



Pierre Veltz

Livres

Articles

Tribune

Contact

International

Les entretiens de la Caisse des Dépôts



"Comment améliorer la performance économique des territoires ?"

Paris - 3 octobre 2000

Le développement local face à la mondialisation

Pierre VELTZ

Le développement local ne peut pas être pensé et organisé sans référence à l'interdépendance croissante, à très large échelle, des économies et des cultures. C'est désormais une évidence, particulièrement pour les zones métropolitaines qui apparaissent comme les points d'ancrages privilégiés des grands réseaux intellectuels et économiques. Tout le problème est de savoir *comment* se réalise cette articulation et quelles actions sont susceptibles de l'infléchir dans un sens positif pour le dynamisme des territoires.

Le but de cette contribution n'est évidemment pas de répondre à cette question, mais, plus modestement, de fournir des éléments d'analyse qui devraient permettre d'éviter des visions souvent simplistes du problème.

Deux fausses pistes doivent être signalées d'emblée. La première, développée surtout pour les régions non-métropolitaines, est celle qui consiste à opposer le "développement endogène" au "développement exogène", ou encore à concevoir le développement local comme une forme d'alternative ou de résistance à la pression d'une sorte de monstre laminant tout sur son passage, à savoir la "mondialisation". Il est vrai que, durant les "trente glorieuses", de nombreux territoires européens ont connu une forme de développement allogène très marquée : tout particulièrement dans les anciennes régions rurales bouleversées par le processus de déconcentration industrielle, coïncidant lui-même avec la constitution des grands groupes. La géographie française en fournit une illustration particulièrement nette. Ceci a pu justifier, par réaction, une conception du développement comme devant être appuyé d'abord sur les forces locales, sur les PME, et faisant plus ou moins l'impasse sur le rôle des grandes entreprises. Ces dernières étaient du reste davantage préoccupées par leur internationalisation que par leur insertion locale, souvent gérée sur un mode défensif et réparateur, en lien avec les restructurations. L'entrée en force de la thématique de la "mondialisation" a pu renforcer cette image d'un développement local comme substitut ou comme barrage à des processus exogènes décidément hors de portée du local. Or, quel que soit par ailleurs le jugement que l'on porte sur des phénomènes comme la financiarisation de l'économie et les déficits de régulation du système international, la "mondialisation" ne se résume en rien à une sorte de macro-processus dont les économies nationales et locales ne seraient que les objets et, encore moins, à un mécanisme d'unification par le haut des formes de production et de consommation. La mondialisation ne peut se comprendre que comme un ensemble complexe de mouvements, en grande partie systémiques et non pilotés. Elle se traduit par *l'interdépendance* croissante plus que par l'unification des économies territoriales (même s'il existe aussi, au sein de ces processus, des formes de standardisation et de cosmopolitisme mondialisé). En réalité, le phénomène qui s'est accéléré n'est pas celui de l'unification des échelles économiques, mais celui du télescopage et de l'imbrication croissante de ces échelles. Il suffit par exemple de constater, dans les rues piétonnières de nos villes ou dans leurs périphéries, la multiplication des enseignes relevant de firmes multinationales pour comprendre qu'il n'y a plus, d'un côté, une économie productive internationalisée et, d'un autre côté, des services locaux relevant d'une économie à courte portée. Le mélange et l'interpénétration généralisée, en tous lieux, des trois étages distingués par Braudel – l'économie de consommation courante, à court rayon ; l'économie de marché à moyenne portée ; et l'économie déjà "mondialisée", celle de la finance et du commerce lointain – sont désormais une caractéristique fondamentale du monde où nous vivons. Celui-ci a cessé d'être un monde bien ordonné par la distance. Le global est partout présent dans le local. De ce fait, notre monde devient d'ailleurs beaucoup plus difficile à penser et à cartographier que par le passé.

La deuxième fausse piste – qui s'ouvre d'ailleurs à partir des mêmes prémisses – est celle de l'impuissance ou, au mieux, d'une conception du développement local strictement limitée au renforcement de l'attractivité vis-à-vis des investisseurs mobiles. Le dynamisme de nombreux territoires, dynamisme qui frappe lorsqu'on parcourt aujourd'hui la France et l'Europe, manifeste un "retour du local" qui *n'est pas seulement réactif ou résiduel* par rapport aux nouvelles tendances géo-économiques. Il signale un fait essentiel, dont l'analyse sera au centre de cette contribution : la mondialisation – comme extension des interdépendances – n'est en rien l'émergence d'une

économie indifférente aux ancrages territoriaux, une pure économie de flux, "foot loose". Et ce retour du local ne résulte pas seulement du rôle effectivement croissant des petites firmes, dopées par l'économie de flexibilité. Les grandes firmes elles-mêmes, et les réseaux dont elles assurent la coordination, ont besoin de bases locales et développent des stratégies territoriales qui ne se résument pas à la recherche des facteurs de production les moins coûteux et de la fiscalité la plus avantageuse. Ce paradoxe du local et du global s'exprime d'ailleurs particulièrement nettement dans les secteurs les plus avancés, qui figurent aussi parmi les plus concentrés spatialement, à l'échelle mondiale ! Il s'exprime vigoureusement dans les processus de polarisation autour des grandes métropoles, – processus qui ne sont pas contradictoires, comme pourrait le laisser entendre un discours localiste anti-métropolitain, avec un développement d'autres territoires à échelle plus modeste —. Mais un constat fondamental est que de tels processus de développement local, où les dynamismes internes et les forces externes s'imbriquent et se conjuguent, n'ont rien d'automatique. Ils dépendent peu des facteurs géographiques traditionnels. Ils sont en revanche fortement influencés par des facteurs socio-politiques, ce qui confère aux responsables publics des responsabilités et des possibilités d'action renouvelées.

Dans une première partie, nous développerons cet argument du **lien paradoxal entre mondialisation et territorialisation**. La deuxième partie présentera, sous une forme stylisée, les grandes implications géographiques de ce paradoxe. Dans une troisième partie, nous aborderons les relations entre les stratégies des firmes et les formes correspondantes d'engagement ou de désengagement territorial. Nous concluons par des remarques sur le processus de développement local, dans le cas français.

1 – L'économie mondialisée comme économie de proximité et comme économie relationnelle.

L'argument du maintien, voire du renforcement, de la composante territoriale dans l'économie actuelle, peut se déployer dans deux directions distinctes et complémentaires : a) en relativisant les effets d'élargissement géographique et en montrant combien nos économies, aussi ouvertes soient-elles, restent marquées par la proximité ; b) en montrant que, y compris dans les sphères les plus internationalisées, la compétitivité reste attachée à des facteurs géographiques spécifiques, en raison notamment de la transformation profonde des modes de concurrence entre firmes (et entre territoires) dans le contexte globalisé, qui d'une part favorise les acteurs capables de mettre en œuvre des ressources et compétences hautement spécifiques et qui d'autre part accentue les dimensions relationnelles de la performance économique (coopération entre les diverses composantes des firmes, avec leur environnement, rôle crucial de la confiance et des apprentissages mutualisés).

Présentons rapidement les principaux éléments qui viennent à l'appui de ces deux lignes d'argumentation, éléments à la fois descriptifs et théoriques.

1.1

Depuis la seconde guerre mondiale, le commerce entre les nations a augmenté de manière continue, certes plus rapidement que le PNB mondial, mais sans rupture de tendance notable. La levée des barrières aux échanges mises en place par les pays du Sud (avec la fin quasi générale des politiques de protection dites de "substitution aux importations") et de l'Est (avec la fin de la guerre froide) a représenté un changement radical pour ces pays, mais n'a pas infléchi sensiblement la tendance générale mondiale. Trois ruptures justifient en revanche l'hypothèse d'une phase nouvelle de "globalisation" (comme disent les Anglo-saxons) ou de "mondialisation" :

- l'ouverture et l'interconnexion des marchés financiers, et la place prise par des "joueurs mondiaux" comme les fonds de pensions anglo-saxons ;
- l'explosion, à partir du milieu des années 80, de l'investissement direct à l'étranger, sous forme d'investissements "nets" ("greenfield" c'est-à-dire unités nouvelles) et surtout sous forme de fusions-acquisitions transnationales : ces flux sont passés de 50 milliards de dollars environ en 1985 à environ 400 milliards en 1997, pour atteindre 865 milliards en 1999 (les dernières années marquant, il est vrai, une baisse – 651 milliards de dollars en 2002 – au détriment notamment des PED, hors Chine) (chiffre UNCTAD). Cette internationalisation de la production a transformé la nature du commerce mondial, qui est de plus en plus un commerce intra-firme et intra-branche (les échanges directs entre établissements des multinationales représentent environ un tiers du commerce dit "inter-national", et les échanges avec leurs fournisseurs probablement un autre tiers) ;
- l'accélération, plus difficile à mesurer, des échanges d'information sur les nouveaux produits et les nouveaux procédés, se traduisant par la réduction du temps de protection des innovations et une synchronisation croissante des cycles d'apparition et d'adoption des nouveautés à l'échelle mondiale.

Ces processus nous impressionnent d'autant plus qu'ils font suite à une période (des années 20 aux années 70) de repli très accentué des flux économiques au sein des espaces nationaux, allant de pair avec l'affirmation de capitalismes nationaux fortement spécifiques, affirmation dont la trajectoire économique de la France des "trente glorieuses" fournit à nouveau une illustration particulièrement nette. Divers auteurs ont ainsi fait remarquer que la mondialisation des années 90 n'était, dans une certaine mesure, qu'un retour à un état très fortement internationalisé de l'économie existant avant la guerre 1914-1918 (Hirst, Thompson, 1996) (). D'autre part, la majorité des économistes s'accorde sur le fait que le commerce international n'a qu'une part de responsabilité très limitée dans le développement de phénomènes comme le chômage massif en Europe, problème dont les sources

sont avant tout locales. En particulier, la concurrence des pays à faible coût de main-d'œuvre, souvent mise en avant dans l'opinion publique, ne joue qu'un rôle mineur (de l'ordre de 10 % du chômage global) et de surcroît limité à certains secteurs particuliers (sur ces points voir par exemple : Krugman, 1998 ; Cohen 1997).

L'analyse statistique des flux commerciaux en relation avec la géographie montre toutefois à quel point la proximité continue d'imposer la loi. Avec la fin de la guerre froide, et des étranges découpages qu'elle avait imposés à notre monde, la géographie ordinaire revient, en quelque sorte (réunification de l'Europe, constitution d'un pôle asiatique jusqu'ici très extraverti) (Jacquet, 1995). D'autre part les frontières, même au sein d'ensembles régionaux fortement intégrés comme l'Europe de l'Ouest ou le NAFTA, constituent toujours des barrières invisibles très importantes, même lorsque la circulation des marchandises est en théorie totalement libre. Il est très difficile de comparer les échanges internes aux pays européens (entre régions, par exemple) et les échanges inter-européens, car les premiers sont très mal connus et les statistiques ne livrent que des données inter-nationales. Mais les études montrent que la rémanence historique de la frontière divise les échanges franco-allemands ou franco-espagnols par un facteur d'environ 10. L'existence de données commerciales pour les états de la fédération canadienne a permis de montrer que les échanges entre le Canada et les USA sont environ 20 fois inférieurs aux échanges internes de ces deux pays, toutes choses égales par ailleurs (Mac Callum, 1995) (). Or le Canada est toujours le premier partenaire commercial des USA ! Ceci montre à quel point les flux économiques ne sont pas directement dérivés des conditions du marché, mais intègrent des effets liés aux coûts de transaction (plus faibles au sein d'un pays qu'entre deux pays) et aux sillons historiquement dessinés des échanges. Leamer et Storper, dans une étude récente, montrent d'autre part que, non seulement les échanges entre pays adjacents constituent toujours une part considérable, et stable, des échanges internationaux, mais que, paradoxalement, la chute très importante des coûts de communication (de toutes natures) ne semble jouer qu'un rôle mineur dans l'accroissement des échanges mondiaux. En construisant un modèle gravitaire des échanges entre zones (où les échanges sont proportionnels aux poids économiques et inversement proportionnels, avec une puissance déterminée, à la distance), ils notent que l'accroissement du commerce mondial s'explique, économétriquement, par la plus grande dispersion des poids économiques, c'est-à-dire le développement des PNB des partenaires des grands pays, plus que par l'atténuation du rôle de la distance. (Leamer, Storper, 2000).

Enfin, il est essentiel de rappeler que les activités "internationalisées", c'est-à-dire relevant d'une concurrence réellement ou potentiellement internationale ne constituent qu'une des facettes du tissu des activités locales sans pour autant, répétons-le, que l'on puisse tracer une ligne de démarcation claire de type "industrie exportatrice" vs "services locaux" ou "biens locaux de grande consommation", ces derniers entrant de plus en plus dans l'orbite des grandes firmes ou de grands réseaux). Des calculs comme ceux réalisés par L. Davezies sur la structure des revenus locaux en France, et en particulier la place des emplois publics, des emplois dérivés de la dépense publique et des revenus de transfert, sont ici très éloquentes. L'Etat-providence est très inégal géographiquement. Alors que les grands pôles, notamment Paris et l'Île-de-France, concentrent plus que leur part d'activités marchandes privées et "exportatrices", bien d'autres villes et régions vivent très largement de revenus publics, para-publics ou de transferts, ainsi que des activités domestiques générées par ces revenus primaires. Toulon, où 71 % de revenu sont induits par des dépenses publiques, ne peut évidemment se comparer à Montbéliard, qui vit de l'industrie automobile. Dans l'Hérault, département aujourd'hui dynamique économiquement et démographiquement, Davezies estime que 8 % des revenus seulement proviennent du secteur marchand qu'il considère comme "basique" ou "exportateur". (Davezies, 2000).

1.2

Si les faits qu'on vient de résumer conduisent à relativiser la mondialisation – après tout, on pourrait souligner que le volume des investissements direct à l'étranger ne représente qu'environ 3 % du PNB mondial – une autre ligne d'argumentation, plus positive, consiste à soutenir que ces changements sont néanmoins profonds, mais qu'ils ne sont pas pour autant incompatibles avec des processus de développement fortement territorialisés, et même qu'ils tendent à les renforcer.

Si les effets *directset mécaniques* de l'internationalisation sur l'état interne des économies (et notamment l'emploi) ne doivent pas être exagérés, il est difficile de ne pas voir, dès lors qu'on observe de près ce qui se passe dans l'univers des entreprises, que les trois ruptures évoquées plus haut engendrent bel et bien des transformations majeures. L'éclatement des oligopoles nationaux relativement stabilisés qui existaient dans de nombreux secteurs au profit d'oligopoles mondialisés incomparablement plus instables se traduit non seulement par des réorganisations radicales des grandes firmes, mais par des effets en chaîne qui touchent l'ensemble de leurs fournisseurs. Ces mouvements façonnent de nouvelles manières de produire et d'échanger, sans parler de nouveaux styles de consommation et des nouvelles manières de concevoir la vie professionnelle, et même la vie tout court. Attribuer, comme le font certains économistes, la responsabilité des changements à la nouvelle "révolution scientifique et technique" n'est, d'autre part, pertinent qu'à condition de souligner que cette révolution n'est pas un processus indépendant de l'internationalisation des firmes et des marchés, mais un processus fortement imbriqué dans cette dernière. L'explosion de l'internet, par exemple, est largement portée par la globalisation déjà du monde académique de l'économie, du tourisme et de la culture.

On peut, bien sûr, discuter à l'infini de ce qu'est le périmètre réel des multinationales et des espaces de marchés internationalisés ou transnationalisés. Il est clair : a) que des chiffres comme ceux de l'IDE minorent fortement ce périmètre, car ils ne tiennent pas compte des filiales locales, des fournisseurs quasi intégrés ou contrôlés de

facto, de la levée des capitaux dans les pays d'implantation ; b) que la tendance est à l'extension rapide de ce périmètre, non seulement pour les multinationales originaires des pays développés, mais pour celles qui sont basées dans les pays en développement, et qui ont multiplié leurs propres investissements étrangers sept fois plus vite que les premières, depuis 1993. (UNCTAD, 1998). Mais le point important est la chaîne des conséquences qui ont résulté du passage de la situation concurrentielle relativement tranquille des marchés nationaux dans les années 60-70 à la concurrence incomparablement plus vive et plus imprévisible des années 80 et 90. On peut styliser ces conséquences ainsi :

a) passage d'exigences de performance assez simples à des exigences de plus en plus complexes, et souvent difficilement conciliables entre elles : les grandes firmes découvrent que, dans un contexte national caractérisé par des coûts relativement élevés des facteurs, et notamment de la main-d'œuvre, il ne suffit pas d'être compétitif par les prix, mais qu'il faut en même temps – et c'est toute la difficulté – être compétitif par la qualité, la variété des produits, la réactivité au marché. Et ceci est valable aussi bien pour les marchés intérieurs, devenus beaucoup plus exigeants, que pour les marchés extérieurs, où toute stratégie axée unilatéralement sur la réduction des coûts est bien sûr vouée à l'échec, face aux nouveaux concurrents. En résumé : il faut cumuler la compétitivité-prix et la compétitivité par la différenciation, et c'est très difficile.

b) déclenchement d'une course-poursuite à l'innovation et à la réduction des temps de mise sur le marché des produits ou des services nouveaux : la compétition par le temps devient une forme décisive de la compétition.

c) découverte du caractère inadapté des organisations traditionnelles hiérarchiques et cloisonnées au regard des deux nécessités précédentes : toutes nos observations de terrain, menées pendant 15 ans, montrent que c'est le besoin de concilier la réduction des coûts et les exigences de différenciation qui a constitué, plus que la technologie, le véritable moteur poussant les firmes à expérimenter de nouveaux schémas organisationnels, plus décentralisés, faisant davantage appel au travail en équipe, au travail en projet, à l'implication des salariés. Pour résumer les choses de manière schématique : il est facile d'augmenter la qualité en augmentant les coûts, par exemple en multipliant les contrôles ; accroître la qualité en réduisant les coûts exige en revanche de nouvelles organisations, où l'on essaie de tendre vers des préceptes du type : "bien faire du premier coup", "responsabiliser les opérateurs", "améliorer continûment les processus". La vogue des méthodes japonaises s'explique très directement par ce contexte (malgré sa situation macro-économique, le Japon reste très performant dans le domaine de la production).

d) expérimentation des avantages mais aussi des grandes difficultés de la globalisation, c'est-à-dire de la présence simultanée dans de nombreux pays, de la croissance de taille et de complexité des organisations : les coûts de transaction internes tendent à augmenter excessivement, les firmes géantes sont grevées par des coûts de structure qui les mettent à merci de concurrents locaux plus agiles, et de surcroît capables de les copier assez vite. De là découle le vaste passage, toujours en cours d'expérimentation, des structures hiérarchiques à des structures en réseau, où la frontière entre l'intérieur et l'extérieur de la firme devient poreuse, où l'on externalise tout ce qui peut l'être pour se consacrer au "cœur de métier", où la commande hiérarchique traditionnelle s'atténue au profit d'un assemblage de contrats marchands ou quasi marchands (Veltz, 2000).

Ces processus, on ne saurait trop y insister, ne restent pas cantonnés à l'univers des grandes firmes. Certes, entre le monde des PME traditionnelles – lui-même divers, et même bigarré, selon qu'il s'agit de firmes familiales anciennes, de jeunes start-up dans les domaines de haute technologie, de firmes moyennes où existe déjà une certaine technostrucure – et la grande organisation, des différences très importantes subsistent. Mais les méthodes et parfois les modes nouvelles se transmettent directement des grandes firmes aux tissus très étendus de leurs fournisseurs. Et, indirectement, les exigences nouvelles des consommateurs imposent de nouvelles contraintes à l'ensemble des secteurs et des types d'entreprises (voir, par exemple, les effets indirects de la distribution de masse sur le commerce traditionnel).

Or tout cela n'est pas sans rapport avec les structures territoriales. Avant de revenir plus précisément, dans la suite, sur les stratégies des firmes elles-mêmes vis-à-vis des territoires, on peut ici souligner deux grandes modalités d'articulation entre ces changements de l'univers concurrentiel et des organisations d'un côté, la géographie économique de l'autre.

a) Divers économistes mettent l'accent sur la différence qui existe entre :

– d'un côté des biens éprouvés, relativement standardisés même s'ils se présentent sous des déclinaisons commerciales qui peuvent être très variées, et qui se rapprochent du statut de "commodité", c'est-à-dire de biens ou de services disponibles partout, à un prix relativement fixé et connu, élaborés à l'aide de technologies elles aussi disponibles ;

– de l'autre côté, des biens ou des services qui sont encore à l'état expérimental, non stabilisé et/ou qui s'appuient sur des connaissances non encore largement diffusées.

En adoptant les idées anciennes du "cycle international du produit" de Vernon (qui se fondait surtout sur le degré de standardisation des procédés), on peut alors considérer que, schématiquement, les biens du premier type peuvent être produits n'importe où (sous réserve bien sûr du respect des conditions logistiques de base) et de

préférence là où existe une main-d'œuvre suffisamment qualifiée mais aussi suffisamment bon marché, alors que des biens du deuxième type continuent, plus que jamais, à exiger un contexte "écologique" particulier, permettant la circulation des savoirs encore informels nécessaires au développement du nouveau produit, voire de la nouvelle branche. Par corollaire, une politique intelligente de développement régional cherchera à privilégier les secteurs du second type par rapport aux secteurs en phase de maturité ou aux "commodités" (Storper, 2000). Ceci peut bien entendu être facilement illustré par des exemples comme celui de la Silicon Valley (ou d'autres pôles technologiques), par contraste avec des exemples comme ceux des unités de production standardisées de la frontière mexicaine. C'est pourquoi cette thèse des deux grands secteurs se lie facilement à l'analyse géographique des districts technologiques et de la spécialisation régionale. Il faut d'ailleurs ajouter que cette distinction ne concerne pas nécessairement des secteurs considérés globalement, mais peut s'appliquer de manière pertinente à des segments d'activités différents d'une même industrie. Par exemple, dans la pharmacie, le segment de la recherche est très polarisé autour de grands pôles de recherche industrialo-universitaire, alors que les segments de fabrication sont très dispersés, sans exigence territoriale spécifique autre que logistique.

b) Sans invalider ce premier schéma, qui lie le champ concurrentiel au territoire principalement à travers la différenciation et l'innovation technologique et rend compte de manière probante de phénomènes de concentration géographique comme ceux que l'on observe dans des secteurs émergents (comme les services multimédia et internet, par exemple) il me semble qu'on doit sensiblement *l'élargir*. On peut noter en effet que les processus induits par la globalisation de la concurrence touchent peu ou prou *l'ensemble* des secteurs et des firmes – qu'il s'agisse des secteurs en émergence, ou hautement spécialisés, mais aussi des secteurs de production de masse au stade dit de maturité. Et ils ont des implications largement *transversales* à ces secteurs. La frontière entre ce qui peut être routinisé (et donc, souvent, externalisé par les grandes firmes) et ce qui reste non-routinisé (et donc se trouve, en général, soit internalisé dans de grandes structures, soit porté par des réseaux comme ceux des grands pôles technologiques) est une *frontière mouvante*. Elle se déplace non seulement selon le cycle d'innovation (avec, par définition, le passage du non-routinisé au routinisé) mais aussi en fonction de considérations économiques ou géo-politiques qui peuvent être variables. Ainsi, on a vu apparaître ces dernières années de nouveaux types de fournisseurs externalisés hautement flexibles ("contract manufacturers") qui fabriquent toutes sortes de dispositifs électroniques variés pour les marques les plus diverses et qui se sont localisés dans des pays périphériques (Mexique, Brésil, Chine, Hongrie). Mais rien ne dit que les firmes donneuses d'ordre considéreront durablement que les produits de ces fournisseurs spécialisés dans le manufacturing sont hors de leur "cœur stratégique". La notion de "maturité" d'un secteur doit aussi être relativisée, et elle est carrément trompeuse si elle sous-entend l'absence ou la faiblesse des innovations. Car un des paradoxes de la compétition globalisée est que les entreprises des secteurs traditionnels (l'automobile, les industries lourdes, par exemple), confrontées à des marchés saturés, ne trouvent leur salut que dans d'incessantes innovations de produit.

D'autre part, et surtout, il faut souligner que les nouvelles exigences concurrentielles (qualité, réactivité, innovation) ont pour caractéristique commune de reposer sur des effets *relationnels*, difficiles à programmer de manière stable, beaucoup plus que sur des effets traditionnels de productivité, comme ceux qui expliquent la baisse des prix. *Et ceci vaut aussi bien pour les secteurs ou les segments d'activité traditionnels que pour des industries ou les segments plus jeunes aux technologies apparemment plus instables*. Pour illustrer cela, il suffit de rappeler que la qualité, comme l'innovation ou la réactivité sont essentiellement le résultat d'une coopération pertinente entre des acteurs traditionnellement peu enclins à dialoguer (bureaux d'étude, production, commerciaux, etc.), beaucoup plus que le résultat d'une intensification ou d'une routinisation au "poste de travail". On peut certes identifier des secteurs très automatisés et producteurs de commodités, et qui fonctionnent comme des enclaves de haute productivité, sans liens notables autres que strictement physiques, avec leur environnement (ciment, air liquide, ...). Mais pour la plupart des secteurs, y compris dans les biens et les services de consommation courante et relevant de la production de masse, *l'écosystème relationnel, à la fois interne et externe, est devenu le facteur-clé de performance*. Ceci s'exprime notamment par l'existence de différences surprenantes de performance (y compris de performance-coût) entre des unités dont les dotations en facteurs de production (en qualité et en quantité) sont très voisines.

Or, le territoire est à l'évidence un fournisseur privilégié de ces ressources relationnelles. Bien entendu, il n'est pas le seul. L'organisation et les schémas de communication de la grande firme elle-même sont, d'une certaine manière, "en concurrence" avec les ressources territoriales. Il en va de même pour les réseaux fondés sur des solidarités familiales, ethniques, religieuses, professionnelles – réseaux qui ont toujours joué un rôle crucial dans les processus de "mondialisation", depuis l'Antiquité. Toutes ces structures constituent un stock invisible de ressources que les firmes et les réseaux de firmes, volontairement ou à leur insu, peuvent mobiliser pour accroître leur compétitivité en améliorant la qualité de leurs processus coopératifs, que ce soit à travers des processus marchands ou sous des formes non-marchandes (externalités). L'importance de ces ressources relationnelles apparaît encore plus forte si, dépassant le point de vue statique, on considère le point de vue dynamique, c'est-à-dire celui de l'évolution temporelle des ensembles productifs. Deux aspects sont à cet égard décisifs, dans le contexte de mutation permanente et d'incertitude croissante qui découle à la fois de l'évolution technique et de la globalisation des marchés : la capacité d'apprentissage ; la capacité d'amortissement et d'absorption des chocs.

On comprend aisément pourquoi la vitesse et la pertinence des apprentissages constituent aujourd'hui un critère essentiel de compétitivité – qu'il s'agisse des technologies, mais aussi des règles du jeu commerciales, juridiques, financières, etc. Les apprentissages efficaces, de plus, ne sont pas les apprentissages en boucle simple (imiter,

réparer une erreur) mais ceux que Schön et Argyris qualifient d'"apprentissage en double boucle" (capacité de remonter aux idées générales, aux "programmes" qui structurent les actions immédiates : par exemple, de ne pas simplement copier les recettes du "juste-à-temps", mais d'en comprendre la philosophie pour l'ajuster aux conditions locales) (Argyris, 1993). Or ce type d'apprentissage exige à la fois une diversité des points de vue, un grand nombre de capteurs pour saisir les évolutions et une capacité à trier de manière efficace les informations surabondantes. Les milieux plus ou moins informels et les réseaux professionnels sont à cet égard beaucoup plus performants que la firme isolée, grande et surtout petite. C'est au regard de cette capacité d'apprentissage que l'isolement de certaines PME et de leurs dirigeants se révèle la plus problématique. Notons aussi qu'un accélérateur essentiel des apprentissages est la confiance entre acteurs. Elle permet en effet de valider les informations sans avoir à valider préalablement les informateurs, ce qui dans un monde très ouvert, et notamment dans l'espace des relations internationales lointaines, constitue un gain de temps extrêmement précieux. Il ne faut donc pas s'étonner de voir réémerger dans le monde contemporain des effets économiques forts de confiance liés à des réseaux de "certification" personnelle, comme ceux qui ont toujours structuré (souvent sur des bases religieuses) le commerce au loin, depuis l'Antiquité jusqu'aux débuts du capitalisme (), ou encore comme ceux qui existaient dans l'Amérique des frontières, et qui, selon Max Weber, expliquent le rôle des églises protestantes dans le développement du capitalisme américain ().

La confiance mutuelle entre les acteurs est également un facteur de réduction d'incertitude et renforce ainsi le deuxième grand critère de performance dynamique des firmes ou des réseaux de firme : la capacité d'absorption de chocs (technologiques, commerciaux ou, de plus en plus, environnementaux). Là encore, la mutualisation des risques qui constitue la réponse canonique, très ancienne, à ce problème peut être facilitée par des options organisationnelles et/ou territoriales particulières. L'externalisation et la mise en réseau des grandes firmes est l'une de ces réponses. La mise en œuvre de formes flexibles du marché du travail et de répartition de la production entre firmes, comme celles qui existent dans les districts industriels, en est une autre. Dans la mesure où cette flexibilité du marché du travail est limitée (par le droit, les rapports sociaux, les habitudes) et où l'esprit de concurrence l'emporte sur l'esprit de mutualisation, les grands tissus métropolitains bénéficient à cet égard d'un avantage crucial, en constituant une sorte d'assurance pour les entreprises. En cas de restructuration, de fermeture de site, mais aussi de besoin de croissance rapide, un très grand marché du travail et un très grand marché de fournisseurs, notamment en termes de services externalisables, constituent évidemment un atout essentiel pour les firmes, et permettent d'absorber les chocs, négatifs ou positifs, beaucoup plus facilement qu'une ville moyenne ou petite. Ceci constitue très probablement l'une des explications principales de la métropolisation, surtout dans un pays comme la France où les grandes entreprises sont fortement marquées par les difficultés liées à leurs implantations dans des villes moyennes où toutes leurs décisions ont des implications fortes et visibles sur le marché du travail (Veltz, 1996).

Au total, il faut souligner que les ressources relationnelles que les territoires sont susceptibles d'apporter à l'économie sont des ressources qui résultent en général de processus de long terme, qui ne peuvent se construire et se déployer que dans la durée. Les firmes, de plus en plus soumises à l'économie de vitesse, ne peuvent pas vivre dans la flexibilité généralisée et sous la pression sans cesse croissante du court terme sans s'appuyer également sur de telles ressources à construction lente (à commencer par les compétences technologiques elles-mêmes). Pour prendre une métaphore sportive, la compétitivité a besoin de "sucres rapides", mais aussi de "sucres lents".

On notera, pour clore cette première partie, que notre analyse nous a conduit à raisonner aussi bien à partir de la "firme" que du "réseau de firmes", tel qu'il existe dans les systèmes productifs localisés ou encore dans des chaînes d'activités multi-territoriales. On voit que l'unité juridique de la firme ne constitue pas un critère de démarcation décisif pour comprendre en profondeur les processus territoriaux. La grande firme hiérarchique traditionnelle, la grande firme "décomposée" sous forme d'une firme-réseau, ou le réseau de PME, doté ou non d'un chef d'orchestre ou d'une "unité centrale", sont des formes qui s'interpénètrent de plus en plus, et qui sont en partie substituables les unes aux autres du point de vue de l'analyse organisationnelle et territoriale. Les districts italiens ou les réseaux de la Silicon Valley sont, à bien des égards, un équivalent fonctionnel des grandes firmes concentrées. A l'inverse, il est dangereux de raisonner sur la dynamique territoriale comme si ces dernières ne constituaient plus des acteurs majeurs.

2 - Une géographie dé-nationalisée ?

Comment les grands processus économiques qu'on vient de rappeler transforment-ils la géographie des activités ? Le sujet est immense et on se bornera ici à rappeler les principales tendances observables, sans entrer dans l'analyse détaillée de leurs causes. On évoquera ainsi quelques questions ouvertes, points d'interrogation relatifs aux dynamiques actuelles ou futures.

On a insisté plus haut sur le rôle prédominant des espaces nationaux dans la structuration passée des territoires économiques et sur le maintien de ce rôle, s'exprimant notamment dans la persistance des effets-frontière. D'autres analyses montrent que les formes institutionnelles issues de l'histoire continuent à marquer fortement les chemins de croissance, en particulier sous l'angle des "systèmes d'innovation" et d'intégration du progrès technique dans l'économie (Amable, Barré, Boyer, 1997). Lorsqu'on observe les tendances, il est clair toutefois que des dynamiques nouvelles et puissantes viennent remodeler cette trame nationale, aussi résistante soit-elle. L'économie mondiale se présente de moins en moins comme un système d'échange entre nations (une économie

"inter-nationale"), en raison des tissages transnationaux opérés par les grandes firmes et leurs réseaux, et en raison de la montée et de l'autonomisation relative des deux niveaux d'organisation territoriale que sont les grandes villes, ou villes-régions, et les ensembles "régionaux" supra-nationaux (Europe, NAFTA, Mercosur, etc.). L'ensemble mondial se présente donc plutôt comme une structure à quatre niveaux (le mondial proprement dit, le régional supra-national, les espaces nationaux, les métropoles ou les régions). Mais les relations entre ces niveaux ne sont pas des relations d'emboîtement hiérarchiques, au sens où, par exemple, l'espace national français institutionnel emboîte les régions, les départements, les villes. Car de nombreuses relations horizontales se tissent entre les unités, qui "shuntent" largement les niveaux "supérieurs".

2.1

La polarisation croissante des activités au sein de grandes aires métropolitaines (éventuellement multipolaires) est un phénomène mondial. En Europe, elle est particulièrement marquée en Espagne, en Grande-Bretagne et en France. Mais les formes les plus spectaculaires se présentent en Amérique Latine et en Asie. Le développement très rapide de l'économie chinoise, par exemple, est extraordinairement concentré autour d'un nombre limité de pôles côtiers : le Guangdong assure 40 % du commerce extérieur chinois et produit 10 % du PIB, alors qu'il ne représente que 5.5 % de la population (Lemoine, 1999). Les causes et les modalités de cette métropolisation ont fait l'objet de multiples analyses que nous ne reprendrons pas ici en détail (). Une idée centrale, commune à de nombreux analystes, est que la polarisation se comprend dès lors que l'on prend en compte trois concepts économiques : les externalités, le caractère imparfait et stratégique de la concurrence, et l'existence de rendements croissants. La réduction des coûts de transports et des coûts de transaction spatialisés réduit les monopoles géographiques et de ce fait libère en quelque sorte les potentialités des économies urbaines concentrées : avantages liés à la différenciation des produits pour les consommateurs, avantages liés aux possibilités de complexification et de flexibilité pour les producteurs, possibilités de différenciation des marchés du travail.

Sous un angle plus empirique, deux points complémentaires doivent être soulignés.

a) Dans un pays comme la France, la métropolisation ne signifie pas l'absorption définitive et unilatérale des ressources par la capitale et éventuellement quelques zones métropolitaines de second rang. En économie ouverte, le jeu du développement n'est pas à somme nulle, et des développements significatifs de villes moyennes et de zones rurales coexistent avec le développement des grandes aires métropolitaines, même si statistiquement elles pèsent d'un poids relativement faible (en termes démographique ou de production). Une vision manichéenne, et désespérante pour les non-métropolitains, est donc parfaitement injustifiée. Ainsi, il est vrai que, de 1990 à 1999, huit aires urbaines (dans l'ordre : Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseille-Aix et Bordeaux) ont totalisé la moitié de l'accroissement démographique national, et que la forte croissance de population aux voisinages de quelques aires urbaines (Paris, Marseille, Strasbourg, Lyon) explique pour une part très importante la croissance de l'espace à dominante rurale. Il est vrai aussi qu'on note une forte corrélation entre la croissance et la part des emplois dits "stratégiques" (à qualification élevée) dans l'emploi total (Julien, 2000). En sens inverse, toutefois, on note la bonne performance de croissance, tant en PIB qu'en emploi et en population, de nombreux départements plutôt ruraux, notamment dans l'Ouest. Et on note un rééquilibrage très frappant de la part respective des grandes ZÉAT dans l'accroissement du PIB : ainsi, l'Ile-de-France qui avait assuré plus de 35 % de la croissance du PIB entre 1990-1994, n'a plus contribué que pour 22 % à la croissance de 1994 à 1998.

Tableau 1 : quatre périodes dans la géographie de la croissance

1982-1986 1986-1990 1990-1994 1994-1998

Taux de croissance du PIB 1.6 3.4 0.9 2.0

Variation de l'emploi

(en milliers) - 230 + 820 - 360 + 650

Parts dans l'accroissement

du PIB

Ile-de-France 29 32 35 22

Bassin Parisien 16 15 13 16

Nord et Est 13 12 13 14

Source : présentation de J-F. Royer au Conseil d'Analyse Economique

b) La métropolisation, nous y reviendrons, tend à accroître les inégalités territoriales, ou du moins à freiner les processus de convergence observées depuis le milieu du XXe siècle. Certains analystes, comme K. Ohmae, prenant acte du dynamisme de cités-Etats comme Singapour, Hong-Kong (jusqu'à une date récente), ou Dubai ont théorisé l'idée d'une obsolescence des structures nationales, en recommandant de prendre acte de la croissance des "états-régions", en concentrant des investissements autour de quelques pôles (d'une population typiquement comprise entre 5 et 20 millions d'habitants) et en abandonnant plus ou moins le reste des territoires à leur sort. C'est la politique que Ohmae préconise par exemple pour l'Indonésie ou la Thaïlande. Il note aussi que, pour des marchés nouveaux et haut de gamme, les acheteurs sont en général concentrés dans un petit nombre de pôles et que les multinationales ont bien sûr tout intérêt à se limiter à ces marchés (Ohmae, 1996). Cette logique est heureusement freinée très fortement dans nos pays européens, à la fois par une répartition beaucoup plus équilibrée des potentiels de consommation et par les mécanismes d'amortissements des inégalités territoriales liées à la part socialisée de nos économies. Nous avons déjà cité, à cet égard, les travaux de L. Davezies soulignant le rôle énorme que joue, dans de nombreuses villes moyennes et dans les territoires en général (y compris métropolitains), l'injection de ressources publiques et de revenus de transfert. Bien entendu, cette injection représente un risque pour certains territoires qui sont menacés d'être durablement coupés de l'univers des marchés concurrentiels, mais elle permet également d'amortir les crises et de préserver les chances de redémarrage (). Dans les pays ne disposant pas de tels amortisseurs, les disparités régionales prennent en revanche la forme de fractures béantes, accroissant les pressions migratoires vers les mégalo-pôles, qui finissent par s'étendre bien au-delà de leur potentiel économique "normal". La fracture inter-régionale se transforme ainsi progressivement en fracture sociale intra-métropolitaine et crée des situations sociales potentiellement explosives.

2.2

Comment l'émergence de la dimension "régionale" européenne se traduit-elle en termes d'économie territoriale ? Cette question est loin, à l'heure actuelle, de trouver des réponses claires et sans ambiguïtés. Les incertitudes sur les scénarios futurs possibles restent fortes, et les travaux récents consacrés à ce sujet ont dû se contenter d'hypothèses plus ou moins probables (). Résumons les principaux acquis :

a) L'intégration européenne a fortement progressé au cours des dernières décennies, mais pas dans le sens de la constitution de la "forteresse Europe", un moment redouté par les Américains et surtout les Japonais. Les échanges intra-européens de biens et de services ont fortement crû, mais pas au détriment des échanges extra-européens qui ont également augmenté. Il en va de même pour les investissements directs à l'étranger. Ainsi les groupes européens ont énormément investi aux USA, au cours des dernières années (). La dissociation entre les espaces des grandes firmes (même lorsqu'elles gardent un ancrage national fort) et les territoires nationaux s'est accrue, mais pas vraiment dans le sens de constitution d'un espace européen. D'autre part, une des complexités de l'Europe est que cette dissociation est très variable d'un pays à l'autre : très élevée en Grande-Bretagne et bien sûr dans les petits pays comme les Pays-Bas ou la Belgique, faible en Allemagne, moyenne en France.

b) Malgré l'injection de fonds importants dans la politique régionale "structurelle" (deuxième budget de l'Europe après le PAC), les écarts entre régions européennes ont stagné, voire augmenté. L'intégration européenne a produit des effets de convergence forts entre les pays (notamment pour l'Irlande, l'Espagne et le Portugal), mais cette convergence inter-nationale ne s'est pas accompagnée d'une convergence équivalente entre les régions. On peut même noter que l'Espagne et le Portugal qui ont eu un taux de croissance élevé et qui ont convergé en termes de revenus par habitant ont aussi connu la divergence régionale la plus prononcée, alors que la Grèce, dont le rattrapage est moins net, n'a pas connu la même ouverture des inégalités régionales. Tout se passe donc comme si la convergence nationale se traduisait surtout par le développement des zones les plus avancées et les plus urbanisées des pays. Certains économistes se demandent d'ailleurs si ce n'est pas une bonne chose, et si le renforcement du Portugal, par exemple, ne s'opère pas mieux via un renforcement de ses pôles de croissance (redistribuant eux-mêmes, dans un deuxième temps, au sein des espaces nationaux) que par un soutien à ses zones les plus faibles. C'est dire combien l'articulation entre politiques dites de convergence et politiques dites de cohésion reste aujourd'hui peu claire (Martin, 1998). Il faut, à cet égard, rappeler que les redistributions territoriales internes liées aux mécanismes automatiques (territoriales par leurs effets, mais sans objectif territorial affiché) des Etats providence nationaux sont incomparablement plus élevés que les redistributions liées aux politiques structurelles européennes.

c) Contrairement au scénario annoncé par des économistes comme Krugman, s'appuyant sur la théorie et sur l'exemple américain, l'intégration européenne ne semble pas se traduire, à ce jour, par des effets de spécialisation renforcés des pays et des régions européennes. Sur ce point, la faiblesse des données homogènes sur les spécificités sectorielles et l'absence de données sur les flux au niveau infra-national ne permettent pas de conclusions vraiment tranchées. Mais les chiffres montrent que les économies européennes ne tendent pas à renforcer leurs spécialisations. Il en va de même, du reste, au plan national, où la spécialisation, mesurée sur une grille départementale, semble légèrement baisser (Houdebine, 1999). Les échanges intra-européens, d'autre part,

se développent surtout suivant une modalité qui est celle du commerce intra-branche, portant surtout sur des produits différenciés selon la qualité, alors que les échanges extra-communautaires restent plus "classiques", avec une part prédominante du commerce inter-branche (Fontagné, Freudenberg, 1999). Le risque de voir se créer en Europe des zones spécialisées (à l'échelle du continent) dans telle ou telle production, rendant ces régions plus vulnérables aux chocs, semble donc limité.

2.3

Il est essentiel de comprendre que les relations entre les grands niveaux d'organisation territoriale ne sont pas de nature hiérarchique, comparables aux relations d'emboîtement en poupées russes qui constituent la trame des territoires institutionnels nationaux. En termes de puissance régulatrice, les grandes nations restent, d'assez loin, le niveau le plus important. A cet égard, il n'y a pas grand-chose de commun, à part le nom, entre ces grands Etats-nations anciens et la prolifération de petits Etats qui a marqué le dernier demi-siècle. Mais une partie des grandes firmes et des grands réseaux logistiques et/ou informationnels fonctionne directement à l'échelle mondiale, sans régulateur public (voir, par exemple, la substitution progressive de l'arbitrage à la justice dans les affaires internationales). Quant aux grands pôles infra-nationaux – métropoles, villes-régions, cités-Etat – ils tendent à se constituer, avec des fortunes inégales, en acteurs politico-économiques à part entière. Les grands flux d'échanges se développent horizontalement entre ces pôles, reliés par des réseaux qui tendent à ignorer les échelles nationales, avec un dynamisme bien supérieur à celui qui existe au sein des structures verticales traditionnelles, c'est-à-dire entre ces villes et leurs arrière-pays. De fait, la plupart des liens géographiques, démographiques et économiques traditionnels de couplage entre les villes et leurs périphéries ont considérablement perdu en importance – qu'il s'agisse de liens alimentaires, de la rente foncière, des migrations, etc. (). Ce fonctionnement en réseaux (maillés plutôt qu'arborescents) que j'ai qualifié d'"économie d'archipel" (Veltz, 1996) (), n'est évidemment pas une nouveauté dans l'histoire économique. On peut même considérer qu'il a constitué le modèle dominant, avant l'émergence et la consolidation des Etats territoriaux, qui ont dû mobiliser des ressources considérables pour contrôler de vastes zones continues et pour déployer des transports terrestres ultra-coûteux, là où les réseaux se bornaient à sécuriser quelques itinéraires, souvent maritimes ou fluviaux. Les exemples abondent de ce dernier type d'organisation : pensons au réseau des cités grecques de l'Antiquité, aux liens entre les villes italiennes et flamandes, via les foires de Champagne, aux réseaux transalpins et rhénans, aux villes de la Hanse. Dans l'analyse même des mécanismes de la croissance urbaine, cette dualité est omniprésente. Certains mettent l'accent sur les villes comme "lieux centraux" assurant des services de niveaux hiérarchisés dans une trame territoriale continue, d'autres sur les villes comme points de contact et de commutation articulant les espaces locaux à des sphères plus étendues. On pourrait ainsi, à bon droit, trouver une clé de lecture pertinente de la dynamique géographique et économique dans ce contraste entre deux « modèles » à partir de couples d'oppositions (plutôt maritime, plutôt terrestre ; mobilité des biens, mobilité des informations et des personnes ; intégration par le commerce, intégration par la monnaie). En France même, si l'on en croit la thèse défendue par l'historien E.W. Fox dans un livre fascinant et trop peu connu, les deux modèles ont longtemps coexisté, jusqu'à ce que le modèle en réseau ("atlantique" dans le cas de la France) soit définitivement marginalisé par la construction du territoire monarchique et jacobin, rural et administratif (Fox, 1973).

3. Firmes et territoires : distance et alliances

L'image d'un nomadisme généralisé des firmes, face auquel les collectivités publiques n'auraient pas d'autres choix pour survivre que de se livrer à une concurrence sauvage et à des surenchères en termes de fiscalités, de primes ou d'infrastructures, est une image fautive. Statistiquement, les mouvements les plus fréquents des établissements concernent des desserments à courte distance du type centre-ville vers banlieue. Et, dans la plupart des agglomérations, l'essentiel des évolutions en matière d'emploi résulte des fluctuations au sein des entreprises *déjà implantées*, plutôt que des départs et des arrivées nouvelles. Enfin, il est essentiel de comprendre que le territoire n'est pas, en général, le réceptacle passif de mouvements de localisation ou de délocalisation indépendants des firmes, mais le résultat d'une co-évolution complexe, d'une dialectique où les stratégies des firmes et les dynamiques territoriales se construisent plus ou moins conjointement (Zimmermann, 1998). Ceci dit, le poids croissant des grandes firmes (directement ou indirectement) et la globalisation des marchés introduisent incontestablement des changements, dont on peut essayer de résumer les principales composantes.

3.1

Le décalage global entre l'espace des grandes firmes et les territoires nationaux ou régionaux est, on l'a déjà signalé, très variable selon les pays. Considérable en Grande-Bretagne, à un moindre degré aux USA (compte tenu de la taille du marché intérieur), relativement limité en Allemagne, où les grandes firmes ont souvent une base régionale (et pas seulement nationale) marquée, ce décalage s'est fortement accru en France au cours des deux dernières décennies, compte tenu de l'extra-version des politiques d'investissement de nos grandes firmes et aussi de l'"attractivité" de notre territoire pour les investisseurs étrangers. Ce dernier phénomène est ambigu, car s'il signifie d'un côté que la France reste un excellent terrain pour développer des activités, il exprime, d'un autre côté, la fragilité d'une partie de notre appareil productif, et en particulier de nos PME, qui ont fait l'objet de rachats massifs par des groupes étrangers. On estime ainsi que de 1980 à 1991, la part des firmes dans lesquelles le capital étranger représente au moins 20 % du capital est passé de 18 % à 37 % pour les firmes

comptant de 100 à 499 salariés, et de 30 à 48 % pour les firmes du groupe 500-999 salariés (Levet, 1996). D'autres sources indiquent que la moitié environ des emplois des firmes industrielles de la catégorie de taille 500 à 2000 sont contrôlés par du capital étranger, souvent des firmes européennes dans des secteurs comme la chimie, l'électronique, la machine-outil. Globalement, les entreprises étrangères installées en France sont plus productives, plus capitalistiques, plus exportatrices et paient des salaires plus élevés que la moyenne des firmes nationales (Houdebine, Topiol-Bensaïd, 1999). Mais ceci est vrai également pour les entreprises françaises les plus internationalisées. Une étude récente très fouillée sur la typologie des structures industrielles locales (en fonction de la densité, du poids et du type de groupes présents et de la part représentée par les PME indépendantes) montre que ces caractéristiques ne sont pas neutres du point de vue de la dynamique de l'emploi. Ainsi, les territoires dominés à la fois par des groupes étrangers et des groupes nationaux, ainsi que des territoires industriels denses traditionnels, ont connu une baisse importante de l'emploi industriel entre 1989 et 1996, alors que les structures industrielles denses dominées par des groupes régionaux (Sud-Ouest, Bretagne, par exemple) ont nettement mieux résisté (Hecquet, Lainé, 1999).

3.2

Les analyses de géographie économique se réalisent traditionnellement en privilégiant le critère sectoriel sur le critère fonctionnel (type d'activité exercé au sein de la firme). Or, si l'on assiste, comme on l'a déjà noté, à un recul, ou du moins à une stagnation, des spécialisations sectorielles au niveau local, la *répartition des grandes fonctions* dans les entreprises, moins étudiée quantitativement, fait l'objet d'évolutions notables :

- a) La réduction des effectifs des sièges sociaux et des fonctions "corporate" centralisées est une tendance absolument générale.
- b) De nouveaux regroupements s'opèrent dans le domaine de l'ingénierie et de la recherche-développement : dissociation relative entre la recherche amont, très liée aux centres de compétence universitaires et relativement découplée du système industriel, et le développement, qui se rapproche au contraire des sites de production, notamment par la mise en place de sites pilotes pour certains produits et/ou certains process ; dans les secteurs nécessitant la mise en place de projets de développement lourd pour des produits complexes, création de pôles d'ingénierie très concentrées, comme on le constate notamment dans l'automobile.
- c) La centralisation des processus d'achat est une tendance quasi universelle, qui a un effet majeur sur les structurations territoriales, en cassant, volontairement ou involontairement, les réseaux localisés de fournisseurs. Bien entendu, il y a des contre-tendances, comme le regroupement des fournisseurs induits par certains processus logistiques de juste-à-temps, ou le développement des parcs-fournisseurs dans l'industrie automobile. Mais ces arbres ne doivent pas cacher la forêt. Même dans l'automobile, ces regroupements de fournisseurs ne concernent qu'une partie minoritaire de ces derniers, et la tendance lourde est celle de la mise en place de réseaux d'approvisionnement très étendus (world-sourcing), privilégiant radicalement les critères de coût et de qualité sur ceux de la proximité. Soulignons enfin que le développement des places de marchés internet "business to business" ne fera que renforcer cette tendance.
- d) L'organisation de la fabrication et de la logistique, encore souvent gérée, jusqu'à présent, au niveau national, voire infra-national, remonte vers le niveau régional voire mondial. La complexité des opérations industrielles et logistiques a limité fortement les possibilités de coordonner ces opérations à de vastes échelles spatiales. Mais les progrès de la standardisation et les possibilités nouvelles des systèmes d'information tendent à faire remonter cette gestion à des niveaux plus élevés. La standardisation permet également de développer une véritable concurrence entre les sites industriels (souvent nationaux) des grands groupes, concurrence qui devient un outil de gestion essentiel, par l'émulation, et qui transforme souvent les dirigeants locaux en avocats de leurs unités. Le "supply chain management" et les grandes trames logistiques deviennent, d'autre part, les véritables colonnes vertébrales des systèmes internationalisés de production et d'échanges. Ces trames sont semi-rigides, en ce sens qu'elles sont liées à des infrastructures et à des points nodaux, mais de manière en partie réversible. Le développement de l'e-business va d'ailleurs fortement renforcer le rôle de ces trames logistiques, et il est essentiel pour les politiques de développement des territoires d'en comprendre la logique et de savoir en extraire les activités à véritable valeur ajoutée. Comme le notent Leamer et Storper (2000), le développement de l'économie internet va certainement susciter la naissance de nouvelles chaînes reliant des sites de production routinisés (dans certains pays en développement ou dans des zones périphériques) et les grands marchés de consommation, moyennant la mise en place de nouvelles plates-formes logistiques à proximité des aires métropolitaines, où elles prolifèrent déjà.
- e) La logique de concentration croissante de la production et de son pilotage contraste avec la logique de proximité du client et donc de diffusion territoriale des fonctions commerciales. Les industriels ont aujourd'hui la possibilité de bénéficier d'économies d'échelle importantes en production en concentrant les sites de production, en éliminant les redondances et en profitant des possibilités croissantes de l'automatisation flexible. En revanche, la proximité des marchés reste nécessaire pour les commerciaux, non seulement pour les contacts physiques avec les clients mais pour capter les subtilités des demandes locales. Ceci vaut également pour des secteurs non-manufacturiers. Dans les télécommunications, par exemple, les fonctions techniques pourraient être beaucoup plus centralisées qu'elles ne le sont aujourd'hui, alors que la présence répartie des agents reste nécessaire pour les tâches commerciales.

Au-delà de ces considérations analytiques, comment peut-on caractériser les grands types d'articulations entre firmes et territoires, dans une perspective dynamique ?

Comme on l'a souligné dès la première partie, l'économie moderne peut trouver dans les tissus territoriaux les ressources relationnelles indispensables à son développement, sous la forme de relations marchandes mais aussi et surtout d'externalités – étant entendu que le territoire n'est pas le seul fournisseur possible de ces ressources, et que tous les territoires ne sont pas capables de favoriser également les processus d'apprentissage et de réduction d'incertitude dont nous avons souligné le rôle central. Une stratégie territoriale gagnante est, dans cette optique, celle qui permet de passer d'un territoire fonctionnant comme un stock passif de ressources plus ou moins banalisées mises à disposition des firmes, dans un processus concurrentiel avec d'autres territoires (ressources en matières premières, en main-d'œuvre, en infrastructures) à un territoire fonctionnant comme une matrice de construction de *ressources relationnelles spécifiques*, plus ou moins abritées de la concurrence.

Dans la pratique, bien entendu, les trajectoires (gagnantes ou perdantes) sont multiples. Pour les firmes, les problèmes se posent différemment selon que les activités sont routinisées (ou routinisables) et peuvent se satisfaire de conditions logistiques banales ou au contraire spécifiques et exigent des tissus relationnels hautement spécifiques. (Voir, par exemple, l'exemple déjà cité de la pharmacie). D'autre part, la demande générale des firmes semble pouvoir se résumer ainsi : *bénéficier des atouts logistiques et relationnels, capter les externalités, mais sans devenir otages d'un territoire, sans se lier de manière irréversible.*

On peut dès lors proposer diverses typologies des schémas économiques-territoriaux. Bornons-nous ici à un schéma simplifié en trois grandes catégories, en partant de la distinction classique de Hirschmann entre la régulation par le mode "exit", celui de la défection (c'est-à-dire, grosso modo, le mode du marché : si le consommateur n'est pas content, il part) et la régulation par les modes "voice" et "loyalty" (c'est-à-dire par la prise de parole, le débat, la construction de liens coopératifs durables) () :

- a) Une stratégie territoriale de type "entry-exit", pratiquée avec succès par certaines villes ou régions, est fondée sur la réduction des coûts d'entrée et surtout des coûts de sortie du territoire (la localisation tendant à devenir "liquide"). Les ressources mobilisées sont plutôt de type générique, mais elles peuvent devenir spécifiques et préparer d'autres stratégies. Ce type de développement est, par exemple, celui que l'Ecosse ou l'Irlande pratiquent vis-à-vis des firmes électroniques. Evidemment, les deux inconvénients majeurs de ce type de développement, qui accepte un turn-over important des entreprises, sont la fragilité et le risque de se laisser entraîner dans une spirale concurrentielle de surenchères.
- b) A l'opposé, la stratégie de type "voice-loyalty" va chercher à maximiser les externalités relationnelles, pour compenser des coûts de sortie élevés. Elle n'est pas non plus sans risques : le conformisme et l'excès de spécialisations technologiques (conduisant à des effets de "lock-in", de verrouillage ou d'impasse) ont très souvent, dans le passé, conduit à leur perte des districts industriels où les firmes étaient très fortement ancrées.
- c) La dynamique de la métropole, d'une certaine façon, tire sa force du fait qu'elle combine les avantages des deux schémas précédents, même si, de fait, elle penche plutôt vers le modèle "exit", en privilégiant la régulation par les marchés à la régulation institutionnelle.

Le schéma suivant synthétise cette typologie, évidemment très stylisée.

Territoires Territoires Métropoles

"entry-exit" "voice-loyalty"

Avantage concurrentiel coûts de sortie externalités 1 + 2

faibles relationnelles + assurance de

élevées flexibilité à

moyen terme

Ressources stock de matrice de 1 + 2

ressources ressources

génériques spécifiques

(pouvant devenir (pouvant devenir

spécifiques) génériques)

Régulation concurrence, Institutions Gouvernances et

surenchères Réseaux marchés locaux

"locational Gouvernance (travail, service)

tournaments"

(Mytelka)

Risques Fragilité Conformisme externalités Lock-in et négatives

décrochage (congestion)

4 - Un développement local sans modèles ?

Que conclure de ces remarques analytiques en termes de prescriptions pour l'action. On se bornera ici à quelques remarques très générales.

4.1

Dans la mesure où les territoires inscrivent leur stratégie de développement dans une stratégie du type 2 précédent, en s'appuyant sur la valorisation des réseaux de coopération, effectifs ou latents, des potentiels de confiance et d'apprentissage mutualisé, le chemin du développement est nécessairement enraciné dans l'histoire particulière et les configurations spécifiques d'acteurs de ces territoires. *C'est dire que, par définition, il ne peut pas exister de modèle général.* Ceci est évidemment troublant pour un pays comme la France, particulièrement habitué à rationaliser (souvent ex-post) et à homogénéiser ses pratiques. Et cela pose question quant à la philosophie même de l'"aménagement du territoire à la française". La vision intégratrice et régulatrice de ce dernier devrait pouvoir se déplacer vers une nouvelle configuration articulant trois rôles : facilitation des échanges d'expériences, définition de grands principes, notamment en termes d'équité territoriale (plus que d'"équilibre", notion aujourd'hui confuse), et gestion des grandes architectures logistiques (au sens large du terme) de liaison interterritoriale (y compris international). L'idée même de distribution harmonieuse des ressources devrait faire place à l'idée de soutien à la création de richesses territorialisées. Il serait pour le moins paradoxal que l'on cherche à définir "par le haut" le cadre précis d'un développement local qui, par définition, ne peut s'élaborer que "par le bas", en valorisant les spécificités territoriales.

Du point de vue local, l'idée que la "qualité de la gouvernance socio-politique" joue désormais un rôle-clé dans le développement local est une idée qui a fait son chemin et qui est aujourd'hui largement admise. Reste à savoir ce que l'on met sous ces termes. Trois points me paraissent essentiels :

– travailler aux bonnes échelles, c'est-à-dire probablement celle des **agglomérations** (ou des **pays**) et de (grandes) régions, **sans s'enfermer dans un localisme étroit, qui est sans doute le pire ennemi du développement local.** Des politiques ciblées d'attractivité pour des sous-ensembles de « régions fonctionnelles » peuvent avoir des effets pervers, en se contentant de déplacer artificiellement des équilibres internes à une agglomération ou à une région, dans un **jeu à somme nulle, voire négative (voir Gordon, 2002) ;**

– trouver entre les milieux politiques, la société civile et les mondes des entreprises des **articulations qui ne soient pas artificielles** : les décideurs économiques, en particulier, sont extrêmement sensibles au fait que leurs interlocuteurs "publics" disposent d'un véritable **professionnalisme, non seulement en matière d'accueil et d'aménagement spatial, mais en terme de compréhension intime des logiques de l'entreprise,** ce qui plaide pour un recrutement des "développeurs" dans le monde de **l'entreprise** plutôt que dans les mondes de l'aménagement, ou, du moins, pour une formation approfondie dans les domaines de la gestion et de l'économie des entreprises ;

– privilégier l'ouverture, la construction de réseaux ouverts sur le monde extérieur, sur l'introversion localiste.

4.2

Une question cruciale est celle de la spécialisation et du "modèle des districts". On comprend bien la séduction qu'exerce en France le schéma des districts italiens spécialisés de la Troisième Italie sur de nombreux responsables, schéma qui à bien des égards apparaît comme l'alternative au modèle de développement centralisé (et polarisé entre centre et périphérie) des "trente glorieuses". Mais aujourd'hui, force est de reconnaître que les économies locales véritablement comparables aux districts de la troisième Italie sont en France très peu

nombreuses. Dans leur typologie déjà citée, Hecquet et Lainé ont dégagé un type ("structures industrielles denses en PME") qui comprend 19 zones dont les districts industriels habituellement cités (Cholet, St Cloud, Oyonnax, la vallée de l'Arve, Roanne, Thiers, le Vimeu en Picardie), mais qui ne représente au total que 5.7 % de l'emploi industriel (). C'est dire combien il serait dangereux d'axer dogmatiquement la politique d'aménagement du territoire sur ce modèle de spécialisation.

4.3

A ces éléments empiriques, on peut enfin ajouter quelques arguments théoriques concernant la question de la spécialisation. Bien entendu, les exigences de la différenciation (pour ne pas être entraîné dans une concurrence par les prix trop brutale) et les besoins de la communication (pour simplifier les images) vont dans le sens d'une certaine spécialisation. Mais les exigences de la différenciation s'adressent aux firmes avant de s'adresser aux territoires. Et il ne faut pas confondre une politique d'image avec une politique de développement économique.

On peut relever que les districts industriels italiens et ceux qui restent actifs en France relèvent souvent d'un modèle "post-artisanal" qui est aujourd'hui menacé. Or, pour entrer dans des secteurs nouveaux, les "barrières à l'entrée" sont élevées, en termes de taille critique et de visibilité. Très peu de sites, en France, pourront vraiment figurer sur le curriculum vitae des professionnels comme des sites reconnus, au sein du circuit international de référence.

Les dangers de la spécialisation trop poussée, d'autre part, sont évidents : ils rendent les territoires, surtout lorsqu'il s'agit de petites zones très spécialisées, extrêmement vulnérables à tous les chocs exogènes, et ils accroissent le risque d'engourdissement dans la routine et le conformisme. De fait, on note que des économies locales dynamiques sont souvent très diversifiées, même dans des agglomérations petites ou moyennes, la coopération entre firmes consistant plutôt dans le dialogue avec la puissance publique pour la mise en place de biens collectifs (formation, infrastructures, etc.) que dans la recherche de coopérations directes, souvent inexistantes (voir Ganne, 1999, op. cit.). Lorsqu'on cherche à prendre une vue d'ensemble, on constate qu'il y a bien aujourd'hui en France des formes multiples de gouvernance économique locale, qui ne se résument nullement à la spécialisation (Le Galès, al, 2000). Les métropoles, quant à elles, sont presque toujours des tissus économiques extrêmement diversifiés et tirent une partie de leurs avantages de cette diversification ().

A cela s'ajoutent deux arguments essentiels :

a) Les ressources de développement, en termes de compétences humaines et de savoir, sont de plus en plus *génériques*. Par exemple, pour qu'un tissu manufacturier fonctionne bien, il a besoin de spécialistes de maintenance, mais dont les compétences sont largement horizontales par rapport aux secteurs. Ceci vaut évidemment pour les ingénieurs, les commerciaux, etc.

b) Les notions même de secteur et de branche deviennent floues, l'interpénétration des métiers est la règle, et l'innovation est de plus en plus *combinatoire*, c'est-à-dire procède par croisement entre des technologies souvent très diversifiées, selon des processus *très difficiles à prévoir*. Prôner, pour telle ou telle zone, un développement axé sur une branche donnée revient donc souvent à utiliser des typologies trop grossières pour être réellement pertinentes et significatives.

Plutôt que de vouloir faire entrer le développement dans telle ou telle grille définie a priori, mieux vaut donc mettre en place un monitoring permettant de renforcer, en cours de processus, les mouvements prometteurs, dans un processus expérimental, souple et pragmatique. Et il convient sans doute, au niveau local, de privilégier les politiques "horizontales", c'est-à-dire le développement des infrastructures matérielles et sociales (formation notamment), ainsi que toutes les actions permettant d'accroître les capacités territoriales de "commutation", c'est-à-dire de mise en relation flexible et mobile entre des acteurs multiples.

Références

Amable B., Barré R., Boyer R., *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Economica, 1997

Argyris C., *Savoir pour agir*, Interéditions, 1993

Beckouche P., Davezies L., Nicot B., Prud'homme R., Veltz P., *25 ans de développement dans le Nord Pas-de-Calais*, LATTIS/CEIL, 1998

Borja J., Castells M., *Local and Global*, Earthscan, London, 1997

Brown P., *La naissance du christianisme occidental*, Le Seuil, 1997

Cohen D., *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Flammarion, 1997

Cohen R., *Global Diasporas*, University of Washington Press, Seattle, 1997

- Colletis G., al, *Archipelago Europe*, FAST, CCE, 1990
- Courault B., Districts italiens et PME - systèmes français. Comparaison n'est pas raison, *La lettre du CEE*, n° 61, février 2000
- Davezies L., L'hétérogénéité locale des enjeux du développement local, *Annales de la Recherche Urbaine*, printemps 2000
- Engel C., Rogers J., How Wide is the Frontier, *American Economic Review*, vol 86, n° 5, 1996
- Fontagné L., Freudenberg M., Marché unique et développement des échanges, *Economie et statistiques*, n° 326-327, 1999
- Fox E.W., *L'autre France*, Paris, Flammarion, 1973. (Ed. originale américaine, 1971)
- Fukuyama F., *La confiance et la puissance*, Plon, 1997
- Gordon I., Compétitivité des villes : quelles importance au XXIe siècle ? Comment la mesurer ?, *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 135, Paris, 2002
- Hecquet V., Lainé F., Structures industrielles locales et formes d'organisation économique, *Economie et statistiques*, n° 326-327, 1999
- Hirst P., Thompson G., *Globalisation in Question*, Cambridge, Polity Press, 1996
- Houdebine M., Concentration géographique des activités et spécialisation des départements français, *Economie et statistiques*, n° 326-327, 1999
- Houdebine M., Topiol-Bensaïd A., L'investissement direct et les entreprises françaises, *Economie et statistiques*, n° 326-327, 1999
- Jacquet P., De la géopolitique à la géo-économie, in T. Montbrial (de), P. Jacquet (eds), *Ramses 95*, Dunod, 1995
- Jayet J-F., Puig J-P., Thisse H., Enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Revue d'économie politique*, n° 106, 1996
- Julien P., Recensement de la population 1999, *INSEE-Première*, n° 692, 2000
- Krugman P., *La mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, 1998
- Le Galès P., Aniello V., Tirmarche O. Between Large Firms and Marginal Local Economies, the Making of Systems of Local Governance to Develop SME's in France, CEVIPOF, 2000
- Leamer E., Storper M., *The Economic Geography of the Internet Age*, UCLA, May 2000
- Lemoine F., Les délocalisations au cœur de l'expansion du commerce extérieur chinois, *Economie et statistiques*, n° 326-327, 1999
- Levet J-L., *Sortir la France de l'impasse*, Paris, Seuil, 1996
- Lombard D., *Le carrefour javanais*, Editions de l'EHESS, 1990
- Lombard M., *Espaces et réseaux du haut Moyen-Age*, Mouton, 1972
- Mac Callum J., National Borders Matter : Canada-US Regional Trade Patterns, *American Economic Review*, juin 1995
- Martin P., Quel cadre conceptuel pour les politiques régionales en Europe, CERAS, 1998
- Maurel F., *Quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe ?*, La Documentation Française, 1999
- Ohmae K., *De l'Etat-nation aux Etats-régions*, Dunod, 1996
- Scott A., *Metropolis. From the Division of Labor to Urban Form*, University of California Press, 1988
- Storper M., *The Regional World*, Guilford, 1997
- Storper M., Technologie, stratégies des firmes et ordre territorial, *Sciences de la société*, Presses Universitaires du Mirail, n° 48, 1999

Storper M., *The New Economic Context for Regional Development Policy*, UCLA, UMLV, 2000

UNCTAD, *World Investment Report*, 1998, 1999

Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, PUF, 1996

Veltz P., *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, 2000

Veltz P., *Des lieux et des liens : politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Editions de l'Aube, 2002.

Vergeau E., Chabanas N., Le nombre de groupes a explosé en 15 ans, *INSEE-Première*, n° 553, 1997

Weber M., Les sectes protestantes et l'esprit du capitalisme, traduction d'un article de 1906 publié en complément in *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Plon, 1964

Zimmermann B., Nomadisme et ancrage territorial, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, 1998

Article actualisé le 15 septembre 2003

. Hirst et Thompson, en revanche, sous-estiment un certain nombre des nouveautés fondamentales qui rendent l'internationalisation actuelle très différente de celle des années 1900-1913.

. Un autre travail d'Engel et Rogers (1996) sur le "coût" de la frontière USA-Canada montre que celle-ci a le même effet sur les prix qu'une distance interne de 3000 km.

. P. Brown souligne par exemple le rôle des manichéens dans la route de la soie (Brown, 1997). Voir aussi, pour l'Europe du Moyen-Âge, Lombard, 1972, pour l'Asie et la longue durée des réseaux, D. Lombard, 1990, pour la période contemporaine R. Cohen, 1997. F. Fukuyama, plus connu pour ses thèses provocantes sur la "fin de l'histoire", a également consacré un livre stimulant au rôle de la confiance dans l'économie, de même qu'A. Peyrefitte.

. M. Weber, 1964.

. Voir notamment Scott 1988, Veltz 1996, Storper 1997, Borja, Castells 1997, Jayet, Puig, Thisse 1996.

. Rappelons que de 1975 à 1990, 1,2 million d'emplois ont été créés en France : l'emploi public a crû de 1,5 million, l'emploi privé a décru de 0,3 million. Une étude menée sur la Région Nord-Pas de Calais a montré que de 1975 à 1990, l'emploi privé "basique" a décru de 24 %, l'emploi privé lié à la population a crû de 15 % et l'emploi public a crû de 37 %. 47 % des revenus de la région provenaient en 1990 directement des budgets publics ou des prestations sociales. (Beckouche, Davezies, Nicot, Prud'homme, Veltz, 1998).

. Voir notamment les travaux du groupe de travail du Plan présidé par F. Maurel (publiés à la Documentation Française, 1999).

En 1999, les groupes européens sont présents dans 80 % des opérations internationales de fusion/ acquisition aux USA (UNCTAD, 1999).

. Il est intéressant de noter que même la notion d'arrière-pensée traditionnelle pour les ports est devenue plus complexe. Elle traduit plus une géographie de l'organisation, des partenariats logistiques et des contrats qu'une géographie strictement naturelle de la distance.

Elargissant une métaphore déjà utilisée par d'autres, notamment à propos de la technologie. Voir Colletis, al, 1990.

. Cette typologie est inspirée de Storper, 1999

. Hecquet, Lainé, 1999. Les acteurs signalent qu'échappent à cette classification des micro-districts inclus dans les villes (comme le Sentier). En Italie, Sforzi a compté 161 "systèmes locaux d'industrie légère", parmi lesquels 61 districts proprement dits, ces derniers représentant 5 % de l'emploi manufacturier.

. Le modèle européen, à cet égard, est très différent du modèle de Los Angeles, par exemple, qui apparaît comme une mosaïque de districts spécialisés (cinéma, habillement, haute technologie), ce qui n'est pas le cas de Paris ou de Londres.