

LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS ET LES STRATÉGIES DE L'ÉTAT : CONTRIBUTIONS AU DÉBAT

Quatre notes de travail
du groupe de projet *Perroux*

n° 5 – Mai 2005

Les relations de l'État avec les entreprises constituent un des pôles essentiels dans les travaux menés par le Plan. Cette simple évocation suscite méfiances et doutes. Douze ans après avoir abandonné les plans quinquennaux, l'État serait-il de nouveau tenté d'intervenir dans l'économie de marché ? Alors que les processus de privatisation se sont multipliés, quelle que soit la majorité au pouvoir, resterait-il, rue de Martignac, des nostalgiques du dirigisme, sensibles aux sirènes anti-libérales ? Le naturel, chassé par la mondialisation, ne reviendrait-il pas au galop ?

Les groupes de projet lancés par le Plan ont pour but l'élaboration de scénarios qui permettent à l'État d'être responsable, c'est-à-dire de mesurer, dans le temps, les conséquences de ses actes et décisions. L'État ne saurait être indifférent. Les travaux du Plan ne sont pas de nature idéologique : ils veulent éclairer la décision publique pour qu'elle prenne conscience des effets de toute politique sur le long terme, car les décisions d'aujourd'hui, quel que soit leur degré d'urgence, développent leurs effets dans le temps.

Si les Français souhaitent une croissance qui permette d'améliorer l'emploi dont ils sont si soucieux et d'éviter que la France connaisse un taux de chômage supérieur à la moyenne européenne, nous savons que les entreprises constituent le premier levier à considérer. Il ne suffit pas d'inciter à la création d'entreprises, il faut favoriser leur croissance : tel est l'objet du groupe de projet *Astypalea*. Il ne suffit pas d'expliquer pourquoi certaines entreprises industrielles choisissent de se délocaliser, il faut comprendre pourquoi et comment la plupart décident de continuer à travailler sur le territoire national : tel était l'objet de la mission Levet dont le

travail qualitatif (*Les Cahiers du Plan*, n° 2, avril 2005) a suscité beaucoup d'intérêt. Il ne suffit pas d'analyser les grands mouvements économiques dans le monde ou dans les nations, il faut comprendre les stratégies de localisation territoriale des entreprises : tel est l'objet du groupe *Perroux*. L'achèvement de ce triptyque, au cours du mois de juin 2005, met la puissance publique face à des alternatives différentes qui se fondent sur des diagnostics rigoureux.

La publication de ce *Cahier du Plan* n° 5 propose au débat public des approches différentes qui feront prochainement l'objet d'une synthèse prospective. Les quatre analyses qui y sont publiées s'exposent. Elles restent encore difficiles d'accès car elles constituent le fruit de travaux ardu menés par des économistes soucieux de rigueur et de précision dans leurs abords d'une question prioritaire pour notre pays, mais d'autant plus difficile qu'elle est l'objet de commentaires communs et médiatiques, sociaux et politiques. Leurs contenus très riches concernent directement des débats qui alimentent simultanément les polémiques courantes et les questions existentielles que se posent nos compatriotes : *Quelles sont les conséquences de l'élargissement de l'Europe sur la répartition des activités entre les régions ? Peut-on se passer d'une politique régionale européenne ? Quelles sont les marges de manœuvre de l'Europe pour consolider les avantages technologiques des territoires européens face à la concurrence américaine et asiatique ? Quelles sont les zones d'emploi et les activités menacées par la mondialisation ? Comment se dessinent les migrations des entreprises et des emplois pour demain ? Devrons-nous changer de métier ou changer de résidence ? En somme, devons-nous craindre l'avenir ? ou comment nous y*

préparer, pour gagner notre vie et assurer l'éducation de nos enfants ?

Il est toujours difficile de prétendre construire une vérité objective quand ces questions relèvent du discours politique, de l'idéologie ou d'une échéance électorale à venir, toutes instances susceptibles de manipuler nos désirs, craintes et espoirs élémentaires. C'est pourquoi, il faut respecter la difficulté d'une démarche économique qui tient à mettre en œuvre les outils les plus rigoureux pour échapper aux raccourcis propres à nourrir des débats d'un autre ordre. Il existe souvent un grand décalage entre les angoisses vécues ici et maintenant et des visions plus générales et exhaustives qui relativisent les jugements portés par les combattants d'une cause territoriale.

Le groupe *Perroux* mène des travaux d'analyse et de prospective qui pourront permettre d'améliorer la décision publique. En intégrant, dans ce *Cahier*, les dimensions européenne et

territoriale, il contribue à mieux cadrer le rôle de l'État stratège. Ce dernier ne peut se passer d'une vision prospective qui inscrive les décisions publiques dans l'univers spécifique des territoires où se joue effectivement les questions de la croissance et de l'emploi, pour la France et pour chaque Français.

La synthèse de ces travaux et les scénarios proposés sont attendus avec une certaine impatience. Ce *Cahier* est apéritif : il mettra ses lecteurs en appétit pour la publication finale qui aura lieu en juin 2005. Je remercie déjà El Mouhoub Mouhoud, conseiller scientifique du Plan, et son groupe de projet, de la qualité des analyses présentées ici. Je leur suis reconnaissant de permettre à chacun d'être confronté au matériau (presque) brut qui servira de base aux propositions publiables en juin 2005.

Alain Etchegoyen

SOMMAIRE

<u>PRÉSENTATION</u>	9
<u>PREMIÈRE PARTIE</u>	
Intégration, élargissement et divergences structurelles en Europe : quel avenir pour les régions périphériques ?	11
<i>Sébastien Dupuch, El Mouhoub Mouhoud</i>	
Introduction	11
1. Les effets des différentes étapes de la construction européenne avant l'élargissement aux Pays d'Europe centrale et orientale	13
2. Le scénario de la convergence des pays périphériques du Sud et de l'Est réexaminé	16
3. L'état des lieux et l'évaluation des politiques de cohésion en Europe	26
4. L'avenir de la politique de cohésion européenne après l'élargissement	29
Conclusion et propositions	32
Bibliographie	33
<u>DEUXIÈME PARTIE</u>	
Vulnérabilité des zones d'emploi au commerce international	37
<i>YvetteLazzeri</i>	
1. Prédominance et renforcement des "points forts" dans le tissu industriel national	38
2. Concentration géographique des "points forts", plus grande diffusion des "points faibles"	39
3. De 1994 à 2001, des zones d'emploi en majorité "gagnantes"	39
4. Commerce extérieur et territoires : une menace limitée sur l'emploi	40
5. Des sites menacés, en nombre limité et géographiquement dispersés	41
Conclusion	42

TROISIÈME PARTIE

Délocalisations : une nouvelle grande menace industrielle ? 45

Charles-Albert Michalet

1. Une typologie des délocalisations 46

2. Implications prospectives 47

QUATRIÈME PARTIE

Évolutions sectorielles et évolutions géographiques 49

Hubert Jayet

1. Introduction : le poids des structures 49

2. Quels déterminants régionaux ou locaux ? 50

Le groupe *Perroux* a lancé une série de travaux de diagnostic (cf. "Le Quatre Pages" *Perroux* n° 3). Dans ce numéro des "Cahiers" sont présentées plusieurs études, allant des problèmes de l'élargissement de l'Union européenne et de ses effets sur les régions des États membres (Dupuch et Mouhoud), aux fondements théoriques de la relation entre la localisation des activités et celle des ménages (Jayet) en passant par un examen détaillé du degré de vulnérabilité des zones d'emploi face à la concurrence internationale (étude Benhayoun et Lazzeri) et les stratégies de délocalisations des firmes (Michalet).

Si traditionnellement, les vagues précédentes de l'élargissement de l'Union européenne se sont soldées par une convergence croissante des nations tandis que les divergences se faisaient sentir entre les régions à l'intérieur des nations, avec la dernière vague d'élargissement, l'image d'une Europe homogène est troublée. La convergence apparente des pays périphériques se double d'un approfondissement des inégalités entre les régions. Les 25 États membres de l'Europe élargie se caractérisent en outre par des différences nettes en termes de spécialisation internationale. Un clivage Est-Ouest très marqué tend à se renforcer avec d'une part, un centre européen élargi à des pays comme la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie qui semblent entamer un processus de rattrapage à l'image de ce qui s'est produit en Espagne et d'autre part, les pays situés le plus à l'est de l'UE élargie, conservant une spécialisation dans des secteurs plus traditionnels. Ce constat relativise l'idée selon laquelle les institutions européennes peuvent se passer d'une politique budgétaire communautaire plus avancée alors que la politique régionale européenne connaît un net relâchement.

L'étude de Gilbert Benhayoun et Yvette Lazzeri cherche à apprécier la sensibilité des zones d'emploi au commerce international, en mettant plus particulièrement l'accent sur la représentation et l'évolution des "points forts" et des "points faibles" dans l'appareil productif local. Elle repère ensuite les sites "à risque" pour l'emploi à moyen terme, en introduisant un critère de main-d'œuvre. L'objet est de repérer les industries de main-d'œuvre, celles pour lesquelles le risque pour l'emploi est le plus grand. Le résultat peut apparaître quelque peu optimiste : les "points forts" occupent en France près d'un tiers de l'emploi industriel et se renforcent dans la décennie 1990. Par ailleurs, moins d'un quart de l'emploi industriel en France (et moins de 3% de l'emploi total) appartient à des activités à risque très élevé et élevé. Corrélativement, les territoires peu menacés sont en nombre et emplois largement supérieurs aux zones d'emplois menacés.

La typologie des stratégies de délocalisation des groupes industriels proposée par Charles-Albert Michalet complète ce constat sur la vulnérabilité des territoires face à la compétition internationale. Les délocalisations de complémentarité semblent l'emporter sur les délocalisations de substitution destructrices d'activité et d'emplois même si les effets de ces dernières peuvent être très graves pour certains territoires. La régionalisation autour de ces délocalisations autour des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des pays du sud de la Méditerranée peut être une chance pour l'Europe de construire des avantages compétitifs solides face à la concurrence chinoise.

Enfin, on ne peut proposer des recommandations de politique publique pour l'État stratège en direction des régions sans avoir éclairci théoriquement et empiriquement le lien de

causalité difficile à établir entre les évolutions des activités et celles des régions ou encore entre la localisation

des entreprises et des emplois et la localisation des ménages. C'est ce qu'analyse l'article de Hubert Jayet.

PREMIÈRE PARTIE

Sébastien Dupuch,
CEPN-université
de Paris-XIII

El Mouhoub Mouhoud,
professeur à l'université
de Paris-XIII, directeur
du CEPN-CNRS,
conseiller scientifique
au Commissariat général
du Plan, chef de projet
du groupe Perroux

Intégration, élargissement et divergences structurelles en Europe : quel avenir pour les régions périphériques ?

Introduction

La construction de l'Union économique et monétaire (UEM) ainsi que la préparation de l'élargissement de l'Union européenne (UE) de 15 à 25 membres se mettent en œuvre dans un cadre institutionnel minimum du point de vue des politiques budgétaires communes. Le consensus obtenu lors de l'achèvement du Marché unique européen et de la mise en circulation de la monnaie unique a privilégié l'idée que, outre une politique monétaire indépendante conduite par la Banque centrale européenne, la coordination des politiques budgétaires nationales suffisait à faire fonctionner l'UEM dans des conditions optimales. Jusqu'à présent, la perspective d'un véritable fédéralisme budgétaire européen n'a jamais été considérée comme une alternative sérieuse.

La justification d'un tel cadre institutionnel fournie par de nombreux économistes repose sur la faiblesse des risques de chocs asymétriques en Europe, essentiellement en raison du caractère diversifié de la spécialisation européenne. Si chaque pays était spécialisé dans un petit nombre de secteurs industriels (par exemple la France dans l'agroalimentaire ou l'Espagne dans la chaussure), une diminution soudaine de la demande ou de la productivité dans un secteur affecterait seulement le pays spécialisé dans ces activités. Mais l'Europe, aux yeux de la Commission, semblait à l'abri de ce type de chocs. La prédominance du commerce intra-branche, reflet de la diversification des nations, et des investissements directs croisés entre les États membres a ainsi

conduit le rapport Emerson (1990) sur l'achèvement du Marché unique européen, à prédire la disparition d'avantages comparatifs traditionnels marqués et donc à affirmer que "les chocs spécifiques à certains secteurs ne toucheront plus forcément certains pays en particulier". Dans le même ordre d'idée, Frankel et Rose (1998) appuient cette vision optimiste en montrant que l'intégration renforce les relations commerciales entre les pays participant à l'UEM, contribue à coordonner les cycles économiques et à limiter les risques de chocs asymétriques.

Une autre vision moins optimiste s'est fondée sur l'expérience des États-Unis. Le fédéralisme aurait conduit historiquement les États américains à se spécialiser dans un petit nombre d'activités. Paul Krugman, s'appuyant sur les travaux de la Nouvelle économie géographique (Krugman, 1991) a ainsi défendu l'idée selon laquelle la poursuite de l'intégration européenne se traduirait par un processus de concentration des activités entre les pays européens. Dans cette hypothèse, les risques de chocs asymétriques ne sont pas nuls. Les institutions européennes, privées des instruments nationaux que constituaient les différents taux de change des pays européens pourraient alors se trouver démunies.

Un rapport du Commissariat général du Plan (1999) a exploré ce débat du point de vue de la géographie économique de l'Europe. Sa conclusion a alors été plus nuancée, à mi-chemin entre les deux premières approches. Dans l'Union économique et moné-

taire européenne, des risques importants de divergence cumulative résultent de l'existence d'asymétries structurelles, qui se traduisent par une accélération du processus d'agglomération des activités productives. Toutefois, ces polarisations concernent moins les nations, qui tendent à converger et à maintenir une forte diversification de leurs activités, que les régions à l'intérieur des nations, qui divergent entre elles dans tous les pays d'Europe. En outre, le commerce intra-européen est inexorablement de nature intra-branche mais les pays échangent majoritairement entre eux des biens de qualités différentes (différenciés verticalement) qui reflètent des asymétries technologiques marquées (Hanaut, Loufir, Mouhoud, 2001 ; Fontagné, Freudenberg et Péridy, 1998). En effet, l'observation des spécialisations technologiques en Europe et dans d'autres pays industriels révèle à la fois une persistance et un approfondissement dans le temps. Par ailleurs, certains pays périphériques d'Europe du Sud et d'Europe centrale et orientale, sont autant concernés par la divergence entre leurs régions que par la divergence vis-à-vis des pays du centre de l'Union.

L'observation plus précise des phénomènes d'agglomération des activités dans les différents pays d'Europe révèle d'une part, que les activités à faibles économies d'échelle sont moins polarisées que celles à fortes économies d'échelle et que, d'autre part, les activités d'innovation sont plus concentrées que les activités de production. Or, la localisation des activités d'innovation est déterminante puisqu'elle influence nettement la localisation d'autres activités économiques, en particulier dans les secteurs de haute technologie et le degré de spécialisation des pays. Elle influence également les conditions de la convergence structurelle des pays périphériques

vers les pays du centre. Les pays ou les régions susceptibles d'attirer de telles activités sont plus en mesure de réduire les risques de chocs asymétriques liés à leur spécialisation dans des secteurs sensibles à la "compétitivité-prix".

La politique de cohésion européenne, sous sa forme actuelle, complète le cadre institutionnel de l'UEM. La réforme des fonds structurels intervenue en 1988 reposait sur l'idée que la poursuite de l'intégration allait poser de sérieuses difficultés aux régions les plus fragiles. Or, les fonds structurels et le fonds de cohésion sont essentiellement distribués aux régions selon le critère du PIB par habitant et ne sont que faiblement tournés vers la correction des divergences spatiales en matière de localisation des activités d'innovation. En outre, même ce cadre minimal de redistribution budgétaire entre les territoires européens est menacé avec l'élargissement de l'Union, en l'absence d'augmentation substantielle du budget européen. De surcroît, la politique industrielle européenne, centrée sur la surveillance des règles de la concurrence, ne porte en elle-même aucun projet de développement industriel durable.

Avec l'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale, l'hétérogénéité des pays membres s'accroît, limitant la portée optimiste de l'argument d'une Europe globalement diversifiée. Dans cet article, nous rappelons tout d'abord les effets des différentes étapes de l'intégration européenne sur la spécialisation des nations et la mobilité des facteurs. Dans une seconde section, nous réexaminons la question de la convergence des pays du sud de l'Europe et des PECO : nous tentons de vérifier si l'élargissement de l'Union aux PECO risque ou non d'accroître des asymétries déjà non négligeables pour les

pays d'Europe du Sud avec le reste de l'Union. Pour certains des nouveaux pays adhérents, la transformation de la structure de leur spécialisation internationale révèle une similitude des mécanismes d'insertion dans l'UE par rapport aux pays d'Europe du Sud mais des différences importantes dans les trajectoires de rattrapage subsistent. La poursuite de l'intégration conduit donc à une géographie économique de l'Europe de moins en moins homogène. Enfin, nous proposons un état des lieux de la politique régionale européenne à l'heure de sa renégociation et tentons de définir des orientations afin qu'elle soit bénéfique à la cohésion de tous les États membres dans une Union élargie.

1. Les effets des différentes étapes de la construction européenne avant l'élargissement aux Pays d'Europe centrale et orientale

La première vague d'intégration européenne, qui a suivi la création du Marché commun, s'est accompagnée d'une forte croissance des échanges intra-européens. Pourtant, contrairement à l'explication par les avantages comparatifs traditionnels, ces échanges n'ont pas entraîné une spécialisation plus forte des pays membres. Au milieu des années 1970, plus de 70 % des échanges des six pays participants au Marché commun étaient de nature "intra-branche". Partant de ce constat, les études préalables à l'achèvement du Marché unique prédisaient la poursuite de la croissance des échanges intra-communautaires. La suppression des dernières entraves au commerce devait déboucher sur des échanges croisés de produits similaires au sein des branches, qui auraient alors comporté des coûts d'ajustement minimes

tout en procurant d'importants gains de variété et d'efficacité. En Europe, si le marché des biens s'est relativement homogénéisé, la géographie productive s'est polarisée, les IDE se sont fortement concentrés dans les régions du centre tandis que les travailleurs restent faiblement mobiles. Les mécanismes d'ajustement en cas de choc asymétrique sont donc limités.

1.1. La géographie productive de l'Europe

Les statistiques d'échanges extérieurs évoquées précédemment ne permettent qu'imparfaitement de juger de l'organisation des activités dans l'espace : l'analyse menée entre différents pays ne rend pas compte d'éventuelles spécialisations régionales à l'intérieur des pays ni de phénomènes d'agglomération à l'échelle d'un pays. De ce point de vue, la majorité des travaux mettent en avant l'existence d'un mouvement de concentration industrielle au cours des dernières décennies. Ainsi Brülhart et Torstensson (1996), considérant 18 secteurs industriels dans 11 pays européens notent un accroissement de la concentration dans 14 secteurs au cours des années 1980. Amiti (1999), avec une nomenclature un peu plus fine, obtient des résultats similaires. De plus, l'accroissement de la concentration industrielle traduit un approfondissement des disparités entre les pays européens en particulier entre un centre où se concentrent des activités à rendements croissants et intensives en biens intermédiaires et une périphérie de plus en plus spécialisée dans des activités intensives en main-d'œuvre (Brülhart, 2001). Les pays intégrés au cours des années 1980, en particulier le Portugal et la Grèce, en concentrant des secteurs traditionnels n'ont pas su adapter leurs structures industrielles pour opérer un rattrapage vers le noyau dur de l'UE.

Cela se traduit par un approfondissement de la spécialisation européenne depuis les années 1970 même si elle reste relativement faible. Les grands pays (France, Royaume-Uni, Italie et dans une moindre mesure l'Allemagne) sont les moins spécialisés tandis que les pays périphériques, comme le Portugal ou la Grèce, montrent une forte spécialisation de leur industrie. La poursuite de l'intégration a favorisé cette évolution. Ainsi, les pays qui ont adhéré à l'Union européenne dans les années 1980 figurent parmi les pays qui se sont le plus spécialisés. De même, les trois pays qui ont intégré l'Union monétaire en 1995 (Autriche, Suède, Finlande) apparaissent comme ceux qui ont connu la hausse la plus prononcée de leur degré de spécialisation (Midelfart-Knarvik et alii, 2002).

1.2. Le rôle de la concentration des activités d'innovation

De façon analogue aux travaux descriptifs sur la géographie productive de l'Union européenne, les travaux de l'OST (1998) sur la localisation des activités d'innovation révèlent une agglomération plus marquée des activités scientifiques (publications) et dans une moindre mesure technologiques (brevets) que des activités économiques. Le constat se vérifie dans l'Union européenne prise globalement et dans la plupart des pays européens. Il est particulièrement frappant dans les pays avancés technologiquement (France, Allemagne, Suède...). Néanmoins, une analyse des dynamiques de la concentration géographique à l'intérieur de l'Union fait apparaître entre 1990 et 1996 une convergence relative. Cet état des lieux confirme ainsi empiriquement l'importance des effets d'agglomération dans les domaines scientifiques et techniques. De fait, les externalités de connaissance, permises par la

concentration des activités en un même lieu contribue à une meilleure efficacité de l'ensemble des producteurs qui y sont localisés, et expliquent en partie les mécanismes d'agglomération des activités.

En outre, quel que soit l'indicateur retenu pour l'innovation et le découpage régional, les activités d'innovation apparaissent plus polarisées que les activités de production (Lallement, Mouhoud et Paillard, 2002). Les pays du sud de l'Europe, dont la France, sont les pays dans lesquels les activités de production et d'innovation sont les plus concentrées alors que les pays du nord de l'Europe connaissent un développement régional moins inégal (Paci et Usai, 2000 ; OST, 2001). En 1997, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie représentent 75 % des dépenses de R & D en Europe tandis que 20 % des dépenses sont concentrées dans seulement cinq régions européennes : une en France et en Italie et trois en Allemagne. À l'intérieur du territoire français, quatre régions représentent plus des deux tiers des dépenses totales de R & D en 1999. L'Île-de-France est la principale région française dotée d'un pôle scientifique et technologique d'envergure européenne. Elle accueille près de la moitié des chercheurs (publics et privés) et le quart des sièges sociaux des entreprises. Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur suivent loin derrière. Le critère des dépôts de brevets confirme la concentration régionale mais l'amplifie davantage encore.

1.3. Les investissements directs étrangers : intensification et polarisation intra-européennes

L'approfondissement de l'intégration s'est accompagné d'une intensification croissante des investissements directs, en particulier intra-européens.

Avant la mise en place du Marché unique, la majorité des IDE effectués dans les pays membres étaient originaires de pays non membres. L'achèvement du Marché unique européen a pesé sur les stratégies des firmes qui ont restructuré et redéployé leurs activités en Europe. D'une part, la réalisation d'un marché intégré et l'instauration d'un régime de change stable a réduit les coûts de l'investissement intra-communautaire. D'autre part, les perspectives d'accroissement de la taille du marché ont conduit à une intensification de la concurrence favorisant la réduction des marges de profit. En outre, le développement des IDE intra-européens et celui des flux commerciaux sont liés. Déjà, les études relatives à la période précédant la préparation du Marché unique indiquaient qu'à l'exception de certains IDE "défensifs de substitution à l'importation", la plupart des IDE (intra-communautaires et provenant de pays non membres) étaient soit neutres soit plutôt favorables au commerce extérieur. Par la suite, le développement et l'intégration de filiales au sein de la Communauté a donné lieu à un important commerce intra-firme à l'échelon européen.

Au milieu des années 1980, on a pu observer une forte croissance des opérations de fusions-acquisitions au sein de la Communauté (Garella, 1989). L'importance croissante des transactions réalisées dans l'industrie (chimie, industrie mécanique et agro-alimentaire, bâtiment et travaux publics) et les services traduit un mouvement important de restructuration du tissu productif européen. Depuis, les données sectorielles montrent que les IDE sont nettement concentrés dans les secteurs des infrastructures de services, en particulier dans le secteur finance-banque-assurance et les activités de commerce-distribution, ce qui confirme le fait que les IDE effectués

dans les pays de l'Union européenne sont pour une large part motivés par l'accès au marché. Les études empiriques concluent généralement à l'existence d'un effet positif du Marché unique européen sur les entrées d'investissements étrangers. En outre, dans certains pays, les IDE ont joué un rôle important dans la transformation de la nature des échanges en faveur du commerce intra-branche. Une étude récente (Dupuch et Mazier, 2002) a pu montrer que la mobilité du capital appréciée par le développement des IDE intra-européens s'est accompagnée d'un mouvement de régionalisation en Europe. On constate une polarisation de ces IDE dans les pays à développement technologique élevé : la taille du marché potentiel, le degré de similarité avec le pays d'origine, le niveau des infrastructures publiques constituent les principaux déterminants des investissements directs bilatéraux. Toutefois, la mobilité du capital ne semble pas jouer un rôle rééquilibrant des cycles et de l'emploi entre les pays européens et ne compense pas la faiblesse de la mobilité du travail.

1.4. Les migrations : une faiblesse structurelle de la mobilité du travail

Le Marché unique n'a pas renversé la tendance à la baisse des migrations intra-communautaires observée depuis les années 1970. D'une part, l'immigration contrôlée de travailleurs a, au cours des dernières décennies, été progressivement remplacée par une immigration de familles de migrants et de demandeurs d'asile. D'autre part, les flux migratoires vers l'Union ont, ces dernières années surtout, été fortement liés à des événements exceptionnels (réunification de l'Allemagne, éclatement du bloc communiste, conflit yougoslave). La mobilité entre États membres emprunte, au contraire,

une tendance à la baisse des flux migratoires ou, du moins, leur stabilisation à des niveaux plutôt bas.

D'une façon plus générale, des travaux économétriques attribuent un rôle relativement faible aux mouvements migratoires à l'intérieur des régions dans les pays de l'OCDE. Ces flux sont très peu sensibles aux différences entre les taux de chômage par exemple. Aujourd'hui, dans la plupart des pays, les différences de taux de chômage entre régions sont beaucoup plus grandes et les taux de migration inter-régionale nettement plus faibles que dans les années 1960, si bien que les mouvements migratoires entre régions constituent de nos jours un mécanisme d'ajustement beaucoup moins efficace que par le passé. Toutefois, les flux de personnels très qualifiés pourraient s'accélérer sous l'impulsion de la croissance de la demande pour une telle main-d'œuvre dans des économies plus largement fondées sur le savoir. Une étude récente montre une accélération de flux de migrants diplômés dans l'espace européen plutôt originaires de pays non membres de l'Union (Bailly, Mouhoud et Oudinet, 2003).

Au total, les différents rapports qui prévoyaient une Europe exempte de divergences entre les nations et ne rendaient donc pas indispensables des institutions fédérales de transfert budgétaires, doivent être tempérés ; d'une part, en raison de la faiblesse des processus d'ajustement par les prix et la mobilité du travail et du caractère relativement polarisé des IDE en direction des pays du centre de l'Europe, et d'autre part, en raison de l'hétérogénéité croissante qu'induit immanquablement l'élargissement futur aux PECO alors même que les pays périphériques d'Europe du Sud ne semblent pas tous connaître la convergence souhaitée.

2. Le scénario de la convergence des pays périphériques du Sud et de l'Est réexaminé

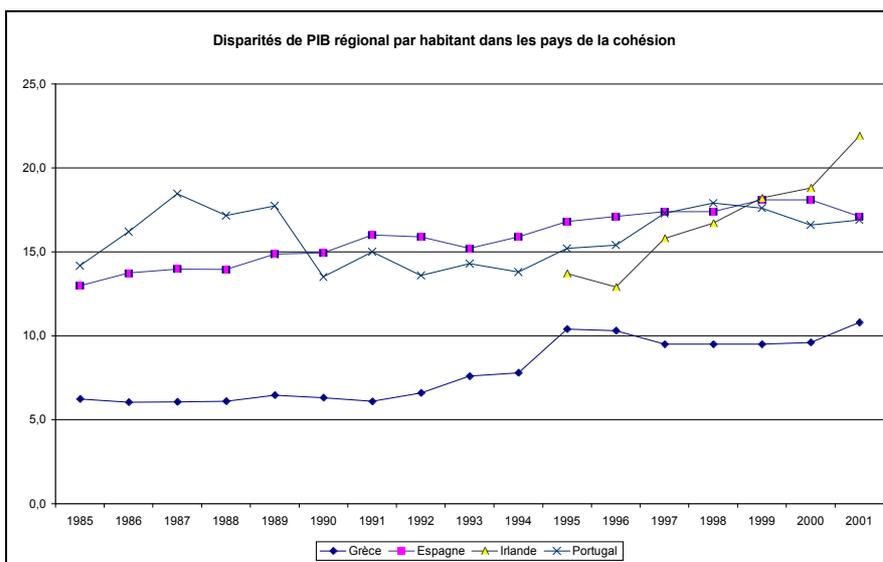
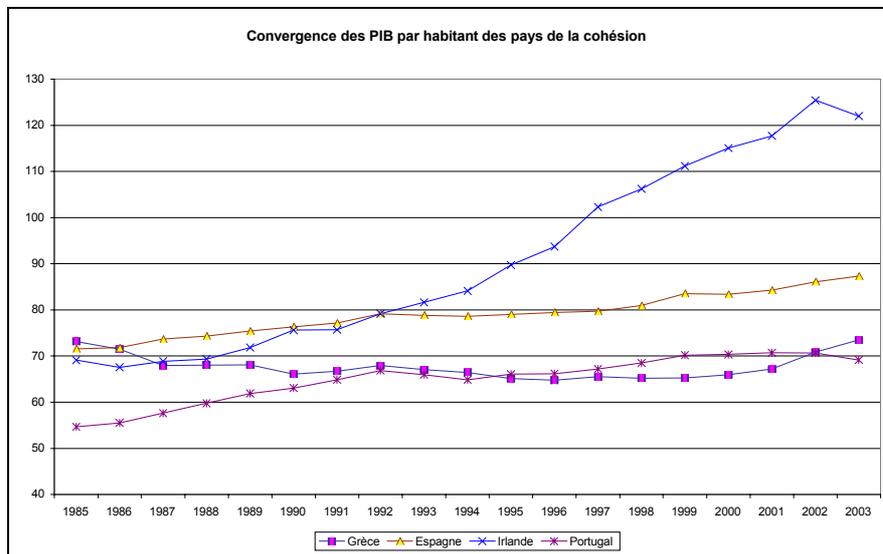
Compte tenu des asymétries structurelles décrites précédemment, il paraît pertinent de réexaminer la convergence réelle des pays membres de l'Union incluant les nouveaux adhérents.

2.1. Convergence des PIB par tête des nations et accroissement des disparités régionales

Mesurée au niveau national en termes de PIB par habitant, la convergence réelle est manifeste pour tous les pays de la cohésion mais s'effectue à des rythmes différents. À l'exception de l'Irlande dont le rattrapage a été spectaculaire, passant de 63 % de la moyenne européenne en 1988 à près de 120 % au début des années 2000, la vitesse de convergence apparaît relativement lente pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal et quasiment nulle voire négative dans ce dernier cas à la fin de la décennie 1990.

Parallèlement, l'ensemble des pays de la cohésion connaît un accroissement des écarts de richesse par habitant au niveau régional. De ce point de vue, les pays de la péninsule ibérique présentent les disparités les plus fortes. L'ampleur des écarts en Irlande apparaît relativement voisine tandis que la Grèce présente des niveaux d'inégalités moins prononcés. Dans le cas du Portugal, la hausse est particulièrement rapide au cours des dernières années succédant à une période de baisse juste après l'adhésion à l'UE et de stabilisation au début des années 1990. Au même moment, la Grèce connaissait une légère progression des écarts de richesse qui est toutefois restée stable depuis 1995.

Graphiques n° 1 a et n° 1 b Convergence des nations et asymétries régionales



Sources : Eurostat, DG Regio, AMECO Database

De plus, l'élargissement de l'Union européenne à 10 pays candidats issus de l'ancien bloc de l'Est ne manquera pas d'accroître les disparités des revenus par tête à la fois au niveau national et à l'échelon régional. La première colonne des tableaux n° 1 a et n° 1 b montre que la richesse par habitant dans les pays candidats se situe en 2001 entre 24 % de la

moyenne européenne pour la Roumanie et 68 % pour la Slovaquie. Les futures vagues d'élargissement concernent donc des pays à écarts de développement beaucoup plus importants que par le passé. Entre 1999 et 2001, plusieurs des nouveaux entrants ont réduit l'écart d'environ deux points avec la moyenne des Quinze.

Tableaux n° 1 a et n° 1 b
Écarts de PIB par tête entre les régions des pays périphériques
et des pays candidats à l'adhésion (1999 et 2001)

	PIB par tête moyen/PIB par tête UE 15	Écart type des PIB par tête régionaux	PIB par tête région la plus pauvre/PIB par tête UE	PIB par tête région la plus riche/PIB par tête UE	PIB par tête région la plus riche/PIB par tête national	PIB par tête région la plus pauvre/PIB par tête national	Rapport des PIB par tête de la région la plus riche et du PIB par tête de la région la plus pauvre (PIB max./PIB min.)
Slovénie	68,3						
Estonie	36,8						
Lettonie	28,6						
Lituanie	32,8						
Bulgarie	27	5	23	36,5	1,35	0,85	1,59
Rép.tchèque	58,5	24,58	47,1	124	2,12	0,81	2,63
Hongrie	49,7	14,58	31,9	75,1	1,51	0,64	2,35
Pologne	38,9	7,40	27,2	58,1	1,49	0,70	2,14
Roumanie	23,5	4,51	17,9	33,6	1,43	0,76	1,88
Slovaquie	48,1	23,51	39,2	95,4	1,98	0,81	2,43
Espagne	82,2	17,53	51,8	111,6	1,36	0,63	2,15
Portugal	73,7	16,07	52,8	100,3	1,36	0,72	1,90
Grèce	68,2	10,35	51,3	83,2	1,22	0,75	1,62
Données 1999 – Source : Eurostat, calculs des auteurs							

	PIB par tête moyen/PIB par tête UE 15	Écart type des PIB par tête régionaux	PIB par tête région la plus pauvre/PIB par tête UE	PIB par tête région la plus riche/PIB par tête UE	PIB par tête région la plus riche/PIB par tête national	PIB par tête région la plus pauvre/PIB par tête national	Rapport des PIB par tête de la région la plus riche et du PIB par tête de la région la plus pauvre (PIB max./PIB min.)
Slovénie	67,8						
Estonie	38,5						
Lettonie	37,2						
Lituanie	33,4						
Bulgarie	26	5,2	21,7	36,3	140	83	1,67
Rép.tchèque	60,6	28,1	47,9	135,5	223	79	2,83
Hongrie	51,5	15,7	33,7	81,3	158	65	2,41
Pologne	40,9	8,4	28,6	63,7	156	70	2,23
Roumanie	24,4	10,4	17,2	52,3	214	70	3,04
Slovaquie	44,7	28,1	34	101,8	228	76	2,99
Espagne	84,2	17,1	53,5	112,4	133	64	2,10
Portugal	70,7	17	55,8	105,1	149	79	1,88
Grèce	67,1	10,8	52,7	94,9	141	79	1,80
Données 2001 – Source : Commission européenne (2004 b), calculs des auteurs							

En termes régionaux, le diagnostic sur les inégalités de richesse par habitant est assez similaire pour les pays candidats et les pays de la cohésion. Toutefois, les sources d'information sont encore rares et ne permettent pas de comparer les niveaux actuels avec ceux qui prévalaient avant la transition. De plus, certains petits pays (États baltes et Slovaquie) constituent une seule région dans les statistiques disponibles. Pour les autres, les données disponibles révèlent globalement l'existence de fortes inégalités régionales à l'intérieur des PECO, globalement supérieures à celles des pays de la cohésion.

En 2001, le PIB par tête varie considérablement entre les régions des pays candidats, allant de 17 % du PIB par tête européen au nord-est de la Roumanie à 135 % dans la région de Prague en République tchèque. Sur les 53 régions considérées pour les pays candidats, seules les régions de Prague et de Bratislava en Slovaquie approchent ou dépassent la moyenne européenne et 10 se rangent dans une fourchette comprise entre 50 % et 75 % du PIB par tête de l'UE. Ces régions se situent principalement en République tchèque, les autres étant la Slovaquie, deux régions hongroises et une région polonaise. À l'opposé, les régions les plus pauvres se situent en Bulgarie et en Roumanie. Les disparités les plus marquées concernent également les Républiques tchèque et slovaque et depuis une période récente, la Roumanie, en raison de la progression rapide du PIB par habitant de la région de Bucarest. Les régions les plus avancées y présentent des niveaux de PIB par tête près de trois fois supérieurs à ceux des régions les plus pauvres. Les écarts sont légèrement moins prononcés en Pologne et en Hongrie. À l'inverse, la richesse se répartit de manière presque uniforme entre les régions

en Bulgarie. Entre 1999 et 2001, les disparités entre les régions se sont accrues dans tous les nouveaux pays adhérents, du fait de la croissance rapide observée dans les régions capitales.

En matière de chômage, les taux s'établissent à des niveaux supérieurs à 10 % dans la majorité des pays, exception faite du Portugal, de la Roumanie, de la République tchèque et de la Hongrie. Entre les régions, la répartition est très inégale. Pour les pays de la cohésion, les taux vont de 1,8 % dans la région de Lisbonne à plus de 25 % en Andalousie, une région du sud de l'Espagne pourtant voisine. De manière identique, ce sont les régions urbaines autour des capitales qui affichent les taux de chômage les plus bas en Espagne et en Grèce. Au sein des PECO, les écarts s'établissent entre 3,4 % dans la région de Prague, la plus avancée des pays candidats et 31 % dans la région la plus pauvre de la Bulgarie. Sur les 53 régions considérées pour les pays candidats, un peu plus de la moitié présente des taux inférieurs à 10 % tandis que le chômage atteint plus de 20 % des actifs dans 10 régions. À l'intérieur des pays, à l'exception de la Hongrie où les taux de chômage ne dépassent jamais 10 %, tous les autres pays présentent des disparités importantes. Certaines régions de la Pologne et de la Bulgarie comptent plus de 25 % de chômeurs tandis que certaines, les régions des capitales en particulier (environ 4 % à Prague et Budapest) affichent des taux assez faibles.

Ces divergences réelles entre les pays périphériques et le cœur de l'Europe se doublent d'une persistance et/ou d'un développement des asymétries technologiques et de spécialisation internationale des pays européens. Les pays européens maintiennent une

Tableau n° 2
Disparités régionales des taux de chômage

2002	Moyenne nationale	Taux de chômage le plus bas	Taux de chômage le plus élevé
Espagne	11,4	5,5	19,6
Portugal	4,1	2,7	3,8
Grèce	10	7,3	14,2
Bulgarie	18,2	13,3	26,9
Rép. tchèque	7,3	3,6	13,4
Hongrie	5,9	4	8,9
Pologne	19,9	16,2	26,3
Roumanie	8,4	6,7	10,6
Slovaquie	18,7	8,7	22,2

Source : Commission européenne (2004 b)

structure spécifique de leurs spécialisations internationales malgré un développement croissant des échanges intra-branche de qualité différente ; ceux-ci masquent en réalité des spécialisations technologiques persistantes et marquées.

2.2. Des spécialisations commerciales internationales stables mais variées

Notre évaluation des structures d'ex-

portation est effectuée à partir d'indices de Finger-Kreinin (1979) dont le calcul est donné dans l'encadré 1. Le graphique n° 2 montre l'évolution de cet indice pour les quatre pays de la cohésion entre 1967 et 2000 et peut s'interpréter en évolution en termes de diversification ou de resserrement de la spécialisation. Pour chaque série, on associe la courbe lissée à l'aide d'un filtre d'Hodrick-Prescott afin de mettre en évidence la tendance de long terme.

Encadré 1 L'indice de Finger-Kreinin

La mesure de la similarité des structures d'exportation est donnée par l'indice de Finger-Kreinin (1979) calculé dans l'exemple suivant : on considère que deux pays 'a' et 'b', exportent chacun deux produits différents vers un pays tiers 'c'.

Produit k	Volume exporté $x_{a,c}^k$	Part du produit dans le total des exportations $v_{a,c}^k \equiv x_{a,c}^k / \sum_k x_{a,c}^k$	Volume exporté $x_{b,c}^k$	Part du produit dans le total des exportations $v_{b,c}^k \equiv x_{b,c}^k / \sum_k x_{b,c}^k$
1	10	0,1	500	0,5
2	90	0,9	500	0,5
Total	100	1	1 000	1

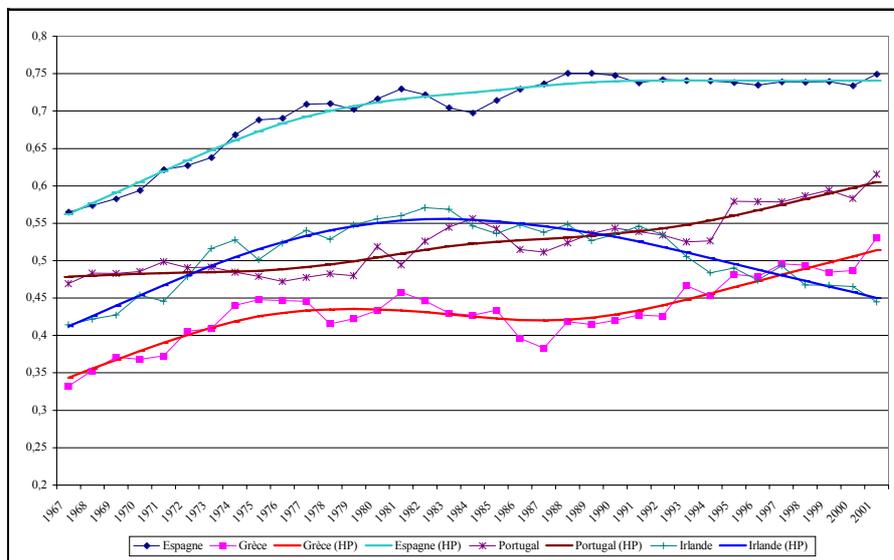
Le degré de similarité entre les deux pays est donné par la formule : $FK_{ab,c} = \sum_k \min[v_{a,c}^k; v_{b,c}^k]$

$$\text{soit } FK_{ab,c} = \min(0,1; 0,5) + \min(0,9; 0,5) = 0,6$$

Dans le texte, l'indice sert à comparer les structures d'exportation des pays 'a' et 'b' vers le reste du monde (le pays 'c' dans la formule). Ici, le pays 'a' exporte les mêmes produits que 'b' (l'Union européenne) vers le reste du monde, alors l'indice vaudra 1. À l'inverse, si les structures d'exportation sont complètement différentes, la valeur de l'indice sera nulle. Il est calculé sur des données d'exportations ventilées en 72 produits.

Source : CEPII-CHELEM

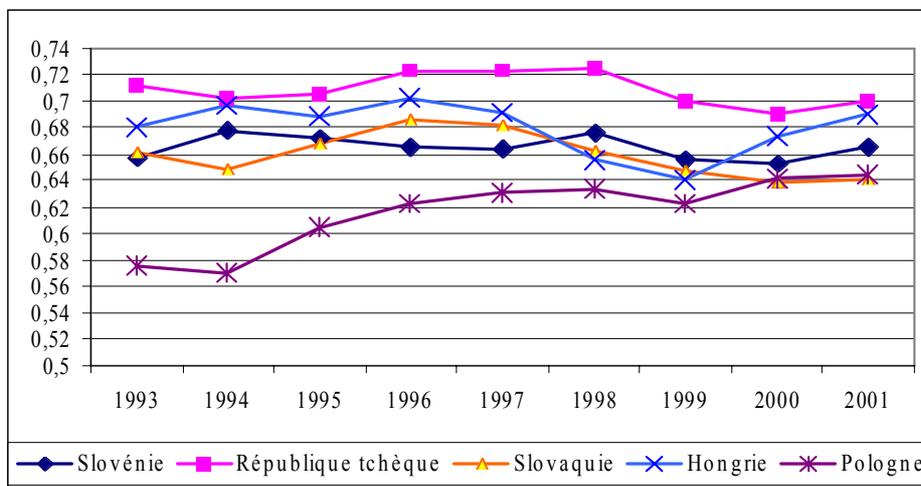
Graphique n° 2
Similarité des structures d'exportation
dans les pays de la cohésion avec l'UE 15

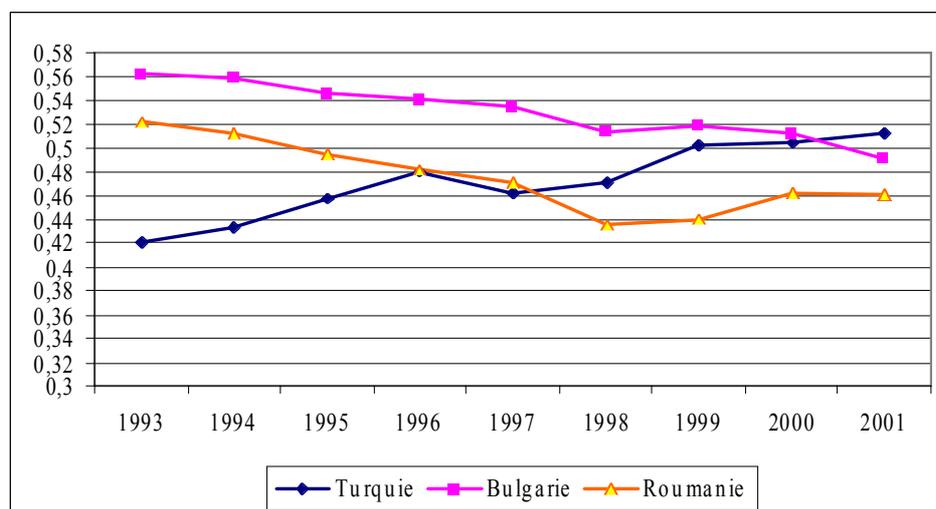
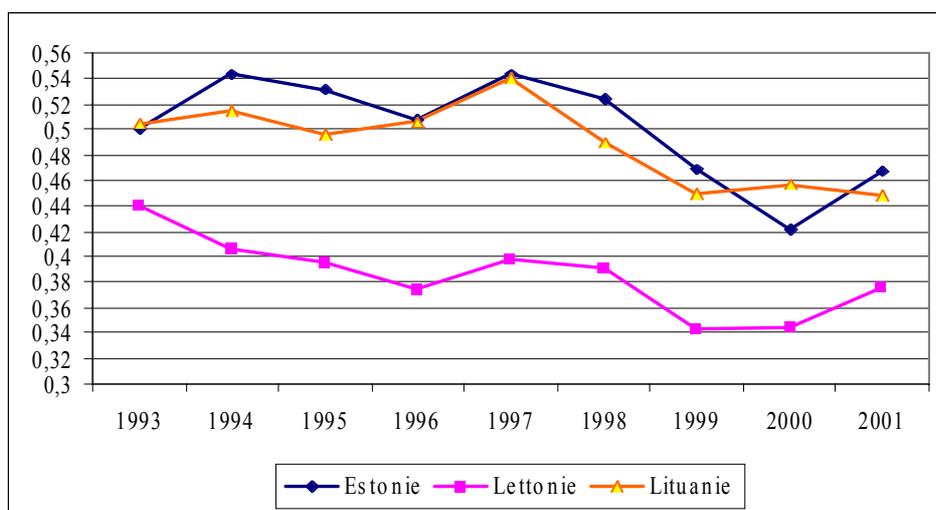


Les quatre pays se distinguent par des trajectoires différentes. Premièrement, l'Espagne, la Grèce et l'Irlande connaissent une diversification de leur structure d'exportations dans les années 1970, processus qui se ralentit au début des années 1980. La même tendance s'opère plus tardivement au Portugal, à partir de la fin des années 1970. Cette tendance à la diversifica-

tion s'accélère sans rupture après son adhésion à l'Union. La trajectoire est devenue assez parallèle à celle de la Grèce qui connaît une période de stabilisation au cours des années 1980. Dans le cas de l'Espagne, la structure d'exportation ne se modifie plus depuis le début de la décennie 1990 alors que l'Irlande tend au contraire à se re-spécialiser.

Graphiques n° 3 a, n° 3 b, n° 3 c
Similarité des structures d'exportation des pays candidats
(Europe centrale, baltes, futurs adhérents) avec l'UE 15





Ainsi, en Espagne, le changement de spécialisation s'est opéré avant l'adhésion à l'Union européenne mais surtout après l'adhésion dans le cas du Portugal et de la Grèce. En revanche, dans le cas de l'Irlande, la hausse de la spécialisation est intervenue après l'adhésion et coïncide avec la période de rattrapage rapide vers la moyenne européenne.

En raison d'un horizon temporel plus court, l'analyse des trajectoires des PECO mérite plus de prudence. On peut néanmoins tirer quelques enseignements des graphiques n° 3 a, n° 3 b et n° 3 c. Les nouveaux adhérents ont des structures d'exportations diffé-

rentes. Les pays d'Europe centrale sont les plus proches de l'UE 15, en particulier la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie. Tous apparaissent relativement stables sur la période à l'exception de la Pologne qui connaît une diversification rapide de ses exportations. À l'inverse, les pays baltes et les Balkans dont l'adhésion est reportée à 2007 ou 2008 sont davantage spécialisés et connaissent un resserrement de leurs avantages comparatifs. Enfin, la Turquie, candidate à l'UE, assez spécialisée au début des années 1990, tend à se rapprocher de l'Union à 15 et accroît la diversification de ses exportations.

2.3. Les secteurs à économie d'échelle au Nord, les secteurs traditionnels au Sud et à l'Est

L'analyse du contenu de la spécialisation des pays européens est menée à partir de la typologie des secteurs proposée par Pavitt (1984). Elle permet de faire apparaître la position des économies dans les industries à rendements croissants et les secteurs basés sur la science d'une part et les secteurs plus traditionnels d'autre part. L'Allemagne présente une spécialisation stable dans les secteurs bénéficiant d'économies d'échelle (véhicules automobiles, équipements de transports, chimie...) et dans les secteurs à "fournisseurs spécialisés" (travail des métaux, biens d'équipement, ingénierie mécanique) tandis qu'elle apparaît plus fragile dans les secteurs basés sur la science. À l'inverse, le Royaume-Uni a connu une détérioration de sa compétitivité et une perte d'avantages comparatifs essentiellement dans les secteurs à "fournisseurs spécialisés" et les secteurs à économie d'échelle. En revanche, il maintient sa position dans les secteurs basés sur la science (chimie, pharmacie, biotechnologies...). La France, quant à elle, garde des avantages dans les secteurs de haute technologie (transports) soumis à l'influence publique et a connu, en outre, un resserrement de ses exportations autour de l'automobile et des biens d'équipement au détriment de secteurs plus traditionnels comme la sidérurgie ou le textile. L'Italie reste spécialisée dans les industries de main-d'œuvre, notamment le textile mais elle a perdu du terrain dans les secteurs à fortes économies d'échelle (mécanique, chimie, automobile). Toutefois, elle progresse dans les secteurs de haute technologie fournissant les industries traditionnelles. L'Espagne a connu, pour sa part, un déclin de ses activités de main-d'œuvre en faveur des secteurs à fournisseurs spécialisés et à rendements

d'échelle, par exemple l'automobile, industrie dans laquelle le Portugal a également progressé. Toutefois, ce dernier demeure, avec la Grèce, très spécialisé dans les industries traditionnelles (agro-alimentaire, textile).

Parmi les pays nordiques, la Suède a réussi à atteindre une spécialisation dans un petit nombre de secteurs interconnectés technologiquement (production de capital et de biens intermédiaires essentiellement) : les secteurs à fournisseurs spécialisés et les secteurs à économie d'échelle. Plus récemment, l'évolution des performances extérieures de la Suède est moins favorable puisque son industrie connaît une détérioration de ses avantages comparatifs dans les secteurs les plus sophistiqués technologiquement, traduisant des difficultés d'adaptation et de rattrapage dans la spécialisation commerciale et technologique. La Finlande, au contraire, s'est positionnée sur ce type de secteurs avec l'essor de la téléphonie mobile aux côtés de secteurs plus traditionnels dépendants de ressources naturelles (bois).

Les nouveaux adhérents sont généralement spécialisés dans les secteurs à forte intensité en ressources naturelles (métallurgie, bois) et en travail (textile) tandis qu'ils restent désavantagés dans les secteurs à forte intensité capitalistique comme les machines, les biens d'équipement ou encore les produits chimiques (Freudenberg et Lemoine, 1999). Toutefois, des divergences nettes apparaissent entre les différents pays et le contenu de la spécialisation se modifie pour plusieurs des pays candidats. Les pays baltes et les pays les moins avancés dans les réformes comme la Bulgarie ou la Roumanie sont marqués par une spécialisation forte dans les secteurs traditionnels (produits agricoles, métallurgie, textile). L'Estonie, toutefois, possède désormais un avantage dans le matériel de télécommunications. Les pays candi-

datés les plus avancés disposent désormais d'avantages dans certains secteurs de pointe ou à forte intensité capitaliste tout en conservant des avantages non négligeables dans des secteurs à plus faible valeur ajoutée (Boillot, 2003). La Hongrie par exemple possède des avantages comparatifs dans des secteurs comme l'électronique ou l'informatique, là où la plupart de ses voisins sont désavantagés. La République tchèque et la Slovaquie disposent d'un avantage important dans l'automobile tandis que les exportations de la Pologne restent très dépendantes des secteurs traditionnels (charbon, textile, métallurgie). Enfin, à titre de comparaison, la spécialisation de la Turquie est fortement marquée par le textile-habillement mais se diversifie progressivement vers l'automobile et l'électronique.

2.4. Échanges intra-branche et asymétries technologiques

Si l'on assiste globalement à un approfondissement des spécialisations internationales des pays européens, cela repose sur des spécialisations technologiques stables et marquées qui expliquent la progression du commerce intra-branche de produits de qualités différentes. Un croisement entre la qualité des produits échangés et le niveau technologique des pays révèle la présence de fortes asymétries en Europe malgré la domination des échanges intra-branche (Fontagné, Freudenberg et Unal-Kesenci, 1999). La progression des flux d'échanges de type intra-branche, en particulier en différenciation verticale est sensible surtout après 1985. Les pays périphériques restent en marge de cette tendance. Le commerce inter-branche continue de dominer malgré un rattrapage tangible de la part de l'Espagne et dans une moindre mesure du Portugal. Dans le cas des pays candidats, la situation est similaire. L'analyse de la

nature du commerce UE-PECO montre en 1996 une dominance des échanges inter-branche entre l'UE 12 et les PECO et l'existence de différences très marquées entre les pays.

Les pays d'Europe centrale (République tchèque, Hongrie et Slovaquie) présentent la part de commerce intra-branche la plus élevée et dépassent déjà le Portugal et la Grèce. La Pologne et la Slovaquie occupent une position intermédiaire tandis que les échanges inter-branche dominent largement dans les Balkans et les pays baltes (entre 85 % et 95 %). Le commerce intra-branche de biens différenciés verticalement représente 80 % à 90 % des échanges intra-branche (Aturupane et alii, 1997). En outre, on observe une progression nette des échanges de type intra-branche pour tous les pays entre 1993 et 1996, ce qui suggère que les structures de production se rapprochent dans une certaine mesure de celles des pays du noyau dur de l'Europe (Freudenberg et Lemoine, 1999). Ce mouvement semble toutefois plus marqué dans les pays qui possèdent initialement un niveau déjà élevé d'échanges intra-branche, ce qui laisse supposer une évolution à deux vitesses et des divergences de plus en plus prononcées entre les PECO.

L'analyse du commerce en termes de niveau de qualité montre également une nette distinction entre le cœur et la périphérie de l'Europe, dont les situations divergent fortement (tableau n° 3). S'il y a une similarité apparente des productions en Europe, il y a aussi spécialisation des pays selon une échelle de qualité. Par exemple, la Grèce apparaît notamment spécialisée à la fois dans la basse technologie et la basse qualité, alors que le cœur de l'Europe est davantage positionné sur la haute technologie et la haute qualité.

Tableau n° 3
Part des échanges intra-branche en Europe et dans les PECO

1996 (variation 1993-1996)	Intra-branche en différenciation		Inter-branche
	Horizontal	Vertical	
Rép. tchèque	9,6 (5,8)	38,1 (5,5)	52,3 (- 11,3)
Hongrie	6,4 (1,9)	30,9 (3,2)	62,7 (- 5,1)
Slovénie	4,8 (- 4,2)	27,3 (4,0)	67,9 (0,2)
Slovaquie	5,7 (2,0)	19,7 (5,5)	74,6 (- 7,5)
Pologne	2,7 (- 2,3)	20,6 (5,0)	76,6 (- 2,7)
Roumanie	1,7 (- 1,0)	13,3 (4,9)	85 (- 3,9)
Bulgarie	2,6 (0,7)	11,2 (1,3)	86,3 (- 2,1)
Lituanie	1,1 (0)	5,9 (3,6)	92,9 (- 3,6)
Lettonie	0,9 (0,4)	4 (1,9)	95,1 (- 2,3)
Estonie	0,8 (0,3)	3,5 (0,4)	95,7 (- 0,8)
UE 12 (1980)	18,08	35,36	46,57
UE 12 (1985)	17,94	34,54	47,52
UE 12 (1994)	19,23	42,28	38,5
Grèce (1980)	2,02	11,33	86,65
Grèce (1995)	4,60	9,00	86,50
Espagne (1985)	10,12	26,35	63,52
Espagne (1995)	19,50	34,20	46,40
Portugal (1985)	4,13	10,45	85,42
Portugal (1995)	10,50	22,10	67,40

Sources : pour les PECO, Freudenberg et Lemoine, 1999 ; pour les pays de l'UE, Fontagné, Freudenberg et Péridy, 1998

Les membres de l'Europe élargie se caractérisent donc par des différences nettes en termes de spécialisation. Un clivage Est-Ouest très marqué tend à se renforcer avec d'une part, un centre européen élargi à des pays comme la République tchèque, la Slovénie et la Hongrie qui semblent entamer un processus de rattrapage à l'image de ce qui s'est produit en Espagne et d'autre part, les pays situés les plus à l'est de l'UE élargie, conservant une spécialisation dans des secteurs plus traditionnels. L'image d'une Europe homogène est fortement remise en cause à chaque nouvelle vague d'élargisse-

ment. Ce constat relativise donc l'idée selon laquelle les institutions européennes peuvent se passer d'une politique budgétaire fédérale plus avancée. En effet, l'absence d'instruments de politique économique efficaces en termes de cohésion économique et sociale risque à court terme de se faire cruellement sentir. Dans une Europe où les politiques économiques sont diversement adaptées à la situation de chacun des États membres, les blocages pourraient compromettre l'aboutissement du projet européen ou encore le réduire à la mise en œuvre d'une simple zone de libre-échange.

3. L'état des lieux et l'évaluation des politiques de cohésion en Europe

Dès le traité de Rome, la cohésion économique et sociale est un objectif déclaré de l'Union européenne. Les disparités régionales font l'objet d'une attention spécifique, ce qui se concrétise par la mise en place de politiques structurelles venant en aide aux régions les plus défavorisées.

À l'origine, les ressources et le champ d'action des aides structurelles restent limités. Dès 1971, l'aggravation du chômage conduit les autorités européennes à transformer les modalités de financement du Fonds social européen (FSE), créé en 1957, pour en faire un outil plus efficace en faveur de l'emploi et à élargir son domaine d'intervention (formation) aux salariés des secteurs d'activité en grande difficulté, principalement les activités extra-agricoles et le textile. À chaque vague d'élargissement, les spécificités régionales se multiplient et justifient la hausse des crédits. Par exemple, l'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande en 1973 s'accompagne de l'entrée de régions particulièrement affectées par la crise industrielle. La reconversion des régions en déclin dans le nord de l'Europe devient une préoccupation majeure du Fonds européen de développement régional (FEDER), créé spécifiquement en 1975 pour redistribuer une partie des contributions des États membres aux régions déshéritées. Dans les années 1980, l'arrivée des pays du Sud plus retardataires puis l'achèvement du marché intérieur promu par l'Acte Unique (1986) justifie un nouvel effort de solidarité. Fondée sur l'intervention de trois fonds structurels : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), et Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), cette

démarche se concrétise par l'entrée en vigueur en 1988 d'une réforme d'envergure des politiques régionales qui inaugure la programmation budgétaire pluriannuelle au niveau communautaire. Les fonds structurels, principal mécanisme de redistribution vers les régions défavorisées, sont alors considérablement augmentés avec en toile de fond l'idée que la poursuite de l'intégration allait poser de sérieuses difficultés aux régions les plus fragiles. S'y ajoutent les initiatives communautaires INTERREG III (coopération transfrontalière, transnationale, et interrégionale), URBAN II (développement durable des villes et quartiers en crise), LEADER + (développement rural par des initiatives locales), EQUAL (lutte contre les inégalités et les discriminations dans le marché du travail). Le fonds de cohésion, qui finance des projets en faveur de l'environnement et des transports dans les États membres les moins prospères complète le dispositif de la politique régionale européenne en 1993.

Les perspectives de financement de la période de programmation actuelle sont fixées au Conseil européen de Berlin en mars 1999. Sont décidées la dotation globale des fonds ainsi que les objectifs que doivent atteindre les actions structurelles. En complément des fonds structurels et fonds de cohésion attribués aux quinze États membres, des fonds de pré-adhésion sont créés en vue de l'élargissement de l'UE aux PECO qui bénéficient d'un instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) et du Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD).

Le Conseil de Berlin confirme le principe de concentration des fonds structurels au bénéfice des zones qui en ont le plus besoin. Par souci de simplification, le nombre des objectifs est réduit à trois contre six auparavant : le premier d'entre eux "vise à promouvoir le

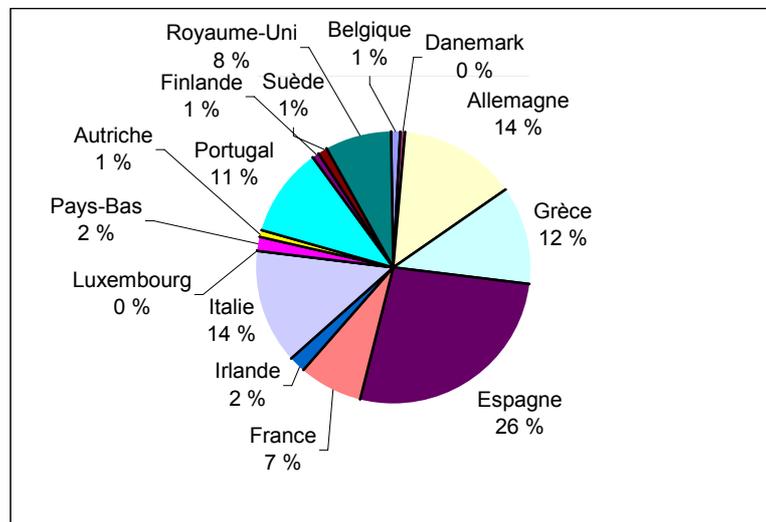
développement et l'ajustement structurel dans les régions en retard de développement". Entre 1994 et 1999, près de 62 % de ces fonds ont été dirigés vers les régions dont le PIB par tête (exprimé en parité de pouvoir d'achat – PPA) se situait en dessous de 75 % de la moyenne européenne. Entre 2000 et 2006, sur la base d'une hypothèse de travail prévoyant les premières adhésions en 2002, les régions en retard de développement mobilisent près de 70 % des fonds structurels (Conseil européen, 1999). Le second objectif vise "à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle". Il concerne "les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services, les zones rurales en déclin, les zones urbaines en difficulté et les zones en crise dépendant de la pêche" et représente près de 12 % des fonds. Enfin, le troisième objectif vise "à soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi" et représente lui aussi environ 12 % de la dotation. Un montant de 195 milliards d'euros est consacré aux trois objectifs des fonds structurels pour l'ensemble de la période de programmation. Aujourd'hui, tous les pays ou presque comptent au moins une région éligible à l'Objectif 1.

Alors que les fonds structurels ciblent leur action sur les régions, le fonds de cohésion, attribué aux pays dont le PIB par tête n'excède pas 90 % de la moyenne européenne, se fixe un objectif de convergence nationale. À ce titre, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande ont perçu entre 1993 et 1999 15 milliards d'ECU de 1994 en plus des 65 milliards alloués aux fonds structurels. Pour la période 2000-2006, le fonds de cohésion représente 18 milliards d'euros, soit un peu plus de 2,5 milliards d'euros par an en plus de 86 milliards d'euros

versés au titre des fonds structurels. Le total des actions structurelles pour les quatre pays de la cohésion atteint donc 17,3 milliards d'euros par an, ce qui représente environ 275 euros de 1999 par habitant (Hel-Thelier et Maurice, 2000). Les pays dont le PIB par tête dépasse 90 % du PIB par tête européen en 2003 ne sont plus éligibles aux fonds de cohésion. Au total, les pays de la cohésion bénéficient de 51 % des aides structurelles. L'Espagne à elle seule reçoit un quart des fonds. Parmi les grands pays, l'Allemagne et l'Italie se partagent une part substantielle des fonds structurels en raison du nécessaire rattrapage des *länder* issus de l'ex-RDA et du retard séculaire du *Mezzogiorno*.

Récemment, plusieurs études ont souligné l'inefficacité des politiques de cohésion et plaidé pour une réforme du dispositif actuel voire sa suppression totale. Ainsi, Martin (1999) est particulièrement critique quant aux objectifs et à l'efficacité des politiques européennes de cohésion. Si l'on considère, en accord avec les modèles d'économie géographique que les phénomènes d'agglomération ont des effets positifs sur la croissance (par le biais d'externalités positives et d'économies d'échelle), alors une politique d'amélioration des infrastructures dans une région pauvre peut conduire à une géographie moins efficace et une croissance plus faible. Étude économétrique à l'appui, il montre que seules les dépenses publiques en faveur d'infrastructures de télécommunications ou d'innovation ont un effet positif sur la croissance des nations et la convergence des régions. Boldrin et Canova (2001) considèrent que la politique régionale est inefficace et, à en croire les modèles de croissance néoclassiques, contraire à l'objectif de croissance et de convergence. Enfin, Puga (2002) juge paradoxal que les disparités régionales

Graphique n° 4
Répartition des aides structurelles sur la période 2000-2006



Source : Commission européenne

n'aient pas baissé alors que les efforts financiers engagés dans le but de les réduire n'avaient jamais été aussi importants.

Ce constat d'échec des politiques communautaires n'est pas toujours partagé. En effet, on peut noter que la croissance du PIB par habitant a été plus rapide dans les régions de l'Objectif 1. De même, Cappelen et alii (2001) reconnaissent que la réforme des aides structurelles a contribué à améliorer l'efficacité des politiques régionales européennes, en termes de croissance et de convergence des pays les plus pauvres. Les auteurs soulignent néanmoins que plusieurs forces de polarisation sont à l'œuvre et que la croissance des régions pauvres reste handicapée par une structure industrielle défavorable, en particulier par un poids important de l'agriculture et l'insuffisance des activités de R & D.

Fayolle et Lécuyer (2000) présentent également un point de vue plus nuancé. Ils montrent que la capacité d'une région retardataire à rattraper est positivement influencée par les fonds

structurels mais qu'elle est fortement conditionnée par l'appartenance nationale. Leurs résultats concluent donc à une certaine contribution de la politique de cohésion à la convergence des régions les plus pauvres mais ils soulignent les problèmes méthodologiques que pose l'exercice. Il est en effet très difficile de distinguer dans les facteurs de ce rattrapage, ce qui est dû aux fonds structurels et ce qui revient à des facteurs plus généraux ou d'autres instruments de politiques économiques. Les auteurs poursuivent : "Le rattrapage apparaîtra corrélé à la distribution des fonds structurels, sans que l'on puisse garantir que ceux-ci en constituent un facteur explicatif, ni que l'on puisse exclure, à l'inverse, qu'ils se réduisent à un effet d'aubaine en faveur de régions dont le rattrapage se serait de toute façon produit".

De plus, les contributions nationales aux fonds structurels influencent largement le coût total des projets et biaisent les montants distribués si bien que l'allocation des fonds n'est parfois plus corrélée avec le niveau de PIB par tête des régions. Ainsi, dans le cas

de l'Italie, les fonds alloués au Sud sont en pourcentage inférieurs aux montants octroyés aux régions du Nord si l'on prend en compte les financements nationaux. Ce biais national a donc pu influencer les résultats des travaux concluant à l'inefficacité des politiques de cohésion sur le rattrapage des régions les plus pauvres (Basile et alii, 2002). En outre, les politiques nationales destinées à soutenir certains secteurs ou certaines industries ont un effet de distorsion qui dans certains cas peut nuire à l'efficacité de la politique de cohésion européenne (Midelfart-Knarvik Overman, 2002).

Au total, il est impossible de conclure de manière catégorique sur l'impact des fonds structurels. De nombreux facteurs entrent en jeu. Si paradoxalement, les disparités régionales ont persisté à une période où l'effort financier a été plus important, il est difficile de savoir quelle serait aujourd'hui la situation des régions bénéficiaires si le dispositif n'avait pas existé. L'efficacité de la politique régionale européenne doit sans doute être améliorée mais la politique de cohésion européenne reste un instrument important de solidarité à l'échelle européenne. La politique de cohésion est désormais établie dans une Europe élargie à terme à douze nouveaux membres. Les nouveaux États membres, en plus d'écarts de développement importants, présentent un certain nombre de spécificités dont les aides structurelles devront tenir compte.

4. L'avenir de la politique de cohésion européenne après l'élargissement

L'Union s'élargit à un ensemble de pays qui a hérité de conditions initiales spécifiques qui pèsent sur l'orien-

tation de la politique régionale. Avant la transition, les pays étaient gouvernés autour d'un système centralisé et les autorités locales ne faisaient que relayer et vérifier la bonne application des décisions prises par l'administration centrale. Elles ne disposaient d'aucun pouvoir de proposition ou de décision en matière de politiques publiques. Les inégalités sociales et régionales étaient par conséquent quasi inexistantes et ne faisaient l'objet d'aucune attention particulière (Bergs, 2001).

Par ailleurs, le commerce des PECO est initialement marqué par une forte spécialisation de type inter-branche. Pendant la période de planification, les productions de biens et services étaient réparties dans le cadre du CAEM auquel participaient tous les pays d'Europe de l'Est à l'exception de la Roumanie. Ainsi, la Bulgarie avait été choisie pour la production de biens mécaniques et l'électronique, la Tchécoslovaquie pour les machines-outils et les biens de consommation... Au niveau régional, cela s'est traduit par la concentration d'activités dans un petit nombre de localisations souvent choisies de manière arbitraire. Ces choix, fondés sur une confiance sans borne dans l'industrie lourde et les économies d'échelle ont rendu de nombreuses régions entièrement dépendantes d'une seule industrie.

La mutation des économies planifiées vers un système de marché a donc eu des effets différents au sein des régions. Celles où étaient implantées les industries lourdes ont particulièrement souffert en termes de revenus et de niveau de vie. Ce type d'activités s'est trouvé dans l'incapacité de s'adapter aux mécanismes de marché et à la concurrence internationale en raison de localisations qui rendaient les firmes peu compétitives. Par ailleurs, elles ne disposaient pas tou-

jours des *inputs* nécessaires et devaient souvent faire face à des coûts de transport élevés. Alors que ces centres industriels faisaient la richesse de ces régions dans l'ancien système, celles-ci ont été frappées plus que d'autres par les tensions économiques et sociales. Les transformations ont donc eu un impact très différent selon les régions et ont très rapidement accéléré les inégalités régionales. Le déclin de ces régions n'a d'ailleurs pas pu être ralenti par la présence d'activités économiques différentes ou par la présence d'un cadre institutionnel solide au niveau local.

Alors que les pays de la cohésion englobent des régions à retard de développement et absorbent une grande partie des fonds structurels dans le cadre du premier Objectif et la totalité du fonds de cohésion, les PECO sont confrontés à la fois à l'effondrement de la production industrielle dans certaines régions et à des zones en grand retard de développement. D'après la typologie proposée par Hallet (1997), trois types de régions peuvent être distingués : les régions à retard de développement, les anciennes régions industrielles et les régions disposant d'un potentiel de développement, les régions plus développées comme les zones urbaines et les régions partageant une frontière avec l'UE à quinze.

Les régions les plus en difficulté sont spécialisées dans l'agriculture et certaines industries traditionnelles. Certaines régions polonaises comptent par exemple plus de 50 % d'emplois agricoles tandis que d'autres, spécialisées dans un petit nombre d'industries comme la métallurgie ou le textile comptent près de 60 % d'emploi industriel. Un potentiel de développement peut être dégagé dans les anciennes régions industrielles et dans les régions qui possèdent un

accès facilité aux marchés européens ou des avantages naturels capables d'attirer des investisseurs. Enfin, les régions les plus développées sont les régions centrales, les centres urbains et les régions qui partagent une frontière commune avec l'Union européenne. La Hongrie répond actuellement à ce schéma. La région située la plus à l'ouest et Budapest attirent l'essentiel des flux d'IDE et concentrent les productions susceptibles d'accélérer des échanges de type intra-branche avec l'UE. Par ailleurs, les régions les moins avancées ont de faibles dotations factorielles et peu de potentiel pour d'autres activités.

La future politique régionale de l'Union élargie dépendra de ces paramètres. Pourtant, les fonds engagés resteront modestes au regard du PIB européen (environ 0,4 %) et en l'absence d'accroissement du budget européen, devront faire l'objet d'une réforme en profondeur pour absorber le choc de l'élargissement. Les nouveaux pays membres ne pourront bénéficier de plus de 4 % du PIB national. En raison de niveaux de développement très en deçà de la moyenne européenne, la quasi-totalité des régions des PECO sont éligibles aux fonds structurels. Depuis le 1^{er} mai 2004, 23 milliards d'euros ont été consacrés aux nouveaux entrants au titre des aides structurelles (fonds structurels et fonds de cohésion) pour la période 2004-2006. Rapporté à la population des dix pays adhérents, le montant s'élève à 105 euros par habitant et par an, ce qui est très inférieur aux montants dont ont bénéficié les pays du sud de l'Europe. Avec 13 milliards d'aide, la Pologne à elle seule reçoit près de la moitié de l'enveloppe. Les fonds structurels s'élèvent à 14 milliards dont 94 % sont absorbés par l'Objectif 1 auquel est éligible la quasi-totalité des régions des pays candidats. Seules Prague,

Bratislava et Budapest ainsi que Chypre dont le PIB par habitant dépasse le seuil de 75 % peuvent prétendre aux Objectifs 2 et 3. La Bulgarie et la Roumanie dont les adhésions ne sont pas prévues avant 2007 continuent de bénéficier du fonds de pré-adhésion.

La grande inconnue concerne l'après 2006. Si les règles actuelles sont maintenues, les montants des aides structurelles deviennent considérables. À budget constant, des réallocations sont nécessaires au détriment des bénéficiaires actuels. En outre, certaines régions actuellement bénéficiaires ne le seront plus par un simple effet arithmétique, la moyenne du PIB par tête des 15 étant supérieure à la moyenne du PIB par tête d'une Union à 27 ou 28 membres. C'est le cas par exemple du Hainaut en Belgique, des Asturies en Espagne ou de la Martinique en France.

Différentes options peuvent être choisies pour la définition de la politique de cohésion européenne après 2006 mais aucune n'est vraiment satisfaisante (Begg, 2003) :

- Premièrement, la concentration de l'effort sur les nouveaux États membres, plus retardataires que les membres de l'Union à quinze. La proposition du rapport Sapir (2003) s'inscrit dans cette logique. Un fonds de cohésion prendrait le relais du système actuel concentré sur des actions de rattrapage en faveur des nouveaux entrants uniquement. Les membres actuels ne recevraient plus aucune aide structurelle et l'objectif de réduction des disparités régionales ne relèverait plus que des politiques régionales nationales. Ceci pose principalement deux types de problèmes. Le premier est d'ordre politique, les contributeurs nets au budget européen auraient le sentiment de payer

pour les nouveaux adhérents uniquement et de ne recevoir aucune contrepartie à leur effort financier. Le second est d'ordre institutionnel, l'objectif de réduction des disparités régionales est une obligation inscrite dans les traités fondateurs ; il ne serait plus mis en œuvre avec la suppression des fonds structurels.

- Deuxièmement, conserver l'Objectif 1 qui, de fait, serait concentré sur les régions des nouveaux adhérents et refondre l'Objectif 2 en proposant des aides structurelles à la carte en fonction des difficultés spécifiques de chaque région est une orientation qui a la préférence de la Commission. Les difficultés intrinsèques à chaque région trouveraient ainsi un support, cela permettrait d'orienter la politique régionale vers les objectifs fixés à Lisbonne. Toutefois, en l'état actuel du budget européen, le partage de l'enveloppe entre les régions accentuerait l'effet de saupoudrage des fonds qui risquent d'avoir une efficacité très limitée.

- L'augmentation du budget consacré à l'effort de cohésion est une troisième piste qui reste largement utopique. Cela permettrait de relever le seuil d'éligibilité à l'Objectif 1, en l'alignant par exemple sur le seuil de 90 % du fonds de cohésion. Ainsi, les régions qui bénéficient actuellement des fonds structurels et qui risquent d'en être privées par l'effet statistique, sans que leur situation ait été modifiée resteraient éligibles aux aides européennes (Mazier, 2003). Avec le maintien d'un plafond budgétaire à 1,14 % du PIB de l'Union, le maintien des aides pour l'ensemble des bénéficiaires actuels posera des difficultés budgétaires importantes. Il est peu probable que le budget européen soit augmenté alors que beaucoup de pays membres rencontrent des difficultés à

respecter les critères du Pacte de stabilité. Il est difficile là encore de demander aux contributeurs nets un effort supplémentaire. Dans ces conditions, il serait plus raisonnable d'envisager la création de nouveaux fonds structurels pour les nouveaux adhérents aux côtés des fonds structurels et fonds de cohésion actuels qui seraient renégociés.

- La dernière option consiste à "renationaliser" la politique régionale. C'est l'esprit de la réforme proposée par le rapport Sapir. C'est également l'esprit de l'alternative proposée par Begg (2003) avec toutefois une différence importante, l'Union ne renoncerait pas à son objectif de réduction des disparités régionales. Ce qui est proposé est une application à la politique régionale de la méthode ouverte de coordination (MOC) déjà adoptée dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale. La MOC établit des objectifs communs et des lignes directrices au niveau communautaire mais laisse aux États membres le soin de décider de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales. Les pays riches pourraient adopter une approche semblable pour leur politique de cohésion tandis que l'Union concentrerait l'effort sur ses membres les plus retardataires. En pratique, des cibles ou des objectifs seraient définis et surveillés par la Commission et les gouvernements nationaux s'engageraient à respecter ces objectifs et mettraient en œuvre les mesures appropriées. Le problème majeur d'un tel dispositif est qu'il repose sur la seule volonté des États nationaux de s'engager sur des objectifs communs et qu'aucun mécanisme d'incitation ou aucune contrainte n'est imposée pour qu'un gouvernement accepte effectivement de respecter les engagements pris.

L'objectif de cohésion est une obligation inscrite dans les traités fondateurs. Les fonds structurels sont dési-

gnés comme l'instrument principal de cet objectif. Ce qui est ouvert au débat, c'est leur architecture, leur volume, leur cible et la manière dont ils sont mis en œuvre. Certains choix seront à faire : faut-il privilégier la croissance nationale via le fonds de cohésion au détriment du développement régional ? Qu'est-ce qui doit être pris en charge au niveau européen et quel est le rôle des États membres ? Enfin, quel soutien aux bénéficiaires actuels qui deviendront inéligibles à l'Objectif 1 ? D'ores et déjà, on sait qu'ils ne subiront pas une suppression brutale des crédits mais progressive avec la mise en place d'une période transitoire. Dans ses propositions budgétaires (Commission européenne (2004a) et dans le troisième rapport sur la cohésion (Commission européenne, 2004b), la Commission souhaite maintenir la politique de cohésion à hauteur d'un tiers du budget européen et l'inscrire dans la stratégie globale d'amélioration de la compétitivité définie à Lisbonne. Aux trois objectifs actuels des fonds structurels devraient se substituer trois grandes priorités : **1.** la convergence des pays et des régions les moins développés, y compris celles qui subissent "l'effet statistique" (78 % des montants) ; **2.** la compétitivité et l'emploi des pays et régions qui subissent des handicaps ou des restructurations (18 % des montants). L'effort sera partagé entre les États membres et la Commission ; **3.** la coopération transfrontalière (4 % des montants). L'enveloppe globale reste soumise aux aléas des négociations entre les États membres.

Conclusion et propositions

La poursuite du processus de concentration des activités autour de quelques régions dans chacun des pays européens et la persistance

d'asymétries fortes dans la spécialisation des nations entre le noyau dur de l'Europe et ses périphéries justifient l'existence d'instruments de redistribution budgétaires développés à l'échelon européen. Pourtant, les aides non ciblées du type "fonds structurels" ont pu renforcer le verrouillage des régions en difficultés dans des structures d'activités inadaptées. La politique régionale européenne est apparue relativement impuissante à s'opposer à l'accroissement des disparités régionales à l'intérieur des pays membres. En conséquence, des politiques régionales inadaptées visant à maintenir la répartition des activités, sans mettre en œuvre les conditions d'amélioration de leur environnement en matière de qualifications ou d'infrastructure peuvent paradoxalement accroître les tendances à la polarisation qu'elles cherchent à éviter.

Toutefois, laisser faire les polarisations infra-nationales peut être dangereux pour "l'équilibre sociétal" : le déséquilibre croissant entre les villes et les banlieues défavorisées, le dualisme des systèmes scolaires et de formation, la persistance du chômage et de la pauvreté pour les catégories exclues même en période de reprise économique s'avèrent plus coûteux à terme que les bénéfices attendus de l'efficacité de l'agglomération des activités. Par ailleurs, les inégalités croissantes entre régions dans l'attraction des activités intensives en connaissance, en particulier celle des firmes multinationales peut conduire à une concurrence accrue entre les territoires.

Par conséquent, on peut retenir de manière large les recommandations suivantes :

- Les politiques fondées sur la seule logique de course à l'attractivité des entreprises peuvent nuire à la stabilité

des avantages de la région. Tournées essentiellement vers la baisse des charges des entreprises, elles contribuent au verrouillage des régions dans des spécialisations fragiles au lieu de faciliter leur insertion dans une logique d'économie nouvelle. Or, il existe des centres d'excellence qui reposent sur un savoir-faire, des compétences spécifiques qu'il convient de bien identifier et donc de renforcer.

- La politique des régions devrait ainsi mieux doser le poids des mesures favorisant, d'une part, l'attractivité de type "compétitivité-prix" tournées vers les entreprises et d'offre de logistique et, d'autre part, les politiques visant le développement et l'amélioration des facteurs ou des compétences spécifiques locales.

- Développer et maintenir ces compétences n'exige pas pour autant l'instauration de très faibles impôts sur les bénéfiques mais plutôt la mise en œuvre d'une structure fiscale permettant un lien clair entre les impôts acquittés par les firmes et les bénéfices qu'elles tirent de leur localisation (infrastructures, services publics de qualité...).

Bibliographie

AMITI (M.), "Specialization Patterns in Europe", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 135(4), p. 573-593, 1999.

ATURUPANE (C.), DJANKOV (S.) et HOEKMAN (B.), *Determinants of Intra-Industry Trade Between East and West Europe*, World Bank, document de travail n° 1 850, 1997.

BAILLY (F.), MOUHOU (E.-M.), OUDINET (J.), "Union européenne : les nouvelles dynamiques migratoires : relance et complexification", *Chronique Internationale de l'IRE*, n° 84, IRES, Noisy-le-Grand, 2003.

- BASILE (R.), DE NARDIS (S.) et GIRARDI (A.), *Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union*, Institute for Studies and Economic Analyses (ISAE), Rome, 2002.
- BOLDRIN (M.) et CANOVA (F.), "Europe's Regions : Income Disparities and Regional Policies", *Economic Policy*, n° 32, p. 207-253, 2001.
- CAPPELEN (A.), CASTELLACCI (F.), FAGERBERG (J.) et VERSPAGEN (B.), *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, TIK, document de travail, université d'Oslo, 2002.
- BERGS (R.), *EU Regional and Cohesion Policy and Economic Integration of the Accession Countries*, note présentée à la conférence sur les transitions régionales, université de Gdansk, septembre 2001.
- BEGG (I.), "Complementing EMU : Rethinking Cohesion Policy", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n° 1, p. 161-179, 2003.
- BOLDRIN (M.) et CANOVA (F.), "Europe's Regions : Income Disparities and Regional Policies", *Economic Policy*, n° 32, p. 207-253, 2001.
- BOILLOT (J.-J.), *L'Union européenne élargie, un défi économique pour tous*, La Documentation française, 2003.
- BRÜLHART (M.), "Evolving Geographical Specialisation of European Manufacturing Industries", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 137, n° 2, p. 215-243, 2001.
- BRÜLHART (M.) et TORSTENSSON (J.), *Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union*, CEPR Discussion Paper n° 1 435, 1996.
- CAPPELEN (A.), CASTELLACCI (F.), FAGERBERG (J.) et VERSPAGEN (B.), *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, TIK, document de travail, université d'Oslo, 2002.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Economica, 1999.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Building Our Common Future, Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM (2004) 101 final, 10 février 2004a.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Un nouveau partenariat pour la cohésion, convergence, compétitivité, coopération : troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, DG-XII, 18 février 2004b.
- CONSEIL EUROPÉEN DE BERLIN, *Conclusions de la présidence*, mars 1999.
- DUPUCH (S.) et MAZIER (J.), "Mobilité du capital et spécialisation en Union européenne", *Revue Économique*, p. 491-502.
- EMERSON et alii, *One Market, One Money*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- FAYOLLE (J.) et LÉCUYER (A.), "Croissance régionale, appartenance nationale et fonds structurels. Un bilan d'étape", *Revue de l'OFCE*, 73, 2000.
- FINGER (J.-M.) et KREININ (M.), "A Measure of 'Export Similarity' and its Possible Uses", *The Economic Journal*, vol. 89, p. 905-912, 1979.
- FONTAGNÉ (L.), FREUDENBERG (M.) et PÉRIDY (N.), *Intra-Industry Trade and the Single Market : Quality Matters*, CEPR Discussion Paper n° 1 953, 1998.
- FONTAGNÉ (L.), FREUDENBERG (M.) et ÜNAL-KEZENCI (D.), "Trade in Technology, and Quality Ladders : Where do EU Countries Stand ?", *Journal of Development Planning Literature*, 14 (4), p. 527-548, 1999.
- FRANKEL (J.) et ROSE (A.), "The Endogeneity of Optimum Currency Criteria", *Economic Journal*, vol. 108, p. 1 009-1 025, 1998.

- FREUDENBERG (M.) et LEMOINE (F.), "Les Pays d'Europe centrale et orientale dans la division du travail en Europe", *Économie Internationale*, n° 80, quatrième trimestre 1999.
- GARELLA (P.), "Fusions et acquisitions dans l'industrie européenne", *Revue de l'OFCE*, n° 29, p. 185-219, 1989.
- GUERRIERI (P.), "Patterns of National Specialisation in the Global Competitive Environment" in ARCHIBUGIE (D.), HOWELLS (J.) et MICHIE (J.), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge University Press, 1999.
- HALLET (M.), *National and Regional Development in Central and Eastern Europe : Implications for EU Structural Assistance*, Economic Papers, n° 120, DG-II Economy and Finance, march 1997.
- HANAUT (A.), LOUFIR (R) et MOUHOUD (E.-M.), "La convergence structurelle européenne : rattrapage technologique et commerce intra-branche", *Économie Appliquée*, n° 1, 2001.
- HEL-THELIER (S.) et MAURICE (J.), "L'élargissement de l'Union européenne", in *Questions Européennes*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 27, La Documentation française, 2000.
- KRUGMAN (P.), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991.
- LALLEMENT (R.), MOUHOUD (E.-M.) et PAILLARD (S.), "Polarisation et internationalisation des activités d'innovation : incidences sur la spécialisation technologique des nations", *Région Développement*, n° 16, 2003.
- MARTIN (P.), "Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe ?", *The World Economy*, p. 757-773, 1999.
- MAZIER (J.), *Politiques macro-économiques et politiques structurelles en Europe : enlèvement ou soutien à la croissance ?*, document de travail CEPN, n° 2003-14, université de Paris-Nord, 2003.
- MIDELFART-KNARVIK (K.-H.) et OVERMAN (H.), "Delocation and European Integration, Is Structural Spending Justified?" *Economic Policy*, n° 35, p. 321-359, 2002.
- MIDELFART-KNARVIK (K.-H.), OVERMAN (H.), REDDING (S.) et VENABLES (A.-J.), "Integration and Industrial Specialisation in the European Union", *Revue Économique*, 53(3), p. 469-481, 2002.
- OST, *Science et Technologie, indicateurs*, Economica, 1998, 2000, 2001, plusieurs éditions.
- PACI (R.) et USAI (S.), "Technological Enclaves and Industrial Districts : An Analysis of the Regional Distribution of Innovative Activity in Europe", *Regional Studies*, vol. 34(2), 2000.
- PAVITT (K.), "Sectoral Patterns of Technical Change : Towards a Taxonomy and a Theory", *Research Policy*, n° 13, p. 343-373, 1984.
- PUGA (D.), "European Regional Policy in Light of Recent Location Theories", *Journal of Economic Geography*, vol. 2 (4), p. 372-406, 2002.
- SAPIR (A.), *An Agenda for a Growing Europe*, rapport d'un groupe d'étude indépendant au président de la Commission européenne, juillet 2003.

DEUXIÈME PARTIE

Yvette Lazzeri,
chercheuse
au GREQAM/CNRS

Vulnérabilité des zones d'emploi au commerce international

Cette note prend appui sur une étude, réalisée dans le cadre du groupe de projet *Perroux*, relative à l'impact sur l'emploi du commerce international à un niveau géographique fin (les zones d'emploi de l'INSEE).

Le commerce international tend à accentuer les restructurations intersectorielles en accélérant le désengagement relatif des secteurs les plus intensifs en main-d'œuvre au bénéfice des secteurs de plus haute technologie, généralement plus capitalistiques et nécessitant une main-d'œuvre qualifiée. Le travail qualifié est plus abondant en France que chez ses partenaires commerciaux puisque le solde net en emplois des échanges est déficitaire pour le travail non qualifié et excédentaire pour le travail qualifié. Toutefois, le déclin des secteurs concurrencés ne se produit que lorsque les entreprises ne parviennent pas à compenser, par une productivité supérieure, la compétitivité-coût des pays à bas salaire ou à échapper à cette dernière en différenciant leurs produits. Les efforts d'adaptation des entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, qui se traduisent par la recherche de gains de productivité ont aussi un impact négatif sur l'emploi et en particulier sur l'emploi non qualifié. Les échanges internationaux, l'élévation du niveau moyen des qualifications et le progrès technique concourent à modifier l'utilisation et la rémunération relative du travail qualifié mais il est difficile de les mesurer séparément car seule leur résultante est connue. Divers travaux témoignent que le déficit, en termes d'emplois, des échanges industriels avec les pays en développement est concentré sur les emplois les moins qualifiés bien que d'ampleur limitée

en regard des problèmes d'emploi et de chômage en France, avec des effets nets sur l'emploi sensiblement négatifs dans des branches d'activités particulières et notamment dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que ceux du textile, de l'habillement, du bois, du meuble et du cuir.

La question est de savoir s'il existe des effets différenciés du commerce extérieur, selon les territoires. Les espaces spécialisés dans des produits nécessitant beaucoup de main-d'œuvre ouvrière et notamment non qualifiée devraient voir leurs emplois menacés par l'expansion d'une offre étrangère compétitive et substituable. Deux stratégies sont envisageables pour survivre lorsque la compétitivité-coût n'est plus assurée et que la concurrence se fait par les prix. L'entreprise peut soit délocaliser tout ou partie de la production, soit investir dans de nouvelles technologies de production. Ces solutions sont néfastes à l'emploi. À l'opposé, certains bassins d'emploi pourraient bénéficier d'une croissance de l'emploi tirée par les exportations. L'évolution du commerce extérieur peut donc accroître les inégalités spatiales, accélérant le chômage dans certaines zones et le dynamisme économique dans d'autres.

Cette note a pour objet de rendre compte de la situation des zones d'emploi au regard du commerce extérieur, à savoir :

– apprécier la sensibilité des zones d'emploi au commerce international, en mettant plus particulièrement l'accent sur la représentation et l'évolution des "points forts" et des "points faibles" dans l'appareil productif local ;

– repérer ensuite les sites “à risque” pour l’emploi à moyen terme, en introduisant un critère de main-d’œuvre. L’objet est de repérer les industries de main-d’œuvre, celles pour lesquelles le risque pour l’emploi est le plus grand. De nombreux travaux mettent en effet en évidence que les emplois d’ouvriers et en particulier la catégorie la moins qualifiée ont été les plus touchés par les restructurations industrielles et les plus exposés à la concurrence internationale.

La méthode adoptée consiste à projeter au niveau local les caractéristiques d’activités nationales. Cette projection mécanique bien que portant sur une nomenclature fine d’activités (311 activités industrielles) peut masquer des réalités locales très différentes. L’analyse porte en effet sur une logique de produits/activités et non sur une logique d’entreprises et donc de comportements individuels. Ainsi d’une unité à l’autre et bien que produisant le même type de produit, l’impact du commerce international sur l’emploi peut différer, en liaison avec les technologies utilisées, l’organisation interne, les modes de gestion de la main-d’œuvre et de façon plus générale la culture d’entreprise. Cependant, l’absence de données statistiques spatialisées sur les produits échangés ne permet pas d’autre construction. Ces réserves impliquent que les résultats présentés doivent être interprétés avec prudence et ne peuvent constituer qu’un éclairage sur la situation des zones.

1. Prédominance et renforcement des “points forts” dans le tissu industriel national

Le degré d’exposition des activités au commerce international est déterminé selon la méthode de Delattre (INSEE, 1983) qui croise le taux de couverture

[$TC = \text{exportations/importations}$] et le taux d’internationalisation [$TI = TE + (1-TE)*TP$, avec TE (taux d’exportation = $\text{exportations/production}$) et TP (taux de pénétration du marché intérieur = $\text{importations/consommation}$)]. Les données mobilisent deux sources statistiques : l’équilibre ressources-emplois (ERE) des produits de la Comptabilité nationale et l’Enquête annuelle d’entreprises du SESSI en NAF 700.

Quatre catégories d’activités peuvent être distinguées selon leur type d’insertion dans les échanges avec l’extérieur :

- les activités peu exposées se caractérisent par des échanges faibles ou nuls ($TI = 20\%$). Elles occupent 22,4 % de l’emploi industriel ;
- les activités équilibrées sont exposées au commerce extérieur ($TI > 20\%$) avec une couverture modérée des importations par les exportations ($80\% = TC = 120\%$). Elles représentent 25,1 % de l’emploi industriel ;
- les “points forts” (30,8 % de l’emploi industriel) se caractérisent par une grande ouverture au commerce international ($TI > 20\%$) mais les exportations couvrent largement les importations ($TC > 120\%$) ;
- les “points faibles” (21,7 % de l’emploi industriel) sont les activités les plus exposées, avec des échanges importants ($TI > 20\%$) et une faible couverture des importations par les exportations ($TC < 80\%$).

De façon générale, les “points forts” sont prédominants (près de 31 % des emplois industriels, près de 4 % de l’emploi total) et se renforcent depuis 1994 (+ 2 % par an). À l’opposé, l’emploi dans les “points faibles” diminue (- 1,5 % par an).

C'est dans les activités équilibrées que les mouvements sont les plus importants. En règle générale, les basculements se font dans la catégorie supra ou infra. Il est rare que les mouvements concernent les extrêmes (un "point fort" via un "point faible" ou inversement).

2. Concentration géographique des "points forts", plus grande diffusion des "points faibles"

En 2001, 42 % des zones d'emploi (soit 144 sur 341 zones d'emploi, Corse non comprise) ont une proportion d'emplois dans les "points forts" supérieure à celle de la France et pour 13,5 % (soit 46 zones) la représentation est deux fois plus importante. Ces zones sont largement localisées dans la moitié nord de la France. Dans le sud, seules figurent quelques zones isolées (Étang-de-Berre en PACA, Lavelanet en Midi-Pyrénées).

Le nombre de zones spécialisées dans les "points faibles" est par contre nettement supérieur (191 zones dont 74 présentent une spécialisation supérieure à 2). L'ensemble du territoire est couvert, même si la partie nord reste majoritaire du fait de sa plus forte industrialisation.

De plus, si le nombre de zones spécialisées en "points faibles" reste stable par rapport à 1994, celui des zones spécialisées en "points forts" se réduit (elles étaient 159 en 1994).

3. De 1994 à 2001, des zones d'emploi en majorité "gagnantes"

La moitié des zones d'emploi (170 zones) connaissent une hausse significative de l'emploi dans les "points

forts" (plus de 5 %). À l'opposé, 40 % (soit 138 zones) voient leur emploi diminuer dans cette catégorie.

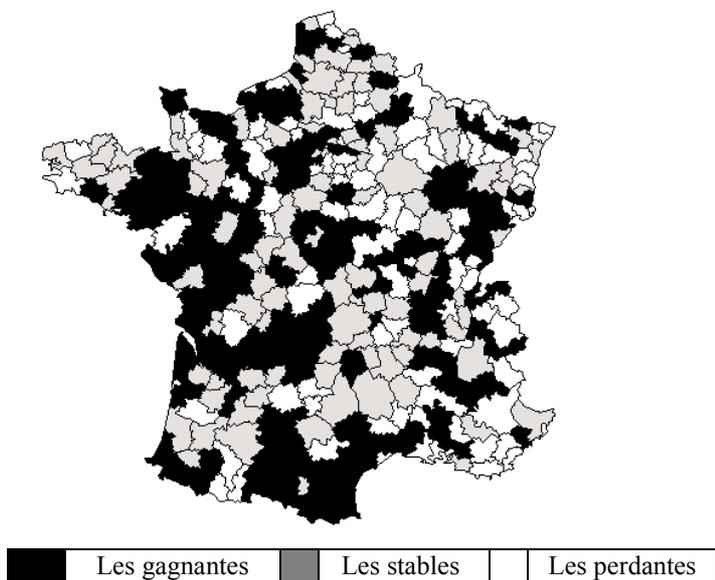
La comparaison de ces évolutions avec celle du rapport "points forts/points faibles" permet de dégager neuf catégories de zones, dont deux grands types (contenant les deux tiers des zones d'emploi) s'opposent, les "gagnantes" et les "perdantes" (cf. figure n° 1). Les premières occupant deux fois plus d'emplois que les secondes : dans les 141 zones d'emploi "gagnantes", l'emploi dans les "points forts" s'accroît et le rapport "points forts/points faibles" évolue favorablement avec une croissance plus rapide des premiers.

Près de la moitié de ces zones peuvent être qualifiées de dynamiques et attractives, comme en témoigne la croissance élevée de l'emploi (supérieure à 1,6 % l'an). Pour cinq d'entre elles, l'emploi augmente de plus de 5 % : Briey (Lorraine), Roissy (Île-de-France), Aix-en-Provence (PACA), Saint-Nazaire, Vendée-Ouest (Pays de Loire), Vitré (Bretagne).

D'autres zones sont par contre en situation plus contrastées, accusant une forte baisse de l'emploi. Parmi les plus significatives (avec des pertes de plus de 3,8 % l'an), on peut citer Paris, Boulogne (Île-de-France), Saint-Amand, Chinon (Centre), Alençon (Basse-Normandie), Tulle (Limousin). Ce résultat peut très probablement être attribué à une stratégie de recherche de gains de productivité des activités présentes dans ces territoires.

96 zones d'emploi "perdent" : l'emploi dans les "points forts" diminue et ces derniers perdent du terrain au profit des "points faibles". Une trentaine sont marquées par une forte dégradation de l'emploi et peuvent être considérées comme des zones en crise. Sept

Figure n° 1
Trois types de zones d'emploi



d'entre elles affichent des pertes de grande ampleur (plus de 2,8 % de pertes en moyenne annuelle) : Ganges-le-Vigan, Bagnols-sur-Cèze (Languedoc-Roussillon), Soissons (Picardie), Étampes (Île-de-France), Ambert (Auvergne), Cahors (Midi-Pyrénées), Sud-Ouest Champenois (Champagne).

Une vingtaine de zones sont par contre dans une situation plus favorable. Malgré une structure d'activités fragiles au regard du commerce international, l'emploi croît significativement, avec des taux de plus de 1,7 % l'an, voire supérieurs à 4 % dans quatre zones : Draguignan, Apt (PACA), Lagny-sur-Marne (Île-de-France), Gien (Centre).

4. Commerce extérieur et territoires : une menace limitée sur l'emploi

Le "degré de risque" des activités est défini à partir de trois critères : **1.** le degré d'ouverture au commerce inter-

national mesuré selon la méthode Delattre présentée précédemment ; **2.** l'importance de la main-d'œuvre ouvrière et des ouvriers non qualifiés dans l'emploi industriel ; **3.** l'évolution face à la concurrence internationale appréciée par la croissance du taux de couverture sur la période 1994-2001.

La combinaison de ces critères permet de dégager cinq types d'activités :

- les activités à risque très élevé (31 branches, 8 % de l'emploi industriel) regroupent des "points faibles", une représentation de la main-d'œuvre ouvrière (qualifiée ou non) supérieure à la moyenne nationale, une évolution défavorable du taux de couverture ;
- les activités à risque élevé (67 branches, 12,5 % de l'emploi industriel) concernent :
 - des "points faibles", une surreprésentation de la main-d'œuvre ouvrière,

une évolution favorable du taux de couverture,

- des “points faibles”, à prédominance d'un personnel qualifié non ouvrier, une évolution défavorable du taux de couverture ;

– les activités à risque moyen (80 branches, 22,6 % de l'emploi industriel) comprennent :

- des activités équilibrées avec une sureprésentation de la main-d'œuvre ouvrière, quelle que soit l'évolution du taux de couverture,

- des “points faibles”, une main-d'œuvre qualifiée fortement représentée et une évolution favorable du taux de couverture ;

– les activités à risque faible (63 branches, 28,2 % de l'emploi industriel) sont composées :

- des activités équilibrées avec une sous-représentation de la main-d'œuvre ouvrière, quelle que soit l'évolution du taux de couverture,

- des “points forts”, une main-d'œuvre ouvrière sureprésentée (qualifiée ou non), une évolution favorable du taux de couverture,

- des “points forts”, une sous-représentation de la main-d'œuvre non qualifiée, une évolution défavorable du taux de couverture ;

– les activités à risque quasi nul (70 branches, 28,7 % de l'emploi industriel) regroupent :

- des “points forts” à sous-représentation de main-d'œuvre ouvrière et/ou non qualifiée, une évolution favorable du taux de couverture,

- des activités peu exposées.

Globalement, les activités à risque très élevé et élevé donc susceptibles d'engendrer une fragilité des territoires à court-moyen terme rassemblent en 2001 618 000 emplois, soit 20,5 % de l'emploi industriel. À l'opposé, les activités à risque faible et nul occupent une part plus importante, avec 1 717 000 emplois, soit près de 56,8 % de l'emploi industriel.

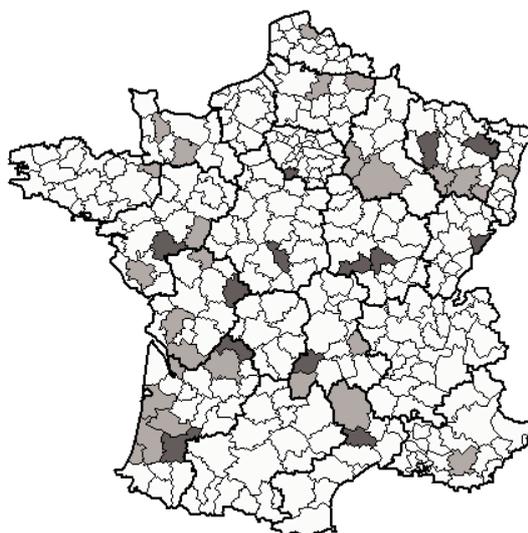
5. Des sites menacés, en nombre limité et géographiquement dispersés

La relative “menace” du commerce international sur les zones d'emploi peut être déterminée en comparant deux données : la proportion dans l'emploi industriel des activités à risque très élevé et la part des activités à risque très élevé rapportée à la proportion d'activités à risque nul. Si ces dernières sont représentées en proportion importante, voire supérieure à celle des activités à risque très élevé, on peut supposer qu'elles “amortiront” des chocs éventuels.

Les zones considérées les plus menacées présentent une proportion d'activités à très haut risque supérieure à la moyenne nationale (8,4 %) ainsi qu'un rapport d'activités à risque très élevé et à risque nul supérieur à l'unité. Ces zones, au nombre de 40 (cf. figure n° 2), occupent 276 000 emplois industriels (soit 6,8 % de l'emploi national).

13 d'entre elles figurent au plus haut niveau de menace avec un tiers de l'emploi appartenant à des activités à haut risque et une très faible représentation d'activités à risque nul : Ganges-le-Vigan (Languedoc-Roussillon), Étampes (Île-de-France), Autun,

Figure n° 2
Les 40 zones d'emploi menacées en 2001



13 zones les plus menacées

27 zones menacées

Decize (Bourgogne), Morteau (Franche-Comté), Mont-de-Marsan Est des Landes, Nord-Est de la Dordogne (Aquitaine), Mauriac (Auvergne), Sarrebourg, Commercy (Lorraine), Issoudun (Centre), Montmorillon (Poitou-Charentes), Choletais (Pays de Loire).

On peut noter que les zones menacées sont, pour la plupart, relativement dispersées dans le territoire régional hormis en Aquitaine et en Lorraine, où l'on observe une relative concentration des territoires menacés.

À l'opposé, 99 zones semblent peu menacées. Elles combinent une proportion d'activités à risque nul supérieure à la moyenne nationale, et un rapport activités à haut risque et risque nul inférieur à la moyenne nationale. Elles recouvrent près de 1,4 million d'emplois industriels (soit 35 % des emplois nationaux). Parmi elles, 15 zones, situées dans la moitié sud de la France, se caractérisent par une quasi-absence de risque avec plus de 50 % d'emplois dans des activités à risque

nul : Salon-de-Provence, Étang-de-Berre, Briançon (PACA), Dompierre, Gannat, Brioude (Auvergne), Saintonge Maritime (Poitou-Charentes), Saint-Nazaire (Pays de Loire), Vallée-de-l'Arve (Rhône-Alpes), Cherbourg (Basse-Normandie), Narbonne (Languedoc-Roussillon), Bordeaux-Médoc, Agen (Aquitaine), Toulouse (Midi-Pyrénées), Brive (Limousin).

Conclusion

Les effets de l'ouverture croissante de la France aux échanges internationaux ne peuvent être lus d'un seul point de vue macro-économique et au niveau national. Les disparités territoriales soulignées militent pour une approche localisée : certaines zones paraissant plus favorisées que d'autres face à la concurrence internationale.

Au total, les "points forts" occupent en France près d'un tiers de l'emploi industriel et se renforcent dans la décennie 1990. Par ailleurs, moins d'un quart de l'emploi industriel en

France (et moins de 3 % de l'emploi total) appartient à des activités à risque très élevé et élevé. Corrélativement, les territoires peu menacés sont en nombre et emplois largement supérieurs aux zones d'emplois menacées. Autant d'éléments qui témoignent de la bonne capacité d'adaptation de la France aux évolutions du commerce extérieur.

Même si les zones les plus menacées sont en petit nombre, la perspective de l'expansion du commerce international rend encore plus nécessaire que par le passé une politique d'aménagement porteuse de solidarité spatiale, tout en accompagnant et favorisant le renforcement de l'attractivité des espaces les plus dynamiques.

TROISIÈME PARTIE

Charles-Albert Michalet,
professeur émérite
à l'université
de Paris-Dauphine

Délocalisations : une nouvelle grande menace industrielle ?

Depuis le début de 2004, l'impact négatif des délocalisations hante les esprits. L'inquiétude s'est récemment amplifiée avec l'extension des délocalisations non seulement aux activités industrielles intenses en travail non qualifié mais aussi à celles intenses en connaissances, comme la production de logiciels ou les activités de *back office* des banques d'investissement. Les différents représentants du pouvoir politique des pays les plus industrialisés se mobilisent, toutes tendances politiques confondues.

Une telle unanimité des prises de position concernant l'impact sur les économies d'origine intrigue. Elle tient largement à ce que le phénomène de la délocalisation est mal circonscrit. D'une part, il est souvent confondu avec les effets du progrès technique ou avec ceux de l'ouverture des économies. De l'autre, il est identifié aux investissements directs à l'étranger des firmes alors qu'il n'y a pas nécessairement d'identité entre ces derniers et des opérations de délocalisation. Enfin, l'appréciation des conséquences des délocalisations continue à être effectuée dans le cadre trop étroit des territoires nationaux. Pour tenter d'avoir une vision plus claire, il n'est donc pas inutile de proposer pour commencer une définition précise de la délocalisation.

Une opération de délocalisation doit réunir au moins trois caractéristiques. D'abord, le transfert spatial de certaines unités de production de biens et services de leur pays d'origine vers le(s) pays d'implantation. Ensuite, l'exportation des biens et services dont la production a été délocalisée

vers le pays d'origine. Enfin, la fermeture, selon des délais variables, des unités de production restées dans le pays d'origine et dont l'activité a été déplacée à l'étranger. Cette dernière phase est la caractéristique essentielle du phénomène. En son absence, on se trouve dans le cas de figure classique de l'IDE.

La compréhension de la dynamique du phénomène exige de prendre en compte deux dimensions supplémentaires. En premier lieu, les délocalisations s'inscrivent dans les stratégies des firmes multinationales. Elles constituent l'une des modalités de leur expansion à l'étranger. Encore une fois, elle peut reposer sur un investissement direct à l'étranger mais il n'y a pas forcément concomitance. D'une part, la très grande majorité des IDE ne correspondent pas des opérations de délocalisation mais à des objectifs d'accroissement de parts sur le marché mondial ou d'accès à de nouvelles technologies. En revanche, il existe des cas de délocalisation qui ne reposent pas sur un IDE, ainsi en va-t-il des procédures d'externalisation. En second lieu, il ne faudrait pas oublier que le choix de la délocalisation exige pour devenir effectif une relocalisation, donc l'existence de territoires attractifs. Territoires au pluriel car la délocalisation ne vise pas des espaces nationaux mais plutôt des sites à l'intérieur de ces derniers. En conséquence, elle va avoir un impact inégal sur la localisation des activités économiques, à la fois dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine. Finalement, c'est donc la combinaison, d'une part, des diverses stratégies des multinationales

nales et, de l'autre, de l'attractivité différenciée des territoires qui permet de construire une typologie des délocalisations.

1. Une typologie des délocalisations

La dialectique stratégies/attractivités permet de distinguer trois types de délocalisation : une délocalisation horizontale ou Nord-Nord ; une délocalisation verticale de substitution, principalement Nord-Est et, enfin, une délocalisation verticale de complémentarité ou Nord-Sud.

- La délocalisation Nord-Nord se développe dans le cadre des pays les plus industrialisés, ceux de la Triade. Cette zone attire une proportion écrasante du total des IDE, y compris les IDE français. Ils prennent principalement la forme d'opérations de rachats ou de fusions-acquisitions. Celles-ci peuvent induire des délocalisations à l'issue de la phase où le nouvel acquéreur entreprend de rationaliser son nouveau portefeuille d'activités. L'identification des doubles emplois dans la production de certains biens et de services conduira à concentrer celle-ci dans l'unité la plus efficiente du groupe et à exporter vers les autres filiales. Les unités devenues inutiles seront liquidées. Dans ce cas, la délocalisation est donc le résultat d'un processus de restructuration qui vise à optimiser la rentabilité financière du groupe.

- La délocalisation verticale de substitution va porter en premier lieu sur des unités de production de biens ou services situées dans des secteurs qui ont atteint la phase de la maturité sur le cycle international du produit. Les produits concernés sont standardisés, l'avantage technologique des pays d'origine a disparu et les exportations

sont devenues difficiles, la concurrence repose sur une compétitivité-prix. Pour allonger la durée de vie de ces biens il est nécessaire de délocaliser leur production dans des pays dont l'offre de localisations, l'attractivité, est adaptée, c'est-à-dire capable d'absorber la quasi-totalité de la chaîne de valeur. Pour cela, ils doivent avoir des capacités industrielles performantes et des ressources humaines bon marché mais dont la formation et le savoir-faire sont élevés. Parmi les économies émergentes, dans le cadre européen, les PECO sont bien placés pour accueillir ce type de délocalisation technique qui porte principalement sur des industries comme la mécanique, l'automobile, les biens d'équipement, la chimie... Leur compétitivité sur le marché mondial sera ainsi renforcée.

- La délocalisation verticale de complémentarité ne porte pas sur la totalité de la chaîne de valeur d'un produit comme dans le cas précédent, mais seulement sur certains segments de cette dernière. Elle ne porte pas non plus nécessairement sur les produits ayant atteint le stade de la maturité. Des firmes dans des secteurs à haute technologie peuvent décider de délocaliser ou d'externaliser certaines de leurs activités afin de réduire leurs coûts unitaires à travers l'accès à des "blocs de connaissance" ² pour faire faire par leurs filiales et aussi, et de plus en plus, par des partenaires locaux avec leur assistance technique. Il s'agit d'une logique d'"outsourcing" qui s'insère dans une logique de délocalisation cognitive. Elle n'implique pas la disparition des firmes concernées dans le pays d'origine. Au contraire, du fait de la délocalisation, celles-ci pourront mieux résister à la concurrence mondiale et, éventuellement, augmenter leur part de marché. Les territoires attractifs pour ce type de délocalisation n'ont

(2) MOATI (P.) et MOUHOUD (E.-M.), "Division du travail coordination et localisation internationale", in *Connaissance et Mondialisation, Economica, 2000.*

(3) Voir Cahier du Cercle des Économistes, n° 4, "5 + 5, l'ambition d'une coopération renforcée", décembre 2003.

(4) REICH (R.), *The Work of Nations*, Knopf, 1991. Voir aussi, l'excellent ouvrage de GIRAUD (P.-N.), *L'inégalité du monde*, Folio, 1996.

pas besoin d'avoir une capacité industrielle complexe et diversifiée. Il suffit que dans certaines branches ils disposent d'une capacité d'absorption technologique suffisante. Cette dernière repose sur l'existence de "pôles d'attractivité" ou de "clusters" rassemblant des firmes performantes locales ou étrangères par effet d'agglomération, une main-d'œuvre ayant la qualification requise dans les activités concernées dans une assez grande proximité culturelle et géographique. Le modèle de la sous-traitance traditionnelle n'est plus pertinent. La généralisation progressive des stratégies d'externalisation va entraîner avec elle, la transformation des firmes multinationales en "firmes-réseau", en "virtual corporations", en "entreprises sans usines". Ce qui pourra constituer une opportunité pour certaines firmes locales des pays émergents, dans la mesure où elles auront la capacité d'entrer dans les réseaux des nouvelles multinationales. Le pouvoir de contrôle de ces dernières ne sera plus fondé sur la détention majoritaire du capital des filiales, mais sur la vente des services d'actifs intangibles. Il semble que les territoires au sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient pourraient être bien placés pour accueillir cette forme de délocalisation³. C'est le pari de l'installation de Renault en Iran puis au Maroc pour produire la Logan.

2. Implications prospectives

Trois implications prospectives peuvent être tirées de l'analyse des délocalisations au sens strict.

En premier lieu, dans la controverse sur l'impact des délocalisations, c'est surtout celui sur l'emploi qui a fait naître les plus grandes craintes. Craintes d'autant plus fortes que l'augmentation du chômage est indisso-

ciable d'un mouvement de désindustrialisation. Il est indéniable que durant une période de transition plus ou moins longue, l'effet des délocalisations sera négatif. Mais il faut préciser que cet effet n'est pas universel. Il touche surtout la main-d'œuvre peu qualifiée et sédentaire des pays d'origine. Les "blue collars", comme l'avait prédit R. Reich,⁴ qui sont pris entre le marteau des innovations technologiques et l'enclume de la délocalisation. Répétons-le, c'est le marteau qui joue un rôle prédominant. L'impact des délocalisations sera cependant moins brutal dans le cas de la délocalisation de complémentarité que dans celui de substitution. En effet, la gestion des "firmes-réseau" exige de recruter plus de personnels très qualifiés au niveau de la maison-mère pour assurer la coordination des réseaux et pour maintenir le niveau de la R & D. Toutes les études empiriques relatives aux multinationales démontrent ce phénomène. Il faut souligner aussi que la délocalisation vise à augmenter la compétitivité des firmes sur le marché mondial. En cas de réussite et d'augmentation de la part de marché, les effets induits sur l'emploi devraient être positifs. C'est le constat d'un rapport récent du Boston Consulting Group paru en 2004.

En second lieu, il importe de souligner que, selon leur type, les délocalisations n'auront pas le même effet sur la localisation des activités économiques dans le pays d'origine. Les délocalisations de substitution vont frapper plus durement les régions où s'étaient concentrées les industries traditionnelles à forte intensité en travail ainsi que les industries qui ont atteint le stade de la maturité ou de la sénescence. En revanche, les délocalisations de complémentarité peuvent renforcer les pôles technologiques et les sites où se concentre le travail très qualifié. Les délocalisations horizon-

tales auront des conséquences plus diversifiées territorialement. Dans le cas où une unité sera sélectionnée pour devenir une star dans le portefeuille restructuré du groupe, l'impact sur l'emploi, et le niveau technologique de son territoire sera très positif. Dans le cas où elles se traduiront par la fermeture des unités les moins efficaces, les conséquences sociales seront préjudiciables et devront être compensées au maximum. Mais, de toutes façons, il est probable que ces unités étaient condamnées à terme par la concurrence internationale.

En troisième lieu, il ne faudrait pas oublier que le passage à la mondialisation n'est pas un jeu à somme nulle comme pourrait le faire croire une vision qui demeure encore ancrée dans un espace national ⁶. Une nouvelle géographie économique mondiale est en train d'émerger à laquelle participe l'élargissement de l'Union européenne à l'Est et, aussi, l'association des territoires au sud de la Méditerranée. Cette dynamique va se traduire par plusieurs transformations. D'une part, les dotations en facteurs des économies d'accueil vont se transformer du fait de l'impact des délocalisations. Les avantages d'attractivité des économies émergentes fondés sur les coûts unitaires par rapport aux vieilles économies industrialisées vont se réduire à terme, en particulier dans les économies nouvellement intégrées à l'Union européenne où les salaires augmentent plus vite qu'à l'Ouest. D'autre part, dans le futur, il est vrai-

semblable qu'un nombre de projets d'investissement, principalement sous forme de rachats d'entreprises vont émaner d'entreprises originaires des pays émergents. Des cas récents peuvent être cités dans le secteur du ciment (firme mexicaine) et dans celui du textile-habillement (firmes turques et marocaines). Ces investissements directs venant du Sud visent l'accès aux marchés, par l'acquisition de réseaux de distribution et aussi l'accès aux nouvelles technologies.

Finalement, ce mouvement tendanciel de convergence ne doit pas pour autant inciter les pays comme la France à faire l'économie d'un effort soutenu d'attractivité. Mais il ne doit pas chercher à aligner les coûts des industries en déclin sur ceux des économies émergentes, ce qui constituerait une politique cherchant une solution par le bas et vouée à un échec assuré. Au contraire, elle portera en priorité sur l'approfondissement des pôles de connaissances et de la recherche-développement dans la ligne de la création de pôles de compétitivité, à condition que ceux-ci ne soient pas confondus avec l'établissement de zones franches. En l'absence de cette orientation vers une économie fondée sur la connaissance, la délocalisation risque de ne plus avoir de contreponds et va accélérer le "décrochage" dénoncé dans un rapport récent sous la direction de M. Camdessus.

(6) MICHALET (C.-A.), Qu'est-ce que la mondialisation ?
La Découverte Poche, 2004.

1. Introduction : le poids des structures

1.1. Des évolutions sectorielles aux évolutions régionales ou locales

La prospective territorialisée vise à analyser l'impact d'évolutions économiques globales sur le fonctionnement d'un territoire : en quoi des changements comme l'élargissement de l'Union européenne à l'Est ou la globalisation des échanges sont-ils facteurs de crises localisées ? Ou, au contraire, d'opportunités à saisir par des organisations économiques locales ?

Pour répondre à ces questions, la démarche habituelle consiste à partir de diagnostics d'évolution globaux. Ces derniers sont habituellement faits au niveau sectoriel, car c'est à ce niveau que les logiques industrielles sont les plus aisées à analyser. Ajoutons que les raisonnements d'économie internationale, sur lesquels ces diagnostics s'appuient, poussent à mettre en avant le facteur sectoriel : la division internationale du travail, qu'elle ait pour origine des avantages absolus, des avantages relatifs, des dotations en facteurs spécifiques, ou des effets de marché, se traduit par des spécialisations sectorielles.

Comment, dans ce contexte, passer d'évolutions sectorielles, observées ou prévues, à des évolutions régionales ou locales ? La plupart des méthodes disponibles partent du fait que chaque secteur a une répartition spatiale spécifique et que ces différences de répartition spatiale ont pour corollaire

des différences de structures sectorielles entre zones géographiques. On peut alors déterminer dans quelle mesure les différences d'évolutions régionales sont le reflet de la combinaison de la variété des structures sectorielles et des différences d'évolutions entre secteurs. À cette fin, on applique aux structures sectorielles locales les évolutions globales et on compare le résultat obtenu aux évolutions effectivement observées ; dans un contexte prospectif, l'écart entre observation et prévision peut être prolongé.

Le modèle le plus simple mettant cette logique en œuvre est connu sous le nom d'analyse structurelle géographique. Nous allons le présenter rapidement, car il permet d'illustrer facilement les avantages et les inconvénients du passage direct d'un point de vue sectoriel à un point de vue géographique. Ce modèle se présente sous la forme suivante :

$$t_{rs} = e_s + g_r + u_{rs}$$

où

t_{rs} est l'évolution du secteur s dans la région r

x_{rs} est la taille en début de période du secteur s dans la région r

e_s est l'effet sectoriel pour le secteur s

g_r est l'effet géographique pour la zone r

u_{rs} est un terme aléatoire de moyenne nulle et de variance inversement proportionnelle à la taille du secteur dans la région.

Il conduit à l'égalité suivante, qui permet de passer des évolutions sectorielles, mesurées par les effets sectoriels e_s , à l'évolution de la zone r , mesurée par le taux moyen t_r :

$$t_r = \sum_s x_{rs} t_{rs} = \sum_s x_{rs} e_s + g_r$$

Les deux termes du membre de droite de cette égalité sont respectivement l'effet structurel

$$\sum_s x_{rs} e_s$$

et l'effet géographique g_r . L'effet structurel est l'évolution qu'aurait connue la zone géographique r si tous les secteurs s'y comportaient de la même manière que dans l'ensemble des régions. Il ne diffère de la moyenne d'ensemble que dans la mesure où des secteurs à évolution favorable ou défavorable y sont sur-représentés. L'effet géographique est l'effet propre à la zone.

1.2. Les structures : un facteur explicatif essentiel, mais pas unique

L'analyse structurelle géographique présentée plus haut peut se généraliser à une caractérisation des structures locales plus complexes que la seule répartition entre secteurs d'activité. On peut par exemple croiser ce critère avec des répartitions fonctionnelles ou par niveau de qualification. La logique globale est la même : pour chaque critère utilisé pour caractériser la structure locale, on estime des effets de chacune des modalités du critère et on les combine ensuite pour calculer un effet structurel propre à chaque zone géographique.

Que ce soit sous sa forme initiale, avec les seuls secteurs d'activité, ou sous des formes plus développées, le modèle structurel géographique a été très souvent utilisé. Et les leçons qu'on peut tirer de ces nombreuses applica-

tions sont très convergentes, conduisant à un triple constat. En premier lieu, les effets sectoriels sont généralement très significatifs et ce, évidemment, d'autant plus que la nomenclature utilisée pour définir les secteurs est fine. Si l'on combine l'appartenance sectorielle avec d'autres facteurs structurels, le secteur d'activité reste de très loin le facteur dominant, celui qui rend le mieux compte des différences d'évolution.

En second lieu, la combinaison d'effets sectoriels très significatifs et de différences importantes de structures sectorielles induit des effets structurels qui, habituellement, expliquent une forte part des disparités spatiales d'évolutions. Le caractère très significatif des effets sectoriels et l'importance des effets structurels qu'ils permettent de calculer valident une démarche s'appuyant sur des évolutions sectorielles pour anticiper des effets régionaux. Cependant, toutes les analyses concluent à l'existence d'effets géographiques persistants et très significatifs. Ces effets géographiques n'expliquent certes qu'une faible part des différences entre zones géographiques. Mais le fait qu'ils soient très significatifs conduit à s'interroger sur l'existence de déterminants proprement locaux ou régionaux, ou communs à l'ensemble des secteurs. C'est à cette question que nous allons maintenant nous intéresser.

2. Quels déterminants régionaux ou locaux ?

Quels déterminants régionaux ou locaux sont-ils à l'origine de l'effet géographique ? On peut proposer trois grands types d'explication, que nous allons analyser successivement. En premier lieu, il peut y avoir des interactions locales entre secteurs d'activité : le dynamisme d'un secteur d'activité rejaillit localement sur la

dynamique d'autres secteurs d'activité. En second lieu, un ensemble large de secteurs d'activité peut être sensible aux mêmes facteurs de localisation, ce qui conduit à des évolutions similaires pour le même territoire sans qu'il y ait des interactions entre secteurs. En troisième lieu, un espace géographique peut mettre en place des facteurs de développement qui lui sont propres et utiliser ces facteurs pour dynamiser les activités qui y sont présentes.

2.1. Les interactions sectorielles locales

Un effet géographique important peut avoir pour origine l'influence qu'exercent certaines activités sur d'autres. Un dynamisme important (ou faible) des secteurs qui sont à la source des interactions induit alors une évolution plus favorable (défavorable) que la moyenne dans les secteurs qui en sont la cible. Deux grands mécanismes peuvent être à l'origine de ces interactions. Le premier relève des relations inter-industrielles : une activité dont la production augmente (ou diminue) fait croître sa demande de facteurs de production, qu'il s'agisse de la main-d'œuvre ou des biens intermédiaires fournis par les secteurs situés en amont de sa filière. En sens inverse, elle favorise l'utilisation de ces derniers par les secteurs situés en aval de cette filière. Le deuxième mécanisme met en œuvre des externalités entre entreprises à portée locale : la présence locale d'entreprises d'un secteur d'activité génère des externalités technologiques ou des effets de marché dont bénéficient les autres entreprises.

Il faut bien être conscient du fait que ni l'existence de relations inter-industrielles ni la production d'externalités ne sont suffisantes pour expliquer la spécificité du comportement d'une zone géographique et pour aider à la

prospective des évolutions qui y sont possibles. En effet, pour qu'elles aient un impact régional, il faut qu'elles soient soumises à une contrainte de proximité : la crise d'une activité locale ne rejaillit guère sur les autres secteurs présents dans la même zone si les facteurs de production qu'elle utilise viennent de l'extérieur, les activités auxquelles elle vend ses produits sont vendus à l'extérieur, ou les externalités qu'elle émet ne profitent pas spécifiquement aux entreprises locales.

Les relations inter-industrielles et le modèle de la base

Fréquemment utilisé dans le passé, le modèle de la base illustre bien l'intérêt d'une démarche de prévision locale à partir des relations inter-industrielles, ainsi que les difficultés que rencontre cette démarche. Le modèle repose sur une partition des activités locales en deux grands groupes. Les premières sont les activités de base. Les évolutions que connaissent ces activités sont considérées comme exogènes au niveau local, parce que leurs produits font l'objet de transactions sur des marchés globaux, au niveau national ou international. Ces activités de base s'opposent aux secteurs entraînés, dont les marchés sont locaux, que ce soit pour leurs produits ou leurs facteurs de production ; c'est ici qu'opère la contrainte de proximité.

Considérées comme exogènes, les évolutions locales d'un secteur d'activités de base influence les évolutions des secteurs entraînés via deux canaux. Le premier est un canal de production : les activités de base demandent des biens intermédiaires à des fournisseurs locaux et cette demande évolue en fonction de leur propre activité. Le second est un canal de demande : la variation de la

demande de facteurs de production locaux induit des modifications dans le volume des revenus distribués qui, à leur tour, influencent la demande de produits locaux. Ce sont ces deux canaux que le modèle utilise pour ses analyses et prévisions.

Mais, comment identifier les activités de base et les distinguer des activités entraînées ? La méthodologie conventionnelle combine le recours à une matrice entrée-sortie et l'utilisation d'indicateurs sur les "exportations" de la zone, c'est-à-dire les produits qui y sont fabriqués tout en étant vendus dans d'autres espaces. Un secteur de base est caractérisé par le fait qu'il est fortement exportateur et utilise une quantité importante de biens intermédiaires non issus d'autres secteurs de base ; un secteur est entraîné s'il exporte peu et qu'il vend à d'autres secteurs.

On notera que, en l'absence des données nécessaires sur les échanges, des économètres ont proposé d'analyser les séries temporelles de production localisée. En effet, l'existence d'une dichotomie entre activités de base et activités entraînées a pour conséquence le fait que les fluctuations que subissent les premières sont exogènes et induisent les fluctuations des secondes. On peut alors pratiquer des tests de causalités et d'exogénéité entre séries temporelles des différents secteurs pour les classer dans l'un ou l'autre groupe.

Cependant, quelle que soit la méthode utilisée, la distinction entre secteurs de base et activités de base reste floue, ce qui compromet l'opérationnalité du modèle. Historiquement, elle a pendant longtemps largement recoupé la dichotomie entre industrie et services. Les secteurs industriels, dont les produits circulent sans difficulté, feraient partie de la base tandis

que les activités de services seraient entraînées. Cependant, tant les approfondissements de l'analyse que les évolutions récentes des structures d'activité remettent en cause cette assimilation. Deux exemples le montrent bien. Le premier est celui des activités touristiques : la contrainte spatiale est certes forte pour la fourniture d'un service touristique, mais ce dernier est fourni à une clientèle qui provient de l'extérieur, ce qui en fait en pratique une exportation, et donc une activité de base. Le deuxième exemple est celui de la distinction au sein des services entre *front-office* et *back-office*. La contrainte de proximité, qui reste forte pour le *front-office*, disparaît fréquemment pour le *back-office*. Il est à noter qu'ici, la frontière entre activités de base et activités entraînées passent à l'intérieur même d'un secteur d'activité, ce qui remet en cause la pertinence de la distinction sectorielle pour mettre le modèle en œuvre.

L'utilisation du modèle de la base soulève une deuxième question, particulièrement pertinente dans le contexte d'une prospective de long terme : l'échelle de temps n'est pas neutre sur la nature des relations entre secteurs. Fondamentalement, les relations entre activités de base et secteurs entraînés telles qu'elles sont décrites par le modèle sont des interactions de court terme. À structure industrielle fixée, les fluctuations de la conjoncture internationale sont transmises au niveau local via leur impact sur les activités de base et les effets que ces dernières induisent sur les autres secteurs locaux. Mais, à long terme, les causalités à l'œuvre peuvent être de nature très différente : si la présence de fournisseurs locaux est une condition sine qua non d'installation d'industries exportatrices, c'est le développement des secteurs entraînés qui, en permettant à l'économie locale

d'être compétitive, permet d'attirer les secteurs considérés, dans une perspective de court terme, comme des activités de base.

C'est dire que le modèle de la base, et de manière générale toute représentation simplifiée des interactions locales entre secteurs, doit être manipulée avec précautions en tenant compte à la fois de la nature des interactions et des échelles temporelles à l'œuvre.

Interactions sectorielles et externalités

Même en l'absence de relations entre clients et fournisseurs, ou au-delà de ces relations, les entreprises locales peuvent être en interaction via des externalités et l'importance de ces externalités peut expliquer l'observation d'un effet géographique spécifique. L'analyse économique distingue deux grands types d'externalités, qui sont tous deux pertinents dans le cas qui nous intéresse. Il s'agit en premier lieu des externalités technologiques : les conditions de production d'une entreprise sont influencées par la présence d'autres entreprises. Par exemple, l'innovation mise en place par un producteur facilite les innovations d'autres producteurs. Il s'agit en second lieu des externalités pécuniaires, qu'il serait sans doute plus adapté d'appeler effets de marché : la présence d'une entreprise modifie les conditions dans lesquelles les marchés opèrent et par ce biais les performances des autres entreprises.

Comme nous l'avons noté plus haut, pour que ces externalités puissent expliquer les performances spécifiques d'une économie locale ou régionale, il faut que leur déploiement soit limité dans l'espace. De fait, les nombreux travaux empiriques sur les externalités technologiques, notamment les externalités d'innovation,

montrent qu'elles décroissent très rapidement avec la distance, générant de fortes contraintes de proximité. Quant aux externalités pécuniaires, leur portée géographique est limitée par l'existence de coûts de transaction et la spatialisation des marchés qui en résulte ; ce qui en fait un des facteurs explicatifs des processus d'agglomération mis en avant par la nouvelle économie géographique.

Aussi, une identification et une analyse des externalités qui sont ou pourraient être à l'œuvre dans un territoire sont certainement un élément important de compréhension de sa dynamique spécifique et de réalisation d'un travail prospectif. De ce point de vue, une caractéristique importante de ces externalités est leur mode de diffusion. Celle-ci peut être limitée au secteur d'activité des entreprises émettrice : dans ce cas, une firme ne bénéficiera de la proximité d'autres firmes que si elles appartiennent au même secteur⁷. Elle peut au contraire s'étendre à l'ensemble des entreprises locales, quelle que soit la nature de leur activité⁸.

Si la plupart des analyses empiriques ont plutôt mis en évidence des externalités intra-sectorielles, la question de l'importance relative des deux types d'externalités est encore loin d'être tranchée ; elle est à l'origine de débats récurrents en économie géographique. Or, une bonne connaissance de la portée des externalités permet d'éclairer une question importante d'un point de vue politique économique, celle des avantages relatifs de la spécialisation ou de la diversification d'une économie locale. La première est préférable quand la portée des externalités est limitée sectoriellement, alors que la seconde peut être plus efficace quand au contraire les externalités bénéficient à l'ensemble des activités locales quelles qu'elles soient.

(7) On parle alors d'externalités de Marshall-Arrow-Romer.

(8) On parle alors d'externalités de Jacob.

2.2. Les facteurs de localisation communs

Si l'existence d'interactions locales entre entreprises est une explication possible de l'évolution spécifique d'une zone géographique, elle n'est pas la seule. En effet, ces interactions ne sont pas nécessaires pour qu'on observe des évolutions locales généralement plus favorables ou plus défavorables que la moyenne, et donc un effet géographique significatif. Il suffit pour cela que de larges ensembles de secteurs soient sensibles aux mêmes facteurs de localisation. Leur co-présence dans une zone géographique donnée et la corrélation entre leurs évolutions locales sont alors la conséquence de cette sensibilité commune, même en l'absence de toute interaction.

Accessibilité et fonctionnement des marchés du travail

Quels peuvent être ces facteurs de localisation communs ? On citera en premier lieu l'accessibilité. Toute activité qui produit ou utilise comme facteurs de production des marchandises, c'est-à-dire des biens ou services transportables, est sensible à l'accessibilité qui lui permet d'économiser des coûts de transactions, que ces derniers soient matériels (coûts de transport) ou immatériels (coûts d'information, de contrôle, de négociation). On citera en deuxième lieu la taille et la structure des marchés. Dans des agglomérations plus importantes, ces derniers sont plus diversifiés, ce qui est un avantage tant pour les producteurs que pour les firmes achetant des facteurs de production ; cet avantage de diversification pouvant être contrebalancé par une concurrence plus intense.

Les marchés du travail, avec en particulier le niveau et les types de qualifi-

cation offerts par la main-d'œuvre, ainsi que le degré et le type d'organisation de ces marchés, la flexibilité permise par les règles institutionnelles qui les régissent, sont aussi un facteur de localisation important. Pour l'illustrer, il suffit de rappeler l'importance jouée par la libération de la main-d'œuvre rurale dans la décentralisation d'un certain nombre d'activités de production vers l'ouest de la France pendant les années 1960 et 1970 : phénomène analysé par les théoriciens de la division spatiale du travail.

Le développement récent des pays d'Europe centrale et orientale fournit un bon exemple du jeu de ces facteurs. De nombreux observateurs ont en effet constaté que ce développement était fortement concentré dans la partie occidentale de ces pays, dans les régions situées le long de ce qui fut le Rideau de fer. Or, ces régions combinent la faiblesse des coûts d'utilisation d'une main-d'œuvre ayant généralement un bon niveau de qualification (notamment en comparaison avec l'Allemagne et l'Autriche) et une bonne proximité des marchés des pays de l'Europe occidentale ; les régions orientales des pays d'Europe centrale étant nettement moins accessibles.

La combinaison de ces deux facteurs est particulièrement attractive pour des activités qui souhaitent économiser sur les coûts de main-d'œuvre tout en conservant un bon niveau de qualification et une bonne accessibilité aux marchés.

Le rôle des politiques publiques

D'autres facteurs de localisation sont liés aux politiques publiques. Le débat public actuel met souvent en avant la pression fiscale : un faible niveau d'imposition des entreprises serait un

facteur d'attractivité. On ne saurait cependant négliger le fait que la fiscalité fournit les ressources nécessaires à l'élaboration des biens et services publics dont peuvent disposer les entreprises locales, notamment la quantité et qualité des infrastructures. Ces dernières sont aussi un facteur de localisation. C'est donc l'ensemble formé par les stratégies de fourniture d'*inputs* publics et les choix fiscaux qui leur sont associés dont il faut considérer l'impact sur l'évolution du territoire.

Au-delà de ces stratégies, les structures institutionnelles et la qualité de la gouvernance qui en résulte sont à prendre en compte. Au niveau international, les économistes travaillent de plus en plus sur le lien entre ces structures et l'efficacité des politiques économiques : le niveau et les formes de la démocratie, l'importance plus ou moins grande de la corruption, la qualité de la bureaucratie, le type de compromis entre catégories sociales qui prévaut localement, la sensibilité des pouvoirs publics aux évolutions économiques et technologiques, sont autant de facteurs qui peuvent jouer sur la performance des entreprises et sur l'attractivité des territoires.

Localisation des entreprises et localisation des populations

Les facteurs de localisation que nous avons mis en avant plus haut ne sont pas spécifiques aux entreprises. Ils jouent également, au moins pour certains d'entre eux, sur les populations. Ces dernières sont aussi sensibles à l'accessibilité des lieux, qui rendent plus aisés leurs propres déplacements. Elles bénéficient également de marchés de grande taille, où elles peuvent se procurer des biens plus adaptés à leurs besoins et satisfaire leur goût pour la variété. Elles offrent leur travail sur ces mêmes marchés où

les entreprises proposent leurs emplois et les deux côtés du marché sont concernés par son fonctionnement. Enfin, comme les firmes, elles sont utilisatrices de biens et services publics et sont sensibles aux variations de pression fiscale.

De ce fait, ressort l'attractivité d'un territoire envers les activités économiques et son attractivité envers les populations. Et ce, d'autant plus que les processus de localisation des unes et des autres sont interdépendants. Les activités ont tendance à se développer dans les zones où les ménages sont localisés et où donc ils offrent la main-d'œuvre dont ils ont besoin ; ou dans les zones pour lesquelles les ménages manifestent leurs préférences de localisation, car elles peuvent y faire venir plus facilement de la main-d'œuvre et à moindre coût. Cette sensibilité des entreprises aux localisations préférées des ménages est sans doute un facteur important de développement du littoral méditerranéen.

Mais, à l'opposé, les populations ont tendance à migrer vers les zones où les entreprises se développent ou se relocalisent. Elles y trouvent plus aisément des emplois, et ceux-ci peuvent y être mieux rémunérés car les entreprises recherchent les localisations les plus productives et que la concurrence les conduit à reverser une partie de cette surproductivité dans les rémunérations. Ce type de processus est à l'œuvre en région parisienne, celle-ci continuant à attirer des entreprises grâce au niveau élevé de productivité qui y prévaut et des populations jeunes qui y trouvent des emplois auxquels l'accès est plus malaisé ailleurs.

On a de ce fait une interaction entre deux processus : d'un côté, les emplois tendent à suivre les populations qui vont les pourvoir ; mais, dans l'autre sens, les populations tendent à

suivre les emplois qu'elles vont pouvoir occuper. Lequel de ces deux processus tend-il à être dominant ? La réponse à cette question fait depuis longtemps l'objet d'investigations, sans qu'il soit possible de trancher. Elle est pourtant importante dans une optique prospective, surtout quand celle-ci est connectée à des choix de politique économique : pour développer un territoire, faut-il jouer plutôt sur les leviers de développement des emplois, sachant que la population suivra ? Ou, au contraire, est-il préférable de développer l'attractivité envers les populations, sachant que le développement des emplois suivra ?

S'il est difficile de trancher de manière générale, c'est que l'on connaît mal l'importance respective de l'intensité des préférences de localisation des ménages et de l'intensité des différentiels de productivité. Pour comprendre le jeu de ces deux facteurs, imaginons que l'on transporte d'une localisation à une autre une firme et les salariés qu'elle emploie. À rémunérations inchangées, le gain (ou la perte) de l'entreprise induit par ce déplacement est la conséquence de l'augmentation (ou de la baisse) de sa productivité. De l'autre côté, le changement de localisation des salariés se traduit à rémunération inchangée par une diminution (ou une augmentation) de leur niveau d'utilité, qu'on peut mesurer par l'augmentation (la diminution) de cette rémunération qui permet de neutraliser la variation du niveau d'utilité.

Le fait qu'à long terme les emplois suivent les populations ou que les populations suivent les emplois dépend de l'importance relative des différentiels de productivité d'un côté et de l'autre côté des différentiels de rémunération compensateurs des différentiels de niveau d'utilité. Quand les premiers sont plus élevés que les seconds, les

populations tendent à suivre les emplois car les entreprises peuvent utiliser une partie des différentiels de productivité pour verser des rémunérations compensatrices tout en améliorant leur compétitivité. À l'opposé, quand les seconds sont plus élevés que les premiers, les emplois tendent à suivre les populations qui, pour résider dans les lieux qui ont leurs préférences, sont prêtes à accepter une diminution de leur rémunération suffisante pour compenser les pertes de productivité.

À court terme, la nature des coûts peut également jouer. Il faut en effet distinguer entre deux types de coûts qui ont des impacts de nature très différente sur l'évolution de la répartition spatiale des emplois et des populations. Tout changement de localisation permet des gains mais induit aussi des coûts subis de manière permanente, conséquence du caractère non optimal de la localisation choisie. Le jeune provincial qui, pour entrer dans la vie active, est contraint d'aller en région parisienne, subit ce type de coût, qu'on appellera **coût de délocalisation**. En même temps, le changement de localisation induit des **coûts de mobilité** subis de manière transitoire comme une conséquence directe du mouvement : coût de déménagement, coût d'acclimatation à la nouvelle localisation.

Si, à long terme, on peut penser que le système des localisations est plutôt déterminé par les coûts de délocalisation, à court terme, elle est fortement influencée par les coûts de mobilité, qui déterminent les modalités d'ajustement vers la situation de long terme. En effet, quand ils sont élevés, ces derniers freinent le passage à la situation de long terme. Et quand des agents économiques ayant de faibles coûts de mobilité interagissent avec des agents ayant des coûts de mobilité

élevés, la localisation des seconds influence de manière au moins transitoire la localisation des premiers, indépendamment de leurs préférences de localisation.

L'exemple suivant le montre bien : en Europe, on considère qu'en général la mobilité du capital est élevée, la mobilité du travail est faible. Cette faible mobilité du travail est la conséquence de coûts de délocalisation élevés qui font que les populations européennes rechignent à aller dans un pays, voire une région, dont ils ne sont pas originaires. Par contre, il n'y a pas de raisons de penser que les coûts de mobilité sont élevés. La situation du capital serait à l'opposé : les coûts de délocalisation sont faibles, les coûts de mobilité sont élevés car il n'est pas facile de déménager une entreprise.

Dans ce contexte, à long terme, les emplois devraient suivre les populations. Mais, à court terme, on peut observer l'inverse : ayant des coûts de mobilité plus faible, une partie de la population suit les emplois, allant vers les entreprises dont les processus de délocalisation sont plus lents.

On voit ici l'importance de l'échelle temporelle qu'on utilise pour observer et prévoir la dynamique de l'ensemble du système population-emplois.

2.3. Quels facteurs propres au développement d'un espace ?

En s'intéressant aux interactions entre secteurs et aux facteurs de localisation communs, nous avons continué à privilégier un point de vue sectoriel du développement territorial. Les territoires sont certes présents dans l'analyse. Ils sont le terreau sur lequel se développent les interactions. Ils sont les sociétés qui, pour une partie au moins, produisent les facteurs de loca-

lisation. Mais les dynamiques et leur développement sont analysés d'abord sous un angle sectoriel.

Il est utile de compléter ce point de vue par une approche territoriale s'intéressant aux facteurs socio-économiques généraux, propre à la société considérée, qui favorisent (ou freinent) son développement. Ces facteurs influencent la capacité de réorientation du savoir-faire local quand l'usage de ce dernier est compromis par les évolutions technologiques. Ils déterminent les capacités d'innovation, de mise en place de nouveaux produits ou procédés de production. Ils jouent un rôle important dans la capacité à mettre en place et à faire fonctionner des organisations collectives.

C'est ce type de facteurs qu'on trouve, par exemple, dans les districts industriels souvent analysés par les courants de l'économie des milieux innovateurs et de la théorie du développement par le bas. Malgré de nombreux travaux, les déterminants en restent mal connus. Citons en quelques-uns. L'attachement territorial joue certainement un rôle : une population attachée à ces lieux de vie cherchera plus volontiers sur place des solutions pour assurer son développement économique, même dans un contexte défavorable, qu'une population plus mobile. Mais cet ingrédient n'est pas suffisant. Il faut en ajouter d'autres, issus des structures sociales elles-mêmes, et notamment de la nature et du degré de hiérarchisation de la société locale. Il semblerait ainsi qu'une plus faible hiérarchisation procure plus d'incitation. De plus, l'interconnexion entre interactions économiques et interactions sociales semble jouer un rôle essentiel. Elle permet en effet de résoudre plus aisément les problèmes que pose l'organisation entre acteurs économiques en mettant en place des procédures de contrôle

du comportement des agents qui, mettant en jeu leur place dans la société locale, sont beaucoup plus efficaces que les modes d'organisation res-

treints à la seule sphère économique. Enfin, on ne saurait négliger l'ouverture vers l'extérieur, qui favorise les échanges d'idées.