les coûts d'ajustement sont faibles, plus les choix de localisation sont soumis à des logiques récurrentes de changement comportemental, qui épousent la volatilité des anticipations, au détriment de l'inertie des irréversibilités produites par l'histoire (Krugman, 1991). Or, l'absence de complémentarité interne rend relativement peu coûteux les changements de localisation. Elle fait partie de ces facteurs d'*instabilité* des sentiers de croissance locaux. Par ailleurs, le degré de complémentarité externe (de demande) détermine les effets de chocs spécifiques négatifs en augmentant soit le caractère dualiste de la distribution spatiale, lorsque cette complémentarité est faible, soit l'amplitude des fluctuations engendrées par des changements technologiques ou par des changements de préférences, quand elle est plus élevée. On peut présumer que cette structure dualiste ou ces fluctuations sont destructrices de ressources et affaiblissent la croissance.

À l'opposé, la concurrence entre firmes appartenant à différents territoires est source de croissance quand elle conduit à une relative *stabilisation* des parts de marché dans le commerce interrégional. Cette stabilisation est le reflet de la capacité des économies à contrôler les fluctuations, à les maintenir dans les limites nécessaires, à prévenir les processus cumulatifs destructeurs de ressources. Le même choc, qui peut conduire à des déséquilibres cumulatifs, peut alternativement conduire à une recomposition du tissu productif qui maintient une croissance stable et conserve relativement stables les parts de marché dans le commerce interrégional. La stabilisation recherchée dépend d'un relatif équilibre spatial du développement. 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, alors la région la plus favorisée peut avoir une croissance forte et stable pourvu d'être bien coordonnée en interne. En revanche, la question se pose quand l'interdépendance (c'est-à-dire une forme de *globalisation*) est forte. C'est dans ce dernier cas qu'un relatif équilibre du développement devrait être favorable à la croissance globale, à l'emploi et au bien-être.

De manière générale, la stabilité et la régularité recherchées de la croissance supposent une maîtrise des processus d'innovation, laquelle n'est pas réductible à des politiques structurelles.

### 2.3. La dimension macroéconomique des politiques régionales

La dimension macroéconomique des politiques régionales procède du rôle joué par les relations économiques interrégionales dans les mécanismes de régulation locale et globale. Ces relations sont de plusieurs ordres et concernent aussi bien l'offre que la demande. Blanchard et Katz (1992) soutiennent que les chocs idiosyncrasiques ont été absorbés aux États-Unis grâce à la mobilité du travail. Decressin et Fatas (1995), qui font la même étude pour l'Europe, soutiennent qu'en raison de la faible mobilité du travail, les ajustements ont pris la forme de variations du taux d'activité de la population. On voit mal, cependant, comment les migrations commandées par les écarts interrégionaux de salaires permettraient de stabiliser le produit, si, par ailleurs, il n'y avait pas de soutien à l'accumulation de capital, lequel ressort clairement de la politique macroéconomique, monétaire et budgétaire, hors de considérations particulières relatives aux incitations.

L'enjeu des ajustements, de la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux, et des politiques de croissance est de contenir les perturbations qui affectent la capacité productive, en fait, de maintenir les relations de complémentarité horizontale (entre activités ou secteurs) et verticales (entre investissement et consommation finale). Prenons ainsi le cas d'un choc de demande favorable à une région R1 et défavorable à une région R2. 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. Des transferts monétaires ou des crédits au bénéfice des entreprises de la région R2 (dont l'activité est alors susceptible d'être maintenue et augmentée par un effet d'échelle sinon 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 uniquement au bénéfice de la région R1 — la distribution de crédits aux entreprises de la région R1 — a des effets positifs uniquement sur le produit de la région R1 et risque d'engendrer un développement inégal et une structure dualiste. Un soutien de l'accumulation de capital dans les deux régions améliore sensiblement la performance des deux (Saraceno, 2005). Ce résultat est conforté dès lors que l'on reconnaît que le soutien de la croissance globale favorise l'*apprentissage* local et la *diversification* des activités, c'est-à-dire quand l'augmentation du revenu déplace la demande et par suite l'offre locale. Dans tous les cas, il apparaît que l'impact positif des politiques publiques est subordonné au fait que les régions concernées conservent un minimum d'activités diversifiées et complémentaires. Dans ce contexte, prix et salaires ne doivent pas réagir instantanément et complètement

aux déséquilibres des marchés. Bien au contraire une flexibilité excessive peut constituer un facteur d'aggravation des distorsions de la capacité productive et par suite des fluctuations du commerce interterritorial et de la croissance (Amendola et Gaffard, 1998; Saraceno, 2005). En l'occurrence, les déséquilibres de marché n'envoient pas des signaux forcément corrects et les variations consécutives de prix (et de salaires) créent des *incohérences* dans la structure de la capacité productive qui n'est plus à même de porter une croissance régulière. Des variations de prix sont nécessaires pour tenir compte des changements de préférences. Mais elles doivent être *limitées* pour préserver le potentiel de croissance et de développement autant que pour éviter des défauts d'affectation intertemporelle des ressources. Le problème n'est pas simplement de l'ordre de l'équité salariale: il relève de la régulation macroéconomique à moyen terme et du rôle qu'y joue effectivement le mécanisme des prix (Leijonhufvud, 1992).

En résumé, le soutien de la croissance est *compatible* avec la convergence des performances, alors que l'affaiblissement de la croissance globale est concomitant avec la diminution du rythme de convergence sinon son renversement. En d'autres termes, la réduction des inégalités de développement peut aller de pair avec une hausse du taux de croissance et de l'emploi et vice-versa. Ce sera le résultat d'une coordination macroéconomique réussie.

Les politiques publiques requises sont, alors, jugées à l'aune de leur capacité à accompagner et favoriser les *restructurations* internes, de manière à éviter aux régions d'être piégées dans des états sous-optimaux 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* qui est de garantir la *viabilité* des processus d'innovation. Aussi, si elles ont à l'évidence une dimension structurelle, elles ne sauraient être pensées indépendamment des *interdépendances* macroéconomiques entre marchés de différentes natures (travail, capitaux, produits) et de différentes dimensions géographiques. En termes plus précis, les politiques régionales ne peuvent pas être définies en fonction du seul objectif d'équité interrégionale et doivent être articulées avec les autres aspects de la politique économique, notamment, avec la politique de croissance. Leur véritable objectif est de concourir, avec les autres instruments de la politique économique, à favoriser la coordination étape après étape des agents économiques et notamment la coordination des investissements qui vient en anticipation de la croissance et qui conditionne leur existence même (Richardson, 1960). Une telle coordination relève de connexions de marché (*ibid.*), en fait des rigidités relatives de prix, des imperfections de marchés ou des moyens de conserver des ressources en excès.

### 3. Conclusion

En dépit de leur relative simplicité pour les décideurs, les politiques de développement local essentiellement tournées vers la création d'avantages génériques locaux, 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, ce ne peut être que temporaire.

La raison en est qu'ils sont conçus à partir d'une analyse erronée des processus d'innovation et de croissance. Le modèle dit linéaire de l'innovation est, en effet, trop souvent la référence implicite: il fait l'impasse sur la complexité des effets de rétroaction entre les phases successives des processus d'innovation. Plus grave, encore, le modèle du consommateur individuel représentatif qui optimise sa fonction d'utilité intertemporelle sur la base d'une structure d'information donnée *a priori* continue aussi de prévaloir: il conduit à ignorer les difficultés spécifiques de coordination des activités économiques, quand l'information est créée, étape après étape, au terme d'une succession d'essais et d'erreurs dans un contexte où les décisions sont génératrices de contraintes qui ne peuvent, jamais, être immédiatement surmontées.

Ces analyses, pour abstraites qu'elles soient, n'en confortent pas moins des pratiques bien concrètes. Ainsi, districts industriels et parcs scientifiques et technologiques procèdent-ils, les uns et les autres, de l'idée que les zones géographiques concernées constituent une sorte de réservoir autonome d'innovations en raison d'attributs locaux, qu'il s'agisse de relations de coopération interfirmes 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, eu égard à la vraie nature des processus d'innovation, l'existence de relations locales est une condition insuffisante, 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. 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 PME, notamment, se heurtent au manque de ressources matérielles et organisationnelles requises pour maintenir les conditions de leur croissance, ressources qu'elles ne peuvent trouver qu'à l'extérieur. Faute de pouvoir jouer sur l'existence de collaborations externes, ces zones sont, finalement, caractérisées 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 y prospérer. Ces parcs peuvent être couplés avec des complexes dits de haute technologie, c'est-à-dire des agglomérations de firmes appartenant aux secteurs de pointe dont la localisation traduit des stratégies générales propres à chaque firme. Mais il s'agit là d'équilibres de localisation nécessairement fragiles.

L'exemple de la Silicon Valley reste sans doute la référence de ce qui peut être fait (Gordon, 1996), y compris à des échelles géographiques plus limitées. 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 dynamique et ne participent pas simplement de la réduction des coûts de transaction, mais de la mobilisation des capacités de la force de travail et de l'accumulation de capital humain. C'est cette densité des réseaux qui 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 en matière de politiques publiques est que celles-ci ont pour tâche première 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.

Dans cette perspective, les inégalités de développement, si elles ont pour origine des différences de conditions initiales, n'en sont pas moins le produit des défauts de politique économique, de l'incapacité à articuler correctement les politiques macroéconomiques et les politiques structurelles. Le propre de l'innovation est d'introduire des ruptures récurrentes de complémentarité et par là-même, des ruptures de régimes réguliers de croissance. Un effort permanent de rétablissement des complémentarités est requis, qui passe par le maintien de la cohérence entre l'investissement et la demande finale, en l'occurrence interne et externe. La solution n'est pas réductible à la mise en œuvre de politiques structurelles. L'efficacité de ces dernières n'est pas indépendante de l'impact de politiques macroéconomiques. L'attractivité des territoires régionaux ou nationaux est alors moins le résultat d'avantages simplement mesurés en termes de coût que celui de la capacité générale de coordination des agents économiques impliquant une réflexion sur la nature des mécanismes de marché (de prix) et organisationnels.

## Références bibliographiques

- ALESINA A. et D. RODRIK 1994 : « Distributive Politics and Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), pp. 465-490.
- AMENDOLA M. et J.-L. GAFFARD, 1998 : *Out of Equilibrium*, Oxford: Clarendon Press.

- AMENDOLA M., J.-L. GAFFARD et P. MUSSO, 2003 : « Innovation and Competition: the Role of Finance Constraints in a Duopoly Case », *Review of Austrian Economics*, Vol. 16 (2-3), pp. 183-204.
- AMENDOLA M., J.-L. GAFFARD et P. MUSSO, 2004 : « Viability of Innovation Processes, Emergence and Stability of Market Structures », in A. Kirman, M. Marsili and M. Gallegati eds, *The Complex Dynamics of Economic Interaction*, Berlin: Springer Verlag.
- BALDWIN R. E., P. MARTIN et G. OTTAVIANO, 2001 : « Global Income Divergence, Trade, and Industrialization: the Geography of Growth Takeoffs », *Journal of Economic Growth*, 6, pp. 5-37.
- BELLONE F. et M.-A. MAUPERTUIS, 2003 : « Economic Integration and regional Inequalities: the Competing Dynamics of Regional Wages and Innovative Capabilities », *Review of International Economics*, 11(3), pp. 512-256.
- BERTOLA G., 1993 : « Models of Economic Integration and Localized Growth », in Torrès F., Giavazzi F. (eds.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge: CEPR and Cambridge University Press.
- BLANCHARD O. et L. KATZ, 1992 : « Regional Evolutions », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-75.
- CAROLI E., P. P. COMBES, T. MAGNAC et J.-M. ROBIN, 2001 : « Structure économique et croissance globale », *mimeo*, Paris: Commissariat Général du Plan.
- CICCONE A. et K. MATSUYAMA, 1996 : « Start-up Costs and Pecuniary Externalities as Barriers to Economic Development », *Journal of Development Economics* 49: 22-59.
- DECRESSIN J. et A. FATAS, 1995 : « Regional Labor Market Dynamics in Europe », *European Economic Review* 39: 1267-1655.
- DE LA FUENTE A. et X. VIVES, 1995 : « Infrastructure and Education as Instruments of Economic Policy », *Economic Policy*, 20.
- FRENKEN K., F. VAN OORT, T. VERBURG et R. A. BOSCHMA, 2004 : « Variety and Regional Economic Growth in the Netherlands », *mimeo Urban and Regional Research Centre Utrecht (URU)*, Utrecht University.
- GLAESER E., KALLAL H., SCHEINKMAN J., et A. SHLEIFER, 1992 : « Growth in Cities », *Journal of Political Economy*, 100: 1126-1152.
- GORDON R., 1996 : « Industrial Districts and the Globalization of Innovation: Regions and Networks in the New Economic Space » in *Wealth from Diversity*, Vence- Deza X. and Metcalfe J.-S., Dordrecht, Kluwer Academic Press.

- GROSSMAN G. et E. HELPMAN, 1991 : *Innovation and Growth in the World Economy*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- HENDERSON V., 1997 : « Externalities and Industrial Development », *Journal of Urban Economics*, 42, pp. 449-470.
- HENDERSON V., A. KUNCORO et M. TURNER, 1995 : « Industrial Development in Cities », *Journal of Political Economy*, 103, pp. 1067-1090.
- HICKS J. R., 1950 : *A Contribution to the Trade Cycle*, Oxford: Oxford University Press.
- HICKS J. R., 1973 : *Capital and Time*, Oxford: Clarendon Press.
- HICKS J. R., 1990 : « The Unification of Macroeconomics », *Economic Journal*, 100, pp. 528-538.
- KALDOR N., 1966 : *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge: Cambridge University Press.
- KALDOR N., 1985 : *Economics Without Equilibrium*, New-York: Sharpe.
- KALECKI M., 1939 : *Essays in the Theory of Economic Fluctuations*, London: Allen & Unwin.
- KRUGMAN P., 1991 : *Geography and Trade*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- KRUGMAN P., 1995 : « Complexity and Emergent Structure in the International Economy » in Levinsohn J., Deardorff A.V. and R.M. Stern (eds.) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- KRUGMAN P., 1994 : « Competitiveness: a Dangerous Obsession », *Foreign Affairs* Mars-Avril.
- KRUGMAN P. et A. J. VENABLES, 1995 : « Globalization and the Inequality of Nations », *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 857-880.
- LEIJONHUFVUD A., 1992 : « Keynesian Economics: Past Confusions, Future Prospects », in Vercelli A. and N. Dimitri (eds), *Macroeconomics: a Survey of Research Strategies*, Oxford: Oxford University Press. Reprinted in Leijonhufvud A. (2000): *Macroeconomic Instability and Co-ordination*, Cheltenham: Edward Elgar.
- LUCAS R. E., 1993 : « Making a Miracle », *Econometrica*, 61, pp. 251-272.
- MARSHALL A., 1920 : *Principles of Economics*, 8 th edn, London, Macmillan.
- MARTIN P., 1997 : « Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe », *World Economy* 21, (6), pp. 754-774.

- MARTIN P. et G. OTTAVIANO, 1996 : « Growing locations: Industry Location in a Model of Endogenous Growth », *European Economic Review*, (43) 2, pp. 281-302.
- MATSUYAMA K., 1995a: « Comment » on Krugman P. « Complexity and Emergent Structure in the International Economy », in Levinsohn J., Deardorff A.V. and R.M. Stern (eds.) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- MATSUYAMA K., 1995b: « Complementarities and Cumulative Processes in Models of Monopolistic Competition », *Journal of Economic Literature*, XXXIII, pp. 701-729.
- MULKAY B., 2004 : « Looking for an Agglomeration Effect on Productivity in France », *mimeo INSEE-Midi Pyrénées*.
- MURPHY K. M., A. SHLEIFER et R. W. VISHNY, 1989a: « Income Distribution, Market Size, and Industrialization », *Quarterly Journal of Economics*, 104, pp. 533-564.
- MURPHY K. M., A. Shleifer et R. W. VISHNY, 1989b: « Industrialization and the Big Push », *Journal of Political Economy*, 97 (5), pp. 1003-1026.
- MYRDAL G., 1957: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Duckworth.
- NURKSE R., 1953: *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New-York: Oxford University Press.
- PERSSON T. et G. TABELLINI, 1994 : « Is Inequality Harmful for Growth », *American Economic Review*, 84 (3), pp. 600-621.
- QUAH D., 1996: « Regional Cohesion from Local Isolated Actions: Historical Outcomes », *mimeo*, London: London School of Economics.
- RICHARDSON G. B., 1960: *Information and Investment*, Oxford: Clarendon Press. Reed. 1990.
- RICHARDSON G. B., 1972: « The Organisation of Industry », *Economic Journal*, 82, pp. 883-96.
- ROMER, 1990: « Endogenous Technological Change », *Journal of Political Economy*, 98, pp. 71-102.
- SALA-I-MARTIN X., 1996: « Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence », *European Economic Review*, 40 (6), pp. 1325-52.
- SARACENO F., 2005 : « Demand Shocks and Intertemporal Coordination: a Two-Country Model », *The ICFAI, Journal of Monetary Economics*, 3 (2), pp. 51-75.
- SCHUMPETER J. A., 1943: *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin.