



HAL
open science

Délocalisations : simple affaire de concurrence ou problème de politique économique ?

Jean-Luc Gaffard, Michel Quéré

► **To cite this version:**

Jean-Luc Gaffard, Michel Quéré. Délocalisations : simple affaire de concurrence ou problème de politique économique ?. Revue de l'OFCE, 2005, 94, pp.193 - 210. 10.3917/reof.094.0193 . hal-03389362

HAL Id: hal-03389362

<https://sciencespo.hal.science/hal-03389362>

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DÉLOCALISATIONS: SIMPLE AFFAIRE DE CONCURRENCE OU PROBLÈME DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE?

Jean-Luc Gaffard

*Directeur du Département innovation et concurrence de l'OFCE
Université de Nice-Sophia Antipolis et Institut Universitaire de France*

Michel Quéré

*CNRS-GREDEG
Chercheur associé au Département innovation et concurrence de l'OFCE*

Suivant la perspective standard, les délocalisations ne posent aucun problème dans la mesure où la pleine concurrence prévaut sur les marchés de produit, du travail et du capital. Des changements des coûts de transport et de production peuvent, par exemple, engendrer des changements de localisation des firmes du secteur manufacturier au bénéfice des pays moins développés. Dans les pays plus développés, les emplois sont déplacés du secteur manufacturier vers le secteur des services, et l'impact éventuellement négatif sur le pouvoir d'achat des ménages de salaires nominaux plus faibles sera plus que compensé par la diminution des prix des biens importés. Le chômage sera frictionnel et temporaire, à moins que les rigidités sur le marché du travail empêchent le déplacement des emplois. Suivant une perspective évolutionnaire, les délocalisations deviennent un réel problème dans la mesure où elles sont un aspect d'un processus de destruction créatrice qui se traduit inévitablement par des distorsions locales de la structure de la capacité productive et des déséquilibres de marché. Dans cette dernière perspective, la délocalisation s'inscrit dans un processus d'ajustement. Même dans un environnement concurrentiel, elle peut être associée à un taux de chômage croissant et rendre nécessaire une intervention publique. Tout dépend, en fait, de la manière dont les problèmes de coordination sont traités. Mettre l'accent sur l'attractivité et la compétitivité des territoires peut conduire les autorités publiques à considérer implicitement le commerce international comme un jeu à somme nulle et à engager des politiques d'offre fondamentalement inappropriées qui peuvent entraîner une aggravation des déséquilibres. Aussi est-il nécessaire de déterminer sous quelles conditions des relocalisations prennent place sur un sentier qui conduit à un quasi-équilibre dynamique. Des interventions publiques sont requises, qui consistent à combiner des politiques structurelles et des politiques macroéconomiques, les premières n'étant efficaces que si les dernières promeuvent la croissance.

* Cet article est une version remaniée de « Relocation: What matters? Competition or/and co-ordination », Annexe 4, Rapport EUROFRAME-EFN, réalisé pour la Commission européenne, printemps 2005, disponible sur <http://www.euroframe.org>
jeanluc.gaffard@ofce.sciences-po.fr ; quere@idefi.cnrs.fr

Le changement de localisation des firmes est un phénomène *permanent* intrinsèquement lié à tout changement structurel. Dans les pays développés, il entraîne aujourd'hui des destructions d'emplois, non seulement dans le secteur manufacturier *stricto sensu*, mais aussi dans le secteur des services à l'industrie à haute valeur ajoutée. Ce phénomène devient réellement inquiétant quand il prend place dans des économies également caractérisées par un ralentissement des gains de productivité, peu de créations d'emplois et un chômage croissant. Dans ce contexte, la relocalisation est faussement mais souvent perçue comme l'une des causes du chômage. Le suspect usuel est, en l'occurrence, le commerce international couplé avec des différences substantielles de standards sociaux et environnementaux.

Cependant, alors que les tenants de cette assertion développent des arguments protectionnistes, les tenants de l'orthodoxie libérale maintiennent qu'adopter les règles de concurrence suffit à empêcher tout problème de survenir.

Nous entendons montrer que les choses sont plus complexes. D'un côté, le commerce international ne peut pas être considéré comme responsable de l'augmentation du chômage et de la diminution des revenus réels dans aucun pays : dans un contexte d'équilibre il ne peut être qu'un jeu à somme positive. Importer de nouveaux biens et services comme résultat de la délocalisation crée de nouvelles opportunités dans un pays en permettant que les ressources productives soient utilisées différemment et de manière plus productive. La perte d'emplois dans le secteur manufacturier due à la pénétration croissante de biens importés devrait être compensée par des créations d'emplois dus à la croissance des exportations. En outre, ainsi que souligné par Krugman (1995), un surplus commercial n'est pas nécessairement le signe d'une économie forte quand les étrangers sont réticents à prêter à un pays ou à y réaliser des investissements.

D'un autre côté, bien que le commerce international (ou interrégional) constitue une contribution majeure à la croissance à la fois dans les pays développés et dans les pays sous-développés, il est aussi responsable de coûts sociaux et de problèmes de répartition. « Pourquoi? Parce que le commerce ne peut générer des profits substantiels qu'en restructurant les économies — ce qui est l'essence de la spécialisation suivant un avantage comparatif — et dans le monde réel la restructuration ne va pas sans que des coûts doivent être supportés. La contrepartie de gains à l'échange ce sont les pertes qui doivent être supportées par les entreprises et les travailleurs affectés négativement (...). Dit simplement: pas de peine, pas de gain. Cela a peu de sens que de prétendre le contraire » (Rodrik, 1998, p. 5). La croissance n'est pas un processus régulier et, comme telle, elle n'entretient pas de relation

triviale avec le commerce. Les changements dans la distribution géographique des activités économiques, qui sont dans la nature du processus de croissance, peuvent aller de pair avec des distorsions internes de la structure de la capacité productive qui ne peuvent pas être éliminées simplement en libéralisant le commerce et en permettant à l'économie d'être aussi proche que possible d'un état de concurrence parfaite. C'est un fait que les changements de localisation, par exemple au détriment des pays avancés (et au bénéfice des pays moins développés), deviennent nuisibles quand ces distorsions internes se traduisent par un taux de croissance plus faible et un taux de chômage plus élevé dans ces pays. Ce phénomène n'a rien à voir avec le commerce international *per se*, quoiqu'il révèle comment des distorsions domestiques peuvent changer l'impact du commerce international. Dans ce cas, les politiques qui mettent l'accent sur la compétitivité des territoires peuvent amplifier ces distorsions qui sont faussement attribuées au commerce international.

La délocalisation ne constitue pas (encore) un problème significatif dans les pays développés. Mais elle constitue un aspect des ruptures à l'œuvre dans les structures industrielles qui sont dans la nature de tout processus d'innovation, et, par suite, de la difficulté intrinsèque à gérer ce processus quel que soit le degré de libéralisation de l'économie. Elle alimente le débat courant et, de ce point de vue, a l'avantage de signaler la complexité des relations entre la distribution géographique des activités et les performances des pays concernés.

Le vrai problème tient aux distorsions qui surgissent de puissants et inévitables changements structurels. Le commerce international, qui a des effets bénéfiques dans une économie équilibrée, vient à être dommageable du fait de l'existence de distorsions internes qui sont la conséquence immédiate d'un changement technologique. Des effets dommageables pour un pays développé résultent notamment de l'existence de forts gains de productivité qui se manifestent dans la production de biens par un pays moins développé pour laquelle ce pays avait initialement un désavantage comparatif (Samuelson, 2004). Cela ne signifie pas que des distorsions dans le commerce international (des mesures protectionnistes) doivent être introduites (Krugman, 1996). La réponse logique est que les distorsions internes doivent être éliminées. Aussi est-il nécessaire d'identifier la nature et la signification de ces distorsions domestiques. S'agit-il de différentiels de coûts, de trop hauts salaires ou de quelque chose d'autre? Dans quelle mesure sont-elles liées au commerce extérieur et à l'investissement étranger?

La suite de l'article comprend quatre sections. La section 1 propose une analyse de la relocalisation suivant un schéma standard qui conduit à privilégier le rôle des fondamentaux et à recommander *ipso facto* des stratégies de compétitivité dont l'efficacité peut être mise en doute. La section 2 met alors l'accent sur la vraie nature des distorsions et des

problèmes de localisation. La section 3 montre en quoi les distorsions domestiques influencent les demandes réciproques, et par suite en quoi et comment compte le commerce international. Enfin, la section 4 conclut sur les implications de politique économique.

I. L'hypothèse de délocalisation et l'obsession de compétitivité

L'analyse économique courante ne traite pas directement du problème de délocalisation. Aussi avons-nous à considérer ce que pourrait être sa signification au regard des résultats des nouveaux modèles qui sont au confluent de l'économie internationale et de l'économie géographique.

Dans les modèles de la nouvelle économie géographique, la relocalisation n'est rien d'autre qu'un aspect du phénomène de constitution d'une structure cœur-périphérie dont la configuration serait renversée à la suite d'une forte diminution des coûts de transport couplée avec de fortes différences de salaires. Dans cette perspective, la perte d'emplois à salaires élevés dans le secteur manufacturier de la zone cœur serait associée à une inversion des flux de l'échange international et de l'investissement étranger induits par la diminution des coûts de transport. Cette assertion est l'essence de *l'hypothèse de relocalisation et de désindustrialisation*.

Les modèles de la nouvelle économie géographique font de la technologie le déterminant ultime de la croissance et de la distribution géographique des activités. Les attributs de la technologie sont, en l'occurrence, les externalités locales, les liens de proximité, les coûts de transport, les coûts de communication des nouvelles idées, les effets de report de la R&D (Krugman et Venables, 1995; Martin et Ottaviano, 1999; Baldwin, Martin et Ottaviano, 2001). La technologie, loin d'être le résultat d'un processus d'innovation, est une condition préalable au déroulement de ce processus. La diminution des coûts unitaires et l'accroissement de variété des biens qui engendre des liens de proximité en amont et en aval sont le résultat immédiat du choix d'introduire une nouvelle technologie; la relocalisation s'ensuit, mais sans créer des problèmes de coordination qui résulteraient de la baisse des revenus réels et de l'apparition de chômage dans les pays concernés par la délocalisation.

Suivant un tel schéma d'analyse qui se réfère à des positions d'équilibre, la libéralisation des échanges et la relocalisation s'accordent avec la constitution d'agglomérations industrielles (*industrial clustering*). Entreprises et consommateurs sont davantage tournés vers l'extérieur. Si la proximité du marché est moins importante que les liens locaux en

tant que forces concurrentielles que chaque firme doit prendre en considération, alors la constitution d'agglomérations sera plus intense à la suite d'une intégration plus forte. La rupture de symétrie entre les forces de l'offre et de la demande au niveau local induira un changement de localisation des firmes, mais ces changements ne peuvent pas être considérés comme dommageables car il ne se traduiront pas par un chômage plus grand et un revenu réel plus petit. D'un côté, la spécialisation est supposée entraîner seulement des changements de type d'emploi dans chaque agglomération mais sans effet global sur l'emploi. D'un autre côté, des gains de revenu réel sont supposés provenir de l'agglomération d'industries. Cela explique pourquoi les industries sont davantage agglomérées aux États-Unis qu'en Europe, sans effet dommageable sur l'emploi dans aucune des aires géographiques. L'agglomération est ici un quasi-équilibre dynamique. Le seul problème (non traité dans les modèles d'équilibre) est un problème de transition: les travailleurs qui doivent changer d'emploi souffrent d'une perte transitoire de revenu réel pendant la phase de transition (Fujita et alii, 1999, p. 293).

Dans un pays qui fait face à des délocalisations, la seule attitude cohérente avec la théorie standard consisterait pour les autorités publiques à accepter les changements de localisation des firmes et par suite à permettre aux consommateurs de bénéficier des prix plus bas de biens produits à l'extérieur. Une telle attitude repose sur l'hypothèse que le plein emploi est maintenu, et par suite que le marché intérieur continue d'exister dès lors que la concurrence s'exerce pleinement.

Naturellement les choses sont très différentes suivant qu'il y a mobilité du travail ou pas. Avec mobilité du travail, il y aura agglomération et processus cumulatif de concentration étant donné l'existence de forces centripètes. Avec immobilité du travail, on ne peut pas avoir ce type d'évolution. Le même type de forces se traduira par un processus de spécialisation internationale qui conduit à concentrer des industries particulières dans un nombre limité de pays et non par un processus d'agglomération qui entraînerait aussi une concentration de la population (Fujita et alii, 1999, p. 240).

Dans le dernier cas, les distorsions domestiques peuvent engendrer du chômage et la relocalisation apparaît comme un réel problème. Une politique économique appropriée serait celle qui met l'accent sur les conditions d'offre dans le but d'accroître les avantages compétitifs de l'économie vis-à-vis de ses concurrents extérieurs. Réduire les différentiels de salaires, améliorer la flexibilité des marchés de travail, réduire les impôts, améliorer les infrastructures publiques semblent être les seules politiques susceptibles d'influencer les choix rationnels de localisation des agents et d'améliorer l'attractivité des territoires.

Dans cette perspective, la relocalisation peut être considérée comme un effet d'une innovation prenant place à l'extérieur et caractérisée par

une (soudaine) diminution des coûts unitaires. Elle peut être empêchée ou contrebalancée grâce à des politiques d'offre. La solution pour des pays avancés consisterait à encourager le dumping social ou fiscal ou à développer de nouvelles variétés de biens afin de compenser l'asymétrie des coûts. Dans le premier cas, les politiques sont tournées vers la recherche de baisses des coûts unitaires. Dans le dernier cas, l'objectif est d'échapper à la concurrence en prix en soutenant la R&D et l'éducation supérieure et en promouvant une nouvelle division du travail.

La tentative concrète de mettre en œuvre des politiques d'offre est directement inspirée par la nécessité de combattre un taux de chômage trop élevé, soit que ce taux de chômage est présumé plus élevé que le NAIRU, soit que le NAIRU lui-même soit trop élevé en raison de la rigidité des salaires. Le problème est que, dans le contexte réel d'une économie qui n'est pas à l'équilibre, l'efficacité de ces politiques implicitement commandées par l'obsession de la compétitivité peut être mise en doute.

En ce qui concerne les politiques orientées vers la compétitivité en termes de coûts, il semble difficile, sinon impossible, de compenser d'énormes différentiels de salaires. D'un autre côté, une politique, qui consiste à compenser les différentiels de salaires en réduisant les coûts non-salariaux grâce à des dépenses d'infrastructure, à des réductions d'impôts ou à des subventions, peut favoriser l'attractivité des territoires, mais aussi rendre instables les choix de localisation en diminuant les coûts de sortie (de délocalisation) des firmes. S'il n'y a pas d'avantage spécifique pour une firme d'être localisée dans un endroit ou un autre, l'absence de coûts irrécouvrables rend la localisation facilement contestable.

En ce qui concerne les politiques compétitives orientées vers la R&D, il convient de souligner que la différenciation verticale (de qualité) des produits en tant que pure stratégie d'offre des firmes, n'est pas nécessairement une solution dans la mesure où les économies émergentes qui réussissent sont engagées dans une stratégie de croissance qui consiste à être à la frontière des gains de productivité. C'est, de quelque manière, la question que pose Samuelson (2004) quand il relève les pertes causées aux pays développés quand de forts gains de productivité sont obtenus par des pays sous-développés dans les productions pour lesquelles les premiers avaient un avantage comparatif. Il est, d'ailleurs, bien établi que l'ouverture à l'échange international est une condition nécessaire pour une économie en retard de pouvoir capturer la demande (externe) qui fait qu'il est possible de produire le mixage de biens assurant un potentiel d'apprentissage (de gains de productivité) plus élevé, et ainsi de rattraper les pays les plus avancés. En fait, l'économie en retard, afin de maximiser son taux de croissance de la productivité, doit faire face à un large écart entre le mixage de biens produits et celui de biens consommés, et c'est ce qui rend inévitable

l'ouverture au commerce international (Lucas, 1993). Naturellement, tous les pays peuvent bénéficier de l'élargissement de l'échange international qui n'est pas, par hypothèse, un jeu à somme nulle. Mais cela dépend de ce qui arrive du côté de la demande. Les firmes des pays avancés peuvent réellement être en position de développer de nouvelles technologies et de nouveaux produits si la demande interne aussi bien qu'externe est assez grande, c'est-à-dire, si le chômage n'augmente pas.

Les politiques de compétitivité sont parfois présentées comme étant justifiées au regard de changements dans l'environnement institutionnel. La transition d'un marché multinational fortement influencé par des taux de change régulés entre nations à un marché global régulé par les accords régissant l'échange et l'investissement international constituerait un choc structurel qui changerait la nature des barrières régionales à l'échange. Dans ce nouveau contexte institutionnel, dû à une forte diminution des coûts de transport qui tendent vers zéro dans le cas des activités immatérielles à valeur ajoutée, les zones de production seraient déconnectées du marché pour lequel elles sont conçues. Dès lors, les marchés locaux (en fait les différences de population) n'auraient plus d'importance dans la détermination de la localisation des firmes, du moins dans un nombre limité d'activités. La minimisation des coûts de production serait beaucoup plus importante que la proximité des marchés. En fait, la référence à la nouvelle donne institutionnelle n'est rien d'autre qu'une manière de développer le même argumentaire dérivé des modèles de la nouvelle économie géographique : des externalités et des avantages de coûts donnés interagissent, et cette interaction détermine le paysage géographique. Les changements de la donne institutionnelle peuvent transformer les conditions de coût et de marché, de telle sorte que des politiques publiques d'offre sont rendues nécessaires dans la perspective de contrebalancer les effets de localisation d'une telle transformation. En tout cas, cette éventualité ne rend pas moins dubitatif sur l'efficacité de politiques mettant l'accent sur la compétitivité des territoires.

En résumé, les politiques qui mettent simplement l'accent sur des réformes structurelles qui sont supposées entraîner des réductions de coût ou un accroissement de variété ne peuvent pas être considérées comme tenant lieu de politique de croissance. La raison en est que, dans un environnement caractérisé par un faible taux de croissance, elles peuvent amplifier les distorsions, et par suite engendrer des processus cumulatifs et un développement inégal. En fait, les différences affectant les fondamentaux, *i.e.* les différences de coût ou de variété, ne peuvent pas par elles-mêmes expliquer les différences de croissance entre territoires également dotés en facteurs primaires. L'ambiguïté de l'analyse qui met l'accent sur la compétitivité est due à la tentative de traiter des problèmes de localisation dans un cadre d'équilibre.

2. Nature des distorsions et problèmes de coordination : nouvelles perspectives en économie géographique

La variété des biens et services et les effets de report aussi bien entre secteurs qu'à l'intérieur de ces secteurs sont la principale source de la croissance. Il existe deux manières de relier la variété au développement économique régional. La première met l'accent sur la variété comme étant l'expression d'une stratégie d'innovation qui implique pour une région d'être spécialisée dans un ensemble de secteurs complémentaires. La deuxième met l'accent sur la variété comme étant l'expression d'une stratégie de portefeuille qui protège l'économie de chocs externes de demande (Frenken et alii, 2004). Contrastant ces deux approches, une investigation empirique de la croissance régionale aux Pays-Bas conclut que la diversification liée est plus favorable à la croissance et à l'emploi que la diversification non liée (ibid.). « *La variété liée promeut vraiment la croissance de l'emploi alors que les autres types d'agglomération n'ont pas d'effet significatif. Sachant que la variété liée est surtout présente dans des zones où la population est dense et étant donné que la densité de population n'affecte pas significativement la croissance de l'emploi, nous pouvons conclure que la variété liée dans les cités est responsable de la création d'emplois et non la densité urbaine en elle-même* » (ibid. p. 39). De quelque manière, ces résultats sont corroborés par une autre étude empirique qui concerne le rôle des effets d'agglomération sur la productivité des firmes dans les bassins d'emploi en France (Mulkay, 2004). Cette étude conduit à deux résultats principaux. D'un côté, quand la structure de qualification et la structure industrielle sont introduites comme variables explicatives, la densité économique n'est plus un déterminant de la productivité du travail. D'un autre côté, alors que la spécialisation (indiquant si la zone étudiée est spécialisée dans un nombre réduit de secteurs ou si elle offre un large spectre d'activités) et la spécificité (ici mesurée par la différence entre la structure sectorielle de la zone et celle des autres zones dans le pays) ont un fort effet positif sur la productivité du travail, l'effet de la concentration n'est pas avéré. Dans la mesure où les économies qui exhibent une diversification liée sont aussi celles qui sont caractérisées par une croissance forte et le plein emploi, ce type de diversification apparaît comme le moyen d'éviter des délocalisations qui procéderaient des différentiels de coûts.

En fait, ces résultats empiriques confortent surtout l'idée que la variété efficace est avant tout celle qui est le fruit d'un processus d'innovation conduit avec succès. Ce qui importe, ce n'est pas la variété existante de biens et de services ou la nature de l'agglomération, mais *comment cette variété en vient à exister et évoluer*. Quand on considère l'innovation comme un processus de destruction créatrice, la dimension géographique de ce processus et la composition sectorielle des zones

locales dépend moins des fondamentaux que des conditions requises pour rendre *viable* le processus de changement. De fait, un tel processus engendre inévitablement destructions et constructions de capacités, en bref des distorsions dans la structure de la capacité productive qui requièrent des ajustements effectués séquentiellement dans le temps. Dans cette perspective, la concurrence n'a pas pour seul but d'égaliser l'offre et la demande dans un environnement technologique et de marché donné, mais elle a aussi à adapter à la fois la technologie et la structure industrielle aux opportunités créées par des marchés en expansion. Elle doit être appréhendée, non comme un état (la concurrence parfaite), mais comme un processus dont le déroulement implique que des connexions de marché (des imperfections) sont des moyens essentiels qui rendent possible de coordonner à la fois les investissements concurrents et les investissements complémentaires. Suivant cette dernière perspective, l'intervention publique ne saurait être réduite à créer les conditions d'application des règles de concurrence parfaite (voir Richardson, 1960).

En fait, le *développement* technologique, qui est effectivement la manière pour les pays avancés (ou non) de prendre avantage de la nouvelle division du travail en créant de nouvelles variété de biens, n'est pas seulement tiré par les incitations telles que déterminées par des règles et institutions données. Il est aussi basé sur la capacité de changer les relations aussi bien locales que globales sans entraîner de trop fortes perturbations. Alors que les nouvelles structures organisationnelles requises par l'innovation procèdent en partie d'un renforcement des liens entre l'offre et la demande à l'intérieur de complexes de production territoriaux, l'innovation repose de plus en plus sur la primauté de relations extra-territoriales. « *La globalisation, en d'autres mots, présuppose une reconstruction de la division spatiale du travail créant de nouvelles formes d'articulations entre les niveaux régional et global qui vont bien au-delà des portraits unidimensionnels d'une liberté (footlooseness) globale (dans laquelle chaque région est soumise à une division du travail décidée par les firmes, qui est encore caractéristique de stratégies transnationales) ou de districts industriels autonomes (dans lesquels la dimension globale est déduite de l'aspect marché des résultats de l'échange international)* » (Gordon, 1994, p. 38). Cette définition de la globalisation est essentielle dans la perspective de comprendre la différence entre une pure stratégie compétitive, dont on a mentionné les faiblesses, et une stratégie de coordination, dont la nécessité dérive de l'existence de distorsions qui ne peuvent pas être éliminées uniquement en utilisant le mécanisme des prix.

La coordination a des facettes multiples. Les changements dans la façon dont l'innovation est mise en œuvre exigent des changements dans la manière dont les relations internes et externes sont organisées. La relocalisation est un effet inévitable d'un tel processus évolutionnaire.

Dans la première étape du processus d'innovation, il peut être décisif de combiner les capacités innovatrices d'un petit nombre de firmes existantes avec la force d'entraînement de la demande publique. La nouvelle industrie émerge, non de l'initiative entrepreneuriale localisée (ou de facteurs préexistants de localisation), mais de la conjonction de l'innovation dans des firmes établies et d'une intervention publique extensive à travers des programmes particuliers, des infrastructures physiques spécifiques et des subventions dédiées. Cette conjonction entraîne la formation de nouveaux pôles de croissance¹. Dans la deuxième étape, le marché domine la croissance des activités innovatrices, mais parce que les coûts irréversibles ont été couverts et parce que les diversifications horizontales et verticales ont élargi la taille du marché. Ce déplacement de la trajectoire économique (et technologique) consolide la localisation initiale. Cela ne signifie pas que les interventions publiques deviennent sans utilité. Les processus de globalisation réussis, qui impliquent l'interaction de capacités diverses et multiples aussi bien que l'interaction de différents marchés, requièrent l'intervention publique. Mais cette intervention devrait permettre d'établir un nouveau cours, entre une lutte compétitive stérile et une forme de coordination — le protectionnisme — qui se terminerait en un isolement régional (national). Dans la troisième étape, les innovations sont largement diffusées et l'environnement local originel fait face à une pression compétitive plus forte de la part des autres environnements qui sont parvenus à obtenir des capacités similaires et les performances économiques qui leur sont associées. Dans cette troisième étape, un renouvellement de la politique économique est souvent nécessaire pour délimiter et soutenir les nouvelles initiatives entrepreneuriales, et empêcher les conséquences dommageables de changement de localisation de segments industriels.

Dans cette perspective, ce qui est en cause ce n'est pas la désindustrialisation ou la délocalisation *per se*, mais le processus de destruction créatrice qui est à l'arrière-plan, et comment faire avec. Nous venons de voir que l'innovation ou tout changement qui implique une rupture des structures industrielles et de marché, ainsi que l'apparition de *coûts irrévocables*, a des implications sur la distribution spatiale des activités économiques. Dès lors, les problèmes spatiaux autant qu'industriels sont, principalement, des problèmes (largement domestiques) de coordination liés à l'existence de distorsions dans la structure

1. Contrairement à ce qui est universellement considéré, la Silicon Valley est exemplaire de ce type d'impulsion initiale. « L'État était engagé dans chaque aspect de l'émergence de l'industrie de la microélectronique et de son premier développement. La demande spatiale et militaire a fourni le principal marché pour la microélectronique, établi les priorités de recherche de produits et de processus, stabilisé les profits élevés des compagnies qui ont réussi et amorti les risques du développement de nouveaux produits. La grande majorité des scientifiques, ingénieurs, et techniciens dans l'industrie microélectronique ont acquis l'état de l'art et la connaissance pratique dans des programmes de recherche-développement des universités ou des firmes financés par le gouvernement » (Gordon, 1994 p. 39).

de la capacité productive et aux coûts irrécouvrables qui leur sont associés. L'ouverture et l'émergence de nouveaux pays dans l'échange international ne créent pas de difficultés en elles-mêmes. Elles créent des difficultés dans la mesure où les déséquilibres locaux, qui résultent de changements dans l'environnement international, ne sont pas correctement traités. Elles peuvent même être le moyen pour assurer une meilleure coordination du fait de l'élargissement des marchés.

En bref, les déséquilibres de marché et les distorsions de la structure de la capacité productive, qui émergent nécessairement, requièrent une coordination locale des activités économiques, qui ne peut pas consister simplement à rétablir la compétitivité en réduisant les coûts de production ou en créant des niches pour de nouveaux produits. La coordination devrait consister à créer les conditions pour que les firmes puissent faire face aux coûts irrécouvrables, qui sont la conséquence inévitable du changement structurel. Aider à la constitution de réseaux, soutenir les accords de coopération, faciliter l'accès aux ressources humaines et financières sont les éléments du mixage de politiques économiques qui inclut les politiques de concurrence, de régulation et bancaire.

Dès lors, il n'y a pas de fatalité d'un schéma cœur-périphérie. En fait, les rendements croissants et la différenciation des produits font qu'il est possible d'avoir un fort accroissement du commerce international intra-branches. L'extension des échanges peut prendre place sans une relocalisation significative des ressources productives ou des effets sur la distribution des revenus, mais avec une réaffectation locale de ces ressources. Tout dépend de la manière dont les problèmes de coordination sont traités *dans* et *entre* les économies. L'idée de base est que la croissance et la réalisation des rendements croissants prend place dans les différents pays en préservant leur hétérogénéité, mais sans créer davantage d'inégalités entre eux. Pourvu, cependant, que l'on regarde la libéralisation du commerce, la croissance et l'innovation à la lumière de l'interprétation du processus d'évolution qui met l'accent sur des conditions de coordination non réductibles aux seuls mécanismes de marché.

3. La relocalisation dans le processus d'évolution : le rôle de l'échange

Toute rupture de la structure industrielle et spatiale préexistante entraîne la formation de déséquilibres entre l'offre et la demande de bien final à chaque moment et au cours du temps. De tels désajustements ne sont pas de la responsabilité exclusive de la politique économique ou des institutions, mais ils sont dans la nature de tout

changement structurel. Ils ont à la fois une dimension interne et externe et il faut les considérer. Dans cette perspective, le commerce international aussi bien que les investissements directs à l'étranger comptent, mais pas seulement au regard des dotations initiales ou des externalités existantes. On peut imaginer que les firmes n'ont pas besoin d'être localisées à proximité des marchés de leurs produits. Mais un marché doit exister. Et cette existence dépend de ce qui arrive du côté de l'offre dans les différentes zones géographiques. Les firmes peuvent décider de délocaliser leurs productions dans le Sud afin de réduire leurs coûts de production. Mais une telle décision sera justifiée seulement si le marché dans le Nord ne disparaît pas, ou si le marché du Sud le remplace. Dans le dernier cas, le schéma cœur-périphérie sera effectivement renversé et la relocalisation ira de pair avec la désindustrialisation et une augmentation structurelle du chômage dans le Nord. Le premier cas exige que, production et emploi doivent être soutenus dans le Nord au moyen d'une intervention publique appropriée.

En fait, dans une économie ouverte, une croissance équilibrée résulte de l'harmonisation de la demande interne et externe avec la capacité productive. L'échange et l'ouverture peuvent être des facteurs très importants à la fois en augmentant la croissance potentielle de long terme et en lissant les fluctuations dues à des chocs spécifiques à des pays particuliers. Mais ce rôle est rempli seulement si l'économie a des ressources internes — référence est faite ici principalement à la capacité productive, mais aussi à un niveau suffisant de revenu — pour répondre à l'accroissement de demande et permettre que soit conservé l'équilibre qui est nécessaire pour réaliser avec succès le processus de transition.

Considérons deux régions (pays) qui sont caractérisées par une complémentarité de demande finale, et prenons le cas d'un déplacement des préférences des biens produits dans une région (le pays 1) vers les biens produits par son partenaire commercial (le pays 2) (Saraceno, 2005). Cette sorte de changement peut être assimilée à un changement des coûts de transport qui permettrait aux firmes d'un pays d'être plus compétitives que celles de l'autre pays, étant donné une forte différence de salaires. L'analyse économique standard dans laquelle la coordination est assurée « par hypothèse » nous dit qu'un *changement de prix relatif* (soit *via* les prix ou *via* le taux de change nominal) accommodera les nouvelles préférences. Dès lors, production et emploi ne seront pas affectés puisque le poids de l'ajustement pèsera uniquement sur les prix. Au lieu de cela, dans un processus d'évolution hors de l'équilibre, la variabilité des prix n'est vraisemblablement pas suffisante. L'augmentation attendue du revenu du pays 2 devrait engendrer un accroissement des importations et par suite de la demande pour les biens du pays 1 (compensant partiellement le changement de préférences), et donc, comme effet secondaire, un accroissement du revenu de ce dernier. Symétriquement, la chute initiale

de la demande de biens produits par le pays 1 devrait entraîner une diminution de son revenu et de ses importations, et par suite une diminution de la demande pour les biens du pays 2, engendrant une capacité excédentaire dans ce pays. Le résultat final dépend de la manière dont les ajustements nécessaires pour rétablir la complémentarité prennent place dans l'un et l'autre pays.

Un investissement doit être mis en œuvre dans le pays 2, et cela prend du temps. Il implique que des revenus sont distribués alors que les biens dans lesquels ils seront dépensés ne peuvent pas être immédiatement obtenus de la production courante. Des pressions inflationnistes et/ou un déficit commercial s'ensuivent. Dès lors, la prescription standard consistant à combattre l'inflation et à garder les prix flexibles pourrait conduire à casser l'investissement et à aggraver les distorsions de la structure de la capacité productive dans les deux pays (*ibid.*). Une politique dédiée à soutenir l'investissement uniquement dans le pays 2 favoriserait ce pays et engendrerait vraisemblablement un développement inégal et une structure dualiste. Cependant, si dans le pays 1 l'accroissement de demande dû à l'effet de l'échange interterritorial fait plus que compenser la diminution initiale due au choc de préférence, un *policy mix* peut s'avérer aussi nécessaire dans ce pays afin de permettre un investissement dans une nouvelle capacité. Ainsi, soutenir l'investissement dans les deux pays aiderait à absorber le choc et préviendrait un écart trop important entre les taux de croissance des deux pays.

En d'autres termes, la complémentarité des demandes externes (*i.e.* le commerce international), devrait stimuler une croissance plus forte dans les deux pays. Cependant, les avantages de l'échange peuvent être obtenus seulement si des interventions appropriées pour soutenir l'investissement dans les nouveaux processus de production sont réalisées dans un contexte où la complémentarité ajoute à la complexité des ajustements. La production, comme souvent souligné (Amendola et Gaffard, 1998), prend du temps, ce qui implique des distorsions dans la structure de la capacité productive et des déséquilibres de marché dans les économies parties prenantes à l'échange qui essaient de s'ajuster à travers l'investissement. La restructuration de la capacité productive dans les deux pays doit être assurée grâce à des transferts (ou grâce à une facilitation des conditions monétaires) qui permettent de réabsorber le choc. Pour que ces interventions n'amènent pas des distorsions insupportables de la structure de la capacité productive, la balance entre l'investissement et la consommation doit être maintenue de façon à permettre à chaque économie d'atteindre le seuil au-delà duquel la complémentarité de demande entre les pays devient effective, lissant les fluctuations et devenant alors un facteur de croissance. Dès lors, la relocalisation permettra seulement une meilleure allocation des ressources sans ajouter aux distorsions préexistantes et sans induire de déséquilibres régionaux.

Alors que les modèles de la nouvelle économie géographique nous disent qu'un changement des fondamentaux n'induirait pas un changement de la taille des marchés, l'analyse séquentielle révèle l'existence de distorsions qui affectent les demandes réciproques et engendrent des perturbations dans le processus de croissance. Ces perturbations, qui ne peuvent pas être éliminées en permettant juste que prix et salaires soient flexibles, requièrent des dépenses en investissement destinées à soutenir les changements structurels.

4. Les implications de politique économique

L'obsession de la compétitivité est certainement basée sur une appréciation erronée de l'impact possible de l'échange international (Krugman, 1994). Néanmoins, elle semble être justifiée dans les petits pays, dans la mesure où les performances de ces derniers dépendent principalement de la demande extérieure qui est un paramètre pour eux. Une stratégie de compétitivité, qui consiste à capturer cette demande externe en diminuant les coûts de production, peut même réussir. À l'opposé, la même obsession est dangereuse dans le cas de pays plus grands (ou de districts innovants du fait de l'accroissement de variété), quand la demande finale n'est pas indépendante de ce qui arrive dans les limites du territoire et par suite ne peut pas être considérée comme donnée. Dans ce dernier cas, il est essentiel de considérer la nature des forces aussi bien internes qu'externes entraînant la demande finale.

Dans le cas des grands pays européens, le vrai problème réside dans l'articulation complexe des facteurs qui déterminent la productivité plutôt que dans les défaillances de leur capacité à s'accommoder de la concurrence internationale ou interrégionale par les coûts. Par suite, il n'y a pas de solution qui consisterait dans des choses aussi simples que subventionner la haute technologie, réduire la pression fiscale, en fait à conduire des politiques industrielles explicites ou implicites seulement fondées sur les concepts stratégiques de l'entreprise tels que la compétitivité. Promouvoir la croissance de la productivité n'implique pas de seulement soutenir la recherche qui peut améliorer les capacités des firmes engagées dans le commerce international, elle requiert aussi et principalement différentes formes de coordination qui soutiennent un processus régulier de croissance en dépit d'importants changements structurels (en traitant efficacement ces derniers).

La principale dimension des problèmes de coordination est qu'ils procèdent de la nature de l'innovation vue comme phénomène distribué, c'est-à-dire, comme un phénomène qui implique plusieurs acteurs à la fois au niveau micro et macroéconomique. Dans cette perspective, la politique de l'innovation ne peut pas être réduite à

changer les règles et les institutions et/ou à soutenir les investissements de R&D. Elle doit être une politique dédiée à soutenir le processus de changement dans son ensemble. Cela a deux implications. La première réside dans la dimension discrétionnaire et expérimentale de cette politique. La deuxième réside dans son caractère combinatoire. La politique d'innovation est réellement une combinaison de politiques d'offre et de demande, de politiques structurelles et macroéconomiques (voir Rodrik 2003 pour une appréciation historique). C'est particulièrement vrai lorsqu'il est question aussi de la localisation et de la distribution géographique des activités. Pour assurer la stabilité de la localisation des firmes, les responsables de politique économique doivent compter sur une combinaison de politiques structurelles et de politiques dédiées à lisser les fluctuations et à éviter des processus cumulatifs de destruction. C'est la complexité de l'interaction entre ces composantes qui rend difficile de conduire la politique de l'innovation.

En particulier, les politiques locales éligibles dépendent de la politique globale. Si cette dernière est responsable d'un faible taux de croissance (et d'un fort taux de chômage), alors les premières ne peuvent pas être autre chose que des politiques de compétitivité telles qu'on les a définies, ou, suivant une autre perspective du point de vue social, des politiques seulement dédiées à réparer les dommages sociaux. Aucune de ces politiques ne peut être efficace au regard des problèmes d'emploi (et de productivité), et permettre que le commerce international soit un jeu à somme positive. Pour que cela arrive, il est nécessaire de combiner des politiques macroéconomiques qui favorisent l'accumulation du capital et des politiques structurelles qui ciblent l'organisation de l'industrie, stimulent le processus d'innovation au niveau de la firme et de l'industrie. Comme précédemment mentionné, éviter les conséquences dommageables des changements de localisation implique de soutenir la demande locale pour les produits finals; cependant, cette action requiert non seulement d'augmenter les revenus locaux, mais aussi de créer les conditions pour augmenter le volume et la variété de la production locale, et par suite le fonds de salaires. Le management de la demande n'est jamais indépendant de la stimulation de l'offre et vice-versa. Il y a un dilemme dû au fait que les salaires sont une part essentielle des coûts de production et la principale composante de la demande. C'est ce dilemme qui est au cœur de l'articulation entre les politiques globales et locales, entre les politiques structurelles et les politiques macroéconomiques. Deux inconvénients doivent être évités: d'un côté, accroître la demande sans accroître l'offre, ce qui serait le cas quand les interventions publiques consistent seulement à augmenter le prélèvement sur les ressources productives et à redistribuer le revenu; d'un autre côté, accroître l'offre sans accroître la demande, ce qui serait le cas quand les interventions publiques sont réduites à un dumping social et fiscal.

Ainsi, l'un des principaux défis est-il d'identifier les objectifs et instruments des politiques structurelles qui font que des changements de localisation ne se traduisent pas par une augmentation du chômage dans certains pays. Ces politiques devraient être principalement dédiées à promouvoir des ressources locales spécifiques. Au lieu de diminuer systématiquement les coûts irrécouvrables supportés par les firmes, elles devraient être conçues pour établir des liens locaux aidant à la création de technologie et résultant dans la constitution de barrières effectives à la sortie de firmes (à la délocalisation). Dans cette perspective, les politiques locales stimulant la R&D et l'éducation font sens si, loin d'être exclusivement orientées pour soutenir la compétitivité d'un pays, elles sont mises en œuvre de conserve avec d'autres politiques économiques, toutes orientées pour favoriser la croissance. Concernant l'éducation et la recherche, il est certainement important de promouvoir une architecture institutionnelle qui crée de bonnes incitations, mais cette architecture doit aussi favoriser une accumulation adaptée de ressources humaines de façon à prévenir toute distorsion sur le marché du travail. En ce qui concerne les investissements à long terme, les bénéfices à attendre dans la zone dans laquelle ils sont implantés dépendent principalement de la capacité à créer des relations locales qui permettent de concevoir et de produire de nouveaux biens et services. Cette capacité est associée aux règles et aux mécanismes de gouvernance qui favorisent une meilleure coordination entre investissements concurrents ou complémentaires. Ces règles ou mécanismes, contrairement à ce qui est généralement considéré comme emblématique des politiques qui mettent l'accent sur la compétitivité des territoires, impliquent des accords de coopération et de partenariat qui doivent être promus et non pas condamnés. En ce qui concerne les nouveaux secteurs, tels que la biotechnologie ou les industries des sciences de la vie, les politiques devraient être dédiées à garantir innovation et croissance. Ainsi, dans le cas de l'industrie allemande des biotechnologies, alors que la plupart des sociétés ont délocalisé leurs établissements de R&D, une série d'interventions publiques a aidé à renverser le mouvement. Ces politiques ont fourni des subventions directes pour diriger et contrôler des projets, stimulé l'offre de biens de qualité à faible prix, favorisant ainsi un boom impressionnant de petites firmes de biotechnologie.

Alors que le consensus actuel tend à promouvoir la dérégulation des marchés de produit, du travail et du capital, et privilégie une politique de la concurrence très spécifique, gérer le processus d'innovation et éviter les distorsions qui se traduiraient par des délocalisations et du chômage requiert des interventions discrétionnaires articulées, principalement destinées à lever les barrières à la croissance. Ces interventions, au lieu de mimer ou de simplement renforcer les stratégies d'entreprises, doivent créer les conditions qui permettent de réorienter ces stratégies. Dans cette perspective, les changements

affectant les dépenses publiques, qui favoriseraient la différenciation et permettraient alors une augmentation endogène de la productivité totale des facteurs, pourrait se traduire par une augmentation simultanée du produit, de l'emploi, des salaires et de la consommation (Devereux et alii, 1996). Dès lors, du fait d'un fort différentiel de salaires entre le Nord et le Sud, des emplois non qualifiés disparaîtront dans le Nord, mais les gains de l'échange seront effectivement obtenus grâce à un investissement approprié. Ils permettront à l'économie du Nord de réabsorber le chômage (de fait frictionnel) sans avoir à réduire les taux de salaire. La relocalisation des activités ne sera qu'un aspect d'une restructuration profitable de la capacité productive.

Références bibliographiques

- AMENDOLA M. and J.-L. GAFFARD, 1998: *Out of Equilibrium*, Oxford: Clarendon Press.
- BALDWIN R.E., P. MARTIN and G. OTTAVIANO, 2001: « Global Income Divergence, Trade, and Industrialization: the Geography of Growth Takeoffs », *Journal of Economic Growth* 6 : 5-37.
- DEVEREUX M. B., A. C. HEAD and B. J. LAPHAM, 1996: « Monopolistic Competition, Increasing Returns, and the Effects of Government Spending », *Journal of Money, Credit, and Banking* 28 (2): 233-254.
- FRENKEN K., F. VAN OORT, T. VERBURG and R. A. BOSCHMA, 2004: « Variety and Regional Economic Growth in the Netherlands », *mimeo Urban and Regional Research Centre Utrecht (URU)*, Utrecht University.
- FUJITA M., P. KRUGMAN and A. J. VENABLES, 1999: *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- GORDON R., 1994: « Internationalization, Multinationalization, Globalization: Contradictory World Economies and New Spatial Divisions of Labour », *Working Papers Series*, Center for the Study of Global Transformations, University of California, Santa Cruz.
- GORDON R. 1996: « Industrial Districts and the Globalization of Innovation: Regions and Networks in the New Economic Space », in *Wealth from Diversity*, VENCE-DEZA X. and METCALFE J.S., DORDRECHT, Kluwer Academic Press.
- KRUGMAN P., 1994: « Competitiveness: a Dangerous Obsession », *Foreign Affairs* March-April.
- KRUGMAN P., 1996: « Domestic Distortions and the Deindustrialization Hypothesis », *National Bureau of Economic Research, Working paper* 5473.

- KRUGMAN P. and A. J. VENABLES, 1995: « Globalization and the Inequality of Nations », *Quarterly Journal of Economics* 110 (4): 857-880.
- LUCAS R. E., 1993: « Making a Miracle », *Econometrica*, 61: 251-272.
- MARTIN P. and G. OTTAVIANO, 1996: « Growing locations: Industry Location in a Model of Endogenous Growth », *European Economic Review* (43) 2: 281-302.
- MULKAY B., 2004: « Looking for an Agglomeration Effect on Productivity in France », *Working paper INSEE Midi-Pyrénées*.
- RICHARDSON G.-B., 1960: *Information and Investment*, Oxford: Clarendon Press, Reed, 1990.
- RODRIK D., 1998: « The Debate over Globalization: How to Move Forward by Looking Backward », Conference on the Future of the World Trading System, Institute for International Economics, Washington D.C., Avril.
- RODRIK D., 2003: « Growth Strategies », *NBER Working Paper* n° 10050, Octobre.
- SAMUELSON P. A., 2004: « Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization », *Journal of Economic Perspectives* 18 (3): 135-146.
- SARACENO F., 2005: « Demand Shocks and Intertemporal Coordination: a Two-Country Model », *The ICFAI, Journal of Monetary Economics* 3 (2), pp. 51-75.