

# **CHAPITRE 1**

## **GLOBALISATION, NOUVEAUX ENJEUX DE DEVELOPPEMENT LOCAL ET ATTRACTION DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX**

### **INTRODUCTION**

Le mouvement de globalisation – c'est-à-dire l'intensification des échanges de toutes natures entre les différentes régions du monde –, constitue une tendance ancienne, mais qui s'est brutalement accélérée aux cours des trente dernières années. Elle a pour corollaire un rôle croissant des firmes multinationales, qui cherchent à tirer parti des avantages – ressources ou marchés - offerts par les différents pays d'implantation potentiels en y développant leur présence de manière sélective. A travers leurs choix de localisation et la gestion de leurs réseaux transnationaux, elles contribuent ainsi à l'établissement d'un tissu de relations de compétition/coopération de plus en plus dense entre des zones économiques parfois très éloignées les unes des autres. Ce mouvement a des conséquences profondes et multiples sur la problématique du développement local.

Tout d'abord, l'éventail des opportunités et des menaces d'origine externe concernant un territoire donné se trouve considérablement accru par son ouverture croissante aux échanges de produits et de facteurs de production – investissements internationaux notamment -, devenus beaucoup plus mobiles que par le passé. La dynamique du développement local devient dans ces conditions fortement dépendante des conditions d'insertion du territoire dans la division mondiale – ou, a minima, continentale - du travail.

Ensuite, le rôle de la dimension spatiale comme fondement des relations d'échange entre acteurs change de nature. Si les obstacles liés à la distance tendent à diminuer, la proximité géographique reste par contre un facteur déterminant pour la mise en œuvre de relations de coopération et la création d'externalités positives, comme en témoignent la vitalité des grandes agglomérations urbaines ou des districts industriels. Cependant, ces relations de proximité ne sont plus, comme le passé, imposées par l'ordre des choses mais choisies par les acteurs à travers leurs décisions de localisation.

Ces évolutions rendent nécessaire une profonde mutation dans les formes d'action publique. Celles-ci, en effet, peuvent de moins en moins reposer sur la mise en œuvre autoritaire de politiques régaliennes, dont l'impact réel est amoindri par les possibilités nouvelles de mobilité inter-territoriale ouvertes aux entreprises. De ce fait, cette action publique doit davantage s'appuyer sur des relations de partenariat et de coopération avec les acteurs privés. Le développement des politiques de promotion et d'accueil des investissements étrangers constitue un exemple caractéristique de cette nouvelle approche.

Mais, en même temps que ces nouvelles formes de politiques de développement prennent de l'ampleur, le cadre territorial dans lequel elles s'exercent perdent quelque peu de leur évidence. La cohérence économique des espaces nationaux se trouve en effet mise à mal à la fois par l'ouverture des frontières et la mondialisation des échanges, et par le mouvement de décentralisation politique et le transfert concomitant de prérogatives et de moyens d'actions de l'Etat vers les collectivités locales. Or, celles-ci exercent leur action sur des territoires définis en fonction de logiques politico-institutionnelles qui coïncident parfois mal avec les réalités géographiques et spatiales de l'économie.

Cette ambiguïté de la notion de « territoire » - dont le contenu est en fait plus institutionnel qu'économique – fait qu'elle ne peut selon nous, être utilisée sans précautions pour décrire les formes nouvelles de compétition nées de la globalisation, et tout particulièrement celles liées à l'attraction des investissements géographiquement mobiles. Nous proposons donc de réinterpréter ces mécanismes à travers une analyse de jeux d'acteurs intégrant la dimension spatiale. Les gouvernements locaux (coalitions d'acteurs spatialement proches) et les entreprises (coalitions d'acteurs en réseaux) peuvent en effet nouer entre eux des relations de conflits ou d'alliance dont la configuration peut varier en fonction de la nature des enjeux. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les projets de développement des entreprises, qui génèrent selon les cas, des relations d'indifférence, de partenariat ou de conflits, entre firmes et gouvernements d'une part, et entre plusieurs gouvernements locaux, d'autre part. Dans un cas particulier, celui des investissements dits « internationalement mobiles », la dynamique des jeux d'acteurs pourra entraîner l'apparition d'un conflit entre plusieurs gouvernements locaux désireux de nouer la même coopération avec l'entreprise, c'est-à-dire d'attirer son projet sur le territoire où ils exercent leurs prérogatives.

Dans quelle mesure cette compétition entre gouvernements locaux pour l'accueil des investissements peut-elle être formalisée à travers le paradigme du marché ? Nous tentons cet exercice dans le dernier paragraphe de ce chapitre, à travers un modèle d'offre-demande de sites individuels pour la localisation des projets spatialement mobiles des entreprises. Partant d'une formalisation initiale très simple où l'équilibre du marché est réalisé à travers un prix unique – celui de l'achat du site – nous complexifions progressivement le modèle en introduisant des représentations plus réalistes des processus de choix des entreprises et des fonctions d'offre de sites. La notion de « territoire » et celles qui lui sont associées (attractivité territoriale, performance territoriale, offre territoriale, etc..) sont alors redéfinies comme le regroupement de sites spatialement proches dans une « coalition d'offreurs » dirigée par un « gouvernement local ». La réflexion porte alors sur l'intérêt des offreurs de site individuels à se regrouper dans une telle « coalition territoriale » et sur l'impact de ces regroupements sur le fonctionnement global du marché et sur l'attractivité d'un groupe particulier de site.

## **1. LA GLOBALISATION ET SES CONSEQUENCES MULTIFORMES SUR LA PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

### **11. Globalisation, firmes multinationales et investissement international<sup>1</sup>**

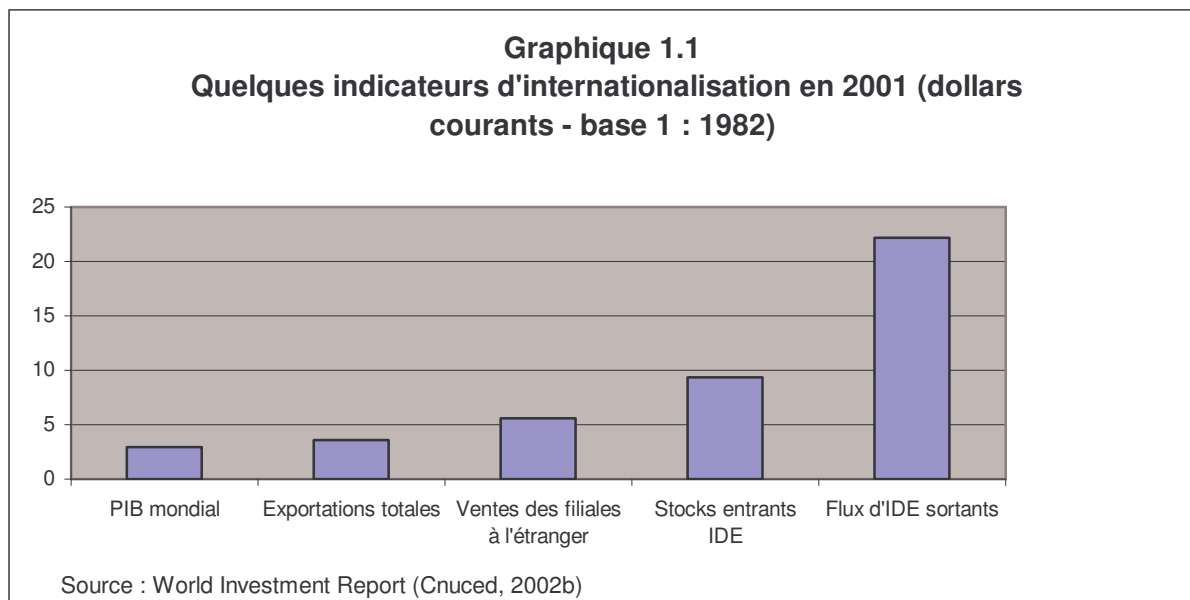
Depuis une quinzaine d'années, les termes de « mondialisation » ou de « globalisation » sont couramment utilisés pour désigner l'intensification des flux d'échanges de toutes natures – produits et services, hommes, capitaux, technologies – entre les différentes zones de la planète. Il ne s'agit pas là d'un phénomène entièrement nouveau, mais de la manifestation contemporaine d'une tendance historique longue, intimement liée à la dynamique du capitalisme, et marquée par des cycles successifs d'expansion et de repli. Par exemple, la forte progression des échanges entre 1850 et 1914 avait conduit à cette date à un niveau d'ouverture des économies occidentales très élevé, qui n'a de nouveau été dépassé, selon les

---

<sup>1</sup> On ne rappellera ici que quelques données d'ordre général sur ce thème sur lequel nous avons déjà produit quelques travaux par le passé. Le lecteur intéressé par ces publications pourra notamment consulter les quatre premiers chapitres de l'ouvrage co-rédigé avec Jean-Daniel Tordjman, « La France face à l'investissement international » (Hatem-Tordjman, 1995), qui propose un analyse sur le rôle des FMNs et de l'IDE dans le mouvement de globalisation. Pour des publications plus récentes et plus vulgarisatrices, on pourra consulter, entre autres, « La place de la France dans le marché ouest-européen de l'investissement », revue *Accomex*, N°40, Juillet-Août 2001 (Hatem, 2001b).

critères les plus usuels (flux de commerce ou d'investissement rapportés au PIB notamment), qu'au cours des années 1970. Puis les crises des années 1930 et la seconde guerre mondiale entraînent un repli autarcique des économies nationales. L'intégration redémarra au cours des années 1950 sous la forme notamment d'un développement très rapide du commerce international, suivi à partir de la fin des années 1970 d'une expansion accélérée des flux d'investissement productifs et financiers internationaux (Graphique 1.1). (pour un historique détaillé, voir (CGP, 1992), (Michalet, 1998), (Michalet, 2002), (Beau, 1999), et (Lipsey, 2001))

La nouveauté des vingt dernières années tient à la fois à la forte accélération du mouvement (graphique 1.1), à la variété accrue de ses formes et à l'évolution qualitative de son contenu. La mondialisation contemporaine constitue en effet un *phénomène multidimensionnel dont les nombreuses composantes entrent en interaction et se renforcent mutuellement pour affaiblir l'obstacle constitué par les distances géographiques et les frontières nationales au développement des échanges* (voir OCDE, 2002b).



Dans le domaine du droit commercial, l'évolution la plus marquante des dernières décennies est le démantèlement progressif des obstacles juridiques et réglementaires au développement de la concurrence et des échanges internationaux. Les accords commerciaux multilatéraux négociés dans le cadre du GATT puis de l'OMC ont permis un abaissement des obstacles tarifaires et non-tarifaires au commerce de biens et de services. Des zones de libre-échange régionales ont été mises en place en Europe de l'ouest, en Amérique du nord, et dans une moindre mesure en Amérique latine et Asie du sud-est. Dans la plupart des pays, les réglementations nationales ont évolué dans le sens d'une libéralisation en matière de flux de capitaux et d'investissements directs, d'accueil des firmes étrangères, de privatisation et d'introduction de la concurrence dans des activités jusque là administrées. La mise en place de règles juridiques internationales en matière de respect du droit de la concurrence et de règlement des litiges, aussi bien au niveau multilatéral (OMC...) que régional (politique de la concurrence de l'UE) ou bilatéral (convention bilatérales de protection de l'investissement) a apporté une sécurité juridique accrue aux acteurs de la mondialisation.

Les évolutions technologiques ont permis pour leur part de réduire considérablement les obstacles liés à la distance. La capacité, la rapidité et la fiabilité des moyens de transports internationaux progressent régulièrement, tandis que leurs prix sont orientés à la baisse. La mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information, en permettant le transport de quantité croissante de données de toutes natures, facilite la gestion de réseaux et/ou d'opérations couvrant des aires géographiques très larges.

On observe en conséquence une ouverture historiquement inégalée des espaces nationaux aux flux d'échange de toute nature : exportations de biens et services, flux de capitaux financiers et d'investissements directs, migrations de populations, transferts de technologies et de savoir-faire. Ces différentes évolutions entrent en interaction et se renforcent mutuellement. Ainsi, l'implantation physique d'une firme dans un pays étranger peut se traduire à la fois par des flux d'investissement internationaux, des transferts de technologie et un accroissement des échanges de biens et services.

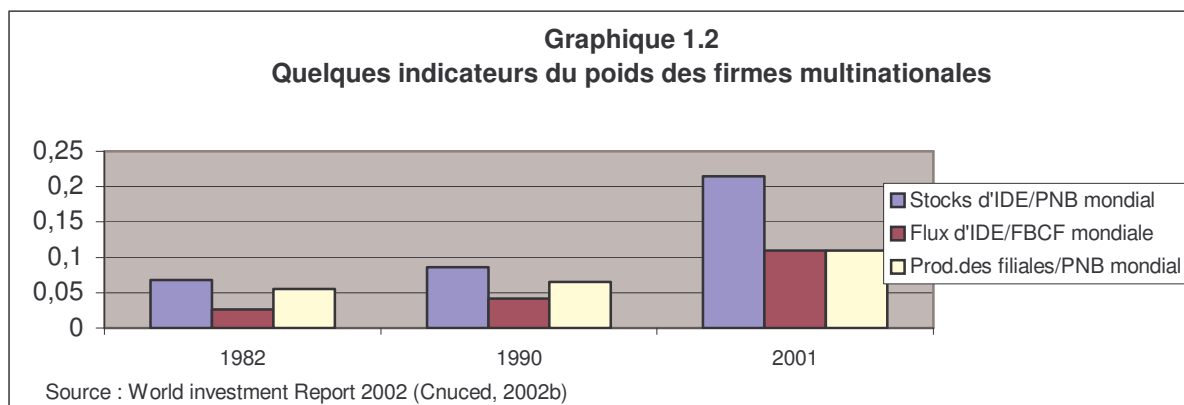
Cette intégration économique multidimensionnelle a pour corollaire un rôle croissant des firmes multinationales, c'est-à-dire d'entreprises ou de groupes possédant au moins une filiale dans un pays étranger. Accès à des ressources rares, réduction des coûts de production, prise de position sur des marchés étrangers de grande taille ou en croissance rapide : quelle qu'en soient les motivations, le mouvement de multinationalisation des firmes a constitué l'une des tendances les plus marquantes de ces 50 dernières années. Peu répandu dans les années 1950, ce statut s'est progressivement étendu à un nombre croissant d'entreprises, au point que l'on peut aujourd'hui parler d'une véritable banalisation. D'après les données de la CnuCED, on dénombrait en effet près de 70000 firmes multinationales en 2001, contre environ 40000 au milieu des années 1990 et seulement 7000 au début des années 1960 (CnuCED, 2002b).

Les stratégies d'internationalisation ont en effet été mises en œuvre dans un nombre croissant de secteurs d'activité et pour des entreprises de taille de plus en plus modeste. Limité il y a quelques dizaines d'années à quelques secteurs manufacturiers (électronique, chimie-pharmacie, automobile, notamment) et à des firmes d'origine nord-américaine et dans une moindre mesure européenne, le mouvement s'est aujourd'hui entrecroisé à l'ensemble des activités économiques et concerne désormais de nombreuses entreprises d'origine asiatique, tandis que le rôle des firmes européennes y est devenu dominant (cf chapitre 3).

Le poids des FMNs dans l'économie mondiale s'est en conséquence considérablement accru, jusqu'à atteindre des niveaux très élevés, quel que soit l'indicateur retenu. On estime par exemple qu'en 2000, les firmes multinationales réalisaient près de 25 % du PIB mondial (dont 10 % à l'étranger) et les deux-tiers du commerce mondial, dont la moitié sous forme d'échanges intra-firme (voir (CnuCED, 2001) et graphique 1.2). De plus, la forte présence des FMNs dans les secteurs à haute technologie signifie qu'elles jouent un rôle déterminant dans l'innovation individuelle et sa diffusion internationale. Plus de 75 % des dépenses mondiales des entreprises en RD sont par exemple effectuées par les FMN. Dans de nombreux cas, celles-ci ont mis en place des réseaux internationalement coordonnés de distribution, de production, voire de recherche.

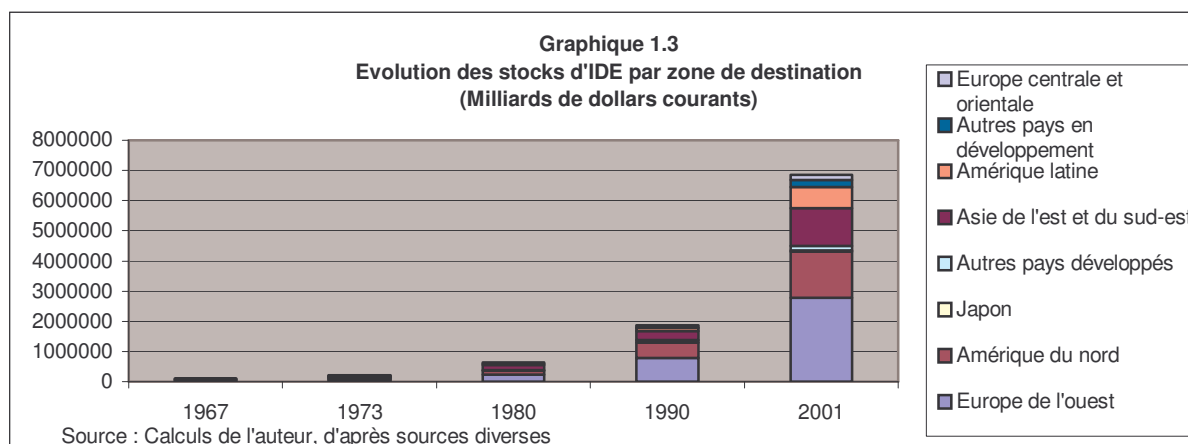
Enfin, les opportunités nouvelles offertes par l'ouverture des marchés et des économies nationales et le rôle de la concurrence oligopolistique décident chaque jour de nouvelles firmes à franchir à leur tour le pas de la multinationalisation. Hier encore exceptionnel et réservé à des firmes de très grande taille, le statut de « firme multinationale » est en train de se banaliser, concernant une proportion croissante des firmes de taille moyenne. Cette tendance

semble devoir se poursuivre durablement, même si l'on a observé depuis 2001 un ralentissement des flux d'IDE, lié notamment au recul des FA internationales, à la réduction des flux de privatisation (OCDE, 2002c) et à la récession qui a frappé l'économie américaine.



Comme on le verra au chapitre 5, les firmes disposent d'une palette très large de modalités de développement international : exportations, alliances et accords, cessions de licences, etc. Cependant, le recours à l'investissement international constitue, par définition, un outil privilégié de la multinationalisation, puisque c'est lui qui permet d'acquérir des droits de propriété sur des entreprises étrangères ou de créer des filiales à l'étranger. Il est donc logique que les flux et les stocks mondiaux d'investissement directs aient connu au cours des 20 dernières années une croissance extrêmement rapide (moins cependant que les investissements de portefeuille). Les pays touchés par ce mouvement – c'est-à-dire aujourd'hui l'écrasante majorité du monde - voient donc régulièrement s'accroître la part des firmes multinationales étrangères dans la production, l'emploi ou l'investissement local.

Le mouvement de globalisation se caractérise également par une extension du champ géographique concerné. Par exemple, les entrées d'investissements directs concernent un nombre croissant de pays, et, à l'intérieur de ceux-ci, de régions. Même si les pays développés et notamment l'Europe de l'ouest restent encore aujourd'hui, de très loin, les premières zones d'accueil, on observe de ce fait une forte progression des entrées d'IDE dans les pays émergents d'Asie et d'Europe centrale au cours des 10 dernières années (graphique 1.3). Et les pays encore relativement peu touchés par ces flux, comme dans les zones « Afrique » et « Asie de l'ouest », courent un risque de marginalisation accrue dans l'économie mondiale.



## 12. Les nouveaux enjeux de développement local<sup>2</sup>

Ce renforcement du rôle des firmes multinationales (FMNs), à travers notamment l'essor des flux d'IDE, entraîne un véritable basculement qualitatif dans la manière de concevoir les enjeux du développement local, que l'on pourrait résumer par une formule lapidaire : les firmes ont besoin des territoires et les territoires ont besoin des firmes. D'une part, les groupes multinationaux cherchent à tirer parti des avantages très divers offerts par les différentes régions du monde en optimisant la structure spatiale de leurs activités et en s'implantant là où elles espèrent trouver les meilleures ressources ; d'autre part, les gouvernements locaux cherchent à s'appuyer sur les entreprises – notamment multinationales –, à travers leurs investissements et les transferts de technologies associés, pour atteindre leurs objectifs de croissance ou d'emploi. Ce double mouvement a plusieurs conséquences majeures :

- Plus que jamais auparavant, les perspectives de développement d'un territoire donné dépendent de décisions, d'événements et de tendances extérieurs à celui-ci ou qui se manifestent sur une échelle géographique dépassant ses frontières. En quelques années, les décisions de localisation des firmes multinationales peuvent par exemple vider un territoire de ses activités traditionnelles, y permettre l'essor d'activités nouvelles, accroître ou réduire son degré de spécialisation, et in fine, accélérer ou ralentir fortement son rythme de développement. En conséquence, le champ des opportunités et des menaces s'accroît considérablement, tandis que les échelles de temps tendent à se réduire.

- La nature des relations entre l'entreprise et l'espace géographique se modifie. D'une part, les fidélités « naturelles » entre firmes et territoires s'atténuent à mesure que l'horizon spatial des entreprises s'élargit. Mais, à l'inverse, le rôle de la proximité spatiale dans l'organisation des activités économiques, loin de décroître, semble au contraire se renforcer, par exemple pour favoriser les coopérations techniques et les échanges d'informations et de savoirs nécessaires à l'innovation.

- Dans ce nouveau contexte, les formes d'action publiques de développement sont amenées à évoluer. La création d'un environnement favorable aux affaires, à l'investissement et à l'innovation, en partenariat avec tous les acteurs locaux, constitue l'un des axes fondamentaux de cette nouvelle approche en rupture avec des formes d'intervention plus autoritaires et centralisées.

- L'exercice de ces politiques est cependant compliqué par les ambiguïtés affectant la notion de « territoire », dont l'intelligibilité « économique » est brouillée par les mouvements simultanés de globalisation et de décentralisation politique. La porosité croissante des frontières, l'atténuation des obstacles liés à la distance affaiblissent en effet certains cadres de cohérence traditionnels, comme les espaces économiques nationaux. Simultanément, le mouvement de décentralisation politique se traduit par l'émergence d'un grand nombre de pouvoirs locaux dont les domaines d'action de chevauchent et/ou se superposent en fonction d'une logique institutionnelle qui n'a parfois qu'un rapport lointain avec les réalités de l'économie géographique.

- Enfin, un réseau très dense et complexe de relations de coopération/compétition entre territoires - ou plutôt entre acteurs situés sur des territoires différents – se met en place sous

---

<sup>2</sup> Par « local », on entendra ici tout ensemble d'activités économiques et humaines situées à l'intérieur des limites d'un territoire donné, quelles qu'en soient les dimensions : petite commune rurale, région, pays...



l'influence des firmes multinationales. Celles-ci contribuent en effet puissamment, à travers l'affection géographique de leurs ressources et l'organisation de leurs réseaux transnationaux, à intégrer, hiérarchiser et spécialiser les territoires au sein de l'économie « globalisée ». D'une part, elles organisent, à l'intérieur de leurs propres réseaux, une forme de coopération entre acteurs situés sur des territoires distincts. D'autre part, elles peuvent mettre en compétition des acteurs situés sur des territoires différents pour la localisation de leurs activités. Nous analyserons à la fin de ce chapitre la nature de cette concurrence, à travers une analyse des jeux d'acteurs, suivie par une tentative de formalisation du « marché » de l'investissement internationalement mobile.

## **121. Nouvelles opportunités, nouvelles menaces pour le développement local**

La mobilité accrue des facteurs de production – tout particulièrement, mais pas pas seulement, le capital productif – se traduit par un accroissement du degré de dépendance du territoire par rapport à des décisions, des tendances ou des incertitudes externes, ouvrant ainsi un champ accru d'opportunités et de menaces en matière de développement local.

### **1211. Une mobilité accrue des facteurs de production**

Au niveau local, la « globalisation »<sup>3</sup>, se traduit tout d'abord par une ouverture accrue aux flux croisés de toutes natures avec l'extérieur, notamment en ce qui concerne les facteurs de production :

- *Ouverture croissante aux échanges commerciaux.* Une part croissante des biens et services produits sur un territoire donné sont destinés à être vendus à l'extérieur de ses frontières. Le niveau d'activité de ce territoire est donc plus que jamais sensible à ses « exportations », c'est-à-dire à des décisions d'achat prises par des acteurs extérieurs, en fonction de facteurs très divers : conjoncture économique mondiale ou régionale, évolution de la compétitivité des produits provenant de territoires concurrents, optimisation des plans de charge à l'intérieur des réseaux de production des firmes transnationales....

- *Ouverture croissante aux flux technologiques.* Une part croissante des activités menées à bien sur le « territoire » utilise des savoir, des technologies conçues ailleurs dans le monde. A l'inverse, les innovations réalisées sur un territoire donné, si elles sont couronnées de succès, trouveront des applications nombreuses à l'extérieur de celui-ci. En conséquence, la « globalisation » de la technologie signifie qu'une innovation réalisée en un lieu donné a potentiellement des conséquences importantes sur la compétitivité de toutes les entreprises et sur l'avenir de tous les sites impliqués dans la même activité, quelle que soit leur localisation dans le monde.

- *Ouverture croissante aux flux de population.* Une part significative de la population active d'un territoire donné dispose désormais d'un horizon professionnel et personnel qui dépasse les limites de celui-ci : cadres dirigeants expatriés, populations migrantes, détenteurs de diplômes d'universités étrangères, etc. Cette mobilité accrue du « facteur travail » signifie, que le lieu de l'activité professionnelle résulte davantage qu'autrefois d'un choix personnel, ce qui modifie la nature du lien de « fidélité » unissant les hommes et les territoires sur lesquels ils vivent et produisent (passage d'un lien imposé, exclusif et durable à un lien choisi,

---

<sup>3</sup> On utilise ici ce terme de façon très large pour désigner l'ensemble des tendances conduisant à une ouverture économique accrue d'un territoire donné vers l'extérieur. Historiquement, ce terme a commencé à être utilisé, dans son sens actuel, au début des années 1980 (Levitt, 1983).

non exclusif et réversible). En conséquence, la structure des qualifications présentes sur un territoire donné peut être sensiblement modifiée, en un laps de temps relativement court, par l'afflux ou le départ de certaines catégories de populations actives.

- *Ouverture croissante aux flux financiers.* Une part croissante de l'épargne réalisée sur un territoire donné est susceptible d'être investie à l'extérieur de celui-ci. A l'inverse, une part croissante des ressources financières disponibles sur le territoire résulte d'une épargne réalisée ailleurs dans le monde. Cela signifie qu'en fonction de facteurs largement extérieurs au territoire (capacité d'épargne mondiale, perspectives de rentabilité des investissements dans d'autres territoires, décisions d'affectation géographique des actifs par les investisseurs financiers internationaux...), celui-ci peut se trouver confronté à des situations de surabondance ou au contraire de pénurie financière.

- *Enfin, ouverture croissante aux flux d'investissements physiques.* Une part croissante des investissements réalisés par les firmes originaires d'un territoire donné est effectuée à l'extérieur de celui-ci. A l'inverse, les firmes d'origine extérieure réalisent une part croissante de l'investissement effectué dans ce territoire. Ces décisions de localisation sont dictées par des facteurs dont l'horizon dépasse largement l'échelle du territoire en question : optimisation des réseaux de production transnationaux, accès à des marchés de la taille d'un continent, etc. Elles peuvent avoir des conséquences majeures et rapides sur le tissu productif : délocalisations d'activités vers des zones plus attractives d'une part (Arthuis, 1993), mais aussi, à l'inverse, accueil d'investissements exogènes permettant de remédier aux défaillances de l'industrie locale. Ceci entraîne l'apparition d'une forme nouvelle de concurrence pour l'accueil des investissements internationalement mobiles (CGP, 1992 ; Brender, 1988)). Si ce dernier élément constitue le sujet central de notre thèse, il ne peut être convenablement compris et analysé que s'il est replacé dans le contexte plus large des tendances précédentes, avec lesquelles il entretient des interactions étroites.

## **1212. Diversité des trajectoires de développement local**

Quelles sont les conséquences potentielles de la mobilité accrue du facteur capital pour le développement local ? Faut-il s'attendre à une convergence naturelle des niveaux de développement sous l'influence bienfaisante de mécanismes de marché permettant une allocation optimale des facteurs de production ? Faut-il au contraire craindre des mécanismes cumulatifs d'enrichissement des zones les mieux dotées et de marginalisation des territoires moins « attractifs » conduisant à une aggravation des inégalités ? Quelles sont les marges de manœuvre ouvertes aux politiques publiques pour tirer le meilleur parti de ces tendances ?

Les débats sur ce thème ont longtemps été posés dans des termes traditionnels opposant une ligne de pensée libérale insistant sur l'optimalité des mécanismes de marché, et une approche que nous qualifierons de radicale, insistant sur les risques d'inégalités cumulatives nées de ces mêmes mécanismes (Voir une revue bibliographique plus complète dans (Cuneo-Hatem, 1994).

**Optimalité accrue et convergence des trajectoires territoriales..** Cette approche, dont la filiation intellectuelle remonte à l'analyse néo-classique du commerce international, consiste, schématiquement, à analyser la mobilité croissante du capital comme résultant de l'affaiblissement d'obstacles divers (barrières réglementaires, techniques, asymétries informationnelles..) qui s'opposaient jusque-là à ce phénomène. La disparition de ces imperfections de marché ne peut donc que contribuer, dans cette optique, à rapprocher



l'équilibre de l'optimum en rendant possible une meilleure affectation géographique d'un facteur de production – le capital -. D'où à la fois une accélération de la croissance globale et une convergence des niveaux de productivité locaux. Les premières analyses de Mundell (Mundell, 1957), montrant que la mobilité du capital rend inutile le commerce, s'inscrivent dans cette lignée. C'est également le cas de Barro et Sala-I-Martin, qui montrent, à partir d'un modèle d'échange d'inspiration néoclassique, que l'introduction d'une hypothèse de mobilité du facteur capital permet une convergence progressive des niveaux de productivité et de revenus par tête (Barro, Sala-i-Martin, 1990).

**Polarisation sur les zones bien dotées et risques d'accroissement des inégalités.** La seconde approche, idéologiquement plus critique des mécanismes de marché, insiste au contraire sur les risques de polarisation cumulative des activités sur les zones les mieux dotées en « facteurs fixes », aggravant ainsi les déséquilibres au détriment des zones moins favorisées, et conduisant à de fortes polarisations entre territoires riches et délaissés. Ainsi, Blanchard et Katz (1992) montrent que l'existence d'hétérogénéités durables dans les facteurs « fixes » (travail, technologies..) peut, non seulement freiner la convergence des niveaux de production par tête, mais même déboucher dans certains cas sur des situations où l'inégalité est plus forte que dans un modèle à capitaux fixes. D'autres approches, liées notamment à l'école de la croissance endogène, insistent sur le risque de polarisation des investissements mobiles sur les régions les mieux dotées en infrastructures et équipements publics, aggravant ainsi les déséquilibres antérieurs au détriment des régions les moins développées (Artus, 1991). Ceci conduit certains auteurs comme Carroué (2002) à affirmer que la mondialisation, loin de contribuer à une convergence des niveaux de développement locaux, conduit à intégrer les territoires dans un système hiérarchisé en fonction du rôle qui leur est dévolu au sein des réseaux des FMNs, tandis que certains territoires délaissés sont durablement marginalisés. D'où de fortes polarisations entre régions riches et pauvres, y compris à l'intérieur même des pays.

L'examen des faits ne permet apparemment pas de trancher sans nuances entre ces deux visions opposées. Certains travaux statistiques semblent plutôt suggérer que l'intégration économique s'accompagne d'une réduction de l'amplitude inter-régionale des productivités par tête à l'intérieur des zones concernées : rattrapage du sud des Etats-Unis par rapport au Nord-Est (Crandall, 1993), des régions sud de l'union européenne vis-à-vis du nord (Cunéo-Hatem, 1994). Le principal mécanisme à l'œuvre pour expliquer ces évolutions tiendrait à un phénomène de « déversement » à partir de régions plus anciennement industrialisées vers des zones à plus faibles coûts ou à croissance plus rapide du marché.

D'autres travaux mettent plutôt en lumière des phénomènes de spécialisation conduisant à la concentration de certaines activités dans les zones dites « centrales » tandis que les régions dites « périphériques » accueillent les industries de main d'œuvre. Une étude récente réalisée pour la commission européenne (Midelfart-Knarvit, 2000b) montre par exemple l'ampleur des transformations qui ont affecté au cours des quinze dernières années la localisation des activités économiques au sein du continent européen : concentration d'industrie à maturité sur un nombre plus réduit de sites à la suite d'une contraction de leurs activités, délocalisation des industries de main d'œuvre vers les pays de la périphérie, forte expansion des industries high tech dans des pays nouveaux comme l'Irlande ou la Finlande...

### **Encadré 1.1** **Nouvelle économie géographique et analyse des phénomènes d'agglomération**

Ce nouveau courant de recherche qui doit beaucoup aux travaux fondateurs de Paul Krugman (Krugman, 1991) et Anthony Venables (Krugman-Venables, 1994 ; Shatz-Venables, 2000)<sup>4</sup>, vise à construire une « théorie de l'équilibre général spatial » expliquant la localisation des activités à partir de deux forces opposées : forces centripètes ou gravitaires conduisant à l'agglomération des activités sur un espace réduit (rendements d'échelle croissants, externalités technologiques et pécuniaires, externalités input-outputs, externalités liées à la demande, biens publics, mobilité de l'offre de travail, etc.) ; forces centrifuges conduisant au contraire à une dispersion des activités dans l'espace : externalités négatives, coûts de transport et de transaction, coûts de congestion, etc. (Pour une vue d'ensemble, voir (Puga et Ottaviano, 1997 ; Nachum, 2001).

Ces forces peuvent également être analysées en « dynamique » pour comprendre le déroulement des processus d'agglomération et de désintégration au cours du temps (Duranton, 1997 ; Puga 1999). Selon les structures de marché et les avantages offerts par les territoires d'accueil, ces modèles « dynamiques » peuvent décrire des phénomènes cumulatifs de concentration et de spécialisation, ou au contraire des mécanismes de dispersion/désintégration d'agglomérations existantes, à mesure que les avantages comparatifs de celle-ci se modifient (Crozet, 2002 ; Puga-Venables, 1996). Parmi les multiples facteurs analysés dans ce cadre, on peut mentionner : les processus d'aggrégation production/marché ; les phénomènes de « délocalisation » des activités d'une région à l'autre à travers des mouvements dynamiques de constitution de masse critique puis de déversement (Puga-Venables, 1996), pouvant conduire à des modèles d'industrialisation par vague (Fujita, 1998). Les conditions initiales (accident historique, rôle des dotations en facteurs) et les effets-cliquets conduisant à des dynamiques d'agglomération en un lieu donné ont également fait l'objet de travaux récents.

Les stratégies de localisation des firmes tiennent évidemment une place importante dans ces approches. Markusen et Venables (2000) expliquent par exemple la structuration de l'espace économique entre régions « centrales » et « périphériques » à travers une analyse des décisions de localisation des firmes, elles-mêmes déterminées par les conditions de marché (degré d'intégration, coûts de transaction). D'autres approches tentent d'analyser simultanément, par des approches similaires, les phénomènes d'agglomération et de spécialisation sectorielle (Venables, Krugman..). Certains modèles vont jusqu'à endogénéiser l'existence et le mode d'organisation spatiale des firmes multinationales elles-mêmes en fonction des structures de marché (Markussen/Maskus, 1999a et 1999b).

L'économie urbaine constitue également un domaine d'application important de ces recherches, notamment sur les points suivants : analyse des processus de concentration urbaine et de métropolisation (Thyssen-Van Ypersele, 1999), de spécialisation et/ou de diversification urbaine (Duranton-Puga, 1999) ; analyse des mouvements de recomposition de l'espace urbain liés aux phénomènes dits de « désintégration verticale » des firmes et à la spécialisation croissante des sites qui en résulte (services au centre ville, clusters industriels à la périphérie (Gilli, 2002).

Cette littérature empirique illustre la grande diversité des trajectoires de développement local rendues possibles par l'intégration des marchés, la mobilité accrue des facteurs et le mouvement accéléré et multiforme de relocalisation géographique des activités qui en a résulté. On a par exemple assisté en Europe de l'ouest, au cours des années 1980, au renforcement de la prééminence de certaines régions (Ile-de-France, tandis que d'autres voyaient leur position initialement bonne se dégrader (Lorraine..), réussissaient un rattrapage spectaculaire (Catalogne..) ou aggravaient encore leur retard originel (Grèce..). (Hatemi-Cuneo, 1994).

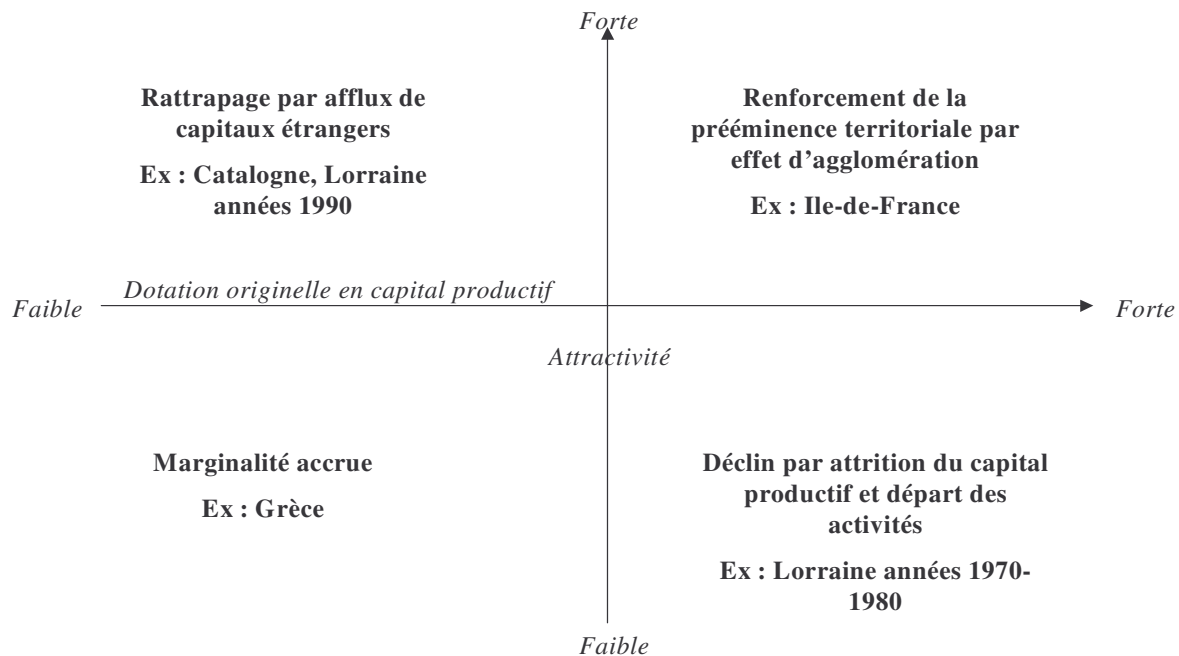
Ces trajectoires contrastées suggèrent que les mécanismes apparemment opposés de polarisation et d'homogénéisation spatiale décrits plus haut pourraient être *simultanément* à

---

<sup>4</sup> Avec également une filiation beaucoup plus lointaine avec l'œuvre d'Alfred Marshall

l'œuvre : d'une part, réaffectation du capital au profit de territoires jusque là négligés, mais présentant de bonnes caractéristiques en termes d'attractivité, pouvant contribuer à une réduction de l'amplitude des performances territoriales et à une homogénéisation de l'espace économique ; d'autre part, polarisation sélective des activités sur des zones particulièrement bien dotées, pouvant conduire à un mouvement auto-entretenu de différenciation et de hiérarchisation des territoires<sup>5</sup>. Ces deux mouvements aux conséquences contraires, mais largement complémentaires, peuvent d'ailleurs se produire simultanément à différentes échelles territoriales entre pays - entre régions d'un même pays, entre villes d'une même région, entre quartiers d'une même ville -, conduisant, pratiquement tous les niveaux, à un patchwork de situations contrastées, comme l'écrit Olivier Dollfus (1999) : « voisinage de zones d'exclusion et de nœuds dynamiques, franges en mouvement et régions attardées... ».

**Figure 1.1**  
Des trajectoires territoriales différenciées



Nous proposons à la figure 1.1 un schéma simple permettant d'illustrer les conséquences du fonctionnement simultané de ces logiques antagonistes sur le développement territorial, en fonction de deux variables : la dotation « originelle » en capitaux productifs et l'attractivité pour les investisseurs<sup>6</sup>. On voit apparaître alors quatre trajectoires territoriales possibles en fonction des logiques de localisation des investissements mobiles :

<sup>5</sup> Un nouveau courant théorique, appelé « Nouvelle économie géographique », tente aujourd'hui d'analyser les mécanismes complexes conduisant à l'apparition d'effets d'agglomération et/ou de spécialisation spatiale dans le cadre d'économies intégrées (encadré 1.1). Cette approche s'appuie à la fois sur l'analyse des comportements de localisation spatiale des firmes, des caractéristiques d'ensemble du marché (coûts de transaction, mobilité des facteurs et produits), des caractéristiques comparées des différentes régions qui le constituent (dotations en facteurs fixe, demande..) et des facteurs centripètes et centrifuges (externalités, effets de congestion) affectant la concentration géographique des activités.

<sup>6</sup> Notion qui sera définie plus loin

- Concentration de ceux-ci sur les territoires déjà bien développés et très attractifs, faisant jouer à plein la logique d'agglomération (ex : Ile de France) ;
- Déclin des zones fortement industrialisées mais peu attractives par départ ou fermeture des entreprises existantes (ex : Lorraine des années 1970) ;
- Afflux de capitaux dans des zones peu développées, mais dotées d'atouts importants, éventuellement liées à la mise en œuvre de politiques locales volontaristes (Ex : Catalogne) ;
- Marginalité durable des zones peu développées et peu attractives (Ex : Sicile).

### **1213. Une première justification conceptuelle aux politiques de promotion**

La figure 1.1 peut également être interprétée dynamiquement. Elle signifie alors que, quelle que soit la dotation initiale d'un territoire en capital productif, cette situation va nécessairement évoluer, dans un sens positif ou négatif, en fonction de la capacité de ce territoire à susciter ou attirer de nouveaux projets d'investissement. Cette interprétation donne une base conceptuelle à la mise en place de politiques de développement territorial s'appuyant sur la prospection des investissements internationalement mobiles<sup>7</sup>. Ces politiques doivent rechercher les moyens d'une dynamique positive d'insertion du territoire dans les réseaux de production et d'échange qui constituent la trame de la mondialisation, en suscitant à son profit des effets d'agglomération. Mais la mise en place de telles approches pose en termes très nouveaux le problème de l'action publique, qu'il s'agisse de l'articulation entre les différents niveaux de compétence territoriale ou du type de relations entre les acteurs publics et privés. La question de l'échelle territoriale pertinente pour la mise en œuvre de ces politiques ne peut en particulier être éludée, comme on le verra plus loin.

### **122. Nouveaux types de relations firmes/territoires**

La globalisation est porteuse pour les territoires d'un étrange paradoxe. En effet, alors même que que les obstacles spatiaux aux échanges (distance, barrières commerciales) semblent s'abolir, le rôle de la proximité géographique comme fondement des relations de coopération entre acteurs reste important, voire se renforce, comme en témoigne le dynamisme des grandes agglomérations urbaines et de nombreux districts industriels.

#### **1221. Un rôle nouveau de la proximité spatiale comme facteur de cohésion économique**

L'affaiblissement des obstacles liés à la distance implique que des acteurs très éloignés peuvent désormais nouer des relations étroites, ce qui les libère de la nécessité de limiter à leur environnement immédiat la recherche de partenaires (clients, fournisseurs..). Ce passage d'une économie autarcique à une économie ouverte a pour corollaire logique un déclin de certaines des solidarités territoriales qui unissaient de facto des acteurs géographiquement proches. Par exemple, une entreprise exportant la quasi-totalité de sa production vers des marchés lointains sera peu sensible à l'évolution de la demande sur le territoire où est implantée son usine. En cas d'évolution défavorable des coûts sur ce territoire, elle pourra également envisager une délocalisation hors de celui-ci.

A l'inverse, certains des avantages liés à la proximité spatiale des activités (externalités positives, rendements d'échelle croissants, accès à un nombre élevé de clients et de

---

<sup>7</sup> Notion qui sera définie plus loin.

partenaires, diffusion de l'innovation...) peuvent être accrus par les phénomènes d'intégration internationaux, comme l'ont montré certains travaux récents de l'école dite de la « nouvelle économie géographique » (encadré 1.1). Les acteurs peuvent donc être amenés à renforcer la concentration des activités sur des zones privilégiées (métropoles urbaines, clusters ou districts industriels) éventuellement spécialisées et caractérisés par de fortes cohérences internes.

La nature des solidarités locales se modifie donc profondément : autrefois imposées (par l'impossibilité de faire autrement), elles sont désormais choisies (par le désir de se rapprocher spatialement de certains partenaires) ; autrefois permanentes, elles deviennent réversibles (du fait de la mobilité accrue des facteurs) ; autrefois totales (c'est-à-dire concernant l'ensemble des partenaires de l'entreprise), elles deviennent partielles (certains partenaires étant spatialement proches et d'autres très éloignés). Enfin, la configuration spatiale de ces coopérations locales peut varier selon les activités, les acteurs, des situations conjoncturelles. C'est la nature même de l'entreprise au territoire qui se trouve donc profondément modifiée, à travers deux mouvements simultanés et opposés : l'affaiblissement des solidarités traditionnelles et l'émergence de nouvelles formes de coopération.

### **1222. L'affaiblissement des solidarités traditionnelles**

La mobilité géographique accrue de l'investissement, l'élargissement de l'horizon géographique des firmes et la diversification de leur ancrage territorial tendent à affaiblir certaines solidarités traditionnelles fondées sur les relations de proximité, avec toute une série de conséquences majeures :

- Le tissu des entreprises locales se renouvelle. On assiste par exemple à la réduction progressive de l'activité de certaines entreprises dans la région qui avait constitué leur berceau d'origine : Michelin à Clermont-Ferrand, Ford et General Motors à Detroit, Sacilor en Lorraine... Mais, en contrepartie, de nouvelles entreprises jusque là complètement étrangères au territoire peuvent s'y implanter, comme ce fut le cas avec Daewoo et JVC en Lorraine dans les années 1990<sup>8</sup> ;

- L'identité de l'entreprise se définit de moins en moins par rapport à son ancrage territorial. En particulier, la notion de « nationalité » devient de plus en plus incertaine et floue à mesure que la firme s'internationalise (Reich, 1993 ; CGP, 1998). Les groupes multinationaux rassemblent des sociétés (filiales, maison-mère) caractérisés par des ancrages géographiques et donc des formes d'identité territoriale très divers.

- Le type de relation des gouvernements locaux avec ces nouveaux investisseurs est sensiblement différent de celui qui existait autrefois avec les industriels issus de la région et ancrés dans le tissu local. Au paternalisme patronal et à symbiose entre élites politiques et industriels locales succède une situation où les relations de type contractuel, très formalisées juridiquement et moins investies de relations personnelles, deviennent dominantes. Dans ces nouvelles règles du jeu, l'investisseur peut considérer comme parfaitement légitime de déplacer ses activités d'un territoire à l'autre en fonction de l'attractivité comparée des candidats en concurrence.

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet l'intéressante étude publiée par l'Insee sur l'impact des investissements étrangers sur la création d'emplois en Lorraine (Insee, 2002)

- Désormais, la relation territoire-investisseur ne constitue donc plus une « donnée de la nature et de l'histoire », où les liens familiaux, culturels, linguistiques seraient prédominants, mais une relation de marché, régulée par les intérêts économiques et financiers des protagonistes, appelant la mise en œuvre de techniques comparables à celles du marketing et de l'action commerciale (segmentation de marché, prospection de la clientèle, offre de services d'ingénierie et d'expertise, service après-vente,...).

### **1223. L'émergence de nouvelles formes de coopération locales**

Plusieurs ouvrages récents (Storper, 1997 ; Dunning 2000), fondent leur problématique sur le même paradoxe : d'une part, le rôle des réseaux transnationaux s'accroît dans l'économie mondiale à mesure que les progrès de techniques de transport et de communication réduisent les obstacles liés à la distance, entraînant en particulier une fragmentation des espaces économiques nationaux ; d'autre part, le rôle de la proximité dans l'organisation des activités économiques reste extrêmement important, entraînant de puissants effets d'agglomération autour des zones métropolitaines dynamiques. En conséquence, comme le dit Olivier Dollfus (1999), « l'espace mondial prend aujourd'hui pour une large part l'allure d'un réseau dont les nœuds sont des liens forts, essentiellement des villes ».

Géographes et économistes ont donc cherché à analyser les raisons qui font que globalisation et métropolisation (ou « complexité croissante des réseaux » et « concentration géographique des activités » pour reprendre la terminologie de P. Dicken<sup>9</sup>) loin de s'exclure, semblent pour l'instant aller de pair (voir également encadré 1.1). La plupart insistent sur l'importance des multiples effets liés au rassemblement sur le même lieu d'une masse critique de compétences et de moyens industriels (Porter, 1993 ; Ohmae, 1995), à la taille du marché local et à la réduction des incertitudes (Veltz, 1993, 1994 et 2000 ; Thyse-Van Ypersele, 1999), et surtout à la transmission du savoir et à la diffusion de l'innovation dans une économie fondée sur la connaissance (Storper 1997 ; Dunning 2000). Puga et Duranton (2001a et 2001b) mettent par exemple bien en évidence le fait que les villes à activités dites « diversifiées » offrent un cadre particulièrement favorable aux processus d'innovation en permettant la création de nouveaux processus ou produits par le croisement de plusieurs technologies appartenant à des domaines différents.

La plupart de ces approches ont un point commun : l'idée que la proximité spatiale facilite la mise en œuvre de relations de coopération entre acteurs. Cette notion de « coopération » peut être replacée dans le cadre de ce que John Dunning (1997) a appelé le « capitalisme d'alliance ». On peut en effet noter l'émergence, entre les deux modes traditionnels d'organisation des activités marchandes (la hiérarchie interne de l'entreprise et le marché), d'une troisième modalité, à savoir la mise en place de diverses formes de coopération, non seulement entre firmes (pour le développement de nouveaux produits, l'utilisation en commun de réseaux commerciaux...) mais également avec les pouvoirs publics pour le lancement de programmes de recherche, la localisation de projets industriels<sup>10</sup>. Or les « clusters » locaux ne sont rien d'autre qu'une forme particulière de capitalisme d'alliance où les activités ont besoin d'être proches pour réduire les coûts de transaction liés à la distance, pour créer une masse critique locale suffisante dans le but d'innover et d'apprendre, en interaction avec des partenaires multiples et changeants (Storper, 1997). Si les systèmes de production centrés sur

---

<sup>9</sup> Voir (Dicken, 1998).

<sup>10</sup> Au delà de la seule œuvre de John Dunning, directement centrée sur la problématique qui nous intéresse ici, à savoir les conditions de localisation des activités, l'analyse des alliances a évidemment fait l'objet de travaux très nombreux, qui seront analysés plus en détail au chapitre 3.



les accords de coopération inter-firmes sont appelés, comme l'affirme Dunning, à devenir les types dominants de capitalisme de marché, alors les clusters et autres « districts industriels », qui facilitent la mise en œuvre de tels systèmes par la proximité géographique des partenaires, devraient eux aussi prendre davantage d'importance.

### **123. Conséquences pour les politiques publiques de développement**

Les analyses précédentes ouvrent des perspectives nouvelles aux politiques locales de développement tout en rendant nécessaire la mise en œuvre de nouvelles formes d'action publiques.

Admettons en effet, pour paraphraser la célèbre trilogie « politique » de Albert Hirschman (« Voice, exit and loyalty »), que l'entreprise puisse nouer avec son environnement local trois types fondamentaux de relations : la fidélité/hiérarchie, la relation de marché simple et la coopération souple entre partenaires autonomes. La globalisation affaiblit, comme on l'a vu plus haut, la relation de fidélité fondée sur une histoire locale partagée. L'alternative pour le territoire est alors relativement simple : ou bien cet affaiblissement se fait au profit des seules relations de marché fondées sur la comparaison à court terme des prix, et l'enracinement local des filiales d'origine étrangère s'en trouvera affaibli ; ou bien des relations de partenariats fortes s'établissent entre les acteurs locaux, contribuant à la fois à assurer la pérennité des implantations industrielles existantes et à stimuler le potentiel d'innovation du territoire.

Les politiques publiques devraient donc chercher à mettre en œuvre des conditions favorables à l'émergence de réseaux de partenariat entre tous les acteurs du développement local (firmes, pouvoirs publics, universités et centres de recherche) ; le but étant d'offrir aux entreprises locales les meilleures conditions pour le développement de nouveaux savoir, compétences et produits. Cet objectif peut être atteint par différents moyens : programmes de coopération technologique, aménagement de technopoles et autres zones d'activités permettant de rassembler sur un même lieu des acteurs appartenant à la même filière ou au même domaine technologique<sup>11</sup>, création d'infrastructures collectives, formation de la main d'œuvre spécialisée, etc.

La politique d'accueil-promotion sur laquelle nous focalisons nos analyses ne constitue donc qu'une petite partie d'une politique beaucoup plus vaste de développement local, visant notamment à la création de conditions favorables à l'innovation et à la coopération entre acteurs, et menée elle-même en partenariat avec les acteurs privés<sup>12</sup>. C'est cette approche que Breenan et Buchanan (1985) désignent sous le terme de « Market facilitating government ». Mais, dans le contexte de globalisation et de fragmentation territoriale qui vient d'être décrit, la conception comme la mise en œuvre de ces politiques posent des problèmes nombreux et complexes :

- Les gouvernements locaux doivent faire évoluer leur organisation (légèreté, rapidité, capacité d'anticipation et d'initiative,..), leurs mentalités et leur recrutement (meilleure connaissance du monde des entreprises..), leurs modes de gouvernance leurs critères d'intervention, etc. (voir Dunning, 2000).

---

<sup>11</sup> Voir l'expérience actuelle des génopoles en France, ou encore celui du site « Lyon-Gerland » destiné à accueillir les activités liées aux sciences de la vie et à la filière pharmaceutique

<sup>12</sup> Dans ce cas particulier, il pourra par exemple s'agir de renforcer les liens entre filiales de groupe étranger et entreprises locales (Voir Cnuced, 2001, deuxième partie, chapitre 5C).

- Les situations où les autorités publiques (Etats, collectivités locales..) entrent en compétition auprès d'un tiers (notamment pour l'accueil des investisseurs) se multiplient (voir Breenan and Buchanan, 1995). Comment réguler ces situations de compétition ? Comment répartir les légitimités entre gouvernements locaux agissant sur les mêmes territoires pour éviter les redondances ?

- Enfin, quelle est la légitimité exacte de ces politiques de développement local si une partie des acteurs qu'elles sont censées servir (entreprises, voire individus) ne sont pas attachés au territoire par des liens durables et peuvent le quitter à tout moment ? Comment définir les limites d'action d'une autorité locale donnée, alors que la nature même des solidarités territoriales est devenue polymorphe et changeante ? Ceci suppose une réflexion approfondie sur la notion de « territoire » comme lieu d'exercice d'une politique de développement.

## **2. LE TERRITOIRE : UNE NOTION DONT LE CONTENU ECONOMIQUE EST DIFFICILE A SAISIR**

La légitimité des politiques de développement<sup>13</sup> repose sur l'idée qu'il existe sur un territoire donné un certain nombre de caractéristiques communes, de solidarités économiques et humaines et d'objectifs partagés. Sur la base de ces intérêts communs, il serait possible de définir des actions publiques susceptibles d'apporter des bienfaits à tous les acteurs présents sur le « territoire ». Mais pratiquement chacun des termes de cet énoncé de principe repose sur des hypothèses lourdes dont la vérification n'est pas aisée.

Parmi ces hypothèses, figure en bonne place l'idée qu'il existe des « territoires économiques » identifiables dont les acteurs partagent les mêmes enjeux et les mêmes objectifs. Or, ce terme, d'origine relativement récente, recouvre en fait des réalités très hétérogènes, et finalement est difficile à définir de manière convaincante.

Il apparaît en effet, comme on l'a vu plus haut, que le mouvement de « globalisation » a des conséquences majeures sur la manière dont les activités économiques s'organisent au niveau local, sur le rôle de la proximité spatiale dans la mise en œuvre de relations de coopération/concurrence entre acteurs, et donc sur la pertinence même de la notion de « territoire » comme cadre de représentation de l'activité économique dans sa dimension géographique, avec une remise en cause des représentations territoriales traditionnelles et l'apparition de nouvelles formes de partition spatiale. L'évolution la plus notable à cet égard est la pertinence déclinante de l'échelon national aussi bien comme cadre de cohérence des équilibres macroéconomiques que comme lieu d'exercice des politiques économiques, tout particulièrement dans le cas des Etats-nationaux européens. (Beau, 1999).

Cette tendance, encore renforcée par la montée en puissance des autorités politiques locales consécutive aux mouvements de décentralisation politique observables dans la plupart des pays développés, se traduit par un poids croissant des problématiques « sub-nationales » de développement territorial (quartiers, villes, zones urbaines, SPL ou district industriel, département, régions,..), qu'il s'agisse d'équipements publics ou de formation, de stratégies de spécialisation ou d'accueil des investissements internationaux.

Cependant, aucune de ces partitions spatiales n'apparaît comme entièrement légitime et/ou pertinente pour appréhender de manière entièrement cohérente l'ensemble des problématiques de développement local. L'action publique comme l'analyse économique se trouvent donc

---

<sup>13</sup> Et notamment d'accueil des investissements internationaux

confrontée à une situation quelque peu chaotique, caractérisée par la superposition, le chevauchement et l'imbrication d'échelons de représentation territoriaux, correspondant, selon les cas, à des traditions historiques et culturelles, à des découpages institutionnels et administratifs ou à des logiques d'organisation industrielles.

La multiplication des niveaux d'action publique locale pose donc de manière croissante le problème de la régulation des relations entre ceux-ci, sous leurs diverses formes : compétition pour l'accueil des investisseurs, coordination entre organismes exerçant leur autorité sur le même territoire, partage des responsabilités entre les différents niveaux d'exercice de l'action publique... Faute d'une telle régulation, les risques de désordre sont nombreux : enchevêtrement chaotique des responsabilités et des interventions, compétition fiscale ou financière désordonnée pour l'accueil des investisseurs (voir également chapitre 2)...

## **21. Une origine récente**

Les vingt dernières années ont été marquées par un intérêt croissant des économistes pour les questions liées à l'analyse des territoires, des conditions de leur développement, des formes de compétition ou de coopération qui les opposent ou les rapprochent, et bien sûr de la nature des liens qu'ils entretiennent avec les entreprises, leurs investissements et leur mode d'organisation. Ce mouvement ne peut être isolé du déclin simultané de la macroéconomie nationale, hier encore discipline reine, dans la hiérarchie des domaines d'analyse. Cette tendance au ré-enracinement de la science économique dans le concret et la géographie locale, au détriment des concepts abstraits et agrégés, résulte de deux facteurs concomitants, d'ordres respectivement économique et politique.

Le premier, dont les conséquences ont été largement commentées et analysées par les économistes, y compris par nous-mêmes dans les premiers paragraphes de ce chapitre, est lié à l'internationalisation des firmes, des marchés et des investissements qui se traduisent par une dilution des frontières, une fragmentation des espaces économiques nationaux et une érosion de l'autonomie des Etats dans la mise en œuvre des politiques macroéconomiques. Le second, sur lequel on a peut-être moins insisté et que nous n'avons pas jusqu'ici fait explicitement rentrer dans notre analyse, est constitué par le phénomène de décentralisation politique qui a conduit les Etats nationaux à transmettre au pouvoirs locaux une part importante de leur prérogatives en matières de politiques de développement et d'équipement, posant *ispo facto* de nouveaux problèmes théoriques et pratiques concernant les conditions de mise en œuvre de ces actions locales.

L'intérêt croissant pour la notion de développement territorial, au détriment de celle d'économie nationale, pourrait alors s'interpréter comme la conséquence d'un triple mouvement de déplacement des enjeux économiques, des solidarités humaines et des moyens d'action politiques du niveau national vers le niveau local. Ceci marque sans doute la fin d'un cycle historique marqué par la formation d'espaces économique nationaux intégrés et par l'affaiblissement d'un certain nombre de facteurs d'hétérogénéité et/ou de cloisonnement infra-nationaux (tableau 1.1).

### **211. Le cycle "national-étatique" et le déni du local**

On est frappé, à quel point la notion de territoire, vu comme objet d'analyse économique ou lieu d'exercice d'une politique de développement, est d'origine récente. Bien sûr, en remontant l'histoire, on peut trouver maints exemples de textes (requêtes et doléances présentées,

avantages accordés) ayant pour objet la défense des intérêts économiques d'une catégorie de population définie par son appartenance territoriale (voir (Braudel, 1988), (Cheruel, 1976)). Octroi du statut de « ville franche », privilèges accordés à une ville particulière pour l'organisation de foires, monopoles locaux pour la fabrication d'un produit sont des exemples anciens d'une double réalité : l'existence de fortes solidarités économiques locales et la reconnaissance de ce fait par le pouvoir politique central. Mais ces initiatives et décisions possèdent en général deux traits archaïques à nos yeux : d'une part, ils reflètent le plus souvent non la volonté d'affronter une concurrence acceptée, mais au contraire un souci de protection contre celle-ci ; d'autre part ils visent en général à défendre non pas les intérêt partagés de toute la population, mais seulement ceux d'une catégorie particulière, souvent définie par son appartenance à une corporation : soyeux lyonnais ou drapiers champenois.

**Tableau 1.1**  
**D'un cycle à l'autre**

	<b>Le "cycle national-étatique"</b>	<b>Le cycle "global-local"</b>
<b>Période historique</b>	Culmine au milieu du XXème siècle	A partir de la fin du XXème siècle
<b>Tendance spatiale dominante</b>	Formation d'un espace politique et économique national intégré par réduction des facteurs de cloisonnement infra-nationaux	Mouvements d'intégration économique régionaux et, dans certains cas, mondiaux conduisant à une dilution des frontières nationales
<b>Représentation/partition spatiale dominante</b>	National/étranger	Marché mondial/Intégration régionale/agglomération locale
<b>Institutions dominantes</b>	Etats nationaux	Organismes multilatéraux, gouvernements locaux, FMNs
<b>Relations entre institutions</b>	Régulation des conflits entre Etats liés à la fixation des frontières politiques et à la protection des intérêts nationaux	Régulation des relations de compétition/coopération entre gouvernements locaux pour l'intégration de territoires dans les réseaux d'échange globalisés
<b>Objectifs des politiques publiques</b>	Assurer la croissance et le plein-emploi dans l'économie nationale	Créer les conditions d'un développement local réussi
<b>Outils d'action</b>	Instruments macroéconomiques	Innovation, amélioration de la qualité des ressources, attraction des investissements
<b>Questions posées aux économistes</b>	Efficacité et conditions optimales d'utilisation des instruments macroéconomiques	Efficacité des outils de développement territorial et d'attraction des investisseurs
<b>Importance accordée à la notion de territoire</b>	La vision d'un espace national abstrait et homogène est dominante. Les discontinuités et hétérogénéités territoriales réelles sont un peu négligées.	Redécouverte de la notion de local, de proximité, d'organisation spatiale des systèmes productifs, de territoire sub-national comme espace de coopération entre acteurs et d'exercice des politiques publiques.

Or, tout l'effort de modernisation politique et économique entrepris en Europe occidentale – et tout particulièrement en France – à partir notamment de la fin du XVIIIème siècle - s'est fait en quelque sorte « contre » ces solidarités locales et professionnelles défensives, à travers la construction de vastes espaces économiques nationaux unifiés et libéralisés. L'abolition des corporations, des barrières au commerce, des privilèges locaux constitue l'une des grandes affaires de la révolution française. Au contraire, les solidarités locales, sous la forme où elles sont alors exprimées, sont alors plutôt assimilées aux vestiges d'un Ancien régime révolu et honni. Le XIXème siècle européen sera ainsi marqué par un mouvement de fusion des territoires locaux dans des espaces nationaux contrôlés par des Etats centralisés.

Dans ce contexte politico-historique, comment s'étonner que les théoriciens de l'économie se soient plutôt intéressés à ce qui constituait à l'époque l'enjeu de la modernité : tout d'abord, la constitution de marchés nationaux unifiés et fluides, à travers le développement de la microéconomie néoclassique à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle ; ensuite, l'analyse des actions que les Etats doivent mettre en œuvre pour réguler au mieux le fonctionnement de l'économie nationale, avec l'essor de la macroéconomie au début du XX<sup>ème</sup> ; enfin, la mise en œuvre de politiques de développement nationales globales, couvrant un très large champ de problématiques (sociales, sectorielles, équipement, recherche), avec l'essor des outils de planification et de programmation publics à partir du milieu du XX<sup>ème</sup> siècle.

C'est pourquoi les notions de solidarité géographique locale ou d'enjeu territorial de développement sont longtemps restées négligées par l'homme politique comme par le chercheur. La marginalité dans laquelle est longtemps restée cantonnée l'économie spatiale<sup>14</sup>, et surtout l'absence de liens entre géographes et économistes, constituent la conséquence et l'illustration, dans le domaine universitaire, de ce « déni du local » d'ordre fondamentalement politique.

## **212. La redécouverte récente du local**

C'est à partir des années 1950 ou 1960 selon les pays<sup>15</sup>, que la notion de développement local commence à susciter un intérêt croissant de la part du pouvoir politique. Mais encore s'agit-il à l'époque d'une approche très centralisée, dont l'exemple le plus pur est donné par *la politique d'aménagement du territoire* mise en place en France à partir de 1963 avec la création de la DATAR<sup>16</sup>.

Chaque terme dans la formule précédente est d'ailleurs lourd de signification. Le singulier accolé au mot "*territoire*" signifie que la France constitue alors dans l'esprit des dirigeants du pays une entité insécable, dont l'identité territoriale est avant tout définie par les frontières politiques du pays, et dont les différentes composantes locales sont complémentaires et solidaires plus qu'autonomes. Le terme "*aménagement*" évoque l'action d'un jardinier ou d'un architecte d'intérieur visant à faire le meilleur usage possible de l'espace dont il a la charge, dans le cadre d'un plan d'ensemble où chaque lieu est destiné à jouer un rôle précis. Enfin le terme "*politique*" - encore une fois utilisé au singulier - suggère que la problématique du développement territorial s'exprime encore à l'époque de manière centralisée, et pourrait-on dire, presque paternaliste : les équipes de la Datar ont essentiellement pour mission d'éviter que la province française - c'est-à-dire la partie du territoire qui n'a pas la chance d'être parisienne - ne s'enfonce dans la désertification et l'abrutissement pendant que Paris accumule les succès, les élites et les projets.

Cependant, cette approche marque – y compris à travers ses difficultés - le début d'une prise de conscience de l'existence de dynamiques de développement proprement locales et des limites d'une action trop centralisée en la matière. A terme, le grand mouvement de décentralisation initié – en France comme ailleurs – au début des années 1980 est une conséquence directe de ces premières tentatives nationales « d'aménagement du territoire ».

---

<sup>14</sup> Voir paragraphe suivant et chapitre 7 pour une revue rapide de littérature.

<sup>15</sup> On s'intéresse ici essentiellement au cas des pays ouest-européens

<sup>16</sup> Pour une critique plus approfondie de la notion Gaullienne d'aménagement du territoire, et une comparaison avec le "régional planning" anglais, plus souple et décentralisé, on pourra consulter Padiou (2000).



La création des régions, puis la loi de décentralisation de 1983, vont donner aux collectivités locales françaises de nouveaux moyens et de nouvelles ambitions en matière de développement local. Comme le dit François Ampe dans "la république des villes" (2001) : "A la fin du XXème siècle, les élus s'emparent, de façon d'abord clandestine puis dans la légalité des lois de décentralisation, de larges pans de pouvoir économique". Désormais, les collectivités locales peuvent intervenir dans des domaines nouveaux, comme les infrastructures, la recherche, l'éducation supérieure, l'aménagement de zones industrielles et de technopoles, l'accueil des investisseurs. Elles se dotent d'outils d'action : agences de développement, sociétés d'économie mixte<sup>17</sup>. Les plus puissantes, pour tenter de s'adapter aux nouvelles réalités économiques, mettent en place des Agences de promotion territoriales (APT) spécifiquement chargées de la prospection des investisseurs extérieurs.

Mais, pour orienter leur action, pour la légitimer auprès des pouvoirs publics nationaux (notamment dans le cadre de la négociation des contrats de plan Etat-région), encore faut-il disposer d'une représentation claire ou, à défaut, d'un discours convaincant sur la nature du « territoire » sur lequel on agit, ses enjeux, sa diversité, ses cohérences internes. D'où l'essor d'une « demande » d'analyse et d'informations sur les territoires (encadré 1.2)

**Encadré 1.2**  
**Décentralisation politique et demande d'analyses territoriales**

L'ambition et les moyens accrus des politiques locales de développement se sont traduits par une demande accrue, de la part des décideurs locaux, de travaux économiques de toutes sortes destinés à éclairer leur action :

- Travaux de réflexion générale, à caractère souvent prospectif, visant à définir l'identité économique d'un territoire et à déterminer ses possibilités de développement. Les études prospectives réalisées pour le compte des régions françaises à l'occasion des contrats de plan Etat-Région en constituent un bon exemple (voir Hatem, 1996, chap. 4)
- Travaux théoriques visant à définir le contenu économique de la notion de territoire, à comprendre les déterminants de la compétitivité ou de l'attractivité territoriale ;
- Travaux statistiques visant à une meilleure connaissance des caractéristiques économiques d'un territoire donné ;
- Travaux appliqués visant à l'élaboration d'un diagnostic sur la compétitivité d'une "offre territoriale" particulière, à travers la mise en place de méthodes d'analyse souvent inspirées du marketing d'entreprise et développées par les consultants privés

Cette demande explique largement l'essor considérable, au cours des quinze dernières années, des productions de l'économie spatiale et territoriale (voir également chapitres 7 et 8).

Et c'est bien là que les problèmes commencent, pour deux raisons principales. D'une part, parce que les découpages territoriaux réels sont souvent redondants ou incohérents, et correspondent en général à une logique plus institutionnelle qu'économique. D'autre part, parce que la proximité spatiale entre acteurs ne garantit pas nécessairement que ceux-ci vont partager une vision commune des enjeux, éprouver un fort sentiment de solidarité ou tout simplement coopérer davantage entre eux qu'avec l'extérieur ; c'est donc la possibilité même

<sup>17</sup> Le mouvement a encore été renforcé par les lois Chevènement et Voynet de 1999, qui ouvrent notamment de nouvelles possibilités en matière d'action urbaine - avec la création des communautés d'agglomération et rurale (avec les communautés de pays). Pour plus de détail sur le développement de nouvelles formes d'action locale, notamment au niveau urbain, on pourra consulter Jean Marc Offner (2000).



de donner une définition et un contenu économique à la notion de territoire qui pose alors question.

### **213. Fragmentation des économies nationales et nouveau désordre territorial**

Les développements précédents montrent à quel point l'ébranlement du concept d'Etat-nation par l'impact simultané de la mondialisation économique et de la décentralisation politique a brouillé la représentation des espaces pertinents pour l'analyse économique. Pendant tout le cycle dit "national-étatique", la pertinence de l'échelon territorial national semblent en effet pratiquement aller de soi. A l'intérieur des mêmes frontières politiques, sont en effet réunies des populations partageant une même culture et une même langue, soumises à des institutions étatiques puissantes édictant des règles juridiques qui s'imposent à tous les résidents, qui sont aussi pour la plupart des "nationaux". "L'économie nationale" constitue de plus une réalité tangible, où les flux d'échanges internes de toutes natures sont très supérieurs à ceux noués avec le monde "extérieur". Dès lors, l'assimilation entre économie nationale, territoire national, institutions politiques nationales, identité nationale, et conscience nationale partagée des succès et des échecs, des forces et des faiblesses collectives, semblait aller de soi. Les champs de l'analyse macroéconomique, celui du développement territorial et des politiques de compétitivité pouvaient – du moins en apparence – être confondus dans le même espace géographique, politique et culturel – celui de l'Etat national<sup>18</sup>.

Les mouvements concomitants d'internationalisation économique et de décentralisation politique conduisent à un éclatement de cette représentation territoriale simple. La porosité croissante des frontières aux flux de toutes natures (capitaux notamment) et l'apparition d'acteurs transnationaux ébranlent le concept d'Etat-Nation comme cœur de la conception traditionnelle de l'économie. Le phénomène de multinationalisation a pour effet "d'ouvrir une brèche sans cesse plus large dans les frontières économiques territoriales" (Michalet, 1999). La formation de réseaux de production internationaux ébranle la cohérence préexistante des systèmes productifs nationaux. Les solidarités infra-nationales implosent sous la pression d'un dualisme croissant entre régions défavorisées et régions riches qui souhaitent mener des politiques de développement autonomes (Carroué, 2002). Le pouvoir d'intervention économique de l'Etat central est doublement affaibli, par la pression croissante des contraintes extérieures subies qui pèsent sur la mise en œuvre de ses politiques macroéconomiques, et par la décentralisation volontaire de certains moyens et prérogatives vers l'échelon local. En conséquence, comme le dit Jacques Levy, "La mondialisation intervient en un moment historique où le mythe d'un territoire géopolitique d'Etat soumettant tous les autres types d'espace perd l'essentiel de sa crédibilité. Le monde mondialisé est fait d'une multitude d'espaces associés entre eux selon des liens plus ou moins forts, et parmi eux d'anciens et de nouveaux espaces" (Levy, 2000).

Mais l'affaiblissement du cadre territorial national comme espace de référence de l'analyse et de la politique économique ne débouche pas naturellement sur une nouvelle "partition spatiale" aussi évidente que la précédente, mais plutôt sur une forme de "désordre territorial" lié à la multiplicité des découpages et des représentations :

---

<sup>18</sup> Il va sans dire que cette analyse un peu simplificatrice, si elle s'applique bien au cas français, est moins appropriée dans le cas d'Etat ne se confondant pas entièrement avec une nationalité, comme par exemple l'Espagne, et a fortiori, les Etats Africains issus de la décolonisation. Mais, dans le cas des pays industrialisés d'Europe occidentale, on notera que la redécouverte des identités régionales ou sub-étatiques, et l'affaiblissement concomitant des Etats nationaux, sont des phénomènes relativement récents.

- Soit parce que les territoires d'action des collectivités locales, dotées de nouveaux pouvoirs d'intervention, sont définis selon des critères administratifs ou politiques qui ne correspondent pas nécessairement à des découpages pertinents sur le plan économique (mélange de zones rurales et urbaines, en expansion et en crise, etc.). Ceci provoque d'ailleurs presque inmanquablement des tensions et scissions au sein des autorités de développement local, les représentants de chaque sous-zone géographique cherchant à défendre les intérêts de celle-ci en créant leurs propres structures d'action ;

- Soit parce que plusieurs autorités locales ont été simultanément investies des mêmes responsabilités en matière de développement, en particulier lorsque leurs domaines de compétence géographiques se recoupaient ou étaient imbriqués les uns dans les autres ; ceci créant les conditions d'une fragmentation et d'une redondance de l'action publique (l'exemple le plus typique étant justement celui des politiques de promotion des territoires auprès des investisseurs étrangers) ;

- Soit parce que les solidarités et coopérations des acteurs présents sur un « territoire » donné ne se nouent pas sur une base de « proximité spatiale » mais selon d'autres critères (techniques, financiers, industriels, etc.), les conduisant à s'organiser en réseaux « trans-territoriaux » et mettant de ce fait en cause la pertinence du « territoire » comme lieu d'exercice d'une politique de développement coordonnée présupposant un minimum d'objectifs communs et de partenariats mutuels entre les acteurs présents sur ledit « territoire » (cf infra).

On pourrait citer quelques exemples où le mouvement de décentralisation a permis à des solidarités locales préexistantes de se concrétiser par la mise en œuvre de politiques de développement bien coordonnées et efficaces, agissant sur un territoire à l'identité économique et culturelle déjà forte. Les exemples de la Catalogne, de l'Ecosse, de certains districts industriels du nord de l'Italie, peut-être de la Lorraine, pourraient à cet égard être analysés et médités. Mais pour quelques cas où la question de l'identité territoriale semble résolue de manière en quelque sorte « naturelle » par le poids de l'histoire ou des réalités économiques et humaines, combien de « territoires » créés par la volonté du décentralisateur, et dont l'identité économique pose question ? Combien d'Agences de développement locales exerçant concurremment leurs prérogatives sur le même territoire ? Combien de projets de développement mal définis, mal ciblés, reposant sur une vision lacunaire d'un territoire trop hétérogène ou ne correspondant tout simplement pas à l'horizon stratégique réel des principaux acteurs qui y sont présents, et pour lesquels la problématique du développement local n'a tout simplement pas de sens ?

## **22. Hétérogénéité des territoires et inadéquation des découpages institutionnels**

### **22.1. Hétérogénéité des territoires**

La notion de territoire<sup>19</sup> a donné lieu au cours des années récentes à une véritable inflation de publications, dont l'examen prend parfois des allures d'inventaire à la Prévert : on entend ainsi parler, entre autres, de site, de quartier, de ville, de zones urbaine, de technopole, de bassin d'emploi, de canton, de terroir, de département, de région, d'axe régional (éventuellement

---

<sup>19</sup> Par "territoire", on entendra ici, pour l'instant, "un espace géographique continu et précisément délimité par des frontières".

transfrontalier), de pays, de groupe de pays<sup>20</sup>... Comme le montre le tableau suivant, ces différentes notions territoriales ne correspondent pas seulement à des échelles géographiques plus ou moins larges, mais également à des logiques de partitionnement appartenant à 4 registres principaux : politico-institutionnel, géographique, statistique, économique<sup>21</sup>.

**Tableau 1.2**  
**Echelles spatiales et logiques de partitionnement pour quelques types de "territoires"**

<b>Territoire</b>	<b>Taille<sup>22</sup> (kms<sup>2</sup>)</b>	<b>Logique de partition</b>	<b>Institution représentative</b>
<b>Site industriel</b>	1	Technico-économique	Privé
<b>Village</b>	0,1	Géographique	Aucune (ou commune)
<b>Zone industrielle</b>	5	Technico-économique	Semi-public
<b>Technopole</b>	5	Mixte économique/institutionnel	Semi-public
<b>Quartier</b>	1	Géographique	Aucun (ou Collectivité locale)
<b>Grande ville</b>	25	Politico-institutionnel	Collectivité locale
<b>Commune</b>	25	Politico-institutionnel	Collectivité locale
<b>Agglomération urbaine</b>	100	Géographique	Aucun (ou Collectivité locale)
<b>Bassin d'emploi</b>	100	Statistique	Aucun
<b>Groupement de communes</b>	100	Politico-institutionnel	Collectivité locale
<b>Terroir</b>	400	Géographique	Aucune
<b>Associations professionnelle locale</b>	NS	Technico-économique	Privé
<b>District industriel</b>	400	Technico-économique	Privé ou semi-public
<b>Département</b>	5000	Politico-institutionnel	Coll. loc. ou administration
<b>Région</b>	30000	Politico-institutionnel	Coll. Loc ou administration
<b>Interrégional</b>	100000	Politico-institutionnel	Coll. Locales
<b>Interrégional transfrontalier</b>	100000	Politico-institutionnel	Coll locales et Inst. Intern.
<b>Pays</b>	500000	Politico-institutionnel	Etat
<b>Association de pays</b>	1500000	Politico-institutionnel	Institutions internationales

- Certains "territoires" sont avant tout des *espaces géographiques* dotés d'une forte identité humaine (village, quartier, terroir, ...), où existe le sentiment d'une histoire partagée et de l'appartenance à une communauté. Par contre, ils n'ont pas en général d'existence propre en tant qu'acteurs institutionnels, et représentent au mieux, des outils conceptuels permettant d'orienter et de calibrer l'action de développement.

- D'autres "territoires" ont avant tout une *réalité économique*, parfois liée à la nature même de la géographie, et parfois à la création ex nihilo d'une compétence ou d'une activité spécifiques : site industriel, zone industrielle, district industriel, association professionnelle locale ;

- D'autres ont avant tout une *réalité institutionnelle et politique* : communes, technopole, régions, département, association interrégionale, communauté d'agglomération urbaine,

<sup>20</sup> Sans parler des innombrables sigles créés pour désigner les différentes formes d'action administrative, notamment en matière d'aménagement urbain, dont on peut trouver dans (Ampe, 2001) une liste à la fois très complète et très divertissante.

<sup>21</sup> L'ouvrage de Bernard de Barbieux et Martin Vanier, "Repenser l'espace : les représentations territoriales à l'épreuve de la complexité" (2002) propose une étude approfondie des différentes formes de représentation territoriales. Il met en évidence le fait que le rapport à l'espace tend à s'individualiser et à se diversifier.

<sup>22</sup> Il s'agit des ordres de grandeur français

regroupement de communes. Chacune de ces institutions cherche naturellement à donner au territoire dont elle a la charge une identité forte et singulière, base de sa propre légitimité politique, indépendamment des réalités géographiques et humaines. Elle peut éventuellement rentrer en conflit avec d'autres institutions pour la définition des attributions voire de ses limites territoriales.

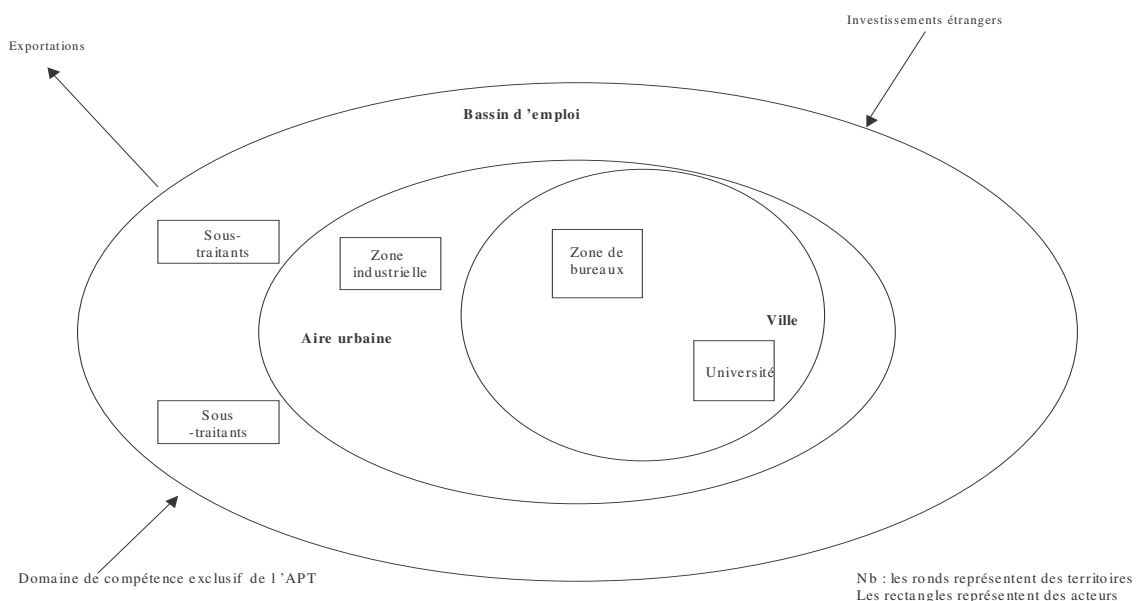
- Enfin, certains « territoires » sont des concepts créés par les statisticiens ou les économistes pour permettre la mesure et l'analyse des réalités : bassin d'emploi,...

Il existe donc aujourd'hui une superposition de plusieurs métriques ou logiques permettant de représenter l'espace et de l'organiser. Comme le dit Olivier Dollfus dans "le monde, pluriel et singulier" (Dollfus, 1999), "Il existe aujourd'hui plusieurs cartes du monde dont la réunion forme plus un système de systèmes qu'un système unifié". Bien entendu, ces différentes classifications peuvent avoir des recouvrements forts. Par exemple, une ville ou un village ont à la fois une réalité humaine et institutionnelle (Commune...). Un terroir peut se définir à la fois par sa géographie et son économie. Un technopole est en même temps une institution et un système économique. Mais ces différentes partitions territoriales ont tendance à s'enchevêtrer de manière parfois inextricable, compliquant l'action et brouillant les représentations du développeur local.

## 222. Inadaptation des découpages institutionnels

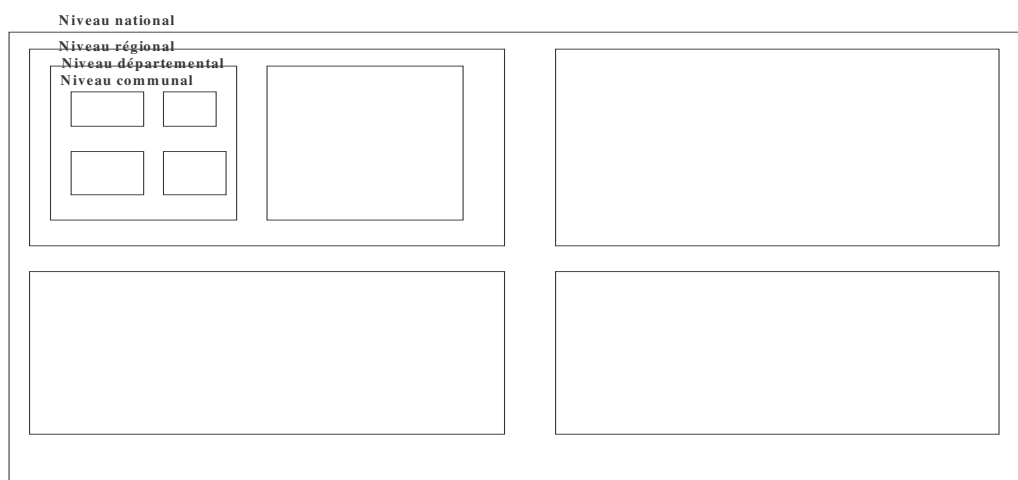
Plaçons-nous en effet instant à la place d'une APT en charge de la promotion d'un "territoire" donné, défini par un certain découpage politico-institutionnel. Celle-ci sera confrontée à une situation réelle bien éloignée du schéma idéal où les découpages géographiques, statistiques, institutionnels, ainsi que les représentations spatiales des acteurs concernés coïncident parfaitement (figure 1.2). Elle devra au contraire affronter les conséquences des désajustements entre les différentes partitions spatiales :

Figure 1.2  
Représentations du territoire :  
1. Le schéma implicite des APT



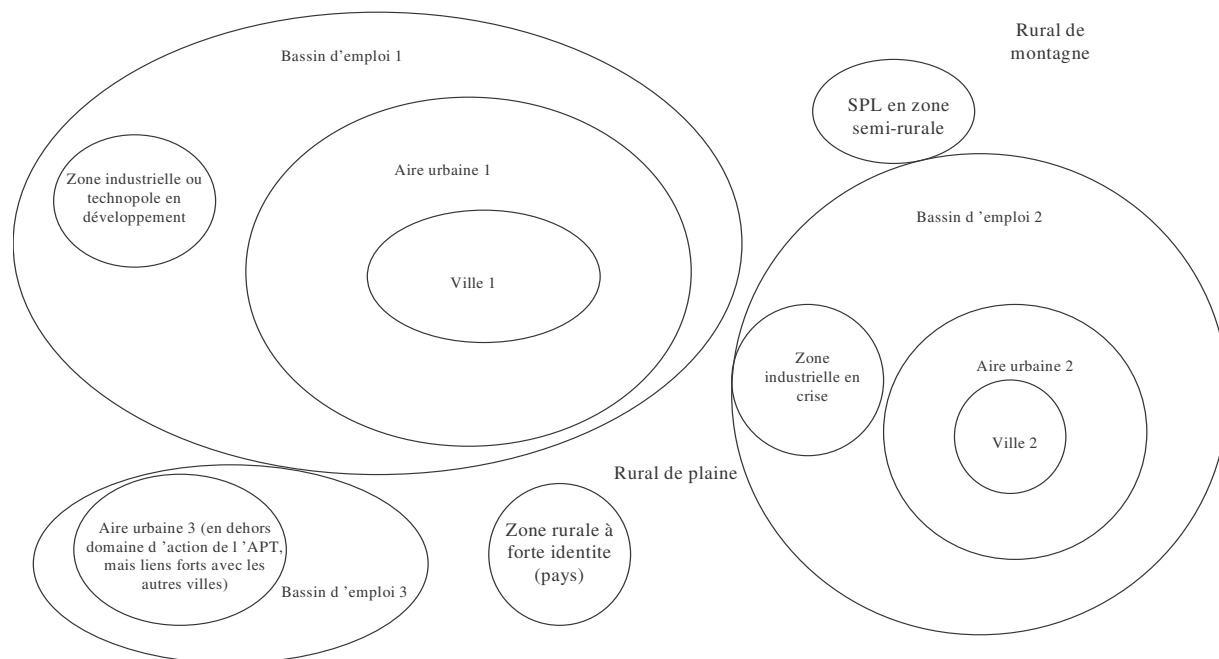
- Celle du statisticien qui correspond rarement aux besoins spécifiques en informations de l'Agence de développement locale (figure 1.3) ;

**Figure 1.3**  
**Représentation des territoires :**  
**2. La logique statistique**



- Celle liée à la géographie, qui rassemble sur un même territoire "institutionnel" des zones très diverses par leur type d'activité, leur caractère rural ou urbain, leur niveau de développement (figure 1.4).

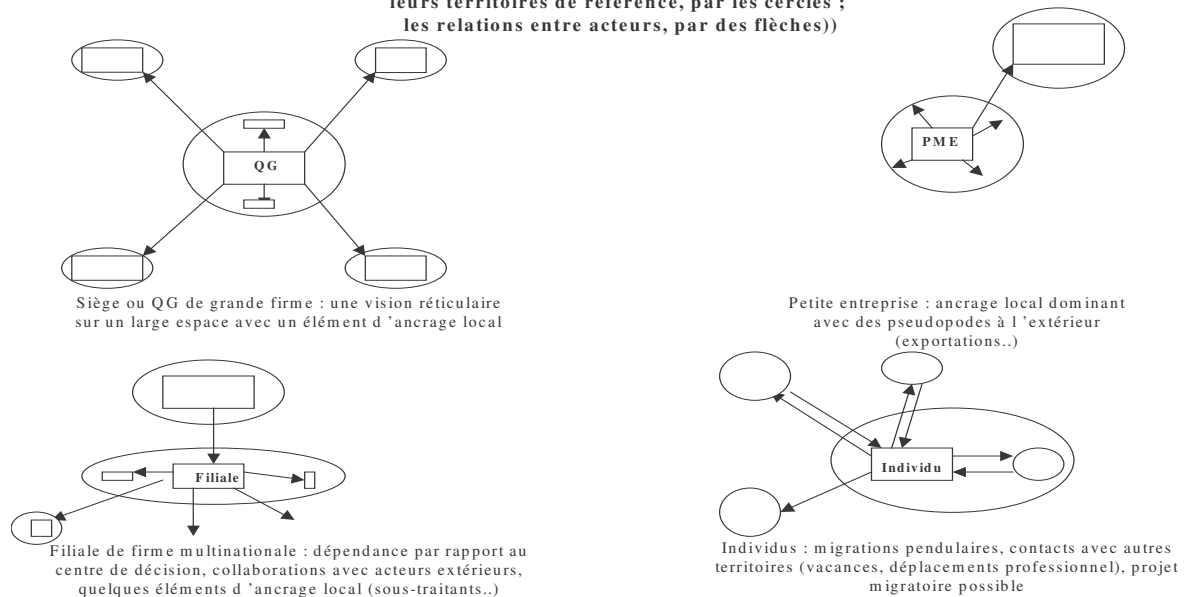
**Figure 1.4**  
**Représentation des territoires :**  
**3. La logique géographique**



- Celle liée aux représentations spatiales des différents acteurs : des PME à l'ancrage local encore très prononcé, maisons-mères de groupes multinationaux mettant en œuvre des stratégies de réseaux transnationaux pervasives par rapport aux logiques de territoires, filiales de ces mêmes groupes soumises à une double logique (appartenance au réseau, liens forts avec le territoire), habitants qui migrent quotidiennement de leur domicile à leur lieu de travail mais peuvent également envisager d'émigrer un jour vers un autre territoire (figure 1.5).

Figure 1.5  
Représentation des territoires :  
4. Logiques d'acteurs

(les acteurs sont représentés par des rectangles ;  
leurs territoires de référence, par les cercles ;  
les relations entre acteurs, par des flèches))

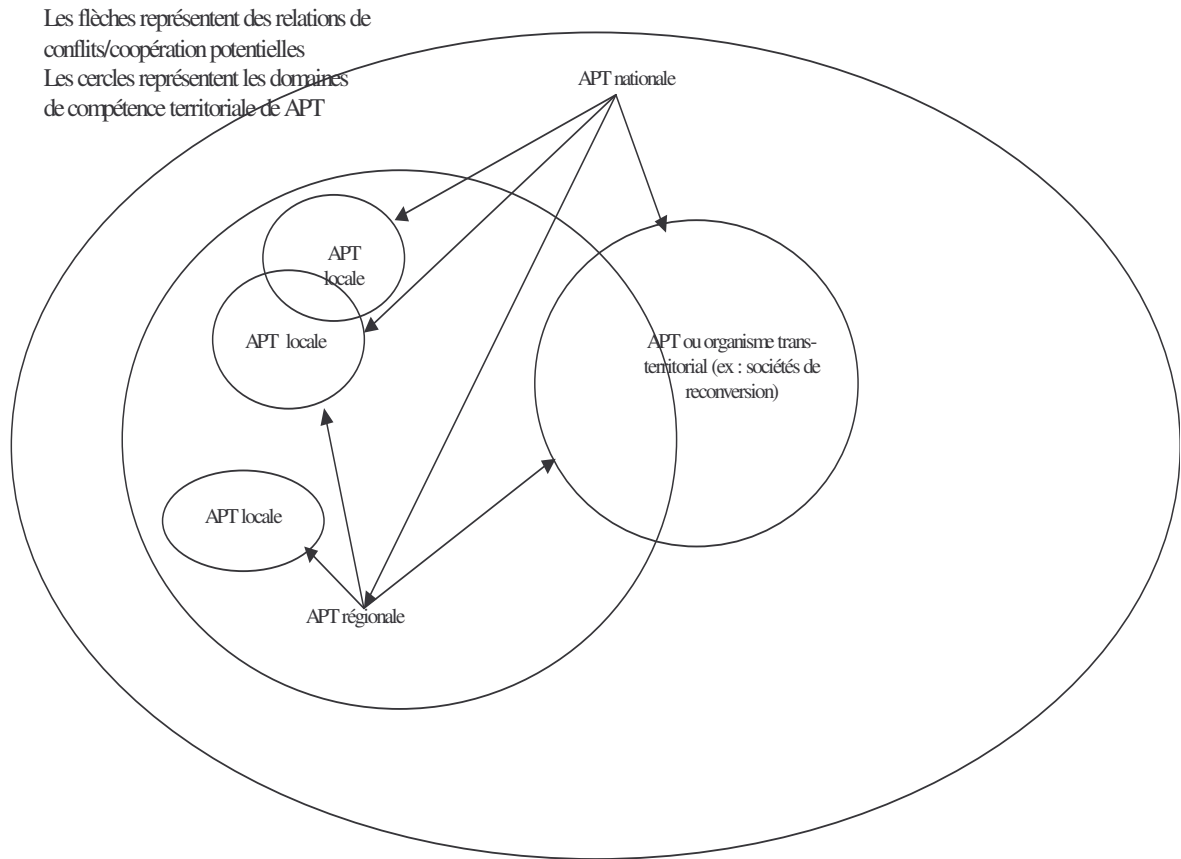


- Celle liée enfin à la juxtaposition de plusieurs logiques ou niveaux de compétence institutionnels (régions, commune, département, Etat) qui s'enchevêtrent et se superposent (figure 1.6). Le même lieu (par exemple un site en reconversion) pourra ainsi être considéré comme un objet légitime d'intervention par une société de reconversion d'entreprise, une municipalité, la direction économique d'une communauté urbaine, une société d'économie mixte départementale, une Agence de développement régionale, une Agence nationale d'aménagement du territoire, enfin par plusieurs associations d'entreprises,...

On notera à ce sujet que le découpage territorial de certaines collectivités locales n'est pas fondée sur une logique économique et aboutit donc à des entités hétérogènes et/ou non pertinentes du point de vue des représentations spatiales des acteurs : partition factice d'un territoire relativement homogène économiquement, comme c'est le cas entre les régions haute et basse Normandie ; a contrario, regroupement dans le même cadre institutionnel de territoires dont les problématiques de développement sont très diverses (région Midi-Pyrénées rassemblant des villes très développées et des zones rurales plus traditionnelles). Une étude récente réalisée par Michel Houdebine (1999) montre par exemple l'inadaptation du cadre départemental pour comprendre la nature des phénomènes de concentration et de spécialisation territoriale qui se sont produits en France au cours des années 1980, et qu'une approche fondée sur les "zones d'emploi" permet de mieux saisir.



**Figure 1.6**  
**Représentation des territoires :**  
**5. La logique institutionnelle**

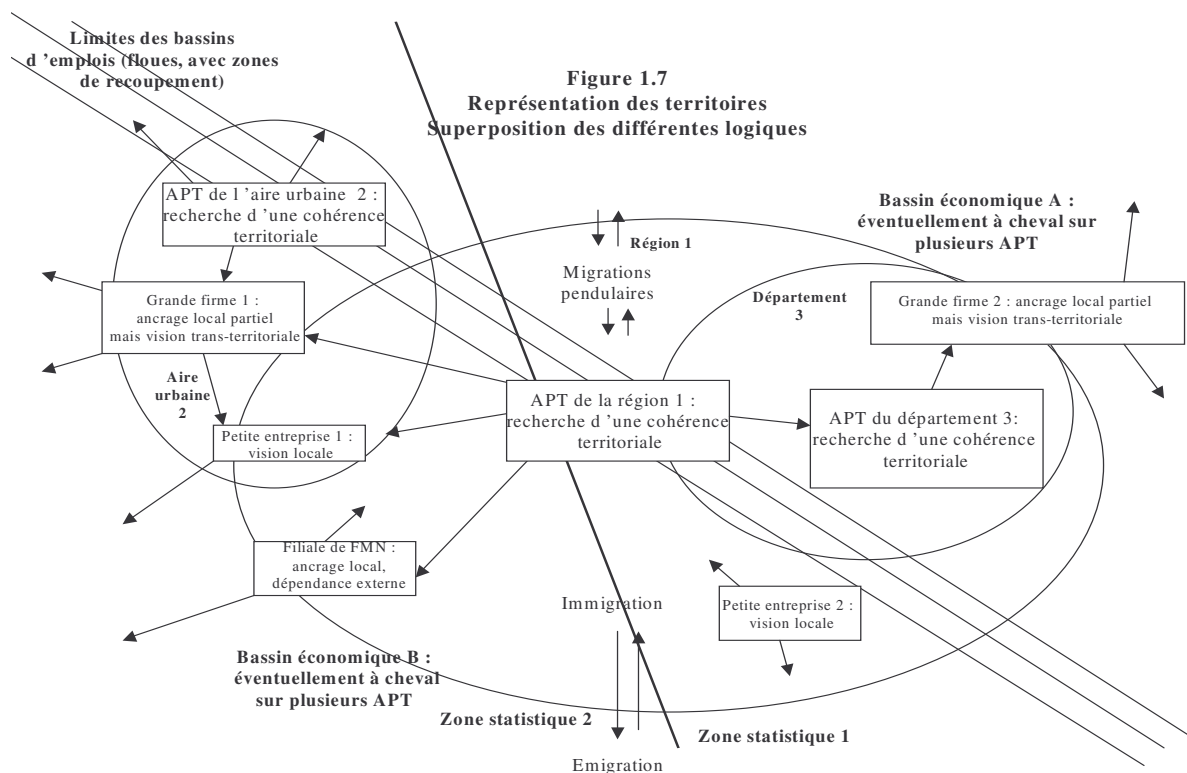


Cette situation, qui, loin de constituer un cas extrême, représente plutôt la norme, est évidemment une source potentielle de duplications d'efforts, de complications, de gaspillage d'énergie et de moyens, de conflits d'attributions et souvent de personnes, qui compromettent l'efficacité des actions mises en œuvre<sup>23</sup>. Cela nécessite la mise en place d'une masse considérable de procédures et/ou réunions de « coordination » entre les acteurs concernés pour éviter le chaos.

Ces redondances et ces conflits sont particulièrement marqués en matière de politiques de promotion et de prospection, domaine relativement nouveau où, les prérogatives n'ayant pas été précisément définies par la Loi, beaucoup d'acteurs s'estiment en la matière investis d'une mission de plein exercice.

<sup>23</sup> Les conflits d'attribution les plus fréquents sont ceux qui opposent deux agences appartenant à des institutions dont les compétences territoriales sont immédiatement incluses l'une dans l'autre (municipalité et département, département et région, grandes régions et niveau national, etc.). Mais il existe également des cas de conflits entre agences relevant de logiques institutionnelles différentes et exerçant leurs prérogatives sur le même territoire (ex : municipalité et chambre de commerce urbaine, département et chambre de commerce départementale, etc.). Très fréquemment, les dirigeants de ces différentes collectivités locales imbriquées les unes dans les autres appartiennent à des tendances politiques différentes, ce qui rend les collaborations d'autant plus difficiles.

Chacun des cinq "désajustements" précédents constitue, à lui seul, une raison puissante de mettre en cause la vision idéale d'une compétence naturelle des collectivités locales en matière de développement économique et tout particulièrement d'accueil des investissements sur leur territoire d'exercice. Or, dans la réalité, ces différents facteurs se superposent, conduisant à un véritable "éclatement" de la représentation "idéale" où la géographie économique et humaine, les découpages statistiques, les horizons spatiaux des différents acteurs coïncideraient naturellement avec les limites institutionnelles, celles-ci étant elles-mêmes supposées parfaitement compatibles les unes avec les autres. On arrive ainsi à une situation quasiment chaotique, dont la figure 1.7, que nous avons simplifiée à l'extrême pour la rendre tout simplement déchiffrable, ne donne qu'un pâle idéal.



Cette inadaptation des cadres géographiques de l'intervention publique à la réalité des solidarités économiques crée une situation de "désordre territorial", source potentielle d'inefficacité chronique dans l'action locale de développement et de promotion. On peut donc être tenté de définir ce que serait une partition spatiale "idéale", fondée sur des critères économiques et humains enfin objectifs et conduisant, selon une méthodologie rigoureuse, à déterminer le découpage géographique le plus pertinent des Agences de développement et/ou des APT. L'examen des différents critères envisageables montre cependant qu'aucun ne fournit de réponse parfaite, que ce soit par son contenu conceptuel ou par les possibilités concrètes d'application qu'il peut ouvrir.

## 23. Des tentatives de définitions opérationnelles

### 231. Les critères économiques de partitionnement des territoires

Plusieurs méthodes ont été développées pour permettre un partitionnement pertinent de l'espace en "territoires économiques" définis comme "des espace géographiques précisément

délimités, caractérisé par l'existence de solidarités humaines et de coopérations économiques fortes à l'intérieur de ceux-ci »:

- *Approches par la structure de l'habitat et des modes de vie.* Elle permet de partitionner le territoire en fonction notamment du rapport à la ville sous ses différentes formes. Au delà des notions traditionnelles de "ville" et de "campagne", elle a conduit à la mise au point de nouveaux concepts statistiques plus proches de la réalité vécue, comme celui "d'agglomération" (définie par la continuité du bâti) ou "d'aires d'influence urbaine" regroupant les territoires selon la ville la plus utilisée pour se procurer un certain nombre de services complexes, comme les formalités administratives, la santé, la justice, l'éducation secondaire ou supérieure, .. (Ampe, 2002). Une des versions les plus abouties en est la carte des "territoires vécus" publiées par la Datar en 2002, et qui propose la typologie suivante : pôles urbains et communes périurbaines dont l'ensemble constitue les "aires urbaines"; communes multipolarisées, dont une majorité d'actifs vont travailler dans plusieurs aires urbaines différentes, pôles ruraux, périphérie des pôles ruraux, rural isolé (Territoires vécus, Datar, 2002).

- *Approches par les comportements de la population active.* La cohérence territoriale est liée ici à l'existence de bassins d'emplois où les populations vivent et travaillent en même temps. L'Insee a ainsi divisé la France en 384 zones d'emploi<sup>24</sup>.. Cette approche a servi de base à de très nombreux travaux conduisant à des partitionnements originaux du territoire français sur la base de concepts économiques. Par exemple, Vincent Hecquet et Laurent Lainé (1999) proposent une typologie des bassins d'emplois selon la densité et la nature des entreprises qui y sont présentes (taille, appartenance à un groupe local ou étranger, nombre d'établissements).

- *Approche par la nature des activités économiques.* On cherche ici à définir des territoires relativement homogènes quant à la nature des activités qui y sont présentes. Les plus connues sont les approches par "clusters" ou "systèmes socio-productifs locaux", inspirés des analyses marshaliennes en termes de « districts industriels » où la concentration dans la même zone d'activités complémentaires est censée générer des externalités positives et créer une "atmosphère industrielle" favorable. Ces idées ont été par exemple récemment exprimées par M Porter, selon lequel "le fait de vivre et travailler à l'intérieur d'une aire géographique limitée occasionne des contacts répétés et des contrats informels, ce qui favorise la confiance et la communication » (Porter, 1998). Cette approche a été largement reprise à son compte par la Datar, qui a lancé à partir de 1997 une politique de soutien aux "systèmes productifs locaux", définis comme « une organisation productive particulière, localisée sur un territoire correspondant généralement à un bassin d'emploi, et qui fonctionne comme un réseau d'interdépendances constitué d'unités productives ayant des activités similaires ou complémentaires qui se divisent le travail » (Pomier, 2002). Près de 100 SPL de différents types ont ainsi été identifiés en France en 2000.

- Mentionnons enfin l'existence de travaux statistiques visant à mesurer la répartition spatiale des activités sans s'enfermer a priori dans un découpage géographique prédéfini. C'est le cas notamment de l'indicateur de concentration mis au point par Ellison et Glaeser et reposant sur la prise en compte des distances entre les sites étudiés. Parmi les applications de cet outil de mesure, on peut notamment citer : le calcul d'un indicateur de concentration de l'industrie française, prenant des valeurs différentes selon l'aire géographique retenue (Mauret-Sedillot, 1997 ; Marcon et Puech, 2002) ; l'analyse du rôle respectif des avantages naturels et des

---

<sup>24</sup> Où plus de 40 % de la population résidente a également son emploi.

effets d'agglomération dans la concentration des activités sectorielles aux Etats-Unis (Ellison-Glaeser, 1999).

### **232. Des critères à l'utilisation difficile**

Les difficultés conceptuelles et pratiques pour l'utilisation concrète de ces travaux sont cependant considérables :

- Certaines approches ne permettent pas d'aboutir au partitionnement complet d'un territoire donné. Par exemple, les « districts industriels » et autres « clusters » constituent des formations très spécifiques à un nombre très réduit de territoires et d'activités. De plus, ils ne concernent qu'une partie des activités présentes sur ce territoire. Ils ne peuvent donc être considérés comme des modèles généraux d'organisation territoriale.

- D'autres notions, pertinentes pour analyser certains aspects de la vie des hommes qui peuplent les territoires, le sont beaucoup moins pour comprendre la stratégie des entreprises qui y sont implantées (bassin d'emploi, aire d'attraction urbaine..).

- Le périmètre des « territoires économiques » peut varier, de manière éventuellement très rapide, avec le temps. Il a suffi à 20 ans à l'industrie automobile américaine pour migrer du centre des villes industrielles du « Rust-Belt » vers l'arrière-pays de ces villes ou vers le sud des Etats-Unis - pour la fraction qui n'a pas été délocalisée vers le Mexique (Crandall, 1993).

- Le partitionnement des « territoires économiques » peut être extrêmement variable en fonction des critères utilisés pour définir les « coopérations » entre acteurs, les secteurs d'activité pris en compte, etc. Pour prendre l'exemple de l'industrie lyonnaise, il existe de fortes coopérations entre Lyon et Grenoble pour la génomique, entre Lyon et Saint-Etienne pour la mécanique, ou encore entre Lyon et Marseille pour la chimie lourde. Chacune de ces configurations induit une représentation différente de l'aire territoriale de référence par les acteurs concernés.

- La logique stratégique de certains acteurs, parmi les plus puissants, n'est pas définie sur la base des solidarités territoriales, mais de la compétitivité globale. Aventis, fruit des fusions successives du Lyonnais Merieux, de Pasteur, de Rhône Poulenc et de Hoescht, ne confie que très peu de contrats de recherche à des laboratoires publics lyonnais, et pratique le « global sourcing » technologique à l'échelle du monde entier. Michelin n'a pas hésité à fermer une grande partie de ses sites de production à Clermont-Ferrand, entraînant une grave crise de reconversion pour la ville berceau de ses activités et la population vis-à-vis de laquelle il avait pratiqué pendant des générations une politique paternaliste proverbiale.

- La lourdeur des contraintes politiques et des rigidités administratives freinerait de toutes manières la redéfinition des domaines d'attribution des ALD et des APT, même dans le cas où une méthodologie miraculeuse permettrait de définir les territoires d'action pertinents.

Une exception à ce diagnostic relativement pessimiste est peut-être la notion de "métropole urbaine" sur laquelle s'est opérée récemment en France une convergence prometteuse des analyses théoriques, des attentes de la population et des réformes institutionnelles. De nombreux économistes ont largement analysé au cours des années récentes le rôle des effets d'agglomération dans la localisation des activités conduisant à un rôle de plus en plus important des grandes aires urbaines (voir également encadré 1.1). Selon Jean-jacques

Thysse, cela doit conduire à redéfinir les territoires pertinents d'action publique autour des grandes aires métropolitaines afin de "tirer le meilleur parti des effets d'agglomération et d'entraînement dont sont la source et "d'en permettre une meilleure gestion collective" (Thysse/Van Ypersele, 1999). En France, les lois Chevènement et Voynet de 1999 ont effectivement ouvert de nouvelles possibilités de regroupement des collectivités locales en communautés d'agglomération et communautés de pays. A la fin 2001, 140 aires urbaines de plus de 50000 habitants avaient déjà adopté le statut de communauté urbaine ou de communauté d'agglomération (Ampe, 2002). Enfin, selon un récent sondage réalisé par la Datar, plus de 75 % des français semblent favorables à une organisation du territoire en communautés de pays et d'agglomération (Datar, 2003).

### **233. Le territoire : une réalité avant tout institutionnelle et politique**

Malgré cette évolution prometteuse, l'inadaptation des découpages institutionnels aux réalités des territoires vécus (notamment en ce qui concerne le champ d'action des APT) risque de constituer une donnée durable de notre problématique ; et ce pour plusieurs raisons, qui tiennent pour une part à la rigidité des découpages administratifs, et pour une autre part à la difficulté même de définir les critères d'un découpage territorial cohérent sur une base économique. La juxtaposition, à toutes les échelles spatiales, de territoires "branchés" et "exclus", la présence sur le même territoire d'acteurs aux horizons stratégiques et aux représentations spatiales très diverses, le caractère souvent très informel et évolutif des collaborations nouées entre ces acteurs, constituent quelques aspects majeurs de cette difficulté. A cela, s'ajoute l'impossible dilemme entre un découpage fin permettant de dégager des unités territoriales plus homogènes, mais au prix d'une fragmentation institutionnelle, et un découpage plus agrégé permettant la mise en place d'APT puissantes, mais ayant la charge de territoires très hétérogènes. En conséquence, chercher à définir de manière rigoureuse des territoires supposés économiquement cohérents, pour servir de base à un découpage adapté des domaines d'action des Agences de développement et de promotion territoriale, constitue un exercice en grande partie illusoire.

Si la notion de "territoire économique" est ainsi partiellement vidée de son sens, cela signifie aussi que la seule définition opérationnelle du territoire, y compris dans le domaine du développement et de l'attraction des capitaux internationaux, est d'ordre institutionnel. C'est l'institution politique qui cherche à donner une identité et une cohérence (notamment économique) au territoire sur lequel elle exerce ses prérogatives pour justifier sa propre légitimité. C'est elle qui est porteuse de la notion de "compétition" avec les autres "territoires". C'est elle qui cherche à définir les objectifs du "développement territorial" et à les mettre en œuvre. C'est elle qui cherche à orienter les actions et les projets des acteurs locaux dans un sens conforme à ce qu'elle estime être les intérêts du "territoire". C'est elle, et elle seule, dont l'action, les recettes et les dépenses, sont définies sur la base des limites du territoire en question.

Au fond, un territoire économique ne peut-il pas se définir, tout simplement, comme "le champ d'action géographique d'un gouvernement local en charge du développement économique". Cette définition replacerait en quelque sorte la « demande politique » des populations au cœur de la problématique de développement et d'attractivité. Les ALD ne sont rien d'autre qu'un outil destiné à la réalisation de l'ambition politique de l' élu, destinée elle-même à répondre aux attentes de la population. Cette ambition peut être exprimée, selon les cas, en termes de lutte contre le chômage (cas le plus fréquent), d'autonomie par rapport au pouvoir central (dans les zones à forte revendication régionaliste), de développement durable

et d'activités non polluantes (voir les débats actuels sur la localisation des sites chimiques dangereux), de recettes fiscales permettant la création d'équipements collectifs. Et l'accueil des investissements étrangers constitue l'un de leurs instruments d'action pour parvenir à ces objectifs.

Et si la vraie concurrence pour l'accueil des investissements mobiles n'opposait pas des « territoires économiques » (notion sans contenu définissable et sans réalité tangible) mais, plus simplement et plus concrètement, des élus politiques locaux et des APT mandatées par eux ? Analysé avec les outils de la science politique, en termes de "compétition entre gouvernements" (Brennan-Buchanan, 1985), la prolifération apparemment chaotique et l'activisme désordonné auquel se livrent ces structures redeviendrait alors un peu plus intelligible.

### **3. COOPERATION ET COMPETITION ENTRE TERRITOIRES OU JEUX D'ACTEURS INCRITS DANS L'ESPACE ?**

Les analyses nous conduisent à deux conclusions provisoires : d'une part, l'accueil des investissements internationalement mobiles constitue un enjeu de développement local suffisamment important pour que les gouvernements locaux cherchent à les attirer, entrant de ce fait éventuellement en compétition auprès des firmes. D'autre part, cette compétition n'oppose pas directement les « territoires » - qui sont essentiellement des créations politico-institutionnelles - mais implique les véritables acteurs du jeu économique, c'est à dire les entreprises, les développeurs de sites et les gouvernements locaux. Pour tenir compte de ces deux éléments dans notre formalisation des mécanismes de compétition pour l'accueil des investissements internationaux, nous proposons une démarche en deux temps : tout d'abord, un réinterprétation de la notion de « compétition territoriale » en termes de jeux d'acteurs, focalisée notamment sur les relations de compétition/coopération qui peuvent se nouer entre différents gouvernements locaux face aux firmes transnationales et à leurs projets. Dans un second temps, nous proposerons une formalisation du « marché » de l'investissement international reposant sur l'analyse microéconomique des comportements d'acteurs : offreurs de sites » (les développeurs locaux) et « demandeurs de sites (les entreprises avec leurs projets d'investissements). La notion de territoire et toutes celles qui lui sont rattachées (attractivité territoriale, performance territoriale, concurrence entre territoires, gouvernement local) sera ensuite reconstruite comme une coalition d'offreur individuels de sites spatialement proches, incarnée par un type particulier d'acteur appelé « gouvernement local ».

#### **31. Une réinterprétation de la « compétition territoriale » en termes de jeux d'acteurs**

Pour décrire la problématique de l'attraction des investissements étrangers, on utilise fréquemment l'affirmation suivante : « avec la mobilité croissante des investissements internationaux, une compétition s'instaure entre territoires pour l'accueil des projets mobiles ». Sans être entièrement faux, ce postulat pose deux problèmes majeurs :

- Le premier, c'est que les conséquences de la globalisation sur les relations entre territoires vont bien au-delà de la seule compétition pour l'accueil des investissements internationaux. En fait, la globalisation entraîne l'apparition ou le renforcement d'un éventail très large de relations de coopération/compétition entre territoires, qui peuvent être, selon les cas, internalisés par la firme multinationale, concerner les relations classiques d'échange ou des relations institutionnelles. En conséquence, il serait souhaitable que, d'une manière ou d'une



autre, notre analyse de la compétition territoriale en matière d'investissements soit replacée dans le contexte plus large décrit dans le tableau suivant (tableau 1.3) :

**Tableau 1.3**  
**Globalisation et coopération entre territoires**

	<b>Internalisé par la firme</b>	<b>Relations classiques de marché</b>	<b>Relations institutionnelles</b>
<b>Coopération</b>	Deux usines de la même firme situées dans des territoires différents travaillent de manière complémentaire pour la fabrication du même produit	Deux firmes situées dans des territoires différents mettent en place un partenariat ou un simple contrat commercial	Deux territoires mettent en place une infrastructure commune pour accélérer leur développement conjoint
<b>Compétition</b>	Deux usines substituables de la même firme sont en compétition pour la répartition des plans de charge  <b>La firme met plusieurs sites en concurrence pour la localisation d'un nouveau projet</b>	Deux firmes situées sur des territoires différents entrent en compétition commerciale pour l'accès au même client ou au même marché	Conflit commercial classique entre deux pays
<b>Indifférence</b>	La firme n'est pas présente à la fois sur les deux territoires  Les sites de la firme présents sur les deux territoires ne sont ni complémentaires ni substituables  Les territoires ne sont en compétition pour l'accueil d'aucun projet de la firme	Pas d'échanges commerciaux entre les deux territoires	Pas de conflits commerciaux  Pas de coopérations techniques

- Le second, c'est que ces relations de compétition/coopération ne concernent pas en fait les territoires eux-mêmes, mais les acteurs qui y sont localisés ou qui affirment les représenter. On n'a jamais vu des « territoires » entrer en conflits les uns avec les autres, pour la simple raison que ces territoires ne sont pas des acteurs dotés d'une conscience identitaire, avec ses objectifs, ses contraintes et ses moyens d'action. Ce sont en fait des créations institutionnelles, qui peuvent bien sûr résulter de l'existence d'une communauté d'intérêt ou de culture entre des acteurs spatialement proches, mais qui n'existent pas indépendamment des représentations et des coalitions concrètes nouées par ces acteurs.

Oublier cette évidence conduirait à fausser complètement notre représentation du « marché » de l'investissement international, en donnant aux « territoires » un statut d'acteur économique qu'ils n'ont pas, en confondant la notion de « territoire » avec celle, pourtant fondamentalement différente, de « gouvernement local », en enfermant notre raisonnement dans des découpages territoriaux existants dont la logique économique pose pourtant question. On s'empêcherait alors de « penser » le chaos territorial résultant de la juxtaposition/superposition de découpages institutionnels très divers, non comme un problème mineur et anecdotique de coordination administrative, mais comme une conséquence fondamentale et durable du mouvement de globalisation sur les formes d'action publique locale.

### **311. Des jeux d'acteurs incrits dans l'espace**

Il est donc nécessaire de redéfinir tout d'abord notre vocabulaire, en partant des seules réalités observées. La première de celles-ci est l'espace géographique : un univers à trois dimensions dont certaines composantes sont données par la nature (climats et géographie physique) et d'autre produites par l'action de l'homme (villes, infrastructures...). Sur cet espace, sont

répartis des acteurs, c'est-à-dire des personnes physiques et morale dotées d'une conscience identitaire, avec leurs objectifs, leurs contraintes, leurs moyens d'action et leurs stratégies.

Ces acteurs peuvent, en fonction des enjeux auxquels ils sont confrontés, former des coalitions d'intérêt, dont la configuration spatiale dépend de la répartition géographique des membres de la coalition. Chaque coalition est donc caractérisée par une représentation ou une configuration spatiale particulière, qui n'a aucune raison a priori de coïncider avec les autres.

Certaines de ces coalitions rassemblent des acteurs dont les convergences d'intérêt ne sont pas liées à la proximité géographique. L'espace qu'elles dessinent apparaît alors comme un ensemble de points ou d'îlots, relié par des relations de coopération. C'est par exemple le cas des firmes multinationales, dont les filiales et les partenaires dessinent une organisation en réseau à travers l'espace mondial. D'autres coalitions, au contraire, rassemblent des acteurs dont la communauté d'intérêts est liée à une proximité spatiale. C'est par exemple le cas des entreprises (ou filiales d'entreprises) présentes dans la même ville ou dans la même région. Elles vont alors associer au sein d'une structure locale : chambre de commerce, fédération agricole, et bien sûr Collectivités locales dans le domaine politique. L'acte fondateur des ces différents types de "coalitions locales" consiste à délimiter leur territoire, c'est-à-dire l'espace géographique sur lequel ils exercent leurs prérogatives et recrutent leurs membres.

Les formes de "territoires" les plus connues sont évidemment celles qui émanent d'une coalition à caractère politique, comme les pays (territoires des Etats) ou les communes (territoires des municipalités). On désignera cette forme spécifique de coalition par le terme de "Gouvernement local". Mais il y en a beaucoup d'autres, dotés chacun de leurs "frontières" et de leurs objectifs propres, comme on l'a vu au paragraphe précédent. Les chevauchements des frontières et des compétences entre ces différents "territoires", avec les jeux de coopérations/conflits, les problèmes de coordination, de contestation de frontière et de conflits de légitimité qu'ils impliquent, sont donc intrinsèquement liés à l'existence de ces diverses coalitions d'acteurs.

La complexité de ces configurations d'alliances et de conflits est encore accrue par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les acteurs individuels peuvent être membres de plusieurs coalitions différentes, en fonction des enjeux qu'ils doivent affronter. Par exemple, le dirigeant d'une filiale locale de firme multinationale est à la fois membre de la coalition en réseau constitué par sa « firme » (à travers le lien hiérarchique qui l'unit à la société-mère et les relations de coopération qu'il noue avec les autres filiales du groupe ...) et de la coalition territoriale incarnée par le ou les « gouvernements locaux » responsables du territoire où sa filiale est implantée (par l'intérêt commun de voir les activités de cette filiale se développer sur le territoire en question). Ensuite, ces coalitions sont réversibles et évolutives, soit parce que la liste leurs membres peut se modifier au cours du temps, entraînant de ce fait une éventuelle évolution de leur configuration spatiale, soit parce qu'elles peuvent tout simplement disparaître (cas de la vente « par appartements » d'une firme multinationale), tandis qu'en naissent de nouvelles. Enfin, chacune de ces coalitions génère une "structure de pouvoir" chargée en mettre en œuvre sa stratégie et de parler en son nom (dirigeants de collectivités locales ou de firmes multinationales..). Celle-ci va à son tour développer une logique d'acteur spécifique, qui ne se confond pas entièrement avec celle de ses mandants.

Par exemple, il est logique que les "Gouvernements locaux" cherchent à légitimer leur action en insistant sur les fortes cohérences internes du territoire dont ils ont la charge, ainsi que sur l'existence de très fortes solidarités et d'une communauté d'intérêt partagée entre tous les

acteurs qui l'habitent. Or cette représentation ne correspond pas nécessairement à la réalité. En effet, la force de l'enracinement territorial et des coopérations locales, ainsi que les attentes vis-à-vis de l'action du "Gouvernement local" peuvent être très différentes d'un acteur à l'autre. Par exemple, les acteurs ayant un horizon spatial limité (salariés peu qualifiés, PME..), étant relativement peu mobiles, sont fortement dépendants des perspectives de développement local, et peuvent être très attentifs à l'action des "Gouvernements locaux", même s'ils sont eux-mêmes relativement dépourvus de moyens d'action. Les travailleurs très qualifiés (chercheurs, dirigeants de filiales de firmes multinationales..), ont un horizon spatial beaucoup plus large et une plus grande diversité de moyens d'action. Ils peuvent s'intégrer à la fois dans des coalitions en "réseaux" (programmes de recherche international, groupe multinational..) et dans des coalitions territoriales visant à améliorer leur environnement local (plate-formes de recherche, chambres de commerce, lobbying auprès des gouvernements locaux...). Enfin, les dirigeants de groupes transnationaux privilégieront d'autant plus les coalitions de réseau (c'est-à-dire le strict intérêt de leur firme) que leur degré de diversification géographique de ce groupe sera élevé. Ce dernier comportement est souvent analysé à travers la notion de "perte d'identité nationale de la firme".

### **312. Développement international de la firme et jeux d'acteurs locaux**

Concentrons maintenant l'analyse sur les relations entre deux types de coalitions particulièrement impliqués dans la localisation des investissements mobiles : d'une part, les firmes organisées en réseaux qui cherchent à exploiter à leur profit les ressources locales en opérant des choix sélectifs de localisation et en coordonnant l'activité de leurs différents établissements répartis dans l'espace ; d'autre part, les "Gouvernements locaux", expression supposée d'une communauté d'intérêts entre acteurs spatialement proche, dont le domaine d'action s'exerce à l'intérieur d'un "territoire".

*Entre un gouvernement et une firme*, trois types de situations peuvent se présenter : indifférence si il n'y a aucune interaction entre les enjeux des deux acteurs : conflits si les objectifs sont divergents (ex : implantation d'une industrie polluante ou dangereuse) ; alliance ou coopération si les objectifs sont convergents (cas "standard" pour l'accueil des investissements mobiles). Il en est de même entre deux gouvernements, qui peuvent, soit s'ignorer, soit coopérer (par exemple pour le développement d'infrastructures transfrontalières), soit entrer en conflit (par exemple à l'occasion de désaccords concernant les politiques commerciales).

*Entre deux gouvernements et une firme*, les situations possibles sont les suivantes : dans certains cas, un seul gouvernement sera intéressé par la coopération avec la firme, tandis que l'autre sera indifférent (cas d'un projet de développement sans mise en concurrence de plusieurs sites). Dans d'autres cas, les deux gouvernements seront amenés à coopérer ensemble avec la firme, par exemple dans le cadre d'un projet partenarial associant acteurs publics et privés (ex : mise en place d'un génopole dans la région Rhône Alpes associant investisseurs privés et collectivités locales). Enfin, les deux gouvernements peuvent entrer en conflit pour l'accès au même type de coopération avec la firme (par exemple pour l'accueil du même projet d'investissement mettant en concurrence plusieurs sites).

Nous pouvons maintenant analyser la dynamique des jeux d'acteurs induite par une décision spécifique de développement de la firme. Ceci va nous permettre de définir trois nouveaux concepts, qui tiendront un rôle central tout au long de notre thèse, celui de "projet géographiquement mobile", celui de "site" et celui d'offre territoriale complexe". Un "projet"

peut se définir comme un ensemble d’actions visant à modifier les caractéristiques de la firme, en termes d’organisation interne, d’accès au marché ou de capacités de production (au sens large)<sup>25</sup>.

Ce qui nous intéresse ici est la notion de “mobilité géographique”. Un projet sera dit “mobile” s’il peut être réalisé avec des caractéristiques à peu près comparables dans différentes localisations potentielles ou “sites”. Un projet sera dit “non mobile”, à l’inverse, s’il est intrinsèquement rattaché à une localisation donnée et ne peut être réalisé ailleurs. Sans anticiper sur les développements du chapitre 5, on peut dire que, très sommairement, l’essentiel des projets “mobiles” concerne des opérations de créations ou extensions de sites de production industrielle, de logistique, de centres de recherche et de fonctions administratives et de marketing. Par contre, sont pour l’essentiel exclues de ce champ les opérations de partenariat, d’acquisition et de création/extension de réseaux de distribution. Cette segmentation binaire induit au niveau des gouvernements locaux des dynamiques de jeux d’acteurs assez différentes (voir tableau 1.4).

**Tableau 1.4**  
**Projets internationaux et relations de coopération entre acteurs**

	<b>Projet mobile</b>	<b>Projet non mobile</b>
<b>Relations entre gouvernement et firme</b>	Coopération. Chacun des gouvernements d’accueil potentiel cherche à nouer une relation de coopération avec la firme susceptible de s’implanter	Dans certains cas, coopération : un gouvernement local peut encourager la conclusion de partenariats entre firmes situées sur son territoire et firmes étrangères.  Dans d’autres cas, indifférence réciproque : le gouvernement ne voit ni avantages ni inconvénients à l’implantation de la firme
<b>Relations entre gouvernements</b>	Compétition possible entre deux gouvernements pour l’accueil du même projet “mobile”	Indifférence. Par définition, les projets non mobiles ne donnent pas lieu à compétition entre gouvernements

- Si le projet n’est pas mobile (ex : partenariat, acquisition), deux configurations sont envisageables<sup>26</sup> : l’indifférence des “Gouvernements locaux” si l’impact sur le territoire, positif ou négatif, est jugé faible ; et la coopération, si le gouvernement considère que la réalisation du projet peut contribuer à ses propres objectifs de développement (ex : rachat d’une entreprise locale en difficulté, partenariat avec une firme étrangère susceptible d’avoir des impacts positifs pour la firme locale concernée). Par contre, les cas de conflits entre deux gouvernements locaux seront très rares.

- Si le projet est mobile (ex : usine “greenfield”), la dynamique des jeux d’acteurs va faire apparaître dans de nombreux cas une nouvelle configuration : celle de la compétition entre plusieurs gouvernements locaux. La firme en effet, cherche à identifier la localisation la plus propice à la réalisation de son projet. Pour y parvenir, elle informe plusieurs “Gouvernements locaux” de l’existence de ce projet dans deux buts distincts : d’une part, obtenir des informations sur les caractéristiques des différentes sites d’accueil potentiel et des offres locales de ressources qui leur sont associées ; d’autre part, rechercher le soutien des

<sup>25</sup> Comme nous le verrons au chapitre 5, il existe une très large variété de “projets”, selon qu’ils impliquent ou non une dépense en capital, qu’ils concernent une opération de développement interne ou externe, qu’ils sont isolés combinés entre eux, etc. Ces distinctions, pour l’instant, sont de peu d’intérêt pour notre démonstration.

<sup>26</sup> Mis à part les cas de conflits entre firmes et gouvernements, qui ne nous intéressent pas dans le cadre de cette thèse.

gouvernements pour la réalisation du projet, sous des formes diverses (subventions, infrastructures dédiées, etc.). De leur côté, les “Gouvernements locaux” s’intéressent à l’impact potentiellement positif du projet sur les perspectives globales de développement du territoire. D’autres acteurs locaux (offreurs de sites, gestionnaires d’infrastructures, sous-traitants et fournisseurs potentiels, salariés...) sont également intéressés par ses retombées sur leur propre activité, dans la mesure où l’implantation de l’entreprise investisseuse peut constituer pour eux un marché.

Une coalition d’intérêt de ces “offeurs locaux de ressources” se forme alors pour l’accueil du projet autour du gouvernement local<sup>27</sup>. Celui-ci va coordonner l’ensemble des offres individuelles de ressources pour proposer à l’investisseur une “offre territoriale complexe” articulée autour d’un site, susceptible de répondre à ses besoins. Comme d’autres gouvernements locaux font simultanément la même chose, l’investisseur se trouve en position de mettre en concurrence plusieurs “offres territoriales complexes” portées chacune par un gouvernement local différent. Il peut alors jouer sur cette situation pour entamer un processus de marchandage avec ceux-ci pour obtenir les conditions les plus avantageuses.

Demande de sites – ou plutôt de ressources locales -, offre de sites –ou plutôt offre territoriale complexe -, compétition entre territoires – ou plutôt entre gouvernements locaux – pour la localisation des projets “mobiles” : on voit progressivement s’ébaucher, à partir de la dynamique des jeux d’acteurs, les éléments constitutifs fondamentaux d’une logique de marché. Nous allons maintenant tenter d’analyser en termes plus économiques ce “marché de l’investissement international”, en tentant de répondre notamment aux questions suivantes : 1) Comment représenter les fonctions d’offre et de demande ; 2) Quels sont les mécanismes d’ajustement – par les prix notamment - permettant –ou non – de parvenir un équilibre sur ce marché ; 3) Quelles sont les spécificités qui font que le fonctionnement de ce “marché” s’éloigne très profondément des modèles “standards” habituellement décrits ? Nous privilégierons pour cela une approche fondée sur l’observation et la mise en ordre intuitive des faits, de préférence à l’utilisation de représentations mathématiques très élaborées, dont l’apport, à ce stade, ne nous semble pas déterminant.

## **32. Une première formalisation du « marché » de l’investissement international mobile (MIIM)**

### **321. Acteurs et mécanismes élémentaires**

#### **3211. La situation des acteurs**

On peut la résumer de la façon suivante :

- Le but des dirigeants de la firme est d’assurer la survie la rentabilité et la croissance de celle-ci. A tout moment, la situation leur paraît à cet égard non optimale, compte tenu de

---

<sup>27</sup> Les singuliers que nous avons utilisés dans cette phrase constituent autant de simplifications de la réalité. En fait, plusieurs Gouvernements locaux dont les périmètres d’action sont superposés ou inclus les uns dans les autres (ex : département, région) interviennent en général simultanément pour la défense du même territoire d’accueil. D’autre part, les acteurs locaux eux-même peuvent appartenir éventuellement à plusieurs coalitions d’offeurs regroupées autour de sites et/ou de gouvernements locaux différents (ex : EDF qui vend son électricité de la même manière si ou projet se localise à La Rochelle ou à Valenciennes). Enfin, les « offeurs locaux de ressources » peuvent évidemment entrer en concurrence entre eux pour répondre aux besoins de l’entreprise investisseuse. La nature de notre raisonnement, cependant, n’est pas altérée par ces différentes simplifications.



l'inadaptation des caractéristiques de la firme à celles de son environnement concurrentiel : vulnérabilité face aux menaces externes, faiblesse en matière de coûts, d'organisation interne ou de structure de l'offre, opportunités encore mal exploitées, etc.. Pour y remédier, elles disposent d'un portefeuille de projets susceptibles d'être engagés, dont certains dits « géographiquement mobiles », peuvent être éventuellement réalisés sur des sites différents.

- Le but des offreurs locaux de ressources (développeurs de sites, salariés.) est de développer par tous les moyens, la demande solvable pour leur production, y compris par l'accueil d'investissements mobiles. Ils peuvent pour cela chercher à se regrouper en coalitions d'intérêts locales.

- Le but des gouvernements locaux est d'améliorer la situation économique du territoire où ils exercent leurs prérogatives selon différents critères : emploi, croissance. Ils peuvent pour cela tenter de stimuler les capacités endogènes des acteurs présents sur le territoire, ou d'attirer des investisseurs exogènes, dans la mesure où leurs apports (emploi, transferts de technologies, etc.) correspondent à leur objectifs de développement. Dans ce but, ils cherchent à améliorer la qualité de l'offre locale de facteurs, à organiser la coopération entre partenaires locaux pour proposer aux investisseurs des "offres complètes" répondant à l'ensemble de leurs besoins, et en négociant avec eux les conditions de leur implantation.

### **3212. Des mécanismes spécifiques**

Plusieurs éléments spécifiques au MIIM, – tenant à la fois à sa forte segmentation, à la difficulté d'en définir les limites, et aux caractéristiques très particulières de l'offre et devront également être prise en compte dans notre formalisation :

**1) Un marché très segmenté.** Il n'existe pas un marché unique des « projets mobiles », mais une multitude de cas d'espèces. Chaque projet correspond en effet non seulement à des objectifs, mais surtout à des spécifications techniques particulières. Une « segmentation » fine du marché des investissements mobiles est indispensable, en distinguant les secteurs, les fonctions et les caractéristiques des entreprises investisseuses. On verra cependant que cette segmentation, simple dans son principe est extrêmement difficile à réaliser dans la pratique compte tenu notamment de la pauvreté des sources statistiques disponibles<sup>28</sup> (chapitre 6).

**2) Un marché aux limites floues.** La limite du MIIM n'est pas facile à déterminer, pour plusieurs raisons. D'une part, parce que la ligne de partage entre projets « mobiles » et « non mobiles » est parfois incertaine. Par exemple, si une firme étrangère met en concurrence deux entreprises situées dans des territoires différents pour un projet de partenariat ou de sous-traitance (donc sans investissement et création de site), s'agit-il ou non d'un « projet mobile » ? D'autre part, les projets dits « mobiles » et non mobiles peuvent entrer en concurrence voire se révéler substituables, par exemple si l'acquisition d'une entreprise permet de réaliser à un moindre coût les mêmes objectifs qu'un investissement greenfield (cas de figure très fréquent dans la réalité).

---

<sup>28</sup> Cette difficulté, il est vrai, n'est pas spécifique au marché de la localisation, mais se présente chaque fois qu'un marché donné porte sur des biens peu homogènes. Le « marché » de l'immobilier haut de gamme ou de l'art fournissent de bons exemples de cette situation. Les économistes et les spécialistes du marketing ont depuis longtemps, chacun dans leur domaine, cherché à élaborer des approches permettant d'analyser le fonctionnement de ces marchés « hétérogènes » : mise au point de modèles de concurrence oligopolistique avec différenciation des produits, segmentation des marchés en catégories homogènes de produits ou de consommateurs...



### 3) Une offre complexe et difficile à définir, pour plusieurs raisons :

- Il est d'abord très difficile de définir le "produit" offert : s'agit-il d'un site géographique, d'un environnement d'affaires, des ressources ou de la clientèle disponible à proximité du site ? En fait, ce « produit » est, dans le cas qui nous occupe, un « mix » d'offre de facteurs dont certains sont directement liés au site choisi et d'autres n'ont aucun rapport avec lui. C'est ce que nous appelons « offre territoriale complexe » (voir également figure 7.2).

- Il n'existe pas non plus d'offreur unique bien identifié. En particulier, les gouvernements n'ont par elles-mêmes en général rien à vendre. Ils ne jouent en fait que le rôle de « monteurs d'offres complexes ». Encore ce schéma est-il quelque peu idéal par rapport à une réalité caractérisée par l'existence de gouvernements multiples censés défendre les intérêts du même territoire, voire du même site. En fait, derrière « l'écran » des négociations avec les gouvernements, se cache la réalité d'une recherche directe et multiforme par l'investisseur de ses véritables partenaires locaux, c'est-à-dire ceux avec lesquels il va conclure de véritables contrats d'achat et de vente : salariés, fournisseurs, agents immobilier, etc. (voir également tableau 7.1).

- Enfin (et ce point découle naturellement des précédents), il n'y a pas non plus une transaction unique au moment de l'implantation. On notera en particulier que l'annonce du projet, moment souvent très fort médiatiquement, avec rencontre officielle entre les dirigeants de l'entreprise et les autorités locales, signature d'un protocole d'intentions, etc. n'a en fait qu'une valeur juridique et commerciale assez mince. Les véritables actes de marché (vente d'un terrain, signature d'un contrat de fourniture, embauche de salariés) interviendront de manière séparée, éparpillée, et beaucoup moins solennelle, entre les véritables partenaires du projet, dont certains d'ailleurs n'ont aucun lien avec le site ou le territoire retenu ni avec l'APT qui en a assuré la promotion<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> On pourrait dire que d'autres « marchés », en particulier tous ceux appartenant à la catégorie dite de « fourniture de facteurs complexes » fonctionnent de la même manière. On peut citer par exemple celui de l'ingénierie informatique, de l'ingénierie énergétique ou de la conception-construction de sites industriels complexes. Dans chacun de ces cas, un fournisseur unique prend en charge la réponse à l'ensemble du besoin du client, à partir du cahier des charges fourni par celui-ci : analyse du besoin, élaboration d'une réponse complète maximisant le rapport coût-efficacité, maîtrise d'ouvrage du projet, mobilisation des fournisseurs et sous-traitants pour la construction du produit ou du service, enfin assistance, service après-vente et maintenance.

La difficulté est ici que les APT ne jouent pas complètement, voire pas du tout, le rôle qui est assigné dans le modèle précédent à l'intégrateur-maître d'ouvrage, pour plusieurs raisons : d'une part, elles n'ont pas de rôle industriel à proprement parler, ne participent pas à la conception même du projet, n'ont aucun rôle technique dans sa mise en place, ne concluent en général aucun contrat ni avec l'investisseur ni avec les fournisseurs et sous-traitants du projet. De plus, elles ne jouent pas toujours véritablement un rôle d'interlocuteur ou de « guichet unique », plusieurs APT étant en général présentes pour un projet donné. Leurs prestations auprès des investisseurs sont en principe gratuites. Enfin, elles ne sont pas présentes systématiquement sur tous les projets, beaucoup d'investisseurs préférant se passer de leurs services.

L'assimilation à un marché de fournitures complexes serait en fait beaucoup plus pertinent dans le cas des consultants privés en implantation (du type Ernst and Young, PLI, voire d'une société d'ingénierie comme Technip). On peut voir alors apparaître une fonction de conseil-intégrateur-maître d'œuvre, sur une base commerciale. Mais ces prestataires de service ne sont pas, en général, organisés sur une base territoriale et ne peuvent donc être assimilés, dans notre représentation, au côté « offre » d'un modèle de marché portant sur les projets d'investissement.

- Le processus de décision de la firme met en jeu une très grande diversité de critères, qui ne sont pas tous liés de manière directe au lieu de localisation du projet. La « concurrence » entre territoire ne constitue donc qu'une dimension parmi d'autres des déterminants des choix d'investissement. Ceci implique que le « marché » de l'investissement international », s'il existe, est régi par un mode de fonctionnement très particulier qui ne peut être convenablement représenté par les modèles de marché « standard ».

#### **4) Des facteurs structurels de déséquilibre ou de sous-optimalité**

On peut mentionner en particulier les points suivants :

- Tout d'abord, le MIIM connaît de très fréquentes situations de « déséquilibre », en ce sens que les projets d'investissements peuvent se concentrer sur certaines zones, saturant éventuellement leurs capacités d'accueil, alors que d'autres se trouvent délaissées, avec une offre de sites excédentaires.

- Ensuite, les offreurs publics de sites (Gouvernements locaux ou APT) manipulent fréquemment certains prix ou coûts liés au projet (ex : impôts) de manière à modifier en leur faveur la répartition spatiale de demande. Ce comportement est potentiellement générateur de fortes sous-optimalités au niveau global (voir chapitre 2).

- Enfin, les décisions de localisation se font en situation d'information incomplète et d'incertitude. En conséquence, les comportements d'aversion au risque et la recherche de l'information jouent un rôle important dans les processus de prise de décision des investisseurs.

### **312. Les formalisations proposées**

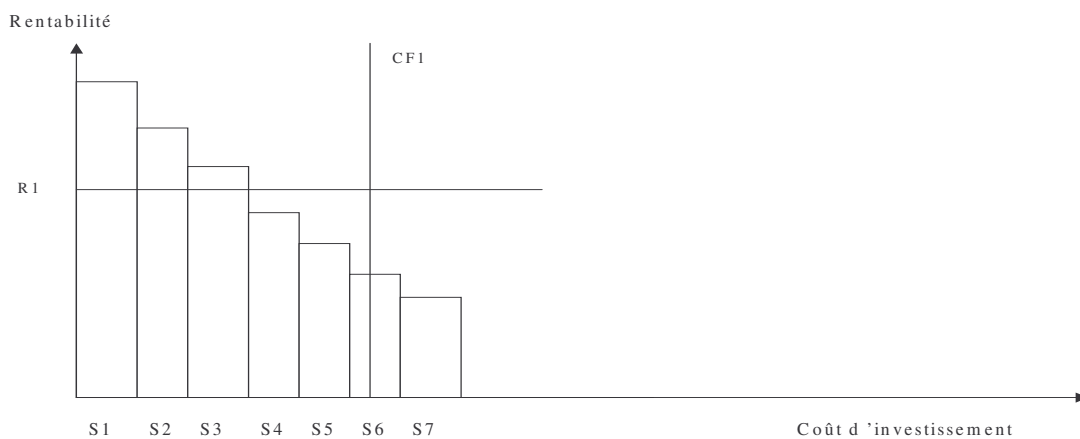
#### **3121. Une formalisation simple**

Commençons par la représentation la plus simple possible. L'économie est composée d'entreprises qui veulent engager des projets. Ceux-ci sont tous mobiles, c'est-à-dire susceptibles de se localiser dans plusieurs sites différents. Il existe une offre de sites définis par leur localisation dans l'espace. Tous les projets et les sites sont de petite taille et homogènes quant à leurs caractéristiques. L'entreprise cherche à maximiser une fonction-objectif (ex : maximisation du profit actualisé du projet) sous contrainte financière (ex : budget d'investissement). Chaque offreur de site cherche également à maximiser son profit sous contrainte financière (ex : budget de construction des sites). La fonction de profit de l'entreprise est la différence entre la recette actualisée escomptée (exogène) du projet et le prix d'achat  $P$  du site. La fonction de profit de l'offreur de site est la différence entre le coût de développement du site et son prix de vente  $P$ .

Dans ces conditions, chaque entreprise va engager des projets (c'est-à-dire acheter des sites) par ordre de taux de rentabilité décroissante jusqu'au moment où la rentabilité du dernier projet engagé (pour un prix  $P$  donné des sites) sera supérieure à un niveau minimal souhaité et/ou la contrainte financière sera saturée (figure 3.2). Les recettes actualisées étant données pour chaque projet, le nombre de projets rentables, donc engagés, pour une entreprise donnée sera une fonction décroissante du prix  $P$  des sites. En agrégeant le comportement des entreprises individuelles, on obtient une fonction de demande globale de sites qui variera négativement par rapport au prix de ces sites.

A l'inverse, chaque développeur va engager la construction de ses sites<sup>30</sup> par ordre de rentabilité décroissante jusqu'au moment où la rentabilité du dernier site vendu (pour un prix P donné) est supérieure à un niveau minimal requis R1 et/ou sa contrainte financière CF1 est saturée (figure 1.8). Le coût de construction étant donné pour chaque site, le nombre de sites rentable – donc construits – pour un développeur individuel croît en fonction du prix P. L'agrégation de ces comportements individuels, on obtient en fonction d'offre globale de sites qui variera positivement par rapport au prix.

Figure 1.8  
L'offre de sites par les développeurs

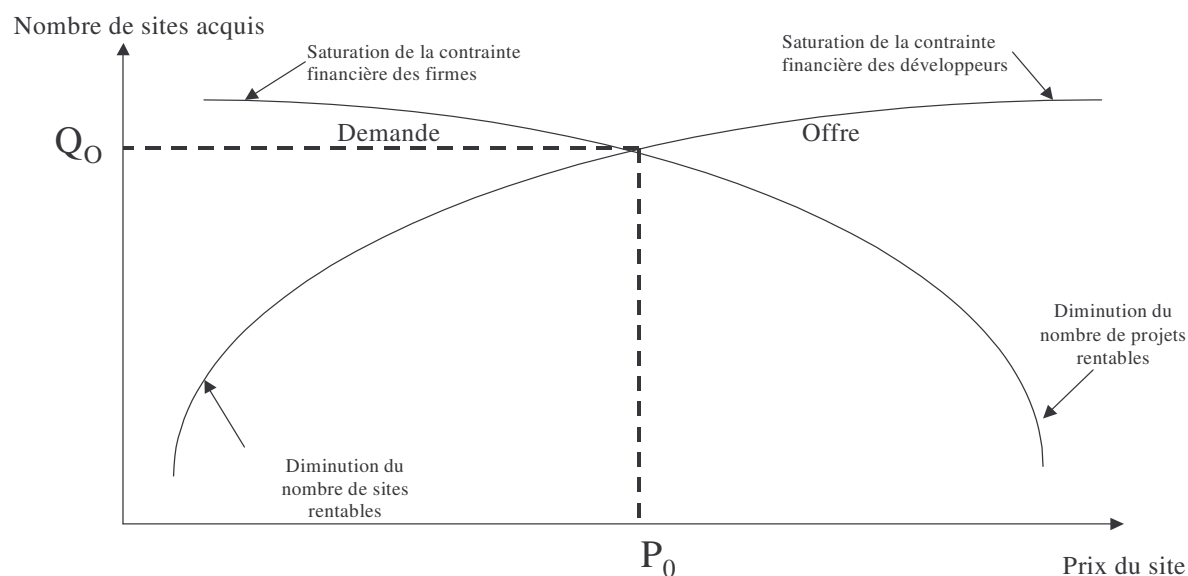


Sous certaines conditions assez générales concernant les paramètres des fonctions d'offre et de demande, il existe alors un prix P permettant de parvenir à un équilibre de marché. A contraintes financières données, cet équilibre est également un optimum dans la mesure où l'engagement d'un seul projet supplémentaire (dans le cas où les contraintes financières ne sont pas saturées) diminuerait le niveau global des profits (entreprises et développeurs de sites) dans l'économie (Figure 1.9).

Introduisons maintenant progressivement quelques éléments de complexité – et surtout de réalisme – supplémentaires. Ceux-ci conduisent tous à mettre en évidence l'existence de possibilités de déséquilibre, liés notamment à l'absence de mécanismes spontanés d'ajustement par les prix, à la segmentation du marché, aux erreurs d'anticipation des développeurs et aux distorsions de concurrence liées à des comportements de manipulation de prix par les offreurs. Nous distinguerons successivement la représentation de la demande et celle de l'offre.

<sup>30</sup> On suppose ici que le délai de construction du site est nul.

**Figure 1.9**  
**Le MIIM : équilibre offre-demande dans un modèle simple**



### 3122. Formalisations plus réalistes de la demande et situations de rationnement

Nous introduirons successivement trois éléments de réalisme : prise en compte de l'ensemble des facteurs de coût, différenciation des sites et intégration de l'ensemble des modalités de développement.

**Prise en compte de l'ensemble des facteurs de coût.** Dans la réalité, la rentabilité prévue d'un projet n'est pas seulement fonction du prix du site (achat, location, etc.), mais d'un ensemble d'autres facteurs liés aux quantités et aux prix des autres ressources (machines, travail, consommations intermédiaires,...) mobilisées par ce projet, ainsi que des impôt locaux pesant sur celui-ci. Si les quantités (ex : nombre de machines nécessaires) sont fonction de la nature même du projet, par contre les prix (ex : taux de salaire horaires) diffèrent en fonction du site considéré<sup>31</sup>. Chaque site peut donc être caractérisé par un vecteur de prix des ressources disponibles (tableau 1.5), et chaque projet, par un vecteur de quantités de ressources nécessaire (tableau 1.6).

<sup>31</sup> Dans la réalité, la situation est un peu plus complexe, car les quantités de ressources utilisées peuvent également varier en fonction du site (ex : nombre de salariés et donc superficie de l'usine et nombre de machine dépendant de la productivité locale du travail). La simplification consistant à représenter l'impact des spécificités locales à travers le seul vecteur des prix n'altère cependant pas la nature du raisonnement.

**Tableau 1.5**  
**Quantités de ressources nécessaires par projet**

	Projet 1	Projet 2	Projet 3	Projet 4	Projet 5	Projet 6	Projet 7
Ressource 1							
Ressource 2		$Q_{22}$	$Q_{23}$				
Ressource 3							
Ress. 4 (site)							
Ressource n							

L'entreprise, dans le choix de ses projets, va alors mettre en œuvre une optimisation en deux temps. Tout d'abord, elle doit identifier pour chaque projet envisagé le site permettant d'obtenir la meilleure rentabilité, c'est-à-dire, sous nos hypothèses simplificatrices, le plus faible coût actualisé, compte tenu des prix des ressources associées à ce site et donnés par le tableau 1.6 (voir également figure 3.2). Dans un deuxième temps, l'ensemble des projets est classé par ordre de rentabilité décroissante (il s'agit maintenant d'un couple projet/site, voire figure 3.3). L'entreprise engage alors, dans cet ordre, tous les projets satisfaisant à ces contraintes globales (budget d'investissement disponible, rentabilité minimale requise, etc.).

**Tableau 1.6**  
**Prix des ressources disponibles selon les sites**

	Ressource 1	Ressource 2	Ressource 3	Ress. 4 (site)					Ressource n
Site A	$P_{A1}$	$P_{A2}$							
Site B									
Site C									

Dans cette représentation, les décisions de l'entreprise sont fonction d'un grand nombre de prix concernant l'ensemble des ressources nécessaires. Le prix d'achat du site, contrairement à la formalisation de départ, ne constitue plus qu'un facteur de choix parmi d'autres<sup>32</sup>, et n'influe que de manière plus limitée sur la rentabilité totale du projet. L'élasticité partielle de la demande totale de projets par rapport à ce prix est donc faible, en tout cas beaucoup plus faible que dans le cas précédent.

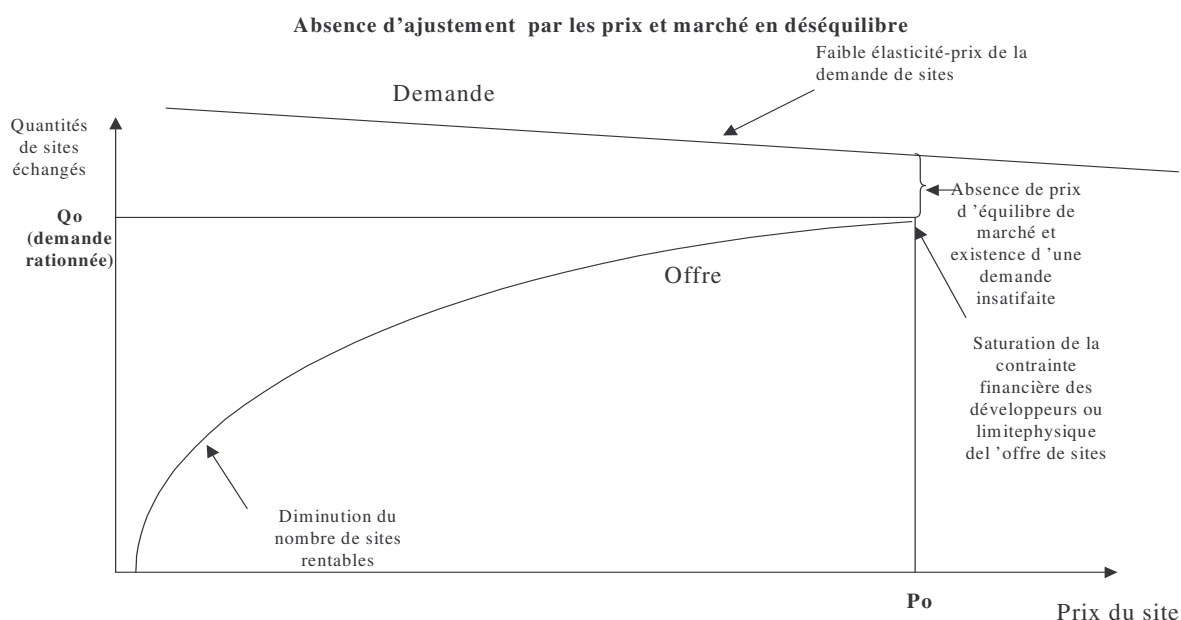
Or, les vecteurs de prix des ressources associés aux différents sites (prix d'achat du site mis à part) peuvent être considérés comme exogènes ou encore insensibles à court terme à la demande de sites des entreprises. En effet, pour chacune des ressources considérées (ex : travail), la demande liée aux projets nouveaux ne constitue qu'une fraction marginale de la demande totale. De plus, les cloisonnements existants entre les zones géographiques font qu'il n'y a aucune raison que les prix de cette ressource sur les différents sites convergent globalement, au moins à court terme. Il n'existe donc pas de mécanisme spontané d'ajustement du « marché » des projets par les prix<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Il s'agit dans notre exemple de la ressource n°4.

<sup>33</sup> Les travaux récents de Mary Amiti (2002) montrent que compte tenu des effets d'agglomération résultant des stratégies de localisation des firmes dans une situation d'économie ouverte, l'égalisation des prix des facteurs entre régions n'est pas nécessairement réalisée : la spécialisation régionale sur certains types d'activités entraînant une demande locale particulière soutenue pour les facteurs nécessaires à celle-ci, tandis qu'elle reste faible dans d'autres zones.

Ce marché va alors fonctionner en « déséquilibre », avec des possibilités de désajustement quantitatif entre offre et demande. Par exemple, un grand nombre d'entreprises seront désireuses d'implanter leurs projets sur les sites offrant un vecteur de prix favorable. Or l'offre pour ces sites est limitée (dans notre représentation par les contraintes financières des offreurs de sites, dans la réalité pour beaucoup d'autres raisons tenant notamment à la rareté physique des facteurs), et le prix des ressources est supposé indépendant, à court terme, du nombre de projets désireux de s'implanter. Un nombre significatif de projets ne pourra donc être localisé là où les entreprises auraient souhaité le faire compte tenu des indications données par les prix des ressources. Il n'y a donc plus d'ajustement spontané par les prix entre offre et demande de sites et un excès de demande insatisfaite peut apparaître pour certains sites (figure 1.10).

Figure 1.10



**Différenciation des sites.** La prise en compte de la notion de « différenciation des sites » accroît encore ces possibilités de déséquilibre. Dans la réalité, et contrairement à notre formalisation initiale, les projets ne peuvent pas s'implanter sur n'importe quel site, dans la mesure où ils requièrent des spécifications très précises en termes d'infrastructures, de nature des bâtiments, etc. Donc seuls les sites présentant ces caractéristiques « différenciantes » sont véritablement en concurrence pour l'accueil de certains projets demandeurs de ces caractéristiques. Nous pouvons intégrer cet élément dans notre formalisation en introduisant un prix supplémentaire, dit « de différenciation ». Celui-ci sera nul dans le cas où le site offre la caractéristique différenciante, est infini s'il ne l'offre pas. Pour les projets non demandeurs de cette caractéristique, le fonctionnement du marché sera inchangé et tous les sites resteront en concurrence. Par contre, pour les projets demandant cette caractéristique, seuls les sites disposant de celle-ci auront une chance d'être sélectionnés, les autres étant éliminés du fait de son absence (représentée dans notre formalisation par un prix infini). On aboutit alors à une

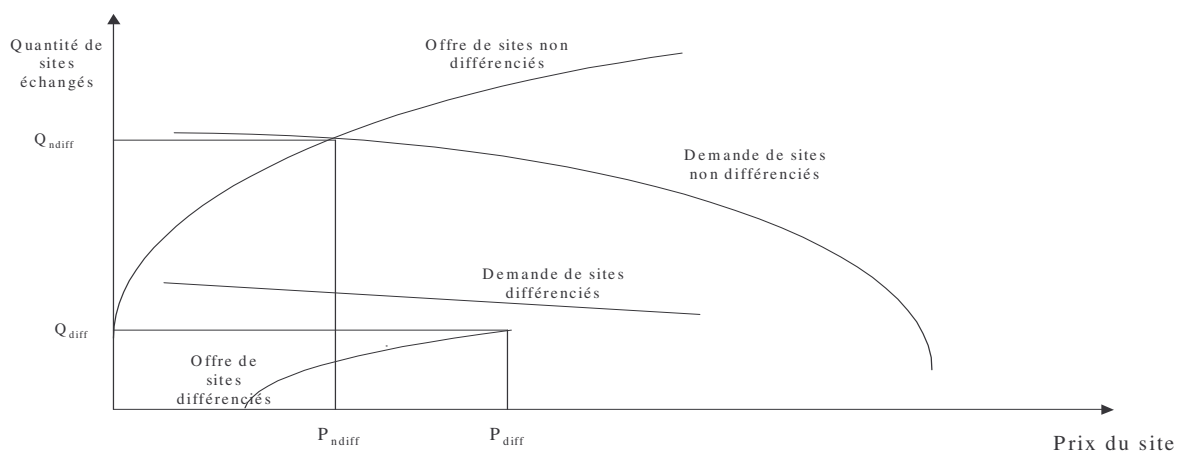


segmentation du marché entre « sites différenciés » et « sites non différenciés », avec plusieurs conséquences :

- D'une part, la possibilité de voir apparaître des marchés et donc des prix d'équilibre distincts  $P(\text{diff})$  et  $P(\text{ndiff})$  pour les sites différenciés et les autres ;

- D'autre part, la possibilité d'un excès de demande non satisfaite sur le marché des sites « différenciés », si les offreurs pour ce type de sites ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour développer le nombre de sites demandés. En particulier, le prix  $P(\text{diff})$  ne joue que partiellement son rôle d'ajustement : d'une part, l'élasticité-prix de la demande de sites est limitée car en fait ce coût spécifique n'intervient que de manière limitée dans la rentabilité totale du projet<sup>34</sup> ; d'autre part, l'élasticité-prix de l'offre est elle aussi limitée, voire nulle à partir d'un certain prix, compte tenu (dans notre formalisation) des contraintes financières des développeurs (figure 1.11).

Figure 1.11  
Double système de prix et déséquilibres sur un marché de sites différenciés



Comme, dans la réalité, il n'existe pas une seule « caractéristique différenciante » comme nous l'avons supposé ici, mais une très grande variété de facteurs de différenciation (offre de bâtiments adaptés, présence d'une infrastructure indispensable, existence d'un « cluster » local pour une activité ou une technologie donnée), on aboutit alors à un marché extrêmement segmenté, avec bien évidemment autant de prix différents et de dynamiques spécifiques d'ajustement offre/demande que de segments.

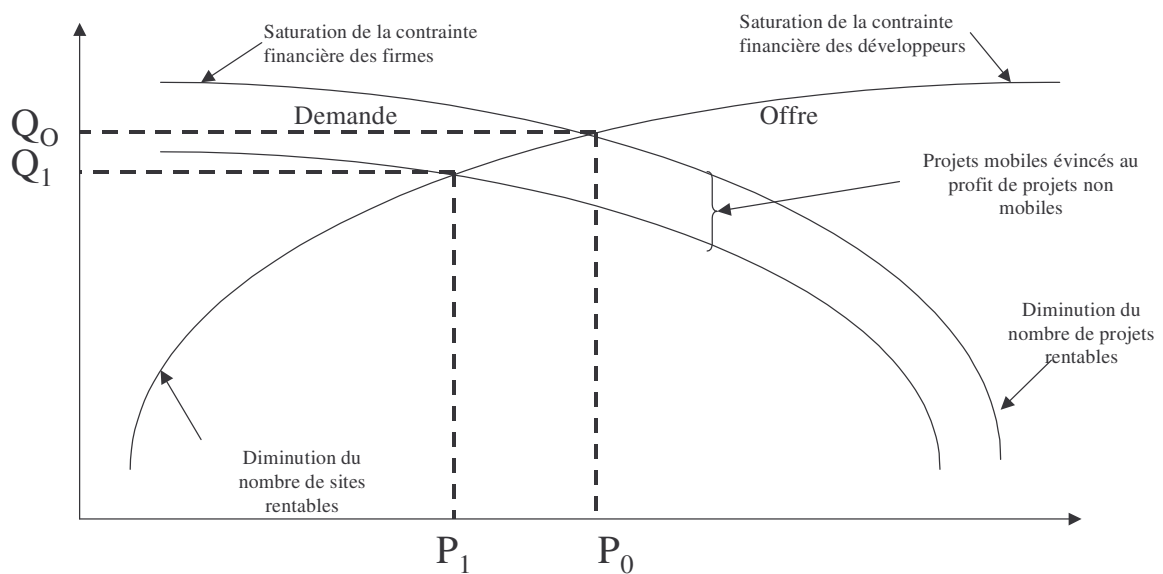
**Diversité des modalités de développement.** Les projets dits « géographiquement mobiles » ne constituent pas, loin de là, la seule possibilité de développement ouverte aux entreprises. Celles-ci peuvent également réaliser des fusions-acquisitions, des partenariats, etc (voir chapitres 5 et 6). Ces différentes modalités peuvent être utilisées de manière complémentaire ou substituables pour parvenir aux mêmes objectifs (le cas le plus fréquent étant par exemple l'alternative entre un projet d'investissement greenfield et d'acquisition pour accéder à un

<sup>34</sup> Cela correspond à la situation réelle d'entreprises très désireuses de s'implanter à proximité d'un « cluster » spécialisé (ex : logiciels dans la Silicon Valley) même si elles doivent assumer pour cela un coût élevé de loyers ou d'achat de bâtiments.

nouveau marché ou à une nouvelle technologie). On peut introduire cet élément dans notre formalisation en introduisant, dans la liste des projets envisagés par la firme, des projets dit « non mobiles » ne donnant pas lieu à une demande de site et caractérisés par un couple « coût d'investissement / profit excompté ». La présence de ces projets a plusieurs conséquences sur la demande de sites par les entreprises (figure 1.12) :

Figure 1.12

Prise en compte des projets non mobiles



- D'une part, cette demande se réduit globalement, compte tenu du fait qu'une partie des ressources budgétaires des entreprises est consacrée à des opérations « non mobiles » (ex : acquisitions). Le « marché » de l'investissement mobile est donc, toutes choses égales par ailleurs, de taille plus réduite.

- D'autre part, l'élasticité de la demande de site au prix  $P$  augmente : en effet, une augmentation de ce prix conduit, non seulement à rendre « non rentables » un certain nombre de projet mobiles, comme dans le cas précédent, mais aussi à modifier la rentabilité comparée des projets mobiles et non mobiles au profit de ces derniers, conduisant l'entreprise à modifier le choix des opérations à engager au détriment des projets mobiles (et inversement en cas de baisse des prix).

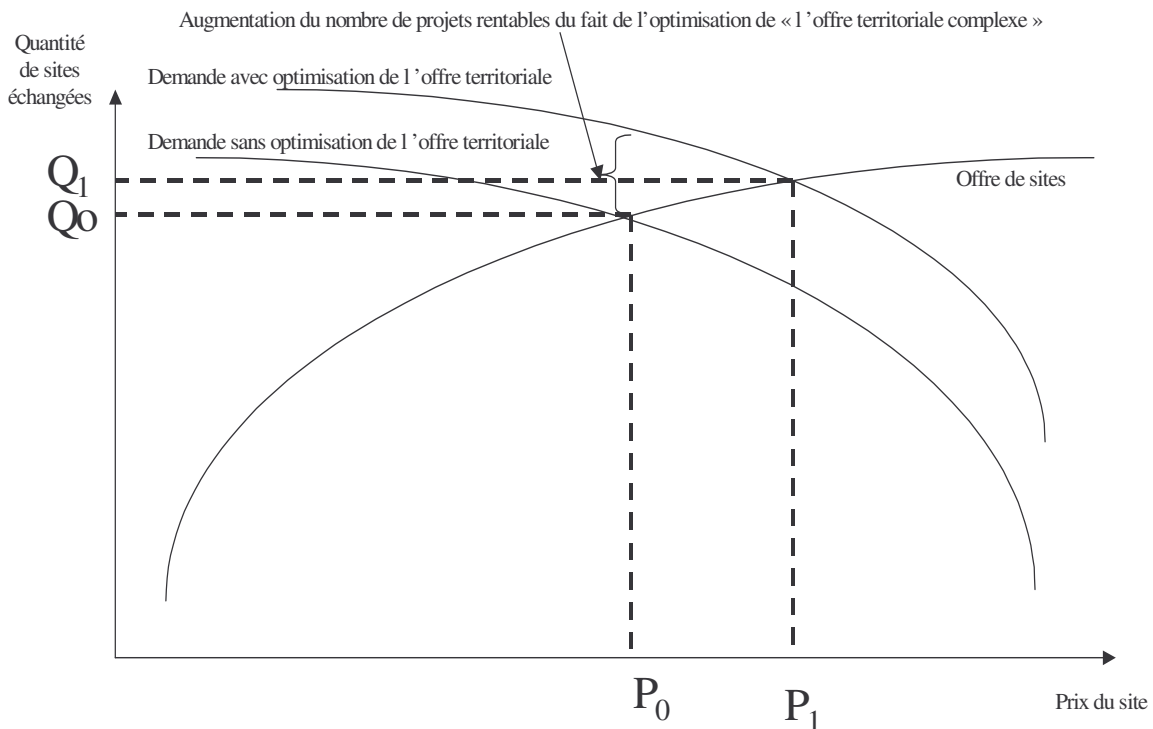
**3123. Formalisation plus réaliste de l'offre et situations d'excès d'offre**

On abordera successivement les notions de « stocks de sites offerts », de « coalitions territoriales d'offreurs » et de « stratégie d'offre des gouvernements locaux ». On verra que l'introduction de ces différents éléments de réalisme vient, en général, accroître les risques de déséquilibre dans le fonctionnement du marché, notamment à travers un excès d'offre.

**Stocks de site et anticipations des développeurs.** Dans la réalité, le niveau de l'offre de sites ne dépend pas immédiatement du prix  $P$  offert à un moment donné sur le marché. Elle est fonction du stock de sites disponibles, lui-même fonction des décisions de développement prise antérieurement par les développeurs en fonction de leurs anticipations quant à l'état futur du marché, et des ventes de sites effectivement réalisées à la période précédente. Nous pouvons introduire cet élément dans notre formalisation en représentant l'offre de sites à période  $t$  comme une fonction, non du prix observé à cette période, mais du prix anticipé par les développeurs à la période  $t-1$  (et bien sûr du stock de sites existant en début de période  $t$ ). Si les développeurs anticipent mal (par exemple sous-estiment la demande et donc le prix futur des sites) à la période  $t-1$ , ils vont construire un nombre insuffisant de sites. On observera en conséquence des pressions à la hausse sur le prix  $P(t)$ , mais surtout un risque supplémentaire de rationnement de la demande. Cette possibilité apparaît de manière particulièrement claire si l'on ajoute une hypothèse de segmentation du marché entre sites « différenciés » et « non différenciés ». Si par exemple les développeurs sous-estiment en  $t-1$  la demande future de sites « différenciés » et ne produisent que des sites « non différenciés », on pourra voir apparaître en  $t$  une situation simultanée d'excès d'offre sur le marché des sites non différenciés et de rationnement de la demande pour les sites différenciés.

**Coalitions territoriales d'offreurs.** Dans la réalité, plusieurs acteurs locaux peuvent être intéressés par la localisation d'un projet mobile : salariés désireux de trouver un emploi, développeurs immobiliers, sous-traitants et fournisseurs locaux... Ils ont donc intérêt à se coordonner pour défendre leurs intérêts communs auprès de l'investisseur. Nous pouvons introduire, de manière très simplifiée, cette situation dans notre formalisation en supposant qu'il existe pour chacune des ressources élémentaires une pluralité d'offreurs potentiels autour de chacun des sites en concurrence, offrant chacun une combinaison coût/efficacité différente pour cette ressource. Le vecteur des « prix de ressources » associé à un site donné n'est donc, en fait, pas connu a priori et déterminé une fois pour toutes. L'investisseur se trouve dans une situation d'information limitée sur les ressources disponibles autour d'un site donné et peut, en particulier, en surestimer le prix s'il n'a pas identifié le fournisseur le plus compétitif. Le « développeur de site » va alors chercher à constituer autour de son site « une coalition d'offreurs » aussi compétitive que possible de manière à proposer le vecteur de prix des ressources le plus bas. Il opère ainsi une sélection des offreurs locaux qui rapproche le marché d'une situation d'information parfaite, puisque chaque développeur de site a intérêt à informer l'investisseur des caractéristiques de la meilleure offre locale possible. Le coût global de développement des projets s'en trouve diminué et la courbe de demande de site est toutes choses égales par ailleurs, translatée vers le haut (figure 1.13).

**Figure 1.13**  
**Coalition d'offreurs et optimisation de l'offre territoriale complexe**



### Stratégie d'offre des gouvernements locaux

Enfin, comment intégrer dans notre représentation l'action des autorités publiques (Etats, collectivités locales..) pour l'attraction des investisseurs ?

Une première solution consisterait à présenter leur existence comme résultant d'une forme particulière de coalition d'acteurs locaux, par exemple les offreurs de sites spatialement proches et désireux de partager un certain nombre de coûts (ex : frais de prospection,..) ou de réaliser des économies d'échelle (ex : infrastructures desservant plusieurs sites proches). Mais cette approche rendrait nécessaire la construction d'un raisonnement explicatif de la logique de formation de ces coalitions d'offreur et de leur découpage spatial. Cet objectif n'est pas hors de portée : il suffirait par exemple d'utiliser un modèle gravitaire expliquant la constitution de « zones d'influence » autour de « grands » sites, englobant un certain nombre de « petits » sites satellites. Les frontières entre ces zones d'influence seraient fixées au lieu d'équilibre entre l'influence gravitaire des « grands » sites. Ce type d'approche a des similitudes avec celle, plus appliquée, utilisée par l'INSEE pour définir les notions de « bassins d'emplois ». Cependant, elle ne correspond pas à la réalité des collectivités locales, dont la nature est avant tout politico-institutionnelle, et échappe donc en grande partie aux déterminants strictement économiques.

Il est donc plus réaliste de supposer a priori l'existence d'un certain découpage territorial « exogène » de notre « marché » de l'investissement. Chaque territoire est défini comme le domaine d'action d'un « gouvernement local ». Celui-ci s'estime légitime pour intervenir, au nom des intérêts de la collectivité, en matière de développement local et d'attraction des projets d'investissement mobiles. Il préleve pour cela des impôts, qui constituent d'une part l'un des éléments du vecteur des « coûts des ressources » associé à un couple site/projet donné, d'autre part un élément de formation du coût de développement du site. En contrepartie, il offre des services consistant, d'une part à réduire certains coûts (développement du site, fonctionnement du projet..), d'autre part à rassembler l'information sur les ressources présentes sur son territoire et à en informer l'investisseur. Il faut maintenant essayer de déterminer les conditions d'efficacité de l'action de « gouvernement local », aussi bien au niveau global que concernant le territoire sur lequel il exerce ses prérogatives. Nous étudierons plus à fond cette question dans le chapitre suivant, posant seulement ici quelques éléments de problématique générale :

- Pour accroître l'attractivité de leur « territoire » (c'est-à-dire des sites situés sur celui-ci et de leur offre de ressource qui leur est associée), les gouvernements peuvent être tentés d'agir sur certains prix ou coûts, comme par exemple les prélèvements fiscaux ou encore le prix des sites (subvention à l'investissement..) ou d'autres ressources (ex : aides à l'emploi). Si cette pratique peut avoir des conséquences apparemment favorables en équilibre partiel (en permettant d'attirer un nombre plus élevé de projets sur le territoire concerné), on peut cependant montrer qu'appliquée de manière discriminatoire à certains projets ou sites, elle conduit à fausser les conditions de la concurrence et à éloigner le fonctionnement global du marché de l'optimum.

- L'analyse de l'efficacité globale du « gouvernement local » pourra se juger selon différents critères et à différents niveaux de généralité :

1) Au niveau du territoire, l'action du gouvernement local sera jugée efficace si elle permet de modifier favorablement les performances territoriales en matière d'accueil des projets mobiles (coût fiscal compensé par l'amélioration de la qualité des facteurs et l'efficacité de leur combinaison). Pour les développeurs de sites par exemple, le gouvernement sera « efficace » si le surcoût lié au prélèvement fiscal est plus que compensé par les réductions de coûts liés à la création d'infrastructures publiques gratuites, à l'aide à la promotion du site, etc. De même, pour les autres offreurs de ressources, l'action du gouvernement local sera jugée « efficace » si l'impact de la fiscalité pesant sur les prix des ressources est compensé par une réduction de leur rapport efficacité/prix liée aux politiques publiques (ex : formation..) et par une action efficace d'information auprès des investisseurs sur les ressources locales.

2) Concernant le fonctionnement global du « marché », l'action des gouvernements locaux sera jugée « efficace » si leur action permet d'obtenir, à contraintes financières données, un montant global de projets rentables engagés (donc de profits) supérieur à ce qu'ils auraient été sans la présence de ces gouvernements. Le « coût fiscal » doit alors être compensé, au niveau global, par l'amélioration du rapport qualité/coût de l'offre de ressources élémentaires et par une meilleure information des investisseurs permettant une localisation plus optimale des projets (figure 1.14).

Nous chercherons dans le chapitre suivant à analyser plus en détail les conditions d'efficacité de ces politiques publiques d'attractivité et de développement territorial.

**Figure 1.14**  
**Conditions d'efficacité de l'action des gouvernements locaux**

