
Les enjeux géographiques du développement économique

Jean-Claude Prager

Jacques-François Thisse

Agence Française de Développement
Département de la Recherche

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

Avant-propos

Cet ouvrage constitue l'étude initiale d'un programme de travail sur la *dimension géographique des processus de développement*, initié par le département Recherche et la division Collectivités locales et développement urbain de l'AFD.

Les auteurs

Jean-Claude Prager, Agence pour la diffusion de l'information technologique et Université de Paris Dauphine

Jacques-François Thisse, Université catholique de Louvain et Ecole nationale des Ponts et Chaussées

Remerciements

Nous tenons à remercier Réjane Hugounenq du département Recherche de l'AFD, sans qui ce travail n'aurait pu se tenir.

Ce document a fait l'objet de deux séminaires de travail tenus à l'AFD, les 18 novembre 2008 et le 13 mars 2009. Les auteurs remercient les participants à ces séminaires : Jean-François Benhamou, Marjolaine Cour, Jean-Michel Debrat, Eric Denis, Alain Durand-Lasserve, Pierre Jacquet, François Jullien, Sylvie Jaglin, François Moriconi-Ebrard, Vatche Papazian, Vincent Renard, Jacques Scheibling, Louis-Jacques Vaillant, et plus particulièrement Thierry Madiès et Michael Storper, ainsi que Bernard Esnouf, Miren Lafourcade, Frédéric Landy, Benoit Lefevre, Guillaume Josse, Jean-François Maystadt et Denise Pumain, pour leurs commentaires nombreux et détaillés.

Préface

Depuis 30 ans, des pans entiers de l'économie paraissent dématérialisés et déterritorialisés. Pourtant, les difficultés rencontrées par de nombreux pays et régions nous révèlent une réalité bien différente. Au-delà ce qui est trop souvent une illusion, on constate en effet que le monde concret, celui des espaces de vie et d'activité, refuse de se niveler, renouvelant ainsi l'intérêt pour les relations entre vie économique et territoires.

Ce lien entre territoire et développement économique a toujours été reconnu par les économistes. Aussi, les questions de localisation des activités humaines et des liens entre agglomération et croissance, qui sont au cœur de la nouvelle économie géographique, ne sont-elles pas nouvelles. En témoignent les contributions de Von Thünen (1833), Hotelling (1929), Lösch (1940) ou encore Perroux (1955), pour ne citer qu'eux. Mais ce n'est que dans les années 1990, sous l'impulsion des travaux de Paul Krugman (prix Nobel 2008) que cette facette de l'économie a connu un renouveau analytique considérable. En s'appuyant sur le rôle des rendements croissants et de la concurrence imparfaite, l'économie géographique a notamment permis de mettre à jour les forces sous-jacentes aux effets géographiques d'agglomération et de dispersion, les avantages et limites de ces effets en termes de croissance et les origines des inégalités de développement.

Ce lien entre géographie et développement économique est également le thème choisi en 2009 par la Banque mondiale pour son rapport annuel sur le développement dans le monde (WDR). Ce rapport manifeste la volonté de tirer des leçons des apports de l'économie géographique pour la mise en œuvre des politiques publiques de développement. L'entreprise mérite d'être soulignée car la géographie, en dépit de son importance dans les mécanismes de croissance est une dimension relativement peu considérée par les bailleurs de fonds. C'est précisément en raison de l'importance de ce sujet et afin de susciter le débat que l'Agence Française de Développement (AFD) a souhaité confier à deux spécialistes du domaine – Jean-Claude Prager et Jacques-

François Thisse – le pilotage d'un groupe de travail composé d'économistes et de géographes et la rédaction d'un rapport sur ce thème qui s'inscrit dans le prolongement des travaux de la Banque mondiale.

En effet, si les avancées théoriques de l'économie géographique font l'unanimité, de même que le faisceau de constatations empiriques faites dans son sillage, les conditions d'application des connaissances issues de ces travaux peuvent légitimement faire débat. Au risque de caricaturer la position prise par la BM, le message général du WDR* peut être résumé par la recommandation de l'application de stratégies économiques spatialement neutres, conçues comme un « accompagnement des forces de marché ».

Le rapport de J-C Prager et J-F Thisse, après avoir dans une première partie présenté de façon claire l'ensemble des concepts développés par l'économie géographique, milite pour une approche prudente des conditions d'application des connaissances tirées de cette théorie.

En effet, l'économie géographique est un champ d'analyse qui reste à la fois abstrait (le point de départ n'est pas la carte) et pensé à partir des expériences historiques de développement des pays dits aujourd'hui avancés. Or, le contexte de la Révolution industrielle qu'ont connu ces pays, de même que les étapes ultérieures de leur développement, n'ont plus rien à voir avec les trajectoires auxquelles sont confrontés aujourd'hui les pays en voie de développement : croissance démographique rapide, urbanisation massive, besoins en infrastructure considérables, pauvreté, etc. L'agglomération, porteuse de croissance au XIX^e siècle, est aujourd'hui, dans certaines villes des PED, principalement porteuse d'externalités négatives et l'on ne peut, sans autre précaution, s'appuyer sur ce qui s'est produit dans le passé pour fonder des lignes d'action valables aujourd'hui pour les PED. Cette filiation datée de l'économie géographique ne l'invalide pas pour autant comme instrument d'aide à la décision. J-C Prager et J-F Thisse montrent que l'économie géographique peut aider les décideurs, non pas en proposant directement les bonnes politiques à mettre en œuvre, valables en tous lieux et en toutes circonstances, mais en présentant des outils et un cadre de référence permettant de caractériser les forces et les faiblesses des économies en termes de systèmes spatiaux et économiques, afin d'en analyser les potentialités

* www.worldbank.org/wdr2009

économiques concrètes. Elle peut aider les décideurs à mettre à jour les défaillances systémiques spatiales et sociales autant que celles du marché et à déterminer les axes de priorité les plus pertinents pour l'action publique, adaptés à chaque territoire, avec un dosage de l'action publique proportionné aux besoins effectifs et non pas résultant d'une conception abstraite.

Enfin, l'analyse géographique elle-même prend en compte des facteurs aussi essentiels que la distance-temps, la distance géographique, la densité, la concentration, les effets de frontière et les gradients d'aménagement sans parler du rôle ambigu des ressources naturelles et du poids déterminant des phénomènes cumulatifs constitutifs de capital humain et social. L'utilisation combinée de ces outils permet de dégager des problématiques économiques et géographiques essentielles pour l'analyse du développement : la localisation de l'innovation, la diffusion spatiale du développement, la compétitivité territoriale et sa limite, l'équité spatiale.

Pour nos deux auteurs, l'enjeu, *in fine*, est de mobiliser les nouvelles idées de l'économie géographique pour ouvrir des débats visant à aider les responsables à mieux cerner les politiques adaptées à chaque cas. Cela devrait susciter chez tous, économistes et géographes, développeurs et autorités publiques, enthousiasme mais aussi humilité.

Jean-Michel Debrat
Directeur général adjoint, AFD

Sommaire

PREFACE	5
INTRODUCTION	11
PREMIERE PARTIE - FAITS ET THEORIES	15
1 LA FORMATION DE L'ESPACE ECONOMIQUE	17
1.1 Densité et distance	17
1.2 L'arbitrage entre rendements croissants et coûts de transfert.....	22
1.3 Le rôle de la distance dans les flux d'échange	30
1.4 Les deux lois fondamentales de l'économie géographique.....	34
2 LES ECONOMIES D'AGGLOMERATION	39
2.1 Les économies de densité	39
2.2 Les externalités marshalliennes	41
2.3 La ville en tant que « bien de consommation ».....	50
3 LA DIFFUSION SPATIALE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	53
3.1 La ville en tant que foyer de diffusion.....	54
3.2 La courbe en cloche du développement spatial	55
4 DE QUELQUES AUTRES FACTEURS DU DEVELOPPEMENT	61
4.1 Les ressources naturelles	62
4.2 Les institutions	64
4.3 La spécialisation fonctionnelle des territoires	66
4.4 Densité, distance et division : à la recherche du « résidu ».....	67

DEUXIEME PARTIE - DE L'ANALYSE ECONOMIQUE A L'ANALYSE PUBLIQUE : LES PRINCIPAUX POINTS DE DEBAT	71
5 LES GRANDES QUESTIONS	73
5.1 Le « consensus » des économistes : quelques principes	73
5.2 Les institutions ne sont pas malléables à volonté.....	78
5.3 Les formes de la gouvernance territoriale	80
5.4 La croissance urbaine	83
5.5 Le choix des instruments d'action dans un environnement interdépendant et complexe	92
6 L'ACTION PUBLIQUE ET LA DIFFERENCIATION DES TERRITOIRES	97
6.1 Pourquoi des stratégies de différenciation ?	97
6.2 Construire la différenciation économique	106
7 CONCLUSION	119
BIBLIOGRAPHIE	123

Introduction

Les activités économiques ne sont pas concentrées sur une tête d'épingle, ni distribuées de manière homogène sur une plaine dépourvue d'aspérités. Elles sont au contraire réparties très inégalement sur les territoires, donnant naissance à des courbes de niveau qui varient selon les époques et les espaces. A toutes les échelles, la croissance économique fut et reste géographiquement inégale. L'espace influence l'économie tandis que le développement est un puissant sculpteur de la géographie. Dès lors, n'est-il pas raisonnable de penser que l'économie géographique, dont l'objectif est d'expliquer la localisation des hommes et des entreprises, puisse améliorer notre connaissance des mécanismes favorisant le développement de certains territoires et la stagnation d'autres ?

Au cours de ces dernières années, les médias se sont pourtant fait l'écho d'une idée bien différente : nous vivrions désormais dans un monde où la tyrannie de la distance, si pesante dans l'histoire humaine, aurait disparu. La baisse spectaculaire et ininterrompue des coûts de transport depuis le milieu du XIX^e siècle, relayée par le retrait du protectionnisme et, plus récemment, par la quasi-disparition des coûts de communication, auraient rendu les acteurs économiques libres de toute contrainte de proximité. Technologie et mondialisation se seraient ainsi combinées pour rendre obsolète la géographie traditionnelle des activités, le monde d'hier formé de crêtes et de ravins étant devenu miraculeusement « lisse ».

Les travaux empiriques et théoriques développés récemment en économie géographique nous montrent une réalité différente (cf. Fujita *et al.*, 1999 ; Combes *et al.*, 2008c). S'il est exact que la proximité des ressources naturelles a largement vu son importance décliner, conférant ainsi plus de liberté aux entreprises et aux ménages, cela n'implique pas pour autant que distance et localisation aient disparu de la vie

économique. Bien au contraire, l'économie géographique met en évidence de nouvelles forces, dominées jusqu'à présent par les facteurs naturels, qui façonnent un monde économique, lequel, avec ses barrières nombreuses et ses inégalités profondes, n'a rien de lisse¹.

Paradoxalement, c'est précisément la très forte baisse des coûts de transport et de communication qui a permis l'émergence de ces nouvelles forces et, dans un second temps, de favoriser la plus forte productivité qui caractérise les grandes villes². Dès lors, si la géographie demeure une composante essentielle de la compétitivité et de la croissance des pays développés, nous pouvons considérer que cette observation reste *a fortiori* valable pour les pays en développement. Dotés d'infrastructures de transport et de communication souvent insuffisantes, tout suggère que la « tyrannie de la distance » y est encore lourde.

En quoi l'économie géographique peut-elle permettre d'améliorer les politiques de croissance locale, tant dans les pays les plus avancés que dans les pays en développement ? Cette question revêt une portée considérable dans la mesure où la mondialisation accélérée de la dernière décennie laisse en arrière ou bouscule un grand nombre de territoires, sans parler des pays les moins avancés où la pauvreté semble s'ancre comme une marque indélébile des malchances conjuguées de l'histoire et de la géographie (Kanbur et Venables, 2007).

12

De même, quels éléments de réflexion peut-on tirer des expériences très variées d'urbanisation des deux derniers siècles ? Les historiens débattent toujours des « causes » de la révolution industrielle, certains allant même jusqu'à mettre en doute l'existence d'une véritable rupture historique. S'ils sont unanimes pour attribuer au développement du marché un rôle central dans le décollage économique de l'Europe occidentale et des Etats-Unis, ils n'en accordent pas moins une place importante à d'autres institutions qui ont favorisé l'adoption cumulative des nouvelles technologies

1. En 2008, le prix Nobel en sciences économiques a été attribué à Paul Krugman pour sa contribution aux nouvelles théories du commerce et de la localisation des activités, pointant ainsi l'importance des problématiques d'économie géographique et urbaine. L'ampleur des inégalités spatiales entre, mais aussi à l'intérieur, des nations, ainsi que le rôle des économies d'agglomération comme moteur de la croissance économique locale sont ainsi pleinement reconnus par le monde académique et scientifique.
2. L'élasticité de la productivité locale par rapport au niveau d'emploi varie, selon les cas étudiés, de 4 à 11 % (Rosenthal et Strange, 2004).

et le développement de l'industrie (Hohenberg et Lee, 1985 ; Mokyr, 2002 ; Clark, 2007). Pour que les effets attendus de la croissance urbaine tiennent leurs promesses, il faut des conditions culturelles et sociales favorables à l'initiative économique et à la diffusion des connaissances.

Si les villes ont souvent été un foyer de progrès social et technologique, il semble toutefois un peu naïf de penser que l'agglomération des activités engendrée par les seuls mécanismes de marché soit, par elle-même, susceptible d'enclencher et de nourrir le développement économique. Ainsi, les villes chinoises, plus anciennes et plus grandes, n'ont pas joué le rôle de pôles d'innovation qui fut celui de leurs homologues européennes, peut-être parce qu'elles furent davantage contrôlées par le pouvoir impérial (Balazs, 1968). La croissance économique dépendant pour une bonne part d'un brassage intense des hommes et des idées, la fermeture de l'espace chinois est venue s'ajouter à cette forte centralisation du pouvoir politique pour freiner davantage la fonction d'entraînement des villes, et par la même, la capacité d'innovation de l'ensemble du pays.

De fait, derrière les établissements humains de taille et de nature différente se cachent de nombreuses forces. Il convient donc de les explorer avec minutie si l'on veut que les économies d'agglomération jouent leur rôle dans les villes des pays en développement. La question est d'autant plus importante que, selon le *United Nations Population*, en 2008, *"the world reaches an invisible but momentous milestone: For the first time in history, more than half its human population, 3.3 billion people, will be living in urban areas."*

Enfin, et peut-être surtout, l'ancien Tiers-monde vole en éclats : un nombre croissant de pays sont largement engagés dans la voie du développement économique, alors que d'autres stagnent ou déclinent. Dès lors, les expériences des pays émergents ont plus de chance d'être pertinentes pour les pays pauvres que l'histoire urbaine des pays riches. La diversité croissante des cas exige en outre une réflexion et des politiques variant d'un groupe de pays à un autre selon leur niveau de développement économique.

Il convient donc de rester prudent. Assurément, faute de tenir compte des données les plus élémentaires tirées de l'expérience des autres pays ou des éléments les plus incontestables de l'analyse théorique, de nombreuses politiques se sont avérées

contreproductives, voire désastreuses, pour la croissance économique. Il n'existe cependant pas un faisceau unique de bonnes politiques, d'ingrédients standards ou de recettes communes. Ni en théorie, ni dans les faits. Les politiques de croissance réussies sont souvent une combinaison d'idées empruntées à des corpus différents. Mais cela ne signifie pas que l'on puisse s'affranchir sans risque majeur des connaissances nouvelles dont ce travail va donner un aperçu.

Ce rapport est divisé en deux parties distinctes mais complémentaires. La première présente les grandes idées de l'économie géographique et souligne différents liens avec l'économie du développement. La seconde privilégie un point de vue différent, celui des doctrines et des politiques. Elle vise à mettre en évidence les forces et les faiblesses de l'économie géographique comme doctrine susceptible d'être mobilisée dans l'analyse du sous-développement économique.

Première partie

Faits et théories

La formation de l'espace économique

1

1.1 Densité et distance

Il importe de souligner d'emblée les principaux facteurs géographiques susceptibles d'influencer, positivement ou négativement, le niveau de développement économique et social d'un territoire. Le tout premier nous est proposé par Adam Smith pour qui « la division du travail est limitée par la taille du marché ». Cette dernière est définie par le nombre de clients pouvant être approvisionnés - sans trop de difficultés - par les producteurs. Dès lors, une densité³ de population élevée permet, en assurant un débouché suffisant aux artisans et ateliers locaux, une spécialisation des tâches que l'on ne rencontre pas dans les campagnes⁴. Pour l'essentiel, les citadins ne produisent ni leur nourriture, ni l'énergie qu'ils consomment. Ils doivent donc offrir, en échange des produits agricoles qu'ils consomment, des biens que les campagnes ne produisent pas. La production de biens et services exportables exige une spécialisation des tâches plus poussée que celle caractérisant les campagnes.

De plus, la ville est elle-même son principal débouché : une grande partie des biens et services qui y sont produits sont consommés par ses propres habitants. Elle est donc

3. C'est ce que la Banque mondiale a appelé le « premier D » dans sa présentation de l'économie géographique en « 3D » (Banque mondiale, 2008).

4. Il est important de ne pas confondre « densité » et « croissance démographique ». Par densité, l'on entend ici le regroupement d'une partie importante de la population dans un nombre restreint d'établissements humains. Une croissance rapide du niveau global de la population risque au contraire d'enfermer les territoires concernés dans des trappes malthusiennes. De plus, certains espaces ruraux, comme en Inde, ont des niveaux très élevés de densité sans tendance marquée à l'agglomération.

un élément constitutif essentiel de « son marché ». Cette observation est d'autant plus pertinente que la plupart des services étant par nature intransportables, ils doivent être produits là où ils sont consommés. La base exportatrice ne représentant souvent qu'une part minoritaire des activités d'une ville, les services locaux constituent donc un facteur crucial de la croissance urbaine.

Pour justifier l'acquisition des compétences que nécessite une telle spécialisation des tâches, les villes, associées à leurs hinterlands, doivent donc atteindre une taille suffisante. Pour le dire simplement, une population suffisamment grande et peu dispersée, en bref une densité élevée, est souhaitable. Une fois cette condition remplie, la division du travail qui caractérise les villes conduit à la production d'un surplus d'origine urbaine qui peut être partiellement transporté vers la campagne environnante - mais aussi parfois vers d'autres villes lorsque celles-ci ont des spécialisations différentes. Il y a donc rencontre de deux forces, poussant à la formation de surplus de nature et d'origine différentes, qui sont échangés entre paysans et citadins. Cette rencontre a été le plus souvent lente et précaire car soumise à de nombreux aléas. Ces surplus sortent, en effet, du domaine de l'autoconsommation pour rentrer dans le circuit de l'échange, lequel réclame des institutions autrement plus complexes que celles de la communauté rurale, et au premier rang desquelles on trouve la monnaie.

De fait, économistes, géographes et historiens sont d'accord pour reconnaître que l'existence des villes a permis d'accroître l'efficacité du commerce, de l'industrie et de l'administration en la portant à un niveau impossible à atteindre avec une population dispersée. L'exemple smithien des agriculteurs écossais, habitant les *Highlands* et devant exercer pour survivre un grand nombre d'activités différentes durant leur temps de travail, illustre *a contrario* le bien-fondé de ces premières observations. De plus, il conserve une grande pertinence actuelle dans la mesure où ce qu'Adam Smith dit des agriculteurs des *Highlands* continue à décrire la situation que connaissent nombre d'agriculteurs dans les pays en développement (Banerjee et Duflo, 2007). La faible dimension des établissements humains que l'on y rencontre ne permet pas une véritable division du travail.

Reste que, pendant des siècles, les villes, dans leur grande majorité, auront une petite taille. Si elles vivent en symbiose avec leur hinterland, elles n'entretiennent souvent que peu de relations avec le reste du monde. La taille des villes est limitée avant

tout par le coût d'acheminement des denrées alimentaires nécessaires à leurs habitants (Bairoch, 1985). De plus, le chauffage urbain réclame la proximité de forêts dont la surexploitation a imposé rapidement une seconde limite à la croissance urbaine⁵. Malgré l'existence très ancienne d'un commerce à longue distance, l'éloignement géographique fut pendant des siècles un obstacle fondamental aux échanges commerciaux et culturels. Pour de nombreux producteurs, le marché est local, parfois régional. Les coûts et temps de transport sont prohibitifs : ils grèvent les prix de vente et limitent considérablement les échanges commerciaux. Cela suffit à expliquer le choix fréquent de sites situés en bord de fleuves ou de mer lors de la fondation de villes nouvelles, le transport fluvial et maritime ayant toujours été beaucoup moins onéreux que le transport terrestre.

Seul un nombre restreint de métropoles est inséré dans un réseau relativement dense d'échanges. Le fait de disposer de nombreuses voies navigables, combiné à la centralisation politique de grandes entités politiques, a permis l'émergence de quelques très grandes villes, Xi'an et Luoyang dans la Chine des Han, Rome dans l'empire romain, Paris et Londres depuis les temps modernes. Dans ces cas très particuliers, les denrées pouvaient être acheminées à partir de campagnes lointaines, tandis que les produits de leurs artisans et manufactures pouvaient être vendus sur des marchés éloignés. Toutefois, en dépit de l'existence de ces géants urbains, la géographie économique resta dominée par l'éparpillement d'établissements humains qui atteignaient tout juste, ou dépassaient de peu, le seuil de subsistance. Autrement dit, la taille des marchés urbains, qui avait favorisé un début de spécialisation, était encore trop faible pour que puisse jouer pleinement la division du travail. C'est donc sans surprise que le niveau général d'urbanisation de l'Europe resta très faible pendant de nombreux siècles.

Selon les estimations de Bairoch (1985), la part de la population urbaine dans la population européenne a connu une croissance très lente, passant de 10 % en 1300 à 12 % en 1800, mais avec des écarts pouvant être très grands entre certains pays (par exemple, le taux d'urbanisation des Pays-Bas était douze fois supérieur à celui de

5. Un troisième facteur vient s'ajouter aux précédents pour freiner la croissance des villes : les infrastructures y sont quasi inexistantes et les déplacements se font principalement à pied.

la Finlande quand nous retenons un seuil d'urbanisation égal à 5000 habitants). La productivité du secteur agricole était trop faible pour libérer un nombre suffisant de bras permettant l'expansion des villes existantes ou la création de villes nouvelles. Combinée à des coûts de transport élevés, elle explique la faible urbanisation des sociétés occidentales.

Nous pouvons donc conclure que la distance⁶ constitue historiquement le frein essentiel à la formation de densités élevées. Jusqu'à l'introduction de la vapeur dans l'économie des transports, les coûts de transport resteront étonnamment élevés pour une société comme la nôtre, habituée à consommer des biens provenant du monde entier. Un exemple, parmi d'autres, en est donné par Léon (1976, page 256) : « le transport du charbon, entre Saint-Étienne et la Loire, double le prix de vente ; la houille de Sarrebruck, qui se vend, sur place, à 9,50 F la tonne, revient à Saint-Dizier à 51,50 F, les frais de transport représentant 82 % du total. Ils multiplient par 2 le prix des houilles à Fourchambault, par 5 dans les forges champenoises. »

Cette situation va complètement changer avec la révolution industrielle. Ainsi, pour Baechler (1995, volume 2, page 199), « c'est peut-être le secteur des transports qui a connu les changements les plus stupéfiants. Ils sont d'autant plus marqués qu'ils ne se réduisent pas à des variations, même vertigineuses de quantités, mais se traduisent par des franchissements de seuils, qui introduisent dans des mondes nouveaux ». Dans le même esprit, Cipolla (1962, page 7 de la traduction française) débute son livre, consacré à l'histoire économique de la population mondiale, par des propos particulièrement évocateurs : « L'une des principales conséquences de la révolution industrielle a été l'apparition de transports rapides et à bon marché. Les distances se sont raccourcies à un rythme toujours croissant. Le monde entier, chaque jour, a semblé se faire de plus en plus petit, et des sociétés qui s'ignoraient depuis des millénaires sont brusquement entrées en contact - ou bien en conflit. »

Ces jugements sont confirmés par Bairoch (1997, volume II, page 26) qui propose une évaluation moyenne de la baisse observée dans les frais de transport : « Globalement, on peut estimer qu'entre 1800 et 1910 la baisse des prix réels moyens

6. C'est ce que la Banque mondiale a appelé le « deuxième D » dans son rapport de 2008.

(pondérés) des transports a été de l'ordre de 10 à 1. » Certaines baisses sont encore bien plus spectaculaires. Par exemple, alors que le coût du transport terrestre moyen des céréales a été estimé à la valeur de 4 ou 5 kilogrammes de céréales par tonne et kilomètre pour les siècles précédant la révolution industrielle, le transport par wagon sur longue distance de ce même produit ne coûte plus que 0,1 kg par tonne et kilomètre. En conséquence, la baisse est ici de 50 à 1 par rapport aux sociétés préindustrielles, et ce malgré la forte diminution du prix des céréales due à l'accroissement de la productivité agricole (Bairoch, 1997).

De manière concomitante, le taux d'urbanisation de l'Europe passe de presque 20 % en 1850, à 38 % en 1900, 52 % en 1950, pour atteindre 75 % en l'an 2000. Aux Etats-Unis, ce taux va croître de 5 % en 1800 à plus de 60 % en 1950 ; à l'abord du troisième millénaire, il excède de peu 77 %. Au Japon, il était d'environ 15 % en 1800, 50 % en 1950 et atteint 78 % en 2000. Le processus d'urbanisation ne se limite pas à ces montants bruts. Il va de pair avec la croissance des très grandes villes. Durant le XIX^e siècle, la taille des grandes métropoles européennes a augmenté de façon spectaculaire : Londres a connu une croissance démographique de 340 %, Paris de 345 %, Vienne de 490 %, et Berlin eut même un développement de 870 %⁷. En France, le nombre de villes excédant 50 000 habitants a été multiplié par 5 entre 1811 et 1911, alors qu'en dessous de ce montant le nombre de villes doublait.

Même si les estimations peuvent varier avec la définition de l'espace urbain, les tendances lourdes ne changent pas. En 1950, seules deux villes dépassent les 10 millions d'habitants dans le monde : New York et le Grand Londres. En 1995, elles sont quinze à être dans ce cas. La plus grande, Tokyo, avec plus de 27 millions d'habitants, est suivie par New York et ses 10 millions. Selon les prévisions des Nations Unies, 26 mégapoles dépasseront les 10 millions d'habitants en 2025. En 1990, les 100 villes les plus peuplées du monde, dont les limites sont déterminées à partir du critère de continuité du bâti, accueillent 11 % de la population mondiale. En 2000, les 38 métropoles principales de l'Union Européenne s'étendent sur moins d'un pour-cent de son territoire, mais accueillent 27 % de ses emplois et produisent 29,5 % de

7. Dans ce dernier cas, l'augmentation est due en partie au fait que la superficie de la capitale allemande a été multipliée par quatre en vingt ans.

son produit intérieur brut (PIB). Les régions métropolitaines de Bruxelles et Dublin produisent presque la moitié de leur PIB national, tandis que Londres, Paris et Tokyo représentent près du tiers. Tokyo et New York – les deux villes les plus riches du monde – ont un PIB excédant celui de l'Inde (OCDE, 2007).

Une dernière remarque s'impose : l'élévation générale des densités n'aurait jamais été possible si elle n'avait été précédée par une augmentation très forte de la productivité dans l'agriculture. En effet, pour que l'augmentation des densités soit durable et permette le développement des effets positifs provoqués par la spécialisation des tâches, il faut qu'un nombre suffisant de travailleurs puisse quitter les campagnes sans entraîner une chute brutale de la consommation alimentaire, en particulier dans les milieux urbains. Autrement dit, *la révolution industrielle n'aurait pas été possible si elle n'avait été précédée d'une « révolution agricole »*. Les capacités de production agricole de certains pays étant devenues gigantesques, on doit se poser la question de savoir si cette étape préalable reste nécessaire pour tous les pays en développement ou si le commerce international peut jouer le rôle qui fut celui de la révolution agricole dans l'Angleterre du XVIII^e siècle.

1.2 L'arbitrage entre rendements croissants et coûts de transfert

22

Afin de mieux comprendre ces différentes évolutions, il convient de rappeler les forces principales intervenant dans la formation des espaces économiques. Soulignons à cette occasion l'apport conjoint des théories économiques et géographiques pour qui un espace économique peut être représenté avant tout comme le résultat d'un *arbitrage entre rendements d'échelle croissants et coûts de transfert des biens et des personnes*. Il est valable à toutes les échelles spatiales (communes, régions, pays, continents), ce qui lui confère une grande pertinence en tant qu'outil d'analyse⁸, particulièrement dans les zones où les coûts de transfert des biens restent très élevés.

8. Nous pouvons consulter Fujita et Thisse (2002) pour un bref historique de cette idée découverte par des chercheurs venant d'horizons différents.

Encadré 1. La localisation des équipements⁹

En matière d'aide à la décision, on dispose d'une vaste batterie de modèles opérationnels permettant de choisir l'implantation d'équipements de nature très différente. Ils reposent tous, à des degrés différents, sur l'arbitrage susmentionné. Le modèle canonique peut être résumé comme suit. Étant donné un ensemble I de sites, situés au sein d'une ville ou dans une région rurale, où résident des populations dont les besoins sont donnés et connus, où et combien d'établissements doit-on construire de façon à minimiser le coût total de construction des équipements et d'approvisionnement de ces populations ? En installant un établissement près de chaque site, les coûts d'approvisionnement sont nuls mais les dépenses d'investissements très élevés, ce que peu de pays peuvent se permettre. En ne construisant qu'un seul établissement, on réduit au maximum les dépenses de construction mais les frais d'approvisionnement deviennent considérables. Le modèle que l'on va décrire permet de déterminer la combinaison la moins onéreuse pour la collectivité.

On cherche à minimiser la grandeur suivante :

$$\sum_{i,j=1}^I y_i F_{i1} + \sum_{i=1}^I \sum_{j=1}^I x_{ij} C_{ij}$$

Le coût de construction d'un établissement en i étant donné par F_i , si la variable y_i prend la valeur 1 quand un établissement est construit en i et zéro autrement, le premier terme de la somme représente le coût total de construction des équipements. De même, le coût d'approvisionnement du site j à partir de i étant donné par C_{ij} , si x_{ij} désigne la part des besoins des habitants du site j satisfaits à partir d'un établissement installé en i , le second terme désigne le coût total d'approvisionnement des populations.

Il reste à spécifier deux ensembles de contraintes à satisfaire pour que ce programme soit complet. Les premières imposent que les besoins des habitants du site j soient satisfaits, ce qui équivaut à imposer les contraintes suivantes :

$$\sum_{i=1}^I x_{ij} = 1$$

9. Pour un survol rapide des modèles opérationnels de localisation, voir Peeters *et al.* (2002).

Les secondes énoncent les conditions de faisabilité : pour servir les habitants du site j à partir du lieu i , il faut qu'un établissement y soit construit. Autrement dit,

$$0 \leq x_{ij} \leq y_i$$

de sorte que x_{ij} est obligatoirement égal à zéro dès que y_i est nul, tout en n'exigeant pas que le site i soit approvisionné à partir de j dès qu'un établissement y est construit.

Pour un nombre élevé de sites allant jusqu'à plusieurs centaines, la solution de ce modèle peut être obtenue en quelques secondes sur un ordinateur portable. Ce modèle mais aussi d'autres intégrant diverses spécificités des services considérés sont de nature à favoriser une meilleure utilisation des moyens disponibles dans les plans d'équipement, surtout dans des environnements où les ressources sont particulièrement rares.

Nous pouvons illustrer les termes de cet arbitrage, en apparence abstrait, à l'aide d'un exemple simple.

Un décideur a pour tâche de satisfaire les besoins d'usagers implantés dans deux régions différentes. L'approvisionnement se fait gratuitement si un établissement est installé dans la région considérée, mais implique un coût de transport égal à C euros s'il se fait à partir de l'autre région. Pour simplifier, le coût de construction d'un établissement est supposé identique dans chacune des deux régions et égal à F euros. Si le décideur désire minimiser le coût total de construction et de transport, ce qui correspond au critère d'efficacité productive, il choisira de construire un établissement dans chaque région si, et seulement si, $2F$ est inférieur à $F + C$, c'est-à-dire si C excède F . Dans le cas contraire, il est moins onéreux de construire un seul établissement qui approvisionne simultanément les deux régions. Autrement dit, des coûts de transport élevés favorisent la dispersion de l'offre, alors que de faibles coûts de transport poussent à sa concentration. *Mutatis mutandis*, le même argument prévaut pour le coût de construction dont la valeur est un indicateur du niveau des rendements croissants. Nous voyons ainsi comment les deux variables affectent le choix du décideur. L'encadré 1 présente un modèle opérationnel qui peut être mobilisé pour résoudre le même problème dans le cas de plusieurs sites et de coûts dépendant des lieux retenus.

Dans le cas où C est inférieur à F , la poursuite de l'équité spatiale peut inciter le décideur à implanter un établissement dans chaque région. Toutefois, ce choix entraîne un surcoût de $F - C$ euros qui sera d'autant plus élevé que les coûts de transport sont bas. D'autres préoccupations, par exemple l'acceptabilité politique du projet par les usagers, peuvent également conduire à une double implantation. Mais, dans les deux cas, cela se fait au détriment de l'efficacité productive. *In fine, c'est évidemment au décideur de choisir en fonction de ses préférences*, mais on doit garder à l'esprit que ces considérations additionnelles, bien que légitimes, exigent des ressources supplémentaires qui cessent par conséquent d'être disponibles pour d'autres usages.

Les rendements croissants se rencontrent dans des secteurs nombreux et variés. Prenant des formes très différentes, ils sont susceptibles d'échapper à une analyse sommaire de la réalité. Par exemple, les rendements croissants caractérisent aussi bien certains services publics (pensons aux grands centres hospitaliers ou aux universités) que de nombreuses entreprises privées appartenant à un ensemble de secteurs beaucoup plus vaste que les industries lourdes du XIX^e siècle. Interviennent dans ces différents cas les économies d'échelle *internes* aux entreprises qui, grâce à des investissements coûteux mais performants, poussent à la concentration de la production au sein d'un petit nombre d'établissements.

Même si au-delà d'un certain volume de production, les rendements décroissants finissent par prédominer, la phase initiale où se manifestent les rendements croissants est cruciale pour la formation des espaces économiques. Cela dit, il faut garder en mémoire que le progrès technologique vient modifier régulièrement la taille optimale des établissements. Pensons à la micro-informatique qui a permis à des entreprises de très petite taille d'avoir accès à des méthodes de traitement de l'information réservées pendant longtemps aux seules grandes entreprises. Dans le même temps, des secteurs que l'on croyait à l'abri des gains de productivité et des effets d'échelles, comme la consultance, la distribution ou certaines spécialités chirurgicales (les opérations de la cataracte en sont un exemple), viennent montrer que toutes les activités sont susceptibles, tôt ou tard, de connaître des modifications profondes de l'organisation de leur chaîne de valeur.

Si, toutes autres choses égales par ailleurs, les coûts de transfert diminuent, nous pouvons déjà affirmer que la production se fera au sein d'un nombre de plus en plus

réduit d'unités. Il en va de même si le progrès technologique favorise un accroissement de la taille optimale des établissements. En revanche, des coûts de transfert plus élevés résultant d'antagonismes politiques profonds favorisent une plus grande dispersion des activités, mais au prix d'une perte d'efficacité productive qui peut être importante car l'accroissement des coûts de transfert ne résulte pas ici d'une augmentation des prix des facteurs due à l'évolution des conditions de l'offre et de la demande. Nous devinons donc sans peine que la fragmentation économique, politique et ethnique qui caractérise de nombreux territoires de l'Afrique subsaharienne, mais aussi d'autres parties du monde, engendre ainsi des surcoûts pouvant être considérables pour les populations concernées, en les privant de ressources rares.

Nous retrouvons également les rendements croissants dans les grandes villes et « districts industriels », mais sous une forme bien différente puisqu'ils s'expriment au travers d'économies d'échelle *externes* aux entreprises mais propres au milieu où elles évoluent. Leur manifestation concrète peut varier considérablement d'un cas à l'autre, mais l'idée de base reste la même : *chaque entreprise bénéficie de la présence d'autres entreprises*, le tout devenant ainsi supérieur à la somme de ses parties. La réalité nous en donne des exemples divers, allant de villes, spécialisées ou diversifiées, jusqu'aux districts formés d'entreprises high-tech et d'autres peuplés de firmes produisant des biens standardisés produits à l'aide de technologies plus traditionnelles. En dépit de cette diversité, nous verrons dans la section 2 que ces externalités peuvent être regroupées en trois grandes catégories : le partage de facteurs privés et publics de production, l'*appariement* des ménages et des entreprises sur les marchés du travail et des produits ainsi que l'*apprentissage* de nouvelles compétences et l'*échange d'idées* (Duranton et Puga, 2004). Ces effets externes aux entreprises peuvent transiter par le marché, comme dans le cas d'une offre plus large de biens et services intermédiaires, ou s'effectuer en dehors du marché, comme dans celui d'une circulation plus rapide de l'information.

Les coûts de transfert sont évidemment ceux des biens et des services, mais aussi ceux des personnes et des connaissances. Les coûts de transport des biens manufacturés, nous l'avons vu, ont chuté dans des proportions considérables. Les services, jadis considérés comme ne pouvant être déplacés, connaissent actuellement une mutation profonde provoquée par le développement des nouvelles technologies de la communication. Comme l'attestent les très nombreux déplacements quotidiens

vers les centres urbains, la proximité physique reste cependant un facteur déterminant. Qui plus est, nous ne pouvons exclure que les coûts de déplacement des individus aient augmenté récemment du fait de la croissance du coût d'opportunité du temps (Glaeser, 1998). Tout aussi important, le transfert des idées et des connaissances engendre de nombreux avantages spécifiques, mais aussi des coûts, difficiles à estimer, surtout lorsqu'ils prennent la forme d'effets de débordement entre firmes (*spillovers*) ou de savoir-faire enracinés au sein d'une population, qui ne laissent par définition aucune trace écrite.

Dans l'hypothèse extrême de coûts de transfert nuls, nous devinons sans peine qu'il est souhaitable de concentrer la totalité de la production dans quelques établissements, dont le nombre dépend pour l'essentiel du rapport entre, d'une part, la taille du marché et, d'autre part, la taille optimale des établissements correspondant à la technologie existante. Une telle configuration permet en effet d'exploiter au maximum les économies d'échelle. À l'inverse, si les rendements sont constants (ou décroissants), il est profitable de disperser la production vers les consommateurs, cela permettant toujours une réduction des coûts de transfert sans pour autant réduire l'efficacité de la production. Nous retrouvons ici une situation qui est la quintessence de l'autarcie. Dans ce dernier cas, seules les dotations différentielles en facteurs immobiles de production sont susceptibles d'expliquer des différences marquantes au sein de l'espace économique et, par conséquent, la raison d'être du commerce interrégional et international. Cette situation fut, dans une large mesure, celle qui prédomina dans les sociétés préindustrielles.

L'évolution différentielle des termes de l'arbitrage entre rendements croissants et coûts de transfert explique pourquoi des activités se regroupent ou se dispersent à des époques différentes. De même, ces termes varient d'un secteur à l'autre, de sorte qu'une observation superficielle de la réalité peut faire penser que toutes les situations sont particulières et qu'il n'existe aucune règle générale gouvernant la formation des espaces économiques.

Pourtant, même si la réalité semble suggérer des évolutions contrastées, économistes et géographes sont d'accord pour admettre que la tendance lourde est presque toujours et partout la même : *la diminution des coûts de transfert favorise une plus grande concentration géographique des activités* parce qu'elle permet de mieux exploiter les rendements d'échelle croissants, quelle que soit leur forme. Parallèlement,

parce que l'éloignement géographique cesse d'être une barrière efficace contre la concurrence extérieure, firmes et travailleurs préfèrent bénéficier des avantages et débouchés que procurent les grands marchés (Combes *et al.*, 2008c). De plus, les rendements croissants engendrent des « effets boules de neige » au travers de mécanismes autorenforçants.

Si les coûts de transfert doivent être positifs pour que les différences de localisation aient une signification économique, il serait erroné de penser que des coûts peu élevés rendent ces différences quasi négligeables. L'économie géographique montre au contraire qu'en les libérant des contraintes naturelles de proximité, des coûts de transfert peu élevés rendent les entreprises plus sensibles à de nouveaux facteurs de localisation, susceptibles d'être très discriminants, même s'ils sont immatériels. En conséquence, *de petites différences entre territoires peuvent avoir un impact important sur la géographie des activités* (Krugman, 1991 ; Combes *et al.*, 2008c).

Derrière ces principes généraux, nous retrouvons des réalités pouvant être très différentes selon les activités, le type d'espace ou la période considérée. Alors que la révolution industrielle a favorisé l'émergence de villes nouvelles de nature industrielle (Bairoch, 1985), de nos jours la plupart des services manifestent un goût pour les villes que n'ont plus les grands secteurs industriels. Parmi ceux-ci, la fragmentation de la chaîne de valeur entraîne souvent, d'une part, un regroupement plus marqué des fonctions stratégiques des entreprises dans les villes plus importantes, et, d'autre part, une dispersion de leurs unités de production vers des zones plus périphériques, dont l'accès est facilité par la baisse des frais de transport et de communication.

Toutefois, les effets attendus de cette baisse des coûts de transfert n'ont rien d'automatique. D'autres facteurs influencent les modalités de l'échange. Ainsi, contrairement à une idée reçue, les effets frontières restent importants : au sein de l'Union européenne, les échanges se faisant à l'intérieur d'un pays sont 12 fois plus élevés que ceux qui se font entre ce pays et un partenaire comparable (Fontagné *et al.*, 2005). Cela est dû, en partie, au fait que les coûts de transfert des marchandises ne se réduisent pas à leur seul coût de transport. Comme nous le verrons, les échanges commerciaux entre nations imposent des coûts additionnels d'une toute autre nature, même s'ils restent souvent liés à l'éloignement géographique (Spulber, 2007 ; Combes *et al.*, 2008c).

Le *coût du temps* nécessaire pour transporter les biens devient une composante essentielle des coûts de transfert. Dans un monde où la concurrence se mondialise, les temps de livraison constituent en effet une variable stratégique pour les entreprises opérant sur les mêmes marchés. Des travaux récents soulignent ainsi que, durant ces dernières années, la croissance des coûts liés au temps de transport pourrait même avoir provoqué une hausse des coûts de transfert de certaines marchandises (Hummels, 2007). De même peut-on penser que le coût du temps voit son rôle renforcé du fait de l'adoption de nouveaux modes d'organisation, à savoir l'externalisation des tâches et la gestion en flux tendus, choisis par un nombre croissant d'entreprises.

Dans le même ordre d'idées, la pression concurrentielle étant plus forte, les entreprises adoptent des modes d'organisation souples valorisant des prix de revient bas grâce à une gestion plus économe de leur logistique. Dans certains cas les coûts de stockage, dont une large part dépend de la valeur des produits car elle concerne le coût de leur immobilisation pendant la durée du stockage, sont plus importants que les coûts de transport, qui dépendent principalement des quantités déplacées. Un nouvel arbitrage apparaît au niveau de l'entreprise entre ces deux types de coûts, lequel est résolu par le choix de la fréquence des livraisons. Si la valeur ajoutée des produits augmente, les coûts de stockage évoluent dans la même direction, incitant l'entreprise à augmenter la fréquence de ses livraisons. Celle-ci est donc attirée vers son marché principal, ce qui constitue une incitation supplémentaire pour les entreprises à s'implanter près des grandes agglomérations.

Au niveau international, l'existence de droits de douanes et, plus encore de nos jours, les barrières non tarifaires aux échanges viennent s'ajouter aux *coûts de transaction* provoqués par des réglementations spécifiques à certains pays pour grever significativement les coûts de transfert des marchandises. Ces coûts de transaction peuvent cependant être réduits si les partenaires commerciaux utilisent la même langue, en facilitant la résolution des litiges qui ne manquent pas d'apparaître dans les transactions à longue distance. L'éloignement joue aussi un rôle important en accroissant l'incertitude qui pèse sur la fiabilité des biens et des engagements.

De nombreuses institutions travaillent à la réduction de ces différents coûts, par exemple la Commission européenne et l'Organisation mondiale du commerce. Si de réels progrès ont ainsi été réalisés, reste le fait que gouvernements et entreprises ne

sont pas en manque d'imagination pour entraver par de nouveaux moyens l'entrée de concurrents étrangers sur leurs marchés nationaux.

1.3 Le rôle de la distance dans les flux d'échange

Affirmer que la distance reste un obstacle majeur aux échanges de différentes natures semble contredire les évolutions technologiques et commerciales les plus récentes. C'est pourtant ce que suggère la loi de l'attraction universelle de Newton revisitée par Tinbergen (1962), pour décrire les flux commerciaux entre pays en fonction de la taille des partenaires commerciaux et de la distance qui les sépare. Les travaux les plus récents confirment la pertinence de cet outil pour décrire, à défaut d'expliquer, des transactions de natures fort différentes entre régions et nations malgré leur intégration croissante.

Dans un monde où la distance aurait un impact négligeable sur les flux commerciaux, l'exposant γ de la distance tel qu'il apparaît dans l'encadré 2 devrait être proche de zéro. Or, toutes les estimations du modèle gravitationnel appliqué aux échanges internationaux montrent que cet exposant prend *une valeur proche de l'unité* (Disdier et Head, 2008). Ce résultat nous invite à voir dans la proximité géographique une raison majeure du commerce entre pays proches. Pourtant, selon une idée largement répandue dans l'opinion publique, une des manifestations principales de la mondialisation serait précisément la fin de la tyrannie de la distance ou, plus généralement, un affaiblissement de l'impact de la proximité sur le commerce international. Or, si l'impact de la distance sur les flux bilatéraux d'échange a diminué légèrement de 1870 à 1950, il a augmenté depuis (Combes *et al.*, 2008c). Ceci ne signifie pas que le commerce avec les pays éloignés n'ait pas vu son importance croître, mais plutôt que le commerce entre pays proches a augmenté encore plus rapidement. Ceci s'explique en partie par la création d'accords tarifaires regroupant des pays voisins, mais cette évolution reste néanmoins inattendue dans un monde où, selon certains, les échanges auraient cessé d'être locaux pour devenir globaux.

Toutefois, il faut rappeler que de telles estimations révèlent seulement l'existence de fortes corrélations entre distance et flux commerciaux. Dans le modèle gravitationnel, la distance joue en effet le rôle d'une « boîte noire » cachant des mécanismes

microéconomiques fins. Ainsi, le fait pour deux partenaires commerciaux de posséder une frontière commune ou de partager une même langue réduit l'impact négatif de la distance sur leurs échanges commerciaux. Reste que toutes les variables mobilisées pour expliquer le succès du modèle gravitationnel sont, d'une manière ou d'une autre, associées à la distance séparant les territoires considérés, suggérant que *la géographie reste un déterminant important du commerce international*.

Comme l'on pouvait s'y attendre, cette corrélation perd de sa vigueur quand on considère les flux financiers. L'exposant de la distance dans l'équation gravitationnelle décroît mais reste de façon surprenante proche de l'unité (Portes et Rey, 2005). Même les investissements directs à l'étranger sont affectés par la distance mais, dans le cas présent, il semble que ce soit les différences entre fuseaux horaires qui comptent le plus. Par contre, de même que la composante temporelle dans les coûts de transfert des marchandises voit son importance croître, l'impact des différences horaires sur les investissements à l'étranger augmente au fil des années, confirmant une fois de plus

Encadré 2. Le modèle gravitationnel

La théorie newtonienne de la gravitation énonce que deux corps sont attirés en raison proportionnelle de leur masse et en raison inverse du carré de la distance qui les sépare. Dans le contexte du commerce international, la force d'attraction est remplacée par les exportations et importations (X_{ij}) entre pays et les masses par leurs PIB respectifs (Y_i). Le volume des échanges entre les pays i et j est alors prédit par l'équation gravitationnelle :

$$X_{ij} = G \frac{Y_i^\alpha Y_j^\beta}{d_{ij}^\gamma}$$

Les paramètres G , α , β et γ sont ensuite estimés économétriquement. Nous pouvons interpréter cette expression comme le résultat d'un jeu de forces économiques où les PIB décriraient les quantités de biens que les pays concernés sont disposés à vendre et à acheter. Si la distance est considérée comme le « prix » à payer pour transférer les biens entre les deux pays, le volume des échanges est inférieur à ces quantités du fait de l'existence de coûts de transfert positifs.

l'importance croissante de la rapidité de réaction des entreprises aux évolutions du marché (Stein et Daude, 2002).

Quid de l'impact de la distance sur la diffusion des idées ? Ces dernières étant par nature des biens immatériels, l'on s'attend à ce que l'Internet joue ici son rôle à plein. Or, l'observation nous apprend que les activités de recherche et d'innovation sont parmi les plus concentrées au monde. De même, la concurrence entre universités pour attirer les meilleurs chercheurs n'a jamais été aussi intense. Le paradoxe n'est qu'apparent. Dès que les résultats d'une recherche sont démontrés, ils peuvent être diffusés partout à coût nul. Dans ce cas, effectivement, le monde entier a, en principe, accès à une masse d'information qui dépasse largement ce qui était disponible dans les meilleures bibliothèques universitaires.

En revanche, la proximité reprend tous ses droits lorsqu'on en vient aux activités de conception. La recherche exige souvent de longues périodes d'échanges et de discussions durant lesquelles les connaissances se structurent graduellement au travers de processus répétés d'essais et d'erreurs. De tels échanges ne sont véritablement efficaces qu'à l'occasion de rencontres prenant la forme de face-à-face fréquents. De ces discussions résultent également une valeur ajoutée qui excède largement la somme des seules contributions individuelles. Dès lors, l'on comprend mieux le désir des chercheurs d'être rassemblés en un même lieu : *l'innovation est géographiquement concentrée parce que le regroupement des chercheurs permet une plus grande créativité*. Mais ce n'est pas tout : les effets de débordement en matière d'information restent de nature locale. Interviennent ici un grand nombre de contacts informels entre acteurs proches les uns des autres, ce qui facilite considérablement la diffusion des connaissances nouvelles. Par exemple, une entreprise déposant un brevet doit mentionner tous les brevets antérieurs qu'elle utilise. Ceci permet une reconstitution approximative du chemin suivi par les flux de connaissance. En utilisant un échantillon formé de 147 régions appartenant à 18 pays, Peri (2005) montre que le fait de croiser une première fois une frontière régionale réduit le flux de citations de 80 % ! Même à l'époque de l'Internet, *les connaissances traversent les rues et couloirs bien plus facilement que les frontières*.

Nous observons un phénomène comparable, *mutatis mutandis*, dans le comportement des grandes entreprises qui concentrent leurs fonctions stratégiques (management,

finance, marketing, R&D,...) dans un nombre restreint de grandes agglomérations urbaines. Dans ces domaines, un accès rapide à l'information constitue un atout majeur dans un marché que la chute des coûts de transport et de communication rend de plus en plus concurrentiel. Cet accès est plus aisé lorsque les unités concernées sont regroupées plutôt que dispersées. De fait, nous constatons que, durant le cycle du produit, les premières phases se développent principalement au sein des grandes villes, les phases suivantes pouvant être plus aisément décentralisées que par le passé, et ce grâce à la forte baisse des coûts de transport. Par conséquent, c'est davantage *la fragmentation spatiale du processus de conception et de production* que favorisent les nouvelles technologies de la communication, plutôt que la délocalisation pure et simple. Pour un nombre grandissant d'entreprises, l'unité de lieu et d'action n'a plus guère de sens dans la mesure où elles sont multirégionales ou multinationales (Spulber, 2007).

Depuis les débuts de la révolution industrielle, on a en effet tendance à confondre deux réalités, à savoir l'entreprise et l'usine. Comme Mokyr (2002) l'a montré, le regroupement des travailleurs d'une entreprise « sous le même toit » correspond à un niveau de développement technologique et scientifique très différent du nôtre. De nos jours, l'entreprise de grande ou moyenne taille est organisée comme un ensemble de fonctions disposant d'une certaine autonomie (production, finance, marketing, R&D,...), la production proprement dite n'intervenant souvent que pour une partie peu élevée des frais totaux. *Les coûts de transport et de communication étant très bas, les différentes fonctions de l'entreprise peuvent être implantées dans des sites éloignés afin de bénéficier des avantages comparés qu'ils offrent.* Cela dit, les délocalisations d'usines sont souvent vécues comme le départ des entreprises, ce qui est inexact. Par exemple, il y a longtemps que les usines ont quitté les grands centres urbains des pays développés parce que le sol et le travail y étaient trop chers, mais cela n'a pas signifié que toutes les fonctions des entreprises les aient suivies.

Sans contester l'apport considérable et novateur des nouvelles technologies de la communication, il ne faut pas en exagérer l'importance. Les inventions successives du télégraphe et du téléphone ont déjà permis des gains de temps gigantesques dans la transmission des informations. A titre de comparaison, rappelons que, à l'époque de la Renaissance, le temps moyen d'acheminement d'une lettre entre Avignon et Paris était de 15 à 16 jours, de 25 à 30 jours entre Florence et Londres ou, encore, de 20 à 22 jours entre Florence et Paris (Verdon, 2003). Les choses allaient peu changer durant

les trois siècles suivants. Par exemple, Bairoch (1997) rappelle qu'au début du XIX^e siècle il fallait pratiquement deux ans pour un échange de correspondance entre l'Angleterre et l'Inde.

Grâce au téléphone et au télégraphe, mais aussi plus tard à la radio, l'information s'est mise à circuler à une vitesse jusqu'alors inimaginable, bouleversant aussi bien la vie des sociétés que celle des individus. C'est peut-être l'ouvrage autobiographique de Stefan Zweig, *Le monde d'hier*, qui témoigne le mieux de l'ampleur que cette première révolution dans les technologies de la communication devait avoir sur les mentalités et les comportements : « Pour notre génération, il n'y avait point d'évasion possible, point de mise en retrait : grâce au synchronisme universel de notre nouvelle organisation, nous étions constamment engagés dans notre époque. Quand les bombes réduisaient les maisons en miettes à Shanghai, nous le savions en Europe, dans nos chambres, avant que les blessés eussent été retirés des décombres. Ce qui se passait à un millier de miles au-delà des mers bondissait jusqu'à nous en images animées. Il n'y avait point de protection, point de sûreté contre cette information et cette participation permanente. Il n'y avait point de pays où l'on pût se réfugier, point de solitude silencieuse que l'on pût acheter, toujours et partout, la main du destin se saisissait de nous pour nous entraîner de nouveau dans son jeu insatiable ».

En résumé, même si le progrès technique modifie sans cesse l'éventail des activités affectées par les nouvelles technologies, la distance reste un obstacle important car le contenu et la nature des transactions que réclament ces activités changent eux aussi du fait de la baisse des coûts de transport et de communication. Dans chaque cas, l'on conçoit alors aisément que les bénéfices de la densité restent élevés pour les acteurs concernés par ces nouvelles transactions. Toutefois, ce qui fut vrai dans le passé pour certaines activités ne l'est plus nécessairement aujourd'hui. La question fondamentale est donc de savoir quelles sont, de nos jours, les activités susceptibles de s'installer dans les pays en développement et de bénéficier des économies d'agglomération.

1.4 Les deux lois fondamentales de l'économie géographique

L'arbitrage entre rendements croissants et coûts de transfert a deux conséquences que l'on peut voir comme les deux lois fondamentales de l'économie géographique.

La première énonce que *toutes les activités ne peuvent être présentes partout*. En effet, la dispersion géographique des activités caractérisées par des rendements croissants entraîne des dépenses élevées en matière d'investissement et, simultanément, une sous-utilisation des équipements concernés. De plus, cette loi implique que la diffusion du développement économique n'est pas nécessairement contagieuse et uniforme. Nous pouvons en illustrer le bien-fondé à l'aide du tableau 1 qui décrit l'évolution du PIB par habitant des pays européens du début de la révolution industrielle à la Première Guerre mondiale (Bairoch, 1997).

Que constate-t-on à la lecture de ce tableau ? En début de période, tous les pays européens ont des revenus moyens similaires, à l'exception peut-être des Pays-Bas mais la différence avec les autres n'est pas très importante. Au fur et à mesure que la révolution industrielle se développe et s'étend, la croissance économique affecte tous

Tableau 1.
PIB par tête des pays européens exprimés en dollars et prix de 1960

Pays	1800	1830	1850	1870	1890	1900	1913
Allemagne	200	240	305	425	540	645	790
Autriche-Hongrie	200	240	275	310	370	425	510
Belgique	200	240	335	450	555	650	815
Bulgarie	175	185	205	225	260	275	285
Danemark	205	225	280	365	525	655	885
Espagne	210	250	295	315	325	365	400
Finlande	180	190	230	300	370	430	525
France	205	275	345	450	525	610	670
Grèce	190	195	220	255	300	310	335
Italie	220	240	260	300	315	345	455
Norvège	185	225	285	340	430	475	615
Pays-Bas	270	320	385	470	570	610	740
Portugal	230	250	275	290	295	320	335
Roumanie	190	195	205	225	265	300	370
Royaume-Uni	240	355	470	650	815	915	1035
Russie	170	180	190	220	210	260	340
Serbie	185	200	215	235	260	270	300
Suède	195	235	270	315	405	495	705
Suisse	190	240	340	485	645	730	895
Moyenne	199	240	285	350	400	465	550
Ecart-type moyen	12 %	18 %	23 %	31 %	38 %	39 %	42 %

Source : Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours, Bairoch P., 1997.

les pays européens qui connaissent un développement économique généralisé, la moyenne augmentant régulièrement de 199 dollars en 1800, pour atteindre 550 dollars en 1913.

Toutefois, comme l'indique la croissance régulière de l'écart-type moyen¹⁰, les pays sont concernés de manière de plus en plus inégale par ce mouvement dans la mesure où les gains de revenus engendrés varient considérablement d'un pays à l'autre. En effet, *les écarts internationaux se creusent progressivement* pour atteindre un maximum de 300 % en 1913.

Pendant que les PIB par habitant du Royaume-Uni, de la Belgique, de la Suisse et de l'Allemagne sont multipliés par un facteur de 4, ceux des pays slaves, méditerranéens et des Balkans (Bulgarie, Grèce et Serbie) augmentent « seulement » de 50 à 100 %. De telles inégalités ne semblent rien devoir au hasard tant la distance au nouveau centre influence les taux nationaux de croissance : *au fur et à mesure que l'on s'éloigne du Royaume-Uni, la divergence entre nations augmente*. Même si leur décollage économique n'est pas synchrone, les pays qui vont connaître la croissance la plus forte sont, presque tous, proches de ce pays.

De fait, si l'on régresse le logarithme du PIB par tête de chaque pays par rapport au logarithme de la distance qui le sépare du Royaume-Uni, on constate que la pente de la droite diminue régulièrement, partant de la valeur -0,090 en 1800 pour arriver à -0,436 en 1913. Avant que la révolution industrielle ne se diffuse sur le continent, une réduction de 10 % de la distance au Royaume-Uni est associée à une augmentation de 0,9 % du PIB par habitant, soit une élasticité de 0,09. En revanche, à la veille de la Première Guerre mondiale, cette élasticité a atteint la valeur 0,43, montrant ainsi combien la distance au nouveau centre de l'espace européen devenait de plus en plus importante pour le développement économique. Le fait important pour ce qui nous concerne est que la « grande divergence » entre nations apparaît alors que les différents coûts liés à la distance connaissent une chute brutale dans l'histoire. En d'autres termes, *la baisse des coûts de transport et de communication du XIX^e siècle fut accompagnée d'une polarisation sans précédent de l'espace européen*.

10. Qui est l'écart type divisé par la moyenne des observations.

Pour Bairoch, l'explication de ce phénomène doit beaucoup à l'évolution des frais de transport et de communication, telle que l'on vient de la survoler. Dans un premier temps, des coûts de transport élevés ont protégé l'éclosion d'entreprises petites et disséminées, et ce à un moment où les possibilités techniques et financières ne favorisaient pas encore les grandes entreprises. Leur baisse, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, allait permettre aux entreprises d'exploiter au maximum les économies d'échelle liées à la grande taille, en permettant l'augmentation régulière de leur rayon d'action. Difficile, avec de tels antécédents, de spéculer sur une prochaine disparition de la distance dans la vie économique.

Sans véritablement constituer une loi de l'économie géographique, nous devons remarquer que le phénomène séculaire de concentration démographique et économique s'accompagne souvent d'une autre tendance forte, à court et moyen terme du moins, celle de la consolidation, voire de l'aggravation, des inégalités économiques entre les différents territoires. Bref, la diffusion spatiale du progrès économique est lente et n'irradie pas également dans toutes les directions. Combinée à la première loi de l'économie géographique, cette observation met en lumière un nouvel arbitrage, qui porte sur *l'efficacité globale du territoire et l'équité spatiale à l'intérieur de ce territoire*. Cet arbitrage se retrouve à des échelles spatiales différentes et est au centre de nombreux débats politiques¹¹. Dans la mesure où, dans de nombreuses activités, les rendements d'échelle sont croissants, sa résolution est politiquement malaisée. En effet, le saupoudrage des ressources est souvent inefficace car il ne permet pas d'atteindre la masse critique nécessaire pour que les activités que l'on cherche à promouvoir atteignent un niveau d'efficacité, donc de compétitivité, suffisant à l'échelle nationale ou internationale. De plus, la recherche de l'efficacité nationale dans les pays en développement est rendue plus ardue par l'inexistence de transferts interpersonnels susceptibles de réduire les inégalités régionales (Scott et Storper, 2003).

La seconde loi de l'économie géographique énonce que ce qui se passe près de nous est souvent plus important que ce qui se passe loin de nous. Nous avons vu que la distance a joué pendant des siècles un rôle considérable en tant qu'obstacle aux échanges et à la spécialisation. Comme le révèle le tableau 1, elle semble avoir favorisé

11. La question de savoir si une répartition spatiale trop inégale des ressources peut être l'origine de conflits armés n'est pas tranchée du fait de problèmes méthodologiques mal résolus (Maystadt, 2008).

le développement inégal de l'Europe au XIXe siècle. De manière plus inattendue, nous avons vu dans la section 1.3 que la distance continue de peser sur de nombreuses transactions, mais selon des mécanismes plus subtils que par le passé. Dans le même ordre d'idée, les estimations effectuées par Anderson et van Wincoop (2004) suggèrent que les coûts de transfert internationaux des biens manufacturés représentent en moyenne 170 % du prix de revient, mais les variations entre biens sont considérables. Ce pourcentage peut à son tour être décomposé en 55 % pour les coûts intérieurs et 74 % pour les coûts extérieurs ($1.7 = 1.55 \times 1.74$).

Nous retrouvons l'importance de la proximité dans des domaines plus inattendus de la vie sociale. Ainsi, la propagation du protestantisme en Allemagne s'est faite à partir de la ville de Wittenberg, d'où Martin Luther a adressé ses célèbres 95 thèses contre les indulgences. Une étude récente montre que la distance à Wittenberg était restée, au moment des recensements effectués en Prusse entre 1870 et 1880, un facteur explicatif important du pourcentage de protestants dans la population, mais aussi du niveau d'alphabétisation et du développement de l'activité industrielle (Becker et Wössman, 2009). Une augmentation de 100 km de la distance par rapport à Wittenberg correspondait à une diminution du pourcentage de protestants au sein de la population de 9,5 % en 1880.

En résumé, nous pouvons affirmer sans grand risque que *la géographie est une dimension essentielle de toute politique de développement*, et ce quels que soient les territoires concernés. En particulier, comme nous le verrons, la proximité des métropoles urbaines favorise une plus grande productivité de l'activité économique en donnant naissance à ce que l'on appelle communément des « économies d'agglomération ».

Les économies d'agglomération

2

De fortes densités offrent des avantages nombreux et de natures différentes aux ménages et entreprises, sinon comment expliquer leurs décisions de s'implanter dans des zones densément peuplées où coûts fonciers et coûts de déplacement sont (très) élevés ? Nous avons vu que l'explication première réside dans la division plus poussée du travail que favorisent les villes grâce à la proximité de leurs habitants et à la diversité de leurs compétences. Deux questions se posent alors : quelle est l'importance des gains de productivité provoqués par la densité et quelles en sont les sources concrètes ?

2.1 Les économies de densité

39

L'évaluation la plus courante de l'impact de la densité sur le niveau d'activité consiste à mesurer comment la productivité du travail varie avec la densité d'emploi. Les réponses, si elles suggèrent toutes une relation *positive*, ne sont malheureusement pas convergentes car elles dépendent fortement de la qualité des méthodes économétriques utilisées pour en mesurer l'impact. Une des difficultés majeures réside dans le fait que l'on se trouve ici devant le problème dit « de l'œuf et de la poule ». En permettant une plus grande spécialisation des tâches, une densité élevée conduit à une productivité plus élevée du travail et, en conséquence, à des salaires plus élevés. Mais, ceux-ci, à leur tour, vont attirer un plus grand nombre de travailleurs, provoquant ainsi une augmentation de la densité. Dans un tel contexte de *causalité circulaire*, comment identifier la cause et l'effet ?

Prendre en considération la seule densité d'emploi est la source d'une autre difficulté majeure puisqu'elle conduit à surestimer son impact réel, l'impact de la densité intégrant dans ce cas l'effet d'autres variables susceptibles d'affecter positivement la productivité du travail. Il convient donc de réduire au maximum le biais provoqué par l'absence d'autres variables explicatives en considérant des explications plus riches. Reste, enfin, une dernière difficulté qui porte sur le type de données disponibles. En utilisant des données agrégées d'emploi, nous gommions les différences spatiales de productivité entre travailleurs. Par exemple, il se pourrait que certaines zones, du fait de leur structure industrielle, accueillent une proportion plus grande de travailleurs qualifiés dont la productivité est par définition plus élevée, sans que la densité en soi ne joue un rôle. Il est donc préférable d'utiliser des données individuelles chaque fois que cela est possible. Dans une étude très fouillée des économies d'agglomération en France pour la période allant de 1976 à 1998, Combes *et al.* (2008a) trouvent une élasticité de la densité d'emploi égale à 0,03, ce qui signifie qu'un accroissement moyen de 1% de la densité accroît la productivité de 0,03 %¹². Autrement dit, *le fait de doubler la densité d'emploi s'accompagne d'une augmentation de la productivité du travail de*

$$(2^{0,03} - 1) \times 100\% = 2,1 \%$$

Il est légitime de s'interroger sur ce que deviennent ces résultats dans une perspective de long terme. Dans le cas de la France, la corrélation entre densité d'emploi et productivité du travail augmente de 0,34 en 1860 à 0,59 en 2000 et prend une valeur intermédiaire égale à 0,40 en 1930 (Combes *et al.*, 2008b). Ces résultats confirment l'existence d'économies d'agglomération dans le long terme et suggèrent que leur impact a même augmenté au cours du temps. Ils sont intéressants pour notre propos dans la mesure où ils suggèrent que les économies d'agglomération étaient déjà à l'œuvre en 1860, c'est-à-dire à une époque où la situation économique de la France était bien moins éloignée de celle de nombreux pays en développement d'aujourd'hui.

12. Ciccone et Hall (1996) obtiennent une valeur proche de 6 % pour les Etats-Unis, alors que Ciccone (2002) trouve 5 % pour les cinq plus grands pays de l'UE-15.

De plus, l'impact estimé de la densité d'emploi est élevé : sur le très long terme, nous pouvons avancer que le doublement de la densité provoquerait une augmentation de la productivité du travail égale à 5 %. Ces différentes estimations prennent en considération d'autres variables explicatives qui seront discutées. Dès à présent, toutefois, nous pouvons conclure que *la densité d'emploi a un impact significatif sur la productivité du travail*, ce qui justifie son intérêt pour les politiques de développement.

2.2 Les externalités marshalliennes

Quelles sont les variables qui, à côté de la densité d'emploi, sont susceptibles d'expliquer la présence d'économies d'agglomération ? Depuis Alfred Marshall, nous retenons traditionnellement (1) la disponibilité de services aux entreprises, (2) la présence d'une main-d'œuvre spécialisée, (3) l'émergence et la diffusion d'idées nouvelles, (4) l'existence d'infrastructures modernes et performantes, et (5) le capital humain.

2.2.1 Le rôle des prestataires de services aux entreprises

De nombreuses études ont mis en lumière l'importance que revêt, pour la croissance régionale, la présence de biens intermédiaires diversifiés et offerts localement, tels que les services juridiques, les biens et services de nature industrielle difficilement transportables, les activités de maintenance et les services financiers (Porter, 1990 ; Saxenian, 1994). Les gains de productivité liés à la taille de la ville peuvent émerger dans des secteurs ne bénéficiant pas *a priori* d'économies d'échelle. La concentration spatiale de services aux entreprises suffisamment spécialisés est au cœur de l'explication. Au fur et à mesure que s'accroît la taille de la population, le nombre de firmes opérant dans le secteur intermédiaire augmente, permettant ainsi une division plus fine et poussée des tâches et, par conséquent, un accroissement concomitant de la production globale (Abdel-Rahman et Fujita, 1990). Autrement dit, une plus grande spécialisation du secteur intermédiaire a un effet multiplicateur sur la productivité du secteur final, ce qui rend une grande ville plus productive qu'une petite. A son tour, cette productivité plus élevée permet au salaire de croître avec la taille de la force de travail locale, ce que valident les études empiriques (Glaeser et Maré, 2001).

Qui plus est, l'existence de relations interindustrielles est en soi une force d'agglomération puissante. Si les entreprises du secteur final se concentrent dans une région, la demande de biens intermédiaires y est très élevée, ce qui attire les producteurs de biens intermédiaires. En retour, ces biens étant fournis à un coût moindre dans la région centrale, les entreprises du secteur final y sont également attirées. Un processus d'agglomération de nature cumulative va donc s'enclencher (Krugman et Venables, 1995).

2.2.2 L'appariement sur le marché du travail

La baisse des frais de transport observée depuis le début de la révolution industrielle a réduit le pouvoir de marché des entreprises fondé sur l'éloignement géographique et, de ce fait, intensifié la concurrence. La réponse des entreprises a consisté, grâce à la recherche et au développement, à substituer la différenciation des produits à la différenciation spatiale traditionnelle. Dans la mesure où le pouvoir de marché ne trouve plus sa source dans l'éloignement géographique, les entreprises ne craignent plus les effets dommageables de guerres de prix associées à la proximité d'autres producteurs (Irmen et Thisse, 1998). Cette nouvelle forme de différenciation implique pour les entreprises la nécessité de faire appel à des compétences de plus en plus diversifiées pour concevoir, produire, promouvoir et commercialiser une gamme croissante de produits.

Le marché du travail s'éloigne alors du schéma traditionnel d'échange d'un facteur de production homogène ; il se fragmente en une constellation de « micro-marchés » correspondant à des compétences plus pointues (Kim, 1989). L'hétérogénéité croissante des formations professionnelles des travailleurs et des besoins des firmes favorise alors leur regroupement géographique. A cause du nombre élevé d'opportunités qu'elles engendrent, les grandes villes permettent de réduire les difficultés d'appariement entre firmes et travailleurs : un employeur cherchant à pourvoir un emploi vacant a une plus forte probabilité de trouver un salarié doté des compétences requises et, réciproquement, les travailleurs ont une plus forte probabilité de trouver un emploi permettant de valoriser au mieux leurs compétences lorsque le marché du travail présente une taille suffisante (Kim, 1989 ; Hamilton *et al.*, 2000 ; Zenou, 2009). De nouveau, le niveau moyen de productivité s'accroît avec le nombre de firmes et de travailleurs installés au sein du même territoire.

2.2.3 Échange d'informations et apprentissage

Bien que les prédictions relatives au déclin des villes soient nombreuses - remarquons en passant que celui-ci avait déjà été annoncé par certains après l'invention du téléphone -, la grande ville reste le lieu privilégié de la circulation des informations stratégiques pour la vie des affaires (Gaspar et Glaeser, 1998). Pour comprendre le bien-fondé de cette affirmation, il faut rappeler la distinction faite plus haut entre informations tacites et informations codées. Le transfert d'informations au moyen des outils de communication modernes nécessite que celles-ci soient préalablement structurées selon des schémas et des codes clairement définis et connus de tous. Seules des informations formelles et précises peuvent être transmises de cette manière.

En revanche, l'accès rapide à une information difficilement codifiable incite les entreprises à se concentrer dans l'espace dans la mesure où sa transmission requiert très souvent le face-à-face. Dans un tel contexte, les grandes villes restent les lieux privilégiés pour l'accueil d'activités consommatrices d'informations, surtout lorsque les entreprises agissent dans un environnement où les technologies évoluent rapidement et où la concurrence est forte. En particulier, les étapes préliminaires du développement d'une nouvelle technologie ou d'un nouveau produit requièrent des contacts répétés entre les acteurs concernés, lesquels restent largement facilités par la proximité physique. De plus, l'échange d'informations est à la source de diverses externalités car leur utilisation par un agent n'en réduit pas pour autant le contenu pour les autres. De ce fait, dès que les entreprises possèdent différents types d'information, les bénéfices liés à leur communication augmentent avec leur nombre.

2.2.4 L'offre d'infrastructures

La densification économique des territoires permet aux autorités publiques locales de fournir des infrastructures modernes de transport et de communication, ainsi que des équipements adaptés aux besoins particuliers des entreprises. L'installation d'un grand nombre de firmes et de travailleurs sur un territoire donné aide à la formation d'un réseau plus dense d'infrastructures. Celles-ci pouvant être partagées par un grand nombre d'utilisateurs, leur financement devient plus aisé du fait de l'élargissement de la base fiscale leur servant de support. De même, certaines infrastructures, comme les centres de recherche ou les universités, verront leur performance augmenter dans

une grande agglomération car elles attireront des travailleurs hautement qualifiés qui sont en même temps des consommateurs de biens culturels disponibles seulement dans les très grandes villes¹³.

2.2.5 Le capital humain

Nous savons aujourd'hui que l'éducation est la source d'une externalité qui n'avait pas retenu l'attention d'Alfred Marshall. Chaque travailleur bénéficiant – plus ou moins selon les cas - des compétences accumulées par les autres, *la productivité sociale de l'éducation excède sa productivité privée* (Moretti, 2004). Bien entendu, cette externalité est d'autant plus forte que les travailleurs sont en contact régulier et aisé. On devine alors sans peine que la relation unissant le développement d'un territoire et sa dotation en capital humain soit devenue fondamentale. Elle est évidemment le constat d'un effet de composition structurelle de la région ou de l'agglomération urbaine : les activités de haute productivité sont par définition celles où le pourcentage des actifs de haute qualification est le plus élevé.

L'agglomération du capital humain est également un phénomène dynamique. Sur la base d'observations faites entre 1970 et 2000 sur 318 aires métropolitaines des États-Unis, nous constatons une relation positive entre le taux de croissance de la population diplômée de l'enseignement supérieur et le pourcentage constaté à l'origine. Nous constatons même un lien entre le taux de croissance constaté sur la période la plus récente et le pourcentage de diplômés du supérieur par habitants en 1940 (Berry et Glaeser, 2005).

De même, entre 1980 et 2000, la population américaine a augmenté sensiblement plus vite dans les aires métropolitaines où le taux de diplômés de l'enseignement supérieur est élevé que dans celles où il est relativement faible : 45 % de croissance dans les agglomérations où ce taux est supérieur à 25 % contre 13 % là où ce taux

13. Une estimation grossière du rôle que peuvent jouer les infrastructures de transport dans le processus de développement à long terme nous est donnée par Combes *et al.* (2008b). Ces auteurs montrent que l'accessibilité aux différents marchés départementaux de France a un impact positif et important sur la productivité locale du travail entre 1860 et 1930. En revanche, cet impact s'estompe entre 1930 et 2000, non pas parce que l'accessibilité a en soi perdu de son importance, mais vraisemblablement parce que la France s'est progressivement dotée d'un parc d'infrastructures de transport très performant.

est inférieur à 10 % (Glaeser et Saiz, 2004). En Europe, nous constatons également l'existence de ce lien. Pour la moitié supérieure des régions classées par leur niveau de PIB par emploi, le taux annuel de croissance de la productivité entre 1999 et 2004 est relié positivement au niveau initial du capital humain (Prager, 2008).

Dans de nombreux pays développés, les différences de revenus entre territoires tendent ainsi à refléter *les différences dans la répartition spatiale des compétences et des savoir-faire* (Combes *et al.*, 2008a ; Duranton et Monastiriotis, 2002). Le cas de l'Allemagne, où le capital humain est davantage dispersé et les disparités régionales moins marquées qu'ailleurs en Europe, vient *a contrario* confirmer le rôle du capital humain dans la formation des espaces économiques (Südekum, 2008). Mais il montre aussi que la concentration du capital humain n'a rien d'inéluctable. Nous reviendrons sur cette question dans la deuxième partie.

Le capital humain est considéré aujourd'hui comme un facteur central de la croissance de la productivité, dans la mesure où la richesse et la diversité des talents, regroupés dans une région ou une métropole, facilitent l'émergence d'idées nouvelles, le niveau d'entrepreneuriat et l'innovation (Glaeser, 2003). Un niveau élevé de capital humain permet aussi aux régions en difficultés de mieux adapter leur portefeuille d'activités aux grandes évolutions technologiques.

Ces cinq types d'économies d'agglomération sont susceptibles d'intervenir au sein d'un même secteur, mais aussi entre secteurs. L'analyse économique, tout en reconnaissant la pertinence empirique de ces deux niveaux, n'a pas réussi à mettre en évidence leur importance respective. Celle-ci varie dans le temps et dans l'espace. Toutefois, nous pouvons raisonnablement affirmer que les très grandes villes, souvent diversifiées, bénéficieront à la fois d'économies intra et intersectorielles. En revanche, du fait d'une spécialisation plus poussée, il est vraisemblable que les villes moyennes ou petites bénéficient uniquement des premières, les secondes ne pouvant se manifester du fait d'une diversité insuffisante. Il existerait donc des effets de taille additionnels engendrés par la combinaison d'économies d'agglomération de différents types au sein des grandes métropoles.

Pour les pays en développement, la question est alors de savoir si ces économies d'agglomération sont capables d'y produire les effets qui ont été les leurs dans les pays

développés¹⁴. La réponse n'est pas évidente, même si l'on peut penser qu'elle est positive pour plusieurs d'entre eux qui ont profité à la fois de la mondialisation des échanges et d'un marché intérieur de grande taille. En effet, nous oublions souvent que les nouveaux pays industriels ont réussi leur percée économique en s'intégrant au marché mondial (Taiwan et la Corée dans les années 1970, la Chine et l'Indonésie aujourd'hui). Cette stratégie permet de pallier l'insuffisance du marché intérieur tout en exploitant les économies d'échelle. Une fois les premières étapes du développement économique passées, la croissance peut alors favoriser la constitution d'un grand marché intérieur, un facteur dont l'importance a déjà été souligné pour la formation des économies d'agglomération.

En revanche, la fragmentation ethnique, politique et religieuse de l'Afrique et de l'Asie centrale, combinée à la taille souvent insignifiante de leurs marchés intérieurs, freine une division fine du travail. Reste donc à ces pays le marché des exportations où ils doivent trouver des niches leur permettant de s'intégrer dans les échanges internationaux. Mais même cette possibilité pourrait leur être refusée dans la mesure où la stratégie de bas salaires suivie par les grands pays émergents hypothèque grandement les possibilités d'exportation des pays pauvres de la planète. Grâce aux investissements étrangers, les premiers ont en effet déjà réussi à bénéficier des externalités marshalliennes, augmentant sensiblement leur compétitivité sur des produits à faible valeur ajoutée mais restreignant la capacité concurrentielle des pays pauvres sur le marché international (Collier, 2007a).

L'économie informelle est présente dans tous les pays, mais particulièrement dans les pays en développement où elle représente une forme largement répandue de l'activité économique. Si le lien entre effets d'agglomération et économie informelle a été jusqu'à présent largement ignoré, nous pouvons toutefois formuler quelques remarques générales. Dans les pays en développement, l'économie informelle concerne principalement les activités de services, mais l'industrie y est également présente dès lors que celle-ci requiert peu de capital productif. Il est donc raisonnable de supposer que, de la même manière que le secteur formel, le secteur informel est sujet aux économies d'agglomération. Toutefois, le biais urbain de l'économie informelle a des origines qui lui sont propres : un effet de « milieu », le caractère déterminant de la

14. Comme le montre l'encadré 3, ces effets peuvent apparaître dans des contextes inattendus.

Encadré 3.

L'étude des effets d'agglomération au service des causes humanitaires¹⁵

Les millions de personnes et de familles poussées par les conflits de toutes natures à quitter leur pays d'origine, sont accueillies par leurs pays frontaliers dans des camps de réfugiés. Se multipliant sous l'emprise de la nécessité humanitaire, ces espaces artificiels peuvent être perçus comme des « agglomérations temporaires ». Ces systèmes quasi-urbains sous assistance peuvent pourtant cohabiter de manière prolongée avec des populations locales qui éprouvent elles-mêmes les plus grandes difficultés à subvenir à leurs besoins. Tel fut le cas de la région de Kagera (Nord-ouest de la Tanzanie) qui a accueilli près d'un million de réfugiés en provenance du Burundi (1993) et du Rwanda (1994). La présence pendant plus de quinze ans de camps dans cette région a donc fait l'objet d'études économiques minutieuses pour mieux comprendre les forces économiques en présence et en améliorer l'insertion dans leur espace avoisinant.

De façon sans doute inattendue, les camps peuvent être un lieu de formation d'économies d'agglomération. Les populations avoisinantes bénéficient d'un accès à des services publics plus développés qu'auparavant, dont la santé ou les infrastructures de transport, ainsi qu'à une main-d'œuvre peu coûteuse. Une demande nouvelle s'adresse à l'économie locale, celle des réfugiés qui échangent une partie de leurs rations, et celle du personnel des organisations internationales au pouvoir d'achat plus élevé. Plusieurs rapports mettent ainsi en évidence un doublement des surfaces cultivées. Toutefois, les travailleurs agricoles proches des camps subissent à la fois une concurrence exacerbée sur le marché du travail et une augmentation des prix. L'effet d'accroissement de la production agricole ne semble perdurer que le temps de la présence massive des réfugiés. En revanche, les activités non agricoles - activités commerciales, de construction ou de transport - subsistent souvent après la fermeture des camps en réinvestissant vers d'autres débouchés, en suivant ainsi le processus originare de l'agglomération urbaine. Par exemple, le commerce peut reprendre avec les pays voisins, grâce à l'amélioration de l'infrastructure routière et par l'intermédiaire des réfugiés retournés dans leur pays d'origine. Toutefois, du fait de la faiblesse des marchés locaux du crédit, seuls les ménages possédant suffisamment d'actifs liquides sont capables de s'orienter vers ces activités. En outre, l'expansion du

15. Maystadt et Verwimp (2009)

secteur non agricole n'a pas forcément bénéficié aux activités déjà existantes avant l'arrivée des réfugiés. L'arrivée d'entrepreneurs plus productifs en provenance d'autres régions pousse certains entrepreneurs locaux à quitter un marché devenu plus concurrentiel.

Le constat de ces effets externes suggère d'améliorer les capacités d'ajustement des individus (développer le capital humain, faciliter l'accès au crédit) et de minimiser autant que possible les effets négatifs provoqués par l'installation de camps (réduire la congestion liée à la dégradation environnementale ou la diffusion de maladies). À côté des préoccupations humanitaires, ce type d'analyse invite à penser différemment les programmes de formation, de soutien à la création de nouvelles activités (par exemple, la microfinance) et d'intégration partielle et progressive des réfugiés dans l'économie locale.

confiance et du face-à-face, ainsi que le contrôle faible qu'y exercent les autorités officielles.

L'effet du milieu est très important car les individus ont tendance à reproduire les activités informelles dans lesquelles ils ont été élevés. La grande ville offre de nombreux débouchés, de sorte que l'entrepreneuriat est vraisemblablement plus élevé dans le secteur informel que dans le secteur formel. Il peut aussi s'appuyer sur une main-d'œuvre peu qualifiée abondante, apte aux activités de caractère artisanal. De plus, le bon fonctionnement de l'économie informelle s'appuie davantage sur des relations interpersonnelles que juridiques, donnant ainsi un poids important à la confiance et au face-à-face dans les transactions et le règlement des litiges, d'où le besoin de proximité. L'économie informelle est généralement plus développée dans les grandes villes et les possibilités d'emplois informels qu'elles offrent en renforcent l'attractivité pour les migrants, légaux ou non, et donc ont tendance à entretenir le phénomène.

Par contre, la faiblesse des pouvoirs publics ne permet pas de fournir les infrastructures favorisant les économies d'agglomération. Des équipements de qualité très variables sont souvent fournis par des réseaux sociaux, à condition toutefois que les populations concernées ne soient pas trop fragmentées, culturellement, ethniquement ou religieusement. Une intervention progressive des pouvoirs publics, à mener en coopération avec les réseaux existants, semble en tout cas souhaitable.

Les infrastructures de transport méritent une attention particulière. Ces infrastructures sont devenues très sophistiquées et ce sont les pays développés qui donnent le ton. En revanche, au XIX^e siècle les infrastructures ferroviaires, qui furent déterminantes dans la marche vers l'industrialisation, étaient conçues et produites dans les futurs pays développés. La tâche des pays qui allaient s'industrialiser était plus simple car ils fixaient par leur action les standards à atteindre. Le rôle des infrastructures de transport est particulièrement aigu dans le cas de pays pauvres et enclavés dans la mesure où leur capacité d'exportation dépend largement des équipements des pays voisins. Le fait d'être un pays côtier permet un accès immédiat au marché international du fait de la faiblesse du prix du transport maritime, de sorte que les pays enclavés souffrent *a priori* d'un désavantage comparé. Celui-ci est aggravé si ces derniers sont en même temps insérés dans un espace économique pauvre. En effet, comme le suggère le modèle gravitationnel mentionné précédemment, les pays voisins constituent souvent des débouchés privilégiés¹⁶.

Si une telle situation ne pénalise pas des pays comme l'Autriche ou la Suisse, précisément parce que leurs voisins sont eux-mêmes riches, il n'en va pas de même dans le cas de pays comme le Tchad ou l'Ouganda, dont les voisins sont à la fois pauvres et peu équipés en infrastructures de transport. Limão et Venables (2001) constatent que le pays enclavé médian supporte une augmentation de 50 % de ses coûts de transport par rapport au pays côtier médian. En améliorant ses infrastructures de la médiane jusqu'au 25^e percentile supérieur, un pays enclavé pourrait, en moyenne, « se rapprocher » de ses partenaires commerciaux de 2 358 km. Difficile, face à de tels chiffres, de nier que de nombreuses facettes de la géographie jouent en faveur ou en défaveur du développement économique, sans qu'il y ait pour autant le moindre déterminisme.

Cela dit, deux recommandations semblent s'imposer en Afrique subsaharienne, même si leur mise en pratique est sans doute problématique. D'une part, la coordination des politiques de transport est impérative entre pays appartenant aux mêmes grandes aires continentales afin de leur permettre de constituer un marché plus intégré. D'autre part, pour les pays côtiers dont le centre économique est souvent situé en bord de mer, la construction mais aussi l'entretien d'infrastructures vers les territoires intérieurs sont

16. Ainsi, les pays de l'Afrique australe commencent à bénéficier de la prospérité de l'Afrique du Sud.

nécessaires au développement de leur agriculture et de leur industrie agroalimentaire. Autrement, les facilités d'importations de produits alimentaires qu'offre le transport maritime rend les produits domestiques peu compétitifs, les excluant ainsi du marché que constitue la grande ville portuaire mais aussi des marchés internationaux. Cette observation reste évidemment valable pour d'éventuels produits manufacturés qui seraient produits à l'intérieur du pays.

En résumé, du fait de leur complexification croissante, les économies modernes reposent sur une longue chaîne d'activités complémentaires où les biens et services intermédiaires jouent un rôle clé. Dans un tel contexte, *la force économique d'un territoire dépend largement de celle de ses maillons les plus faibles* (Jones, 2008). La tâche principale est donc d'identifier ceux-ci et de travailler à les renforcer. Le corollaire de cette observation est important pour les pays en développement : les maillons faibles sont probablement nombreux et certains difficilement observables. En conséquence, de nombreuses réformes allant dans la bonne direction peuvent ne pas produire de résultats positifs sensibles si, pour une raison ou une autre, des parties faibles de l'édifice restent en l'état.

2.3 La ville en tant que « bien de consommation »

Les avantages liés à la concentration urbaine concernent aussi les ménages. Nous avons déjà souligné les opportunités que les grandes villes offrent aux travailleurs. Il en va de même pour les consommateurs. Ceux-ci forment une population qui se diversifie en fonction de leurs préférences et revenus. Du fait de l'augmentation du niveau de vie, les consommateurs recherchent davantage la variété et la qualité que la seule quantité. C'est d'ailleurs ce qui explique les nouvelles stratégies de différenciation des produits choisies par les entreprises et évoquées précédemment. Une grande ville permet le déploiement de gammes plus larges de biens ainsi qu'une spécialisation plus poussée des services privés et publics (éducation, santé). Et de fait, les géographes ont montré depuis longtemps que les villes de rang supérieur produisent un plus grand nombre de biens et services que les villes de rang inférieur. La nature de l'offre est également à prendre en compte dans la mesure où une grande ville a souvent la capacité de proposer des aménités culturelles et de loisirs susceptibles d'attirer des travailleurs disposant de hauts revenus, souvent consommateurs de ce type de services. La ville

devient elle-même un bien collectif de consommation, renforçant ainsi son pouvoir d'attraction auprès des consommateurs/travailleurs (Glaeser *et al.*, 2001).

En bref, *une agglomération humaine doit être multifonctionnelle pour mériter son statut économique de ville*. Sans la présence de nombreux services et équipements, publics et privés, capables de satisfaire les nombreux besoins des habitants, la ville reste une grande concentration humaine, comme le sont certaines villes fondées durant la révolution industrielle. La multifonctionnalité doit opérer aussi bien du côté de la demande que de celui de l'offre, faute de quoi les économies d'agglomération perdront beaucoup de leur vigueur.

Nous comprenons maintenant comment se forme les cercles vertueux du développement local. La grande ville attire les entreprises à haute valeur ajoutée susceptibles de payer des salaires élevés à des travailleurs qualifiés. L'installation de ces derniers provoque la mise en place de nombreux services locaux (*b2b* et *b2c*), ce qui augmente d'autant l'attractivité de la grande ville. Ce processus, qui peut débiter à n'importe quel point de la chaîne, pourrait se poursuivre indéfiniment si des forces contraires ne venaient pas obligatoirement l'interrompre.

Si ces différents éléments ne constituent pas des conditions nécessaires au développement économique, nous pouvons dire que leur absence ne le favorise pas. Ainsi, la petite dimension des marchés nationaux dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, souvent enclavés, des mouvements de capitaux allant vers les pays développés, alliés à de faibles investissements étrangers, ainsi que la fuite des cerveaux, se combinent pour entraver l'émergence d'économies d'agglomération susceptibles d'enclencher un cercle vertueux de développement au sein des grandes métropoles urbaines.

La diffusion spatiale du développement économique

3

Les résultats présentés jusqu'à présent suggèrent que les économies contemporaines incorporent un système de forces poussant vers plus d'agglomération des activités. La chute très forte des coûts de l'échange, combinée à la nature cumulative des processus d'agglomération, rend ces forces très puissantes. C'est le cas, en Afrique du Sud, où, après la fin de l'apartheid, la libéralisation des conditions de circulation des travailleurs de race noire a permis à ceux-ci de s'installer dans les villes de leurs choix. Au cours d'une période de croissance élevée (plus de 5 % de taux annuel de croissance du PIB), l'on a ainsi pu observer une forte tendance à la concentration des activités dans les principaux pôles existants, accentuant les inégalités de revenus entre les régions (Bosker et Krueger, 2008). Cette tendance à la concentration et à l'augmentation des disparités se retrouve dans l'ensemble des pays en croissance rapide, notamment au Nigeria, en Chine, au Mexique, comme dans les pays entrés dans l'Union européenne en 2004 (Kanbur et Venables, 2007).

53

Nous pourrions donc être tentés de voir dans la formation d'agglomérations la contrepartie territoriale de la croissance tant les processus à l'œuvre dans les deux cas se ressemblent. En outre, il semble que l'on assiste à l'émergence d'un nouveau type de géographie économique : même si les activités jouissent aujourd'hui d'une plus grande flexibilité dans le choix de leurs localisations, elles tendent à se développer là

où elles ont débuté. Ceci engendre une *rente d'agglomération* qui peut servir à financer de nouvelles activités et/ou à mieux rémunérer les salariés, ce qui permet une nouvelle expansion des agglomérations existantes par effets d'offre et/ou de demande.

De plus, les théories modernes de la croissance régionale mettent en évidence le lien entre taux de croissance de l'économie globale et inégalités dans la répartition spatiale des activités. Une forte concentration spatiale des activités de pointe, par exemple le secteur de la recherche, serait de nature à dynamiser l'ensemble de l'économie sous la forme d'un taux de croissance plus élevé. Mais les bases de départ étant différentes entre les régions, les écarts interrégionaux absolus se creuseront même si les régions les plus défavorisées profitent d'un taux de croissance plus élevé que celui qui serait le leur dans le cas d'une plus grande dispersion des activités (Baldwin et Martin, 2004 ; Fujita et Thisse, 2002).

Comment sortir de ce dilemme ? Nous verrons que des forces de rééquilibrage existent, mais elles ne sont pas automatiques et peuvent demander des délais très longs. De nouveau, la réponse dépend de l'échelle spatiale à laquelle nous nous plaçons. Ainsi, les forces de diffusion et de dispersion des activités se manifestent différemment. Les premières renvoient principalement à l'idée d'un développement autour des agglomérations principales, susceptibles à long terme d'opérer comme des pôles de développement à l'intérieur de leurs régions, voire de leur pays respectifs. Les secondes font davantage référence aux relocalisations d'activités vers des régions ou pays pouvant être assez éloignés des implantations initiales.

3.1 La ville en tant que foyer de diffusion

La diffusion spatiale peut d'abord se comprendre comme une sorte de multiplicateur spatial de l'activité et des revenus créés par les agglomérations. C'est principalement au sein des villes et du système urbain que l'on rencontre les *forces de diffusion*. La plus commune est, au-delà de la consommation d'une quantité croissante d'espace, le renchérissement progressif des coûts fonciers que provoque l'accroissement de l'activité et de la population. L'augmentation des prix fonciers incite alors les entreprises fortement consommatrices de sol à partir vers des zones où le sol est moins cher, par exemple au sein de zones qui se constituent en centres secondaires au sein de la même

aire urbaine (Cavallès *et al.*, 2007). Dans ce cas, la diffusion se fait par le canal d'une extension géographique de l'aire métropolitaine.

Mais les unités de production peuvent également partir vers des villes de taille moyenne ou petite, bien connectées aux principaux centres économiques, où sol et main-d'œuvre sont souvent moins chers. Une telle décentralisation de l'emploi est accentuée par la baisse des coûts de transfert des marchandises, puisque l'approvisionnement des grands marchés à partir de sites plus éloignés devient moins onéreux, et par celles de coûts de communication qui permettent le maintien de relations étroites avec les centres stratégiques des firmes.

Ces différentes évolutions sont bien documentées dans les pays développés où les grandes villes n'accueillent presque plus de grandes unités de production dans les secteurs manufacturiers. Elles résultent toutes du relâchement progressif de la contrainte de distance des externalités créées dans les agglomérations. Nous pouvons parler d'une sorte de « cycle géographique des activités » : les activités innovantes naissent dans les grandes villes, et se diffusent dans le reste des territoires au fur et à mesure de leur maturation et de leur « banalisation ». En revanche, elles ne semblent pas se manifester avec la même amplitude dans les pays en développement, probablement parce que les grandes villes sont à peu près les seuls sites offrant un minimum d'opportunités, mais aussi parce que les infrastructures en matière de communication sont souvent insuffisantes. Si les moyens budgétaires sont disponibles, l'effort devrait donc porter sur le renforcement des villes moyennes et petites à condition d'être connectées aux marchés nationaux et/ou internationaux de façon à leur assurer des débouchés suffisants.

3.2 La courbe en cloche du développement spatial

Si, dans un premier temps, la croissance a tendance à polariser les activités et à accentuer les inégalités spatiales, elle s'accompagne à la longue d'un rééquilibrage géographique. C'est ce que l'on appelle la « courbe en cloche », processus d'augmentation de la concentration suivi d'une correction dans l'autre sens.

Les *forces de dispersion* se manifestent principalement au niveau interrégional et international. Elles tendent à rapprocher dans le long terme les conditions de vie et

d'activité de territoires appartenant à un espace économique commun. Comme le révèle le tableau 2, les études historiques réalisées sur les Etats américains montrent que les écarts-types moyens des distributions de revenus par habitant et de productivités diminuent continûment, illustrant le processus de convergence au sein d'un espace que l'on peut considérer comme très intégré (Mitchener et Mac Lean, 1999). Le contraste entre les tableaux 1 et 2 est évidemment saisissant.

Tableau 2.
Evolution des disparités spatiales aux Etats-Unis

Ecart-type moyen	1880	1900	1920	1940	1960	1980
revenu nominal par habitant	65 %	43 %	29 %	32 %	18 %	13 %
revenu réel par habitant	55 %	39 %	29 %	31 %	15 %	12 %
productivité réelle du travail	37 %	33 %	24 %	26 %	12 %	11 %

En 1880, le rapport de la productivité entre l'Etat le plus performant et le moins productif était de plus de 4 (respectivement la Californie et la Caroline du Nord, le Nevada étant mis à part). En un siècle, il est tombé à 1,6, les mêmes Etats étant toujours aux deux extrêmes (Floride mise à part en 1980).

Les séries disponibles¹⁷ mettent en évidence un écart-type moyen du revenu réel par habitant entre pays européens (pays de l'ancien bloc communiste mis à part) croissant jusqu'en 1950, où il atteint le chiffre de 42 %, ce qui correspond au cas des Etats-Unis au début du vingtième siècle. Depuis, l'écart-type moyen entre pays s'est réduit pour atteindre 15 % en 1998, ce qui correspond à la situation américaine en 1960¹⁸. Il convient cependant d'être prudent dans une comparaison directe entre les Etats européens et les Etats américains car l'espace économique du continent européen fut, à la différence de celui des Etats-Unis, longtemps et profondément fragmenté.

17. Selon Bairoch, cité plus haut, et Madisson (2001).

18. Il serait intéressant également de comparer des espaces intermédiaires comme les « régions » européennes, selon une définition normalisée entre les Etats-Unis et l'Europe. Cela n'est malheureusement pas possible. Pour les régions, nous ne disposons pas, de plus, de séries très longues. Nous constatons toutefois que la différence entre le PIB par habitant des régions les plus riches de l'Europe de l'Ouest (par exemple la région Ile-de-France) et celui les régions les plus pauvres (les régions du centre du Portugal) est d'environ 4 en 2000, ce qui est nettement plus élevé qu'entre les Etats américains. Si l'on retient les rapports maximaux de revenu par habitant entre aires les plus riches et aires les plus pauvres de l'espace américain, le rapport est en effet environ de 2 quand on compare les Etats, ce chiffre étant similaire aux chiffres européens au niveau des Etats de l'Europe des 15.

Le mécanisme favorisant le rattrapage est simple à comprendre. La concentration des activités conduit à une augmentation des salaires dans les grandes agglomérations, rendant les territoires périphériques plus attractifs, surtout vis-à-vis des entreprises fortement consommatrices de sol et de travail peu qualifié. Dans un deuxième temps, ces relocalisations contribuent à l'accroissement de la taille des marchés périphériques, phénomène qui est susceptible d'inverser le processus général d'agglomération (Krugman et Venables, 1995). Cette évolution est amplifiée par la baisse des coûts de communication qui, comme nous l'avons vu, facilite la fragmentation de la chaîne de valeur (Fujita et Thisse, 2006). Autrement dit, on peut mobiliser la fragmentation de la chaîne de valeur en tant que support d'une politique de dispersion en facilitant l'accueil par les régions périphériques des activités standardisées de production, qui réclament moins de capital humain que les activités de conception qui restent largement l'apanage des régions centrales (Duranton et Puga, 2001).

Un tel processus est synonyme de désindustrialisation apparente des régions riches, qui se spécialisent alors dans l'offre de services, au profit des régions ou des pays périphériques. Si une telle évolution permet toujours l'amélioration des conditions de vie au sein de ces dernières, elle est en général perçue d'une manière négative par les opinions publiques des régions les plus riches. Une politique visant à restreindre la mobilité des entreprises nuirait cependant aux régions centrales. En effet, l'externalisation de certaines tâches favorise la compétitivité des entreprises et le maintien des autres fonctions au sein de celles-ci, alors que des restrictions globales qui leur seraient imposées risquent fort de provoquer leur délocalisation complète (Robert-Nicoud, 2008).

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille laisser le processus de désindustrialisation à lui-même. En effet, un tissu industriel dense contribue largement à la diversité des activités qui, comme nous le verrons plus loin, est un facteur important de la capacité d'adaptation des régions. Les autorités publiques, nationales et régionales, sont ainsi confrontées à une sorte de dilemme, pour lequel une réponse est ce que nous appellerons plus loin la « stratégie de différenciation ».

La diffusion plus large et plus rapide des effets de débordement des secteurs les plus innovants peut aussi contribuer à réduire le retard des régions périphériques. En effet, des effets de débordement plus larges peuvent bénéficier aux régions périphériques

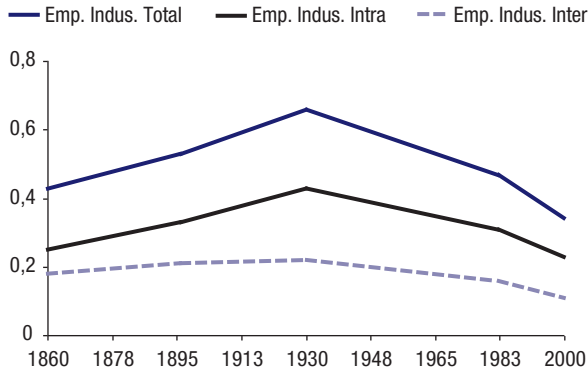
sans nuire au dynamisme de l'ensemble du fait d'un nombre accru d'innovations. Toutefois, il faut se défaire de l'idée que le transfert de connaissances peut, grâce aux nouvelles technologies de la communication, se faire à coût nul, *ce bien étant un bien collectif local bien davantage que global* (Storper, 2009). En effet, un transfert effectif exige au moins que deux conditions soient réunies : d'une part, que ceux qui détiennent la connaissance soient disposés à la partager - ce qui se fait inévitablement mais peut prendre du temps - et, d'autre part, que les régions périphériques soient capables de l'assimiler, c'est-à-dire de l'imiter avant de la transformer.

La question est donc de savoir où chaque pays en développement se situe par rapport à la frontière technologique. La stratégie d'imitation reste payante tant que le pays n'est ni trop proche ni trop éloigné de cette frontière. S'il est très éloigné, la stratégie d'imitation risque de ne pas être possible du fait de la faiblesse des compétences disponibles. On ne peut alors négliger le rôle positif que les entreprises multinationales peuvent jouer dans la création d'un environnement technologique nouveau comme ce fut le cas, par exemple, en Chine. Nous reviendrons sur cette question dans la seconde partie.

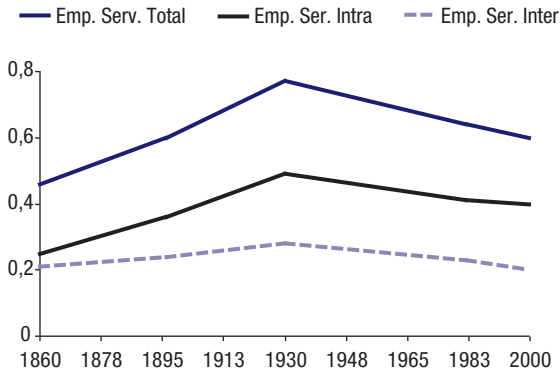
En bref, les forces de dispersion, que l'on s'est contenté ici de survoler, viennent compléter les forces d'agglomération, plus longuement discutées car moins connues, pour engendrer la *courbe en cloche de développement spatial* : l'intégration des marchés et la mobilité des facteurs favorise, dans un premier temps, l'agglomération des activités au sein d'un petit nombre de grandes régions urbaines mais est suivie, dans un second temps, par la redispersion de certaines activités vers la périphérie. Depuis les travaux de Williamson (1965), l'existence de cette courbe semble avérée pour les pays développés, tandis que l'économie géographique en donne les fondements théoriques (Combes *et al.*, 2008c). Une illustration en est donnée par les graphiques 1 et 2 tirés de Combes *et al.* (2008b), qui décrivent l'évolution à long terme de l'indice de concentration de Theil¹⁹ dans les secteurs de l'industrie et des services en France.

19. Cet indice de concentration a l'avantage de permettre une décomposition à deux niveaux géographiques imbriqués. Plus l'indice de Theil est élevé, plus la concentration spatiale de l'activité est forte, la valeur 0 correspondant à une distribution uniforme des activités (Combes *et al.*, 2008c).

Graphique 1.
Indices de Theil du secteur manufacturier



Graphique 2.
Indices de Theil pour les services



Source : Combes *et al.*, 2008b.

Notons que ce redéploiement spatial ne se fait pas en même temps pour toutes les activités et que le délai séparant les deux phases de la courbe en cloche est encore malaisé à évaluer (Head et Mayer, 2004). Le recours à des modèles spatiaux d'équilibre général calculable, inspirés de l'économie géographique et urbaine, semble donc inévitable pour évaluer l'impact des différentes politiques possibles. Toutefois, l'on imagine mal comment des territoires économiquement très fragmentés comme le sont de nombreux pays en développement pourraient se situer dans la phase

descendante de la courbe en cloche. Autrement dit, le développement économique de ces pays a toutes les chances d'être accompagné pendant longtemps par des écarts spatiaux plus grands.

De quelques autres facteurs du développement

4

Les études sur la croissance économique permettent aujourd'hui d'ordonner les cadres de présentation de l'histoire des nations à l'aide de quelques mécanismes robustes (Landes, 1998). Les facteurs de la croissance à long terme des territoires les plus couramment avancés dans la littérature sont le capital par tête et le capital humain²⁰. Derrière ces facteurs, interviennent d'une manière directe ou indirecte, la façon dont ce capital permet de valoriser les ressources naturelles et technologiques, le niveau et l'efficacité de l'appareil scientifique et universitaire, l'état sanitaire de la population, les institutions et les règles juridiques, mais aussi des données socioculturelles comme la relation au travail ainsi que l'ouverture aux idées et aux talents venus d'ailleurs.

Toutefois, la variété des trajectoires de la prospérité ou de la misère n'a pas débouché sur un modèle unitaire simple. Les périodes de forte croissance des pays en développement ont pourtant fait l'objet d'une analyse typologique utile qui a dégagé des traits communs (Growth Commission, 2008) : *rattrapage* par accumulation du capital physique et de la population active et croissance par *imitation*. Sauf pour les grands pays comme l'Inde ou la Chine, la taille du marché intérieur amène à privilégier l'insertion dans la demande mondiale. Les canaux de la croissance peuvent être ceux des investissements étrangers, mais supposent un taux élevé d'épargne intérieure capable de soutenir un niveau important d'investissements publics et privés. Les autres

20. La question du rôle déterminant du capital humain pour le développement des territoires a été traitée plus haut.

ingrédients de base sont la capacité des dirigeants à orienter l'économie vers les exigences du long terme, car le rattrapage a besoin de la durée.

Comme cela a été évoqué précédemment, une distinction est opérée aujourd'hui entre les nations - et leurs entreprises - qui opèrent sur la « frontière technologique » et les autres : les premières voient leur croissance à long terme assurée par l'innovation²¹ et les secondes par une forme de rattrapage et d'imitation. La mondialisation semble accélérer une sorte de recomposition géographique de la richesse, les activités de haute valeur ajoutée ayant tendance à se localiser de préférence dans les pays situés sur la « frontière technologique », et les autres secteurs dans les pays bénéficiant d'une main-d'oeuvre peu qualifiée mais attractive par ses coûts salariaux.

L'on est également capable de décrire les éléments contribuant à la pauvreté. Quelques composantes ressortent avec netteté (Collier, 2007a) : la permanence et la violence des conflits (qui concernent les 3/4 des pays les plus pauvres), l'insuffisance des ressources naturelles (mais leur abondance peut être également un facteur négatif comme nous le verrons plus loin), la proximité de voisins perturbateurs avec de fortes externalités négatives surtout quand le pays est enclavé, et bien évidemment la « mauvaise gouvernance », bien que démocratie ne soit pas nécessairement synonyme de forte croissance.

4.1 Les ressources naturelles

62

Les ressources naturelles contribuent en principe à la richesse des territoires. Mais elles ne sont pas une condition suffisante de la croissance. Au contraire, leur effet à long terme peut s'avérer négatif comme le montre l'exemple du « syndrome hollandais » (*Dutch disease*). L'antériorité historique serait d'ailleurs mieux respectée en qualifiant cette pathologie économique de « syndrome espagnol », car l'Espagne du XVI^e siècle a été particulièrement frappée par un afflux d'or venant de ses possessions américaines, au moment où elle avait expulsé ses sujets les plus entreprenants (Landes, 1998). Les devises ainsi « tombées du ciel », ou provenant de l'exportation de ressources naturelles

21. Définie depuis Schumpeter comme un processus qui représente la valorisation économique des idées nouvelles et concerne aussi bien les productions et technologies, les processus de production, l'organisation que la relation au marché, c'est à dire le l'ensemble de la chaîne de valeur des entreprises.

entraînent une surévaluation du niveau du change par rapport à ce que permettraient par ailleurs les performances du pays. Ceci débouche sur une perte de compétitivité prix des entreprises domestiques, qui se voient ainsi évincées progressivement sans que de réels efforts soient faits pour les inciter à prendre le relais après l'épuisement des ressources naturelles. Parallèlement, cette manne peut rapidement dériver en une plus forte préférence pour le présent et une politique laxiste dans la gestion publique et privée.

Qui plus est, nombreux sont les pays en développement, richement dotés de ressources naturelles, où une démocratie mal organisée a pu exercer un rôle négatif dans la bonne allocation des ressources publiques en raison du clientélisme provoqué par la capture de la rente provenant des ressources naturelles. Pire, lors de conflits armés, la présence de ressources naturelles peut contribuer à la pérennité du conflit parce que les parties prenantes ont souvent intérêt à le voir perdurer au détriment des populations civiles (Collier *et al.*, 2004).

Quand nous examinons les progrès de la démocratie dans les pays africains dotés de richesses naturelles, nous nous trouvons face à ce qui ressemble à un paradoxe. Ce n'est pas la démocratie qui permet d'améliorer l'utilisation des ressources provenant des richesses naturelles, c'est le contraire qui est vrai (Collier, 2007a). En l'absence de ressources naturelles, les pays les plus démocratiques connaissent des taux de croissance plus élevés, mais pour les pays bénéficiant de richesses naturelles, ce sont les régimes autoritaires qui dégagent de meilleurs taux de croissance. L'interprétation, déjà avancée plus haut, serait que la rente produite par les richesses naturelles est consommée sous forme de saupoudrage politique avec des contrôles collectifs moins exigeants du fait que les ressources budgétaires ne sont pas d'origine fiscale et donc ne coûtent rien aux citoyens : « les voix sont achetées et non pas gagnées » dans la lutte électorale.

Un effet analogue se produit quand l'injection de ressources extérieures significatives n'est pas relayée par un tissu économique tourné vers la performance économique, l'esprit d'entreprise et l'innovation. Ce type d'aide, qui correspond pourtant à un réel besoin, a tendance à devenir une « rente publique » qui atténue la contrainte de ressources auprès des agents publics et privés, et tend à affaiblir leur efficacité microéconomique (Philippe, 2007).

4.2 Les institutions

Les institutions sont définies par l'ensemble des règles du jeu politique, économique et social. Cette notion recouvre un champ très large d'éléments socioéconomiques, règles de fonctionnement des marchés, droit de propriété, garanties dans l'exécution des contrats, institutions politiques, mais également les traditions sociales et culturelles.

Une littérature considérable porte sur la caractérisation, la mesure et le constat de la très grande diversité des institutions à travers le monde. Leur rôle a été clairement mis en évidence dans les théories modernes du développement (Acemoglu et Robinson, 2008 ; Tabellini, 2007). Il est reconnu désormais que le cadre institutionnel est crucial pour assurer une croissance économique durable car il exerce une fonction incitative, positive ou non, sur les comportements économiques.

Les théories économiques modernes ont élargi le paradigme de la croissance de façon à rendre endogène la capacité d'innovation, en reliant celle-ci aux composantes institutionnelles au travers de la motivation à investir dans l'innovation (Aghion, 2002). Ainsi, une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle, un contexte entrepreneurial favorable aux activités innovantes et une plus grande efficacité institutionnelle de la recherche sont-ils perçus comme étant de nature à stimuler la croissance. Cette approche offre un solide cadre théorique permettant d'expliquer les différences institutionnelles entre les pays faisant l'expérience d'une croissance économique soutenue et ceux qui stagnent. Les premiers sont ceux où le système juridique et le système d'éducation permettent aux entrepreneurs de profiter de la diffusion des connaissances, faisant ainsi évoluer le pays vers la frontière technologique.

Par contre, les pays manifestant une forte instabilité dans les règles du jeu économique dissuadent les élites d'investir dans des activités innovantes et les orientent vers la lutte pour la *capture de la rente publique* ("*rent-seeking*"), qui se fait alors au détriment de la rente d'innovation (Baumol, 2002). De telles habitudes pourraient expliquer, du moins pour partie, l'inefficacité relative des grandes villes de plusieurs pays en développement où une partie significative des travailleurs qualifiés, susceptibles de participer aux secteurs productifs, contribuent à la croissance d'administrations parasites, en prélevant une partie de la valeur ajoutée créée par les secteurs productifs, affaiblissant leur compétitivité et réduisant le pouvoir d'achat des

consommateurs domestiques. Même si la causalité entre facteurs économiques et politiques reste de nature circulaire, c'est malgré tout *l'existence d'économies d'agglomération garantissant un fonctionnement a minima des grands centres urbains qui permettra la formation de la rente publique*. A son tour, la croissance du secteur administratif augmente, auprès des migrants potentiels, l'attrait des grands centres urbains qui sont souvent les centres politiques (Behrens et Pholo Bala, 2006). Cette évolution est d'autant plus forte que les entreprises domestiques sont peu concurrentielles sur le marché international, ce qui a pour effet de réduire l'attractivité relative des activités productives et de renforcer les comportements opportunistes.

Nous constatons un lien positif entre le niveau de développement des institutions et le PIB par habitant. Cette corrélation, souvent présentée exagérément comme une causalité, doit au contraire être considérée avec prudence. Elle pose d'abord un redoutable problème de mesure synthétique du degré de développement institutionnel d'un pays (Glaeser *et al.*, 2004). Elle constitue en outre le type même de la relation de causalité circulaire car elle est le reflet que les pays les plus avancés sont en même temps des Etats de droit, ceux où l'économie de marché est la plus poussée, où les institutions économiques et politiques sont les plus élaborées et ceux dont le PIB par habitant est le plus élevé. Qui plus est, il n'y a pas de relation claire entre taux de croissance du PIB par habitant et qualité des institutions (Meisel et Ould Aoudia, 2008).

L'analyse ne permet pas non plus de dégager les formes institutionnelles les plus efficaces pour la croissance économique, ni de mettre en lumière un lien quelconque entre des formes institutionnelles efficaces, les rythmes appropriés du changement et la croissance économique (Rodrik, 2006 ; Dixit, 2007). Par exemple, les réussites contemporaines en matière de développement peuvent s'avérer le fait de « dictatures éclairées »²². De nombreux pays en croissance rapide sont également des pays de haut niveau de protection tarifaire, comme la Chine, l'Inde ou le Vietnam. Il est également difficile de mettre en parallèle le rythme des réformes institutionnelles et celui de la croissance économique de l'Inde, Taïwan ou Singapour. Plus généralement, si nous regardons cette question de manière systématique, l'analyse des périodes d'accélération de la croissance et de leurs causes montre que dans moins de 15 % des cas, celles-

22. Soulignons, par exemple, que l'Allemagne et la Belgique n'étaient pas des démocraties quand ces pays se sont engagés dans la révolution industrielle.

ci ont été précédées d'une période de libéralisation, et que moins d'une réforme institutionnelle sur cinq a été suivie d'une phase d'accélération de la croissance. Si nous nous limitons aux épisodes de croissance soutenue dans la durée, il est encore plus difficile de présenter les réformes institutionnelles comme des causes significatives d'accélération de la croissance à long terme (Hausman *et al.*, 2005).

Les institutions n'expliquent donc pas tout et leur rôle reste malaisé à évaluer. Elles sont évidemment une des pièces maîtresses du développement à long terme, mais certainement pas une panacée. Les recherches effectuées sur le rôle des institutions ne permettent pas de remettre en question la prééminence du capital humain comme facteur de croissance et de démocratisation (Glaeser *et al.*, 2004).

4.3 La spécialisation fonctionnelle des territoires

L'on considère souvent que la spécialisation des territoires est un facteur favorable à leur croissance. L'existence de cette relation fait pourtant l'objet de nombreux débats. Il est maintenant reconnu que le niveau de spécialisation d'un pays ou d'une région ne constitue pas un facteur favorable ou défavorable en soi. Certes, les territoires qui sont plus spécialisés sur des produits dont la demande internationale est dynamique connaissent des croissances plus élevées, mais cette vérité triviale a sa contrepartie, à savoir que des territoires spécialisés dans des secteurs en déclin sont souvent perdants. Il n'y a donc pas de lien systématique entre spécialisation et croissance.

En raison de l'éclatement de la chaîne de valeur, des travaux récents tendent plutôt à privilégier les notions de qualité et de variété des produits comme facteurs de compétitivité internationale, de préférence à celle de spécialisation sectorielle. Cette nouvelle forme de spécialisation porte sur les gammes et la qualité des produits à l'intérieur des secteurs d'activité plutôt que sur la nature des produits (Hummels et Klenow, 2005 ; Schott, 2004). Pour les pays avancés, le facteur clé de la croissance résiderait donc davantage dans la capacité à produire des biens et services de haute qualité dans un ensemble diversifié de branches d'activité. Autrement dit, il faudrait *privilégier la spécialisation fonctionnelle au détriment de la spécialisation sectorielle* (Duranton et Puga, 2005).

Ces observations rejoignent les arguments développés il y a plus de quarante ans par Jane Jacobs qui mettait l'accent sur la diversité des activités comme facteur majeur de la dynamique des grandes métropoles. Cette diversité favoriserait le jeu des externalités intersectorielles et la capacité d'adaptation aux évolutions économiques. Elle permettrait également une meilleure résistance aux chocs sectoriels négatifs, facteur particulièrement important dans les économies où les ménages éprouvent de grandes difficultés à stabiliser leur consommation (Morduch, 1995). Toutefois, une stratégie de spécialisation fonctionnelle a sans doute peu de chances de se concrétiser en l'absence d'une masse critique en ressources humaines que seules les grandes métropoles ou régions urbaines possèdent ou sont susceptibles d'attirer. Il est dès lors peu vraisemblable qu'elle soit accessible aux pays en développement, mis à part ceux pouvant mobiliser un capital humain de haut niveau.

4.4 Densité, distance et division : à la recherche du « résidu »

Assurément, dans les pays développés, la densité d'emploi va de pair avec la richesse, mais la validité de cette assertion n'a pas la même force dans les pays en développement. Même si les métropoles denses sont, à l'intérieur de leurs espaces respectifs, les régions où le PIB par habitant est le plus élevé, dès que l'on tempère les écarts de revenu par habitant par les différences de pouvoirs d'achat, les différences spatiales peuvent se réduire de manière significative (Mitchener et Mac Lean, 1999 ; Rice et Venables, 2003). A l'autre extrême, des régions moins denses sont parfois porteuses de richesse. Dès lors, dans les pays ne comportant pas de grandes villes densément peuplées, la poursuite de l'objectif de croissance économique ne passe pas prioritairement par l'augmentation de la densité.

Nous avons également vu que la distance est à l'origine de fortes divergences dans la prospérité des territoires. En Europe, ce fut la distance par rapport aux centres nerveux de la Réforme au XVI^e siècle et aux pôles de la révolution industrielle au XIX^e siècle. En Afrique, aujourd'hui, c'est la distance à la côte et à ses possibilités d'insertion au sein du commerce international. La géographie physique reste une composante majeure du développement, en dépit de la réduction des coûts de transport et de la tendance à la dématérialisation des échanges, mais elle n'impose aucun déterminisme. La construction d'infrastructures de transports ne suffit pas par elle-même à décloisonner les territoires et à les faire rentrer dans le cercle vertueux

de la prospérité, alors que de nombreux pays enclavés ont connu une prospérité et un développement exceptionnels.

Le rôle de la taille des nations dans la richesse n'apparaît pas non plus comme décisif. À cet égard, on est revenu des naïvetés du "*small is beautiful*" des années 1990,

Encadré 4. Les différentes approches de la croissance régionale

De nombreuses approches théoriques offrent des regards complémentaires sur la croissance à long terme des régions.

1. La théorie de la *base exportatrice* est une transposition territoriale des modèles post-keynésiens de croissance par la demande. Les activités d'exportation sont l'élément principal de la dynamique économique régionale, alors que la croissance des branches productrices des biens et services pour le marché local dépend des revenus distribués par le secteur d'exportation. L'approche en termes de *clusters* lui est associée et est devenue un élément incontournable des doctrines de développement régional, malgré sa fragilité aussi bien théorique qu'empirique. C'est le bon mélange des *clusters*, aussi bien dans leur nombre, et leur importance que dans leur variété qui fait ici la richesse d'un territoire.

2. La théorie de la *croissance endogène* est aujourd'hui le paradigme dominant de la croissance locale. Elle met l'accent sur le rôle du capital humain, de la R&D, en y ajoutant la dimension territoriale des externalités et autres effets de débordement.

3. La *théorie néo-schumpétérienne* considère l'innovation et l'entrepreneuriat comme les moteurs de la croissance dans un monde où la concurrence entre les entreprises se fait principalement selon un processus de destruction créatrice. Le « milieu innovant » offre un cadre décisif au succès de l'entrepreneur. Elle s'inscrit dans une perspective *évolutionniste* : la richesse des régions dépend de leur capacité à renouveler leur base économique face au processus de destruction créatrice. Les régions tendent à se spécialiser dans des secteurs d'activité, à développer des institutions et des comportements collectifs routiniers, et à créer des rigidités. L'idée a été ainsi avancée d'un « cycle de vie » des régions avec quatre phases, hypothèse testée sur les régions allemandes (Audretsch *et al.*, 2008).

La première phase est celle de l'entrepreneuriat, la deuxième celle de la routinisation et de la spécialisation, la troisième celle du développement de fortes externalités sectorielles et la dernière celle du « verrouillage ». Le déficit de « variété » des activités est alors un facteur majeur de la difficulté des régions à renouveler leur potentiel d'innovation face aux changements de paradigmes technologiques.

4. La théorie *institutionnaliste* rappelle que l'activité économique est « enchâssée » dans la vie sociale. Le capital social d'une région, c'est-à-dire l'ensemble des comportements, formes et institutions publiques et privées, représente un élément central de l'environnement des entreprises et de leur compétitivité. La diversité culturelle, l'ouverture des régions sur l'extérieur et leur capacité à développer une classe entrepreneuriale et « créative » sont un moteur majeur du développement des territoires et contribuent à en faire des « aimants » des talents et de la technologie.

nées des succès de l'Irlande, d'Israël, de l'île Maurice ou de Singapour. Les petits pays ont certes les avantages d'une plus grande homogénéité dans les préférences individuelles, d'une grande flexibilité dans la gestion et, par conséquent, d'une gouvernance plus facile et rapide (Alesina et Spolaore, 2005). Mais les handicaps restent nombreux. Celui de l'absence d'économies d'échelle dans les fonctions collectives, mais aussi celui de la nécessité d'une plus grande spécialisation des activités économiques pour espérer une insertion efficace dans l'économie mondiale, au prix d'une forte sensibilité aux chocs sectoriels. De nombreux petits pays restent des confettis à l'échelle du monde, en état de permanentes instabilités politiques et économiques, peinant à valoriser d'improbables avantages comparés, à l'image des Caraïbes ou des îles du Pacifique.

Dans cette perspective, l'instabilité politique et institutionnelle de nombreux pays africains vient s'ajouter à leur très grande fragmentation économique pour nuire grandement à la formation d'économies d'agglomération au travers de leur petite taille et de variations importantes des coûts de transfert. Cette instabilité est également susceptible de nuire à la mise en œuvre de politiques de soutien spécifiques mais adaptées à des territoires différents, du fait d'un recours abusif au principe d'équité

spatiale. Ces tendances dont on ne présage pas la fin ont toutes les chances de favoriser une grande pérennité d'espaces économiques atones.

Le facteur culturel est une donnée marquante de la différence de richesse entre les régions d'un même pays, comme à l'intérieur d'un espace transnational. La grande majorité des études réalisées en Europe au cours de ces dernières années confirme donc la thèse d'origine de Putnam (1993) sur le rôle du *capital social* dans la croissance des territoires. De plus, les tentatives de quantification de la dimension culturelle viennent accréditer les conclusions de ces travaux, même si le processus liant culture et développement est largement endogène et si les difficultés statistiques et conceptuelles sont nombreuses. Les caractéristiques culturelles d'une région ou d'un pays obéissent à une forte inertie historique ce qui doit conduire les responsables à ne pas surestimer l'impact des politiques publiques sur la croissance et les inviter à choisir soigneusement leurs axes prioritaires afin de ne pas disperser leurs ressources du fait de la présence fréquente de rendements croissants.

Ainsi, devant des réalités difficiles à saisir dans des schémas par nature réducteurs, n'est-il pas tentant de regrouper sous le vocable unificateur de **division**²³ tout le reste, c'est-à-dire tout ce que l'on ne sait pas expliquer ? Ceci rappelle la théorie de la croissance des années 1970, qui appelait « résidu » la partie non expliquée par les facteurs traditionnels de production mais qui s'avérait de plus en plus comme l'élément central de la croissance des pays avancés. La division ne serait donc que ce qui distingue la réalité des modèles de l'économie géographique. Le rôle de la densité et de la distance est essentiel car il offre un cadre de description et d'explication structuré et solide, mais il trouve ses limites dans la complexité du développement économique et social des pays et des régions. *La division serait ainsi ce qui fait ainsi la différence entre territoires dont les structures apparentes sont semblables*²⁴. Malheureusement, la théorie et l'empirie de la division sont encore en pleine construction. Les grandes avancées de la connaissance des dernières années n'ont pas levé le voile des « mystères du développement » et peut-être ne le feront-elles jamais. Mais on n'a pas besoin, heureusement, de telles certitudes théoriques pour agir utilement. La suite de ce texte va s'efforcer de résumer, avec prudence, quelques thèmes utiles.

23. C'est ce que la Banque mondiale a appelé le « troisième D » dans son rapport de 2008.

24. « S'il est une chose que nous apprend l'histoire du développement, c'est que la culture fait la différence » (Landes, 1998, page 662 de la traduction française).

Deuxième partie De l'analyse économique à l'action publique : les principaux points de débat

Comme l'a montré la première partie, les apports de l'économie géographique ont été considérables au cours de ces vingt dernières années, aussi bien dans leurs dimensions théoriques qu'empiriques. Aussi est-il utile de détailler leurs implications pour la dimension territoriale des politiques de développement²⁵.

Précisons d'emblée, et ce sera une sorte de leitmotiv des pages qui vont suivre, que les leçons que l'on peut tirer de ces apports conduisent à rechercher leur application circonstanciée aux différentes situations rencontrées, sur la base de diagnostics et d'évaluations rigoureuses. Comme le rappellent fort justement Hausman *et al.* (2005b), la logique selon laquelle il y aurait un seul et unique ensemble de bonnes recommandations, et que toutes les réformes s'en inspirant seraient également bonnes en toutes circonstances, est erronée. Les gouvernements doivent fixer des priorités qui ne peuvent être les mêmes d'un pays ou d'une région à l'autre, même si leurs problèmes sont en apparence comparables. Ce qui est vrai des politiques de développement l'est également de leur facette territoriale. De plus, les sujets font naturellement débat quand il s'agit, au-delà des analyses générales, d'appréciation des situations et *a fortiori* de préconisations.

25. Il convient de rappeler ici que les politiques de développement ont négligé pendant trop longtemps la dimension géographique et urbaine de la croissance économique et du développement.

5.1 Le « consensus » des économistes : quelques principes

En schématisant, on peut ranger les différents courants de pensée entre deux visions extrêmes.

La première s'inscrit dans le droit fil de la vision classique de l'économie publique en partant de la nécessité pour les autorités publiques de faire face aux défaillances de marché. Elle postule leur capacité à peser d'une manière significative sur la répartition spatiale des activités et des hommes afin d'améliorer le bien-être général que les seules forces du marché ne permettent pas d'atteindre. Cette vision semble d'autant plus pertinente que l'économie géographique met en évidence les nombreuses difficultés que rencontre le marché dans un contexte où marchés imparfaits et externalités sont omniprésents (Fujita et Thisse, 2002). De nombreuses formes d'interventionnisme ont été envisagées afin de permettre à des territoires moins favorisés par la nature et l'histoire de rattraper un retard économique que l'évolution économique spontanée a plutôt tendance à accentuer. Cette doctrine, poussée à l'extrême, a été pendant de nombreuses années l'idéologie explicite de l'ensemble des pays communistes, ainsi, qu'à un degré moins affirmé, celle de l'aménagement du territoire de pays comme la France, le Japon ou l'Italie ; elle est encore la position de principe de l'Union européenne. Elle reste en filigrane, malgré ses limites, dans

les politiques mises en œuvre dans de très nombreux pays, même ceux en apparence les plus libéraux. Une politique plus active est recommandée dans le projet UNU-WIDER, qui engage les pays aussi bien à réduire les obstacles à la déconcentration territoriale des activités qu'à la réalisation de pôles de croissance pour atteindre une masse critique suffisante et engager un processus vertueux d'agglomération économique (Kanbur et Venables, 2007).

A l'opposé de cet interventionnisme de principe, la deuxième vision souligne l'incapacité des autorités publiques à façonner d'une manière durable la répartition spatiale des activités et des hommes. Selon cette thèse, l'action publique doit se limiter à accompagner intelligemment les forces du marché et à « ne pas fournir d'incitations pour des activités qui dépendent d'économies d'agglomération ou de l'accès au marché mondial » (Banque mondiale, 2008). Prise à la lettre, cette affirmation implique que, dans la mesure où la quasi-totalité des activités tombent de près ou de loin dans ces deux catégories, aucune intervention économique n'a de sens, allant nettement au-delà des théories les plus classiques de l'action publique liée aux défaillances de marché. Cette doctrine propose donc de promouvoir les seules forces du marché et de considérer que l'amélioration des institutions économiques et politiques représente la principale priorité de l'action publique (id.). Cette préconisation repose sur la chaîne de raisonnement suivante.

La concentration humaine et économique est une tendance forte de l'économie ; elle est nécessaire à l'efficacité économique en raison des externalités propres aux grandes agglomérations. La concentration s'accompagne à court terme d'une augmentation des inégalités économiques ; à long terme, les effets de diffusion de la croissance ont tendance à assurer une correction des niveaux de vie et d'activité.

Il serait contreproductif pour l'optimum économique de chercher à contrôler ce phénomène de concentration. Il est au contraire utile de l'encourager aux différents niveaux territoriaux concernés car les effets de diffusion spatiale font des espaces les plus dynamiques des véritables moteurs du développement.

Les politiques spatiales doivent (a) gérer la réduction des effets de congestion propres aux grandes métropoles, (b) assurer un niveau « minimum » de services publics (sans qu'il soit précisé s'il s'agit des principes ou de l'accès réel, question pourtant

décisive pour l'allocation des ressources budgétaires²⁶), (c) mettre en œuvre des mécanismes de redistribution neutres sur le plan géographique et (d) faciliter la mobilité des ressources dans le but de réduire les différences entre territoires.

La construction de l'avantage comparé des territoires doit rester générale, sans ciblage sectoriel ou spatial pour ne pas risquer d'être contreproductive, comme on a pu le constater dans de nombreux pays. Elle doit s'appuyer sur la construction de la densité et le renforcement de la connectivité en laissant les forces du marché choisir les territoires les plus dynamiques et leurs spécialisations économiques. Au mieux, c'est dans le cadre d'accords à l'échelle sous continentale que l'on peut favoriser des phénomènes de spécialisation économique qu'il est vain de chercher à orienter au niveau sectoriel.

Inspirées de l'économie géographique et des constatations empiriques faites dans son sillage, ces assertions ont une base extrêmement solide. Elles demandent cependant à être nuancées quand on souhaite les appliquer dans des situations concrètes, notamment dans les pays en développement. L'environnement économique et technologique auquel ces pays sont confrontés diffère considérablement de celui qui s'est développé progressivement depuis le début de la Révolution industrielle et qui sert de référence historique.

Par exemple, on s'est longtemps appuyé sur la théorie des trois stades du développement pour mettre en œuvre des politiques de croissance basées sur l'industrialisation forcée, en sousestimant l'importance du facteur humain et le rôle des services dans l'économie.

Transposé à l'économie géographique, ce type d'approche pourrait entretenir l'idée que le développement passe inmanquablement par un schéma à trois étapes, « rural - urbain - urbain avancé »²⁷. Les régions rurales devraient viser la densité, les régions urbaines les gains de productivité liés aux effets d'agglomération, les régions sururbanisées la réduction de la congestion. Aussi vrai qu'il soit dans l'histoire, ce

26. Comme nous pouvons le voir d'une manière éclairante dans l'encadré 8 sur les retards des pays de l'Afrique subsaharienne en matière d'infrastructures.

27. Banque mondiale, 2008, tableau 7.1 page 216.

modèle ne peut représenter à lui seul un guide de construction des politiques de développement car de nombreux pays en développement ne possèdent pas ce *continuum* d'établissements humains formé de villes moyennes et petites, susceptibles d'accueillir les différentes fonctions que les entreprises décentralisent hors des grandes métropoles. Les trous sont nombreux et la fragmentation politique de nombreux pays en développement rend particulièrement aigus les choix que réclame l'émergence de cette structure. Même dans les principaux pays développés, coexistent des régions peu denses et rurales, des grandes villes pouvant être « congestionnées et divisées », et des régions urbaines denses et prospères. Autrement dit, le développement économique semble être par nature « localisé », fait historiquement avéré. Par exemple, pour Pollard (1981), il est inexact de parler de l'Angleterre et du continent quand on s'intéresse à la propagation de la Révolution industrielle ; il serait plus approprié d'évoquer le Lancashire et les vallées de la Sambre et de la Meuse.

L'idée que ce qui s'est produit dans le passé pour les pays avancés permettrait de fonder les lignes d'actions valables pour les pays en développement dans le futur est trop marquée par une vision de l'histoire économique reposant sur une démarche de type analogique. Enoncer que des pratiques recommandables dans un contexte socioculturel précis puissent être érigées en principes généraux méconnaît totalement les leçons de l'histoire économique. Malgré les succès récents de certains territoires, il ne faut pas oublier que « *l'existence d'une croissance soutenue dans le temps reste encore une exception à l'échelle de l'histoire* » (Bairoch, 1992). En d'autres termes, le développement économique ne va pas de soi.

76

On peut avoir tendance également à s'appuyer sur les défaillances de l'action publique, sur les nombreuses erreurs commises dans la conduite de certaines politiques de construction de l'avantage comparé des territoires, pour en condamner le principe même. Cette manière de voir postule que ces politiques ne peuvent pas être améliorées et oublie un peu vite que l'action publique est précisément un processus d'apprentissage et un arbitrage permanent entre des principes et des réalités. L'évaluation de l'action publique et donc la récolte de données que cela requiert constituent à cet égard un élément central de ce processus d'apprentissage.

Cette récusation d'une sélectivité de l'action publique invite donc celle-ci à se centrer sur des mesures « neutres » et générales. Une telle conclusion est déjà

discutable dans son principe pour la plupart des pays, car tous les secteurs d'activité ne sont pas sensibles de la même manière aux économies d'échelle et d'agglomération, ce qui laisse une certaine place à des interventions publiques utiles pour les secteurs les moins sensibles à ces forces considérées comme difficiles à contrebalancer. La neutralité spatiale présente à l'évidence des contre-indications fortes quand les contraintes géographiques se conjuguent au déficit de capital humain et social pour enfermer des régions entières dans des trappes à sous-développement, terme qui recouvre pudiquement des réalités brutales et diverses : guerres civiles, richesses naturelles décourageant les exportations de biens manufacturés, enclavement au sein de zones économiquement atones et, enfin, mauvaise gestion des pouvoirs publics. C'est le cas de nombreuses régions africaines, d'Amérique latine et asiatiques (au-delà de certaines régions chinoises ou indiennes qui servent quelquefois un peu rapidement de "success story").

Le fait que la terre ne soit pas « lisse » signifie qu'il existe aussi bien des pics de la géographie économique que des gouffres profonds de misère économique et sociale qui ne peuvent se réduire, à l'échelle d'une ou plusieurs décennies, par les seules forces de bonnes institutions et du marché. Elles ont d'abord besoin d'une aide extérieure significative et bien utilisée (Sachs, 2003). Ces régions requièrent également une gouvernance énergique pour corriger la vision négative qu'ont les habitants de leur propre destin, pour leur donner confiance en l'avenir, car leurs opinions et anticipations peuvent avoir un puissant effet auto réalisateur. Les agents économiques les plus dynamiques ont tendance involontairement à accélérer le cercle du sous-développement d'un territoire en investissant peu dans ces régions ou même en les fuyant (Collier, 2007a). Il ne faut pas oublier que, comme dans tout processus économique où les anticipations jouent un rôle central, plusieurs équilibres sont possibles, et que les pouvoirs publics se doivent de chercher à coordonner les anticipations autour des solutions les plus favorables au progrès économique et social (Glaeser et Redlick, 2008).

On ne peut pas exclure que certains pays gagnent à essayer de sauter une étape du développement du schéma conventionnel « agriculture industrie services ». Des pays fortement enclavés et sans ressources naturelles marquantes, peuvent avoir intérêt à adopter une stratégie résolument tournée vers le futur, celle de se centrer sur le développement des services aux entreprises, comme l'ont fait des régions indiennes.

Ces stratégies se sont avérées pertinentes, dans la mesure où elles ont pu s'appuyer sur un bon environnement éducatif et un équipement aéroportuaire et numérique de qualité (Collier, 2007b). Ainsi peuvent être compensés les inconvénients de la distance pour les produits manufacturés ou agricoles, si de tels choix correspondent à un réel potentiel et sont inscrits dans la durée.

Reste que la volonté des autorités politiques de corriger les inégalités spatiales constitue en général une tentation forte de lutter contre une des lois fondamentales de l'économie géographique (cf. Partie I). Comment, dès lors, le faire sans pénaliser des mécanismes de croissance souvent fragiles ? Pour les responsables publics, la question majeure est celle de l'appréciation de leur marge de manœuvre. Autrement dit, quels sont les mécanismes sur lesquels ils peuvent utilement peser et, au contraire, ceux qu'il serait vain ou contreproductif de chercher à influencer ?

5.2 Les institutions ne sont pas malléables à volonté

Les réformes institutionnelles sont désormais présentées comme une voie indispensable pour l'amélioration des conditions de l'efficacité économique des pays, avancés ou non. Cette direction présenterait l'avantage de ne pas créer de distorsions économiques ou géographiques défavorables au libre jeu des forces d'agglomération. Les réformes institutionnelles, ne réclamant pas de ressources financières significatives, apparaissent de l'extérieur comme un levier aisément accessible.

78

Cette vision est controversée. Le débat est réel pour apprécier la mesure dans laquelle il convient, dans le moyen terme, de faire une priorité de la réforme des institutions et de laisser s'exercer les forces du marché sans interventionnisme excessif (Schleifer et Vishny, 1999). Ou si, à l'opposé, compte tenu de la faible malléabilité dans le moyen terme des institutions, il n'est pas préférable de définir et de mettre en œuvre une politique économique énergique, en jouant sur les facteurs sur lesquels la prise des dirigeants d'un pays est plus forte dans le moyen terme.

Il faut rappeler que même des « gouvernements bienveillants et éclairés » ne maîtrisent pas l'évolution de leurs institutions d'une manière discrétionnaire. Les institutions sont fortement conditionnées par des facteurs de caractère politique, de

sorte qu'il serait naïf d'en sous-estimer l'inertie. Les réformes suscitent souvent l'opposition de certains groupes sociaux ou politiques très organisés, alors que les bénéficiaires des réformes, c'est-à-dire le plus grand nombre, sont d'autant plus difficiles à mobiliser que les avantages de la réforme peuvent être longs à se faire sentir. Le rythme des réformes à engager, pour que celles-ci soient acceptées et efficaces, peut être différent suivant la nature des économies concernées et leur situation, comme le montre l'expérience des différents pays européens. On a même avancé l'idée que, pour ces raisons, les réformes passeraient mieux en situation de crise et qu'il existerait une sorte de point d'équilibre à trouver entre le caractère démocratique d'un pays et sa capacité à réformer (Alesina *et al.*, 2006).

Même si de nombreux pays ont jusqu'à présent réussi dans la transformation de leur cadre institutionnel, le retour en arrière peut être d'autant plus énergique que la marche en avant des réformes institutionnelles et politiques a été trop rapide (comme nous le montre la Russie).

La question majeure est celle des mécanismes de causalité dans la formation et le développement des institutions. Elles sont largement la résultante de l'histoire et de ses aléas, de choix collectifs effectués dans des conditions de rationalité limitée, mettant en lice des groupes sociaux aux intérêts différents, et de mécanismes politiques régulateurs qui sont eux-mêmes en partie déterminés d'une manière endogène. La diversité des évolutions des différents pays européens au cours de la Révolution industrielle met en lumière le fait que *des données socioculturelles somme toute assez semblables peuvent se traduire dans des institutions très différentes avec des effets économiques significativement contrastés* (cf. le tableau 1 de la première partie). Autrement dit, à une époque où plusieurs pays faisaient l'expérience de la croissance moderne, d'autres sont restés à l'écart en restant enfermés dans des trappes institutionnelles et économiques, de nombreuses forces de rappel ayant estompé l'influence des volontés réformatrices de départ insuffisamment ancrées dans les comportements collectifs.

Les explications de ces phénomènes restent encore partielles et nous n'avons pas une connaissance satisfaisante des circonstances expliquant la formation et la stabilité de ces trappes institutionnelles (Acemoglu, 2008). L'histoire montre bien la lenteur des constructions démocratiques dans de nombreux pays considérés aujourd'hui

comme avancés, mais également le fait que le même type de régimes politiques éclairés peut représenter une force de progrès économique dans certains pays alors qu'il exerce des influences contraires dans d'autres²⁸.

Des recommandations trop systématiques risquent ainsi de faire échouer les volontés réformatrices et les ambitions de croissance économique, dès lors que les mesures proposées ne sont pas concrètement adaptées aux sources de distorsion économique diagnostiquées et ne sont pas conduites avec un consensus social et politique suffisant.

La réforme est une *question de pédagogie* à l'égard des populations concernées, de même que la *crédibilité* des annonces et engagements effectués par les dirigeants est un élément majeur et reconnu pour la réussite des politiques (Dixit, 2007). Ainsi, la conduite à tenir, pour améliorer le potentiel de croissance à long terme, est une affaire d'appréciation précise, au-delà de l'application de principes généraux, sur ce point plus qu'ailleurs, compte tenu des risques majeurs encourus pour les fragiles équilibres politiques et sociaux de très nombreux pays en développement. Les institutions et le marché peuvent certes exercer un rôle moteur dans des pays où la géographie et les données sociologiques sont favorables. Toutefois, il n'y a pas de référence incontestable et transposable de réussite dans des territoires fortement défavorisés par l'histoire et la géographie.

5.3 Les formes de la gouvernance territoriale

Dans tous les pays, les textes et usages politiques partagent la responsabilité de l'action publique entre plusieurs niveaux institutionnels, au moins l'Etat central et les municipalités - et très souvent un ou plusieurs niveaux intermédiaires - avec une répartition très variable des compétences. Le principe de subsidiarité s'applique d'une manière variable selon les pays, leurs traditions politiques, la diversité des acteurs

28. C'est la « conjecture de Lee » exprimée par Armatya Sen (Sen, 1999), d'après le nom du Premier ministre de Singapour. Sen rappelle cependant que si de nombreux épisodes de croissance forte l'ont été sous des régimes politiques autoritaires (*disciplinary states*), comme c'est le cas de la Corée, de Singapour ou de la Chine d'après Mao, cela ne représente pas une preuve scientifique que l'autoritarisme est bénéfique pour la croissance économique.

économiques et sociaux et leur niveau de développement. La question du bon niveau de décision en matière de développement économique est donc posée partout.

Les arguments de principe en faveur de la décentralisation sont d'ordre politique : celle-ci permet de rapprocher les échelons de responsabilité au plus près des citoyens et encourage l'implication des acteurs locaux. Ils sont aussi d'ordre économique, car la décentralisation favorise en principe une meilleure adaptation des décisions publiques à des besoins différenciés des citoyens selon les régions. L'obstacle le plus souvent avancé à l'encontre de la décentralisation est celui de la réduction de la cohésion nationale et du risque d'accentuation des écarts entre régions. Elle pousse également à une certaine concurrence fiscale avec des risques de course « vers le bas » dans l'offre de services publics. Notons encore que la décentralisation peut exacerber des comportements de capture de rente au niveau local, particulièrement dans des pays dotés de ressources naturelles facilement exploitables²⁹. Dans l'ensemble, les études empiriques existantes ne confirment pas les effets positifs attendus de la décentralisation (Feld *et al.*, 2008 ; Madiès et Prager, 2008 ; Martinez-Vaquez et McNab, 2003).

Dans certains pays, à ces considérations économiques viennent se surajouter des risques politiques majeurs. Il ne faut pas oublier, en effet, que les territoires ne se résument pas à la seule juxtaposition d'espaces économiques au sein desquels se déploieraient des acteurs anonymes. Ils sont aussi, et peut-être surtout, des espaces de vie qui constituent le support physique des nations et des cultures. L'histoire et l'actualité nous montrent la permanence des conflits opposant régions ou pays pour des territoires dont les enjeux ne sont pas toujours évidents du point de vue géostratégique ou économique. L'attachement exagéré au terroir, ainsi que les conséquences qu'il implique, ne caractérise pas les seules nations. De même, quand les inégalités économiques spatiales deviennent trop grandes, les menaces de sécession, ou les demandes d'autonomie fiscale et autres, se multiplient, aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres.

L'égoïsme spatial d'aujourd'hui pourrait donc bien remplacer le nationalisme d'hier, favorisant ainsi une grande pérennité des inégalités spatiales dans la mesure où les mécanismes de solidarité interpersonnelle ne fonctionneraient plus qu'entre certaines

29. Azam (2008) en donne une illustration dans le cas du Nigeria.

zones. Comme Fernand Braudel l'a fait remarquer avec à propos, *l'économie tend à unifier des territoires que tout, autrement, tend à séparer*. Ne sous-estimons donc pas les risques de conflit que les inégalités spatiales résultant d'une plus grande intégration économique peuvent provoquer avant la concrétisation de la future convergence que promet la courbe en cloche du développement discutée dans la Partie I. Se surajoute le fait que l'économie d'une région étant souvent fortement insérée dans le système national (dans ses dimensions juridiques, fiscales et culturelles notamment, mais également en raison du caractère national de grandes entreprises industrielles), toute stratégie régionale ne peut être pensée indépendamment des stratégies nationales.

La recherche des formes optimales de structure institutionnelle autorisant des fonctions de choix différenciés selon les niveaux institutionnels, avec une plus grande sensibilité aux impératifs locaux des autorités décentralisées, ne permettent pas de conclure en faveur d'un système ou d'un autre (Christie et Swales, 2006). De plus, dans le domaine du développement économique, il convient d'intégrer le fait que l'action publique concerne un grand nombre d'acteurs autonomes. Dès lors, la qualité des décisions ne se pose pas seulement en termes de bonnes institutions mais passe le plus souvent par le bon fonctionnement des institutions existantes.

La question est donc d'abord celle des meilleures formes de coopération entre les différents niveaux institutionnels et avec le secteur privé. Plus que tout autre, le développement économique est celui de la gouvernance multi niveaux (Héraud, 2009) et le lieu d'un partenariat public privé. Cela suppose une spécification claire des règles du jeu, de la nature des décisions qui sont prises à chaque niveau, de celles qui doivent être gérées d'une manière intégrée et de celles qui peuvent faire l'objet, sans inconvénient majeur, d'une concurrence directe entre les autorités publiques. L'institutionnalisation de la gouvernance peut prendre des formes très variables, allant du contrat multi-niveaux à l'agence de développement (Madiès et Prager, 2008). Une coordination forte est indispensable pour la définition des grands axes de la politique économique. Au-delà de ce minimum de coordination entre acteurs publics – qui n'est pas toujours effectif – la concurrence entre des niveaux institutionnels différents peut être tolérable sans trop de dommages quand les régions sont puissantes et riches. En revanche, le champ de la coopération institutionnelle gagne à être d'autant plus fort que le capital social des territoires concernés est faible et que les économies d'échelle de l'action publique sont élevées.

5.4 La croissance urbaine

La croissance urbaine est une tendance forte de l'histoire et est donc largement inéluctable. Dans de nombreux cas, elle ne doit pas être entravée, et d'ailleurs ne peut l'être réellement : « De Moscou à Londres et Paris et de Lagos à Djakarta, les politiques mises en œuvre pour arrêter la croissance urbaine se sont avérées inefficaces » (Alonso, 1994).

La concentration urbaine joue un rôle central et positif pour la croissance économique, mais en même temps comporte des coûts importants. Toutefois, le phénomène d'urbanisation des pays en développement aboutit trop souvent à une hyperurbanisation désordonnée. Il est donc nécessaire de nuancer l'idée que la densité et l'urbanisation seraient, en toute hypothèse, bonnes pour la croissance. Le lien de causalité entre urbanisation et croissance n'est pas suffisamment établi, sauf pour les premiers stades du développement, pour autoriser à faire de l'urbanisation un ressort général du développement (Henderson, 2003). Il peut y avoir urbanisation sans développement, comme cela a été constaté notamment en Afrique subsaharienne (Ploeg et Poelhekke, 2008). Dans de nombreux pays en développement, on constate également une dimension très élevée de la ville la plus grande, surtout s'il s'agit d'une capitale politique. L'explication de ce « biais urbain » résiderait dans les conditions déplorables de la vie rurale, et dans une sorte de préférence politique des dirigeants qui « achèteraient » en quelque sorte la paix politique et sociale avec des équipements de meilleure qualité dans la capitale.

Les politiques de maîtrise du développement des villes, de leur croissance démographique, de leur forme et structure, de leur attractivité, sont ainsi des préoccupations sociétales essentielles. Cette question représente, avec la fourniture équitable d'un minimum de services publics de qualité, l'agenda « dual » des décideurs publics, particulièrement dans les pays en développement (Duranton, 2008). Mais faut-il chercher à limiter la croissance des villes et comment peut-on le faire avec un minimum de chances de succès ?

Cette question centrale est celle de la « taille d'équilibre » des villes. Ce concept peut surprendre. En effet, la hiérarchie urbaine nous montre des villes admettant des tailles très différentes qui reflètent, pour une part, la hiérarchie administrative des

territoires et, pour l'autre, les secteurs d'activité dans lesquels elles sont spécialisées. Le concept de taille d'équilibre n'est donc pertinent qu'à un niveau donné de cette hiérarchie. En outre, il se réfère à un état donné de la technologie, que ce soit celle des entreprises ou celle des modes de transport utilisés. Enfin, la différenciation des villes par leur taille présente une grande stabilité dans le temps, suggérant que la propagation du développement s'effectue aussi à travers toute la hiérarchie urbaine (Eaton et Eckstein, 1997). Cela étant rappelé, le concept de taille d'équilibre est néanmoins utile dans la mesure où il combine bénéfices et coûts de l'agglomération. Plus précisément, la conjonction des gains économiques croissant avec la dimension des villes et des coûts entraînés par l'augmentation de la population suggère l'existence d'une taille au-delà de laquelle les coûts engendrés par l'arrivée de nouveaux habitants excèdent la somme des économies d'agglomération (Mills, 1967 ; Henderson, 1974).

Pour mieux appréhender les phénomènes économiques ici en cause, on peut s'appuyer sur un modèle simple où le revenu moyen des habitants dépend du niveau de la productivité du travail, laquelle augmente en raison des rendements d'échelle et des économies d'agglomération. Toutefois, le coût de la vie augmente également avec le nombre d'habitants, à cause du renchérissement des loyers et de l'allongement des coûts de déplacement domicile – lieu de travail. La résultante de ces deux termes ressemble à une courbe en cloche décrivant le revenu *réel* par habitant en fonction du niveau de la population. L'existence d'une telle courbe est confirmée par les études disponibles aussi bien sur les pays avancés que pour de nombreux pays en développement (Henderson, 2003). La comparaison du revenu réel entre différentes villes permet aux migrants potentiels de choisir leur résidence et, par conséquent, de déterminer la taille des villes. Celle-ci est d'autant plus élevée dans le cas de migrants qui surestiment les opportunités économiques qu'offrent les grandes villes et sous-estiment les coûts de congestion, notamment non monétaires. Le dualisme des marchés du logement et du travail (pourcentage élevé de la population vivant dans les bidonvilles et travaillant dans l'économie informelle) contribue également à abaisser la courbe des coûts et, par conséquent, à favoriser la croissance urbaine.

Les études empiriques ne permettent cependant pas de donner des évaluations de la taille d'équilibre des villes suffisamment précises pour servir de guide aux politiques publiques. Le « bon » niveau d'urbanisation dépend de la dimension de chaque pays

et de son degré de développement (Henderson, 2003). S'il est clair que certaines villes des pays en développement sont surdimensionnées, dans d'autres cas, comme en Chine, la taille des villes peut être considérée paradoxalement comme insuffisante par rapport à l'optimum, compte tenu de politiques de migrations intérieures très restrictives (Au et Henderson, 2006). Une politique trop limitative de développement urbain peut s'avérer une source de pénuries, de surcoûts et d'injustices sociales préjudiciables à la croissance de l'ensemble du pays (comme le montrent de nombreux exemples dans le monde, Dacca, Bombay...). Il est probable également que des politiques trop volontaristes de redistribution des activités sur le territoire national ont pu contribuer à freiner la croissance économique de certaines grandes métropoles et par voie de conséquence de l'ensemble du pays (par exemple Paris comparé aux grandes métropoles américaines et même à Londres³⁰).

Le potentiel d'urbanisation peut être amélioré avec la mise en œuvre de politiques visant à réduire les effets de congestion et à mieux valoriser les économies d'agglomération. Il est certain que l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, des transports collectifs et des conditions de logement, est de nature à permettre une croissance urbaine plus efficace, mais l'incidence économique globale, dans une logique d'allocation optimale de la ressource publique, reste difficile à apprécier au niveau concret.

De même, l'augmentation de « l'offre de villes », par la création de villes nouvelles bien situées et bien desservies peut permettre d'endiguer la croissance des effets de congestion et la pression économique et démographique sur les grandes villes existantes, sans entraver la croissance ; la politique des Zones économiques spéciales chinoises en est un exemple.

Pour limiter les effets de congestion dus à la croissance urbaine, le rôle du politique aussi bien au niveau national que local est donc nécessaire et celui-ci ne peut pas se contenter de la mise en œuvre d'instruments « neutres » ; les politiques urbaines sont totalement spatialisées. Dans ce cadre, la capacité des dirigeants à gérer la croissance

30. La politique du « *Urban Containment* » a concerné principalement la limitation de la taille des villes, en particulier de celle de Londres, mais ne s'est pas accompagnée d'une politique aussi énergique de localisation des activités publiques et privées qu'en France, où l'on a mis en place un régime administré de localisation des activités dans la région Ile-de-France (voir la *Lyons Review*, *HM Treasury*, 2003).

Encadré 5.

Les vertus d'une gouvernance énergétique et éclairée pour organiser le développement urbain : la région parisienne des années 1960

« L'urbanisme est une chose trop sérieuse pour en débattre au Parlement ». Cette boutade apocryphe attribuée au général de Gaulle fait réfléchir sur les limites d'une transparence démocratique naïve qui peut s'avérer contreproductive pour le contrôle du développement urbain, face à des enjeux politiques locaux et des intérêts économiques puissants.

Un siècle après Haussmann et le volontarisme urbain de Napoléon III et dans le prolongement de son lointain prédécesseur, le général de Gaulle, grand démocrate mais avant tout conscient de la nécessité, et méfiant à l'égard des pouvoirs locaux autant par philosophie politique qu'expérience personnelle, donne en 1961 une sorte de pleins pouvoirs à Paul Delouvrier pour « remettre de l'ordre dans la confusion³¹ de la région parisienne ». La personnalité choisie par le général de Gaulle peut être considérée comme une des plus grandes figures de la fonction publique française du XX^e siècle. Avec autant d'énergie que le controversé baron du Second Empire, une intégrité de tous les instants, doigté et courtoisie, et le soutien sans faille du général de Gaulle, Paul Delouvrier conduit son projet en triomphant des multiples oppositions, celles des élus locaux, des grandes entreprises publiques invitées à se projeter dans l'avenir, des promoteurs immobiliers frustrés de leurs lucratives opportunités.

Pour permettre à la région capitale de continuer son développement en réduisant au minimum les congestions urbaines, il en structure la croissance grâce à un ensemble de villes nouvelles, un réseau de transports rapides, ferroviaires et routiers (le RER, réseau express régional sera approuvé avec le Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965), et la création d'une agence foncière pour faciliter l'appropriation des terrains nécessaires. Il impose ainsi un modèle qui maintient l'unité et la force de l'agglomération parisienne.

31. Le général de Gaulle aurait même employé un vocabulaire plus trivial.

des villes avec efficacité représente ainsi le principal facteur de l'optimalité. Il y a des « mégacités », dont la taille est supérieure à l'équilibre théorique, et qui sont bien gérées, et des villes de petite taille qui ne le sont pas. Les différences de productivité de la dépense publique peuvent être très grandes selon le niveau du management, et celui-ci est à la fois une question de qualité des dirigeants mais aussi de bon fonctionnement des institutions existantes (Prud'homme, 1996). La bonne gestion interne des villes concerne un grand nombre de sujets. On s'étendra plus ici sur les questions (1) de densité de l'habitat, (2) d'aménagement urbain et du prix du foncier, (3) des infrastructures de transport, et (4) de cohésion sociale et territoriale. Pour chacune de ces questions, au-delà de principes de base qui restent toujours trop généraux pour servir de seuls guides aux décideurs, c'est dans la réalité de l'application que résident les difficultés les plus grandes. L'expérience de la région parisienne au début des années 1960 montre bien que le meilleur des ressources politiques doit être mobilisé pour réussir à projeter une agglomération urbaine dans une vision d'avenir. On constate d'ailleurs que c'est avant tout de ce type de capacité politique que manquent aujourd'hui la plupart des grandes mégapoles, même les mieux dotées en ressources humaines et économiques (Prager, 2007).

(1) La première question est celle de la *densité de l'habitat* au sein de la ville (Gordon et Richardson, 1996). Il est clair que les coûts de nombreuses infrastructures urbaines sont l'objet de fortes économies d'échelle dépendant de la densité urbaine. Toutefois, une densité d'habitat élevée engendre de nouveaux coûts provoqués par une grande proximité physique. En outre, une densité élevée va souvent à l'encontre des préférences individuelles en matière de surface de logement, de sorte que la ville doit offrir un portefeuille diversifié de logements, allant des zones denses aux zones d'habitat dispersé. Au total, la densification de l'habitat, souvent recommandée par les planificateurs urbains, peut s'avérer sous-optimale par rapport à d'autres modes de développement urbain (Castel, 2005).

(2) La deuxième question est celle du bon fonctionnement du *marché foncier* et de la qualité de l'aménagement urbain. Tout s'y passe comme si chaque ménage comparait les localisations possibles et évaluait, pour chacune d'elle, le montant maximum qu'il serait disposé à payer pour y résider ; chaque lot est alors attribué au ménage proposant l'enchère la plus élevée pour le lot en question. Dans un tel contexte, la production des règles d'urbanisme est un bien collectif dont la valeur sociale est, pour une grande part,

capitalisée dans les prix fonciers. La maîtrise du développement urbain passe donc par l'application de règles claires d'utilisation des sols et d'appropriation de la rente foncière engendrée par la croissance urbaine (Renard, 2004).

Tout d'abord, la complexité, voire, dans de nombreux cas, l'hypertrophie, des règles d'urbanisme et l'incertitude qui pèse sur leur évolution sont à l'origine de pertes importantes de bien-être. Les bonnes réponses gagnent à être robustes, simples et stables dans le temps afin d'éviter tant les effets de balancier que l'existence de marchés occultes quand les règles de construction sont trop strictes. La simple existence d'un régime de droits de propriété reconnus grâce à une administration de l'enregistrement et du cadastre, et mis en oeuvre par une justice efficace, est une première étape indispensable (Renard, 2004).

Mais dans le même temps, comme le montre l'économie urbaine, le prix du sol dépend d'un « compte à rebours » qui part des limites de la ville pour aboutir aux centres d'emploi. La concurrence pour la proximité à ces centres conduit les ménages à payer une rente foncière qui varie positivement avec le niveau des salaires mais inversement avec la distance les séparant des emplois, et ce malgré l'apparence entretenue par les constructeurs et aménageurs qui ajoutent, pour calculer le prix du mètre carré offert, le coût de la construction à celui de la charge foncière. La taxation des plus-values foncières dégagées par la construction d'équipements collectifs aussi bien que par les autorisations de bâtir prévues dans les plans d'urbanisme est un moyen puissant et équitable de financement des équipements collectifs nécessaires à la croissance urbaine (Duranton et Thisse, 1996).

(3) La troisième grande question est celle du niveau des *infrastructures collectives de transport*, des formes et de l'efficacité de leur gestion. Les infrastructures de transport répondent à un besoin direct des populations. Mais elles ont également une fonction économique majeure : elles abaissent les coûts de production et de distribution des biens et modifient les conditions de concurrence sur les marchés locaux du travail. En réduisant le coût des échanges et de déplacement, les infrastructures de transport permettent d'accroître la taille d'équilibre des agglomérations. D'une part, les actifs qui travaillaient déjà en ville avant la mise en service de l'infrastructure voient leur niveau de bien-être augmenter. D'autre part, les nouveaux travailleurs ont une productivité supérieure à celle qu'ils avaient dans leur ancien emploi car la possibilité de travailler

Encadré 6.

La fragilité des projets urbains dans le long terme : le TransMilenio de Bogota³²

Sur les 7 millions d'habitants de Bogota, 70 % dépendent des transports collectifs pour leurs déplacements ; la durée moyenne de trajet était de 1 heure 30 dans l'ancien système de transport. Fin 2006, les deux premières phases de construction du Bus Rapid Transit (BRT) TransMilenio étant achevées, le site propre s'étend sur 84 km et possède 114 stations. 857 bus articulés y circulent. Le réseau de rabattement, long de 477 km, comprend 57 lignes sur lesquelles circulent 430 bus neufs. Les résultats sont spectaculaires : la fréquentation quotidienne de l'ordre de 1,3 million de passagers, soit 13 % des déplacements totaux. La durée moyenne des déplacements a été réduite de 32 %, la pollution a été réduite de 40 %, les accidents mortels ont chuté de 94 %. Le projet TransMilenio s'inscrit dans une stratégie urbaine globale qui inclut également 329 km de pistes cyclables, la réhabilitation de 300 000 m² de trottoirs, la plantation de milliers d'arbres et la restriction de la circulation automobile aux heures de pointe.

Cependant, il est important de souligner que le succès du TransMilenio est avant tout d'ordre institutionnel : il a permis de rendre plus efficace l'organisation précédente marquée par l'excessive compétition entre les bus privés. Le cahier des charges avait pour but de définir la stratégie de mise en œuvre du projet, la technologie des bus articulés en site propre BRT étant déjà choisie. Parmi les enjeux en cause, le plus critique était de convaincre les opérateurs de bus traditionnels d'investir dans le nouveau système et de trouver les financements pour des compagnies sous-capitalisées.

Le TransMilenio est ainsi basé sur une alliance public-privé à tous les niveaux du système. L'entreprise publique TransMilenio S.A. est en charge de la planification, la construction de l'infrastructure, la coordination et le contrôle du service ; elle reçoit 3 % des revenus collectés. L'achat, l'opération des bus et la contractualisation des conducteurs sont à la charge des entreprises privées concessionnaires qui reçoivent 66,5 % des revenus dans le cas des opérateurs des corridors et 20 % dans le cas des lignes de rabattement. Une entreprise et une banque sont responsables de la billetterie ; elles reçoivent 10 % des revenus. Les 0,5 % restants reviennent à une agence de gestion des dépôts. L'infrastructure

32. Lefèvre, 2008.

TransMilenio a été financée par l'Etat central (66 %) et la municipalité (34 %), principalement par la surtaxe sur les carburants (+46 %).

Cependant, aujourd'hui, après sept années d'opération et d'extension de son réseau, l'intérêt des politiques va vers un projet de métro, non pas pour des raisons techniques ou financières, mais à cause de l'évolution du contexte politique local et de l'opposition des petits transporteurs traditionnels, insuffisamment intégrés au projet TransMilenio. Il est cependant trop tôt aujourd'hui pour savoir les suites réelles qui seront données à ce projet actuel de métro. Ceci montre bien la difficulté de tenir une stratégie de transports publics dans la durée, malgré des conditions favorables au départ.

dans un bassin d'emploi de dimension plus importante donne un accès à une gamme plus large d'emplois et renforce la probabilité de trouver un emploi correspondant à leur qualification. Le niveau et la qualité des infrastructures de transport ont donc un effet majeur sur la taille de l'agglomération.

Le choix entre transports en commun et transports individuels est l'objet, dans la plupart des pays, d'un jeu de scène où les citoyens sont largement favorables au développement des transports en commun mais choisissent le plus souvent, comme usagers, la voiture individuelle dès qu'ils en ont la possibilité (Bonnafous, 2004). L'étalement des villes résulte de la préférence des ménages pour de plus grandes surfaces de logement et favorise le recours aux transports individuels. Les mesures de contrôle de cet étalement sont limitées et la meilleure réponse est celle d'une offre suffisante de transports en commun éventuellement assortie de mesures réglementaires ou incitatives comme le péage urbain quand le niveau d'encombrement est trop élevé.

Au total, c'est d'abord le montant des ressources publiques consacrées aux infrastructures de transport et la qualité de la gestion des modes de transport qui contribuent à l'efficacité économique de la ville. Ceci recouvre bien plus que la question du seul mode juridique de gestion qui pourtant encombre volontiers les propositions de réforme. Les différents modes de gestion, publique ou privée, peuvent également s'avérer ou efficaces ou désastreux dans les faits, sans que la théorie économique ne

permette de trancher par principe entre les différents modes de gestion possibles (Perrot, 2004).

Dans l'ensemble, les infrastructures de transport comme les autres services publics sont une condition majeure du développement et du bien-être des populations. Au-delà de cette banalité, les masses budgétaires en cause supposent un effort budgétaire considérable qui pose la question de leur financement par le budget, par épargne, par emprunt ou par l'aide internationale. Une nouvelle fois, les réalités budgétaires viennent marquer les limites de principes trop généraux en obligeant à la détermination de priorités fortes, aussi bien entre les territoires qu'entre les fonctions collectives stratégiques pour le développement.

(4) La lutte contre les *inégalités urbaines* et leurs effets sociaux représente en outre un des objets majeurs des politiques publiques. Il est reconnu que les inégalités sont accentuées par la « ségrégation spatiale » que l'on constate aussi bien pour l'éducation, l'accès au marché du travail que pour la délinquance. Les mécanismes de formation de ces trappes spatiales révèlent le caractère cumulatif des inégalités qui engendre ici un cercle vicieux (Thisse *et al.*, 2003 ; Zenou, 2004). Les politiques de cohésion urbaine passent par des instruments puissants de discrimination positive en faveur des minorités ou des quartiers en difficultés, dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement, de la sécurité, et comportent des coûts considérables. Il s'agit toujours de politiques totalement spatialisées qui supposent de véritables priorités de la part des autorités concernées.

Sur tous ces points, la qualité de la gouvernance et la définition des aires urbaines sont au cœur du débat. La croissance de la ville accroît la complexité de son management, et s'accompagne le plus souvent de la multiplication des niveaux de décision résultant de son étalement. La bonne coordination entre ces niveaux de décision devient un impératif pour éviter les gaspillages ou les insuffisances d'équipement collectif dues à des défaillances de coordination (Cheschire et Magrini, 2009). Ceci dépasse les seules questions institutionnelles posées par la décentralisation dont les effets positifs possibles dans le long terme doivent être construits grâce à des mécanismes de coordination verticale et horizontale³³, ainsi

33. Comme on l'a vu dans le point 5.3.

que par la définition d'aires métropolitaines intégrant au mieux les coûts et bénéfices liés à l'agglomération.

5.5 Le choix des instruments d'action dans un environnement interdépendant et complexe

Une question majeure est celle du choix des instruments d'action les plus adéquats. On peut distinguer, dans le domaine de l'action économique territoriale, quatre catégories d'instruments : (a) les institutions neutres territorialement et d'application déterritorialisée (la fiscalité par exemple), (b) les institutions neutres territorialement et d'application spatialisée (les services publics sont en général dans ce cas : leur densité géographique peut être très variable au-delà de l'affirmation d'un principe général d'égalité des usagers dans l'accès au service public, toujours énoncé mais rarement respecté dans les faits), (c) les infrastructures de transport et de communications, et enfin (d) les instruments ciblés territorialement.

Les études économiques existantes ne permettent pas de conclure d'une manière générale quant à l'effet économique positif ou négatif de la plupart de ces instruments ciblés territorialement et utilisés par les politiques de développement. Ceci est vrai par exemple des grandes infrastructures comme les zones industrielles, parcs scientifiques ou technologiques, qui sont un des moyens couramment utilisés aujourd'hui pour favoriser l'agglomération des entreprises. Nombreuses sont les villes où ont été aménagés, à grands frais pour les contribuables, des zones industrielles, des parcs scientifiques ou technologiques, destinés sur le papier à accueillir des activités de pointe, motrices pour le développement des régions concernées, et qui, à la longue, s'avèrent n'abriter que des activités traditionnelles, voire des grandes surfaces commerciales ou de simples entrepôts. On rencontre pourtant des réalisations intéressantes, comme par exemple en Finlande ou à Taïwan, qui doivent inciter à ne pas exclure d'emblée ce type d'instrument. Dans une large mesure, leur efficacité dépend des circonstances et des conditions de leur mise en œuvre. Il en va de même pour les aides aux entreprises et on pourrait élargir le propos à l'ensemble des instruments de la politique de développement des entreprises énumérés dans l'encadré 7. *A priori*, tous ces instruments peuvent être utiles : leur efficacité économique réelle est d'abord une affaire de bon management dans leur mise en œuvre et leur gestion opérationnelle.

Encadré 7.

Les instruments du développement économique dans les territoires

Les instruments à la disposition des différentes autorités publiques territoriales pour favoriser le développement économique sont nombreux et très variés (Madiès et Prager, 2008). Il peut s'agir, par exemple, et s'agissant de la compétitivité des entreprises et de leur croissance :

- d'actions sur le niveau des ressources physiques : incitations à l'épargne et à l'investissement et actions pesant sur l'attractivité de la région pour les investissements internationaux ;
- d'investissements en éducation et en formation continue ;
- de financements directs ou incitatifs de la recherche ;
- d'actions pour développer le dynamisme entrepreneurial et son environnement juridique et fiscal ;
- d'aides financières directes et indirectes ou de soutien au capital-risque ;
- d'infrastructures comme les parcs scientifiques, les incubateurs, ou les technopoles ;
- d'actions sur l'intensité des interactions de connaissances entre les acteurs économiques ;
- de constitution de cellules d'assistance aux *spin-off* dans les universités ou centres de recherche privés ;
- de soutien à la dynamique innovatrice du tissu économique, notamment par des actions de conseils au profit des PME, des actions de stimulation de la demande de connaissance, des actions de transfert de connaissance depuis les établissements d'enseignement supérieur, dans le cadre ou non de *clusters*.

Est-il possible, pour faciliter les analyses et les choix des décideurs, de dresser une typologie des situations possibles, sur la base de critères quantitatifs et incontestables, pour orienter les décisions ? En particulier en établissant une classification des pays et des territoires suivant leur degré de développement et d'urbanisation, pour en déduire la nature des instruments d'action à utiliser ? C'est le type même d'idée séduisante et pertinente en apparence, et dangereuse dans les faits. C'est une vieille question, analogue à celle à laquelle se sont sentis confrontés les théoriciens de la politique économique à ses débuts, et une approche dont ils sont revenus. Les

principes de base développés au cours des années 1950, quand l'analyse économique découvrait les formidables potentialités des modèles quantitatifs, restent bien évidemment une référence utile pour la définition des politiques publiques, mais ne peuvent être utilisés dans la définition des politiques publiques territoriales qu'avec beaucoup de discernement. En particulier, le principe de cohérence de Tinbergen prescrit qu'une politique économique à objectifs fixés doit avoir au moins autant d'instruments que d'objectifs et que chaque objectif public doit être résolu par l'instrument qui, au regard des études disponibles, est supposé influencer de la manière la plus efficace l'objectif en question.

Transposé à l'économie géographique, ce principe de bon sens apparent pourrait laisser entendre que, dès lors que l'on aurait construit une typologie des objectifs à viser, l'on puisse identifier des instruments pertinents à utiliser, et encadrer ainsi la marge de décision des politiques à l'intérieur d'un ensemble d'orientations déterminées en apparence sur des bases rationnelles³⁴. Ranger chaque pays ou région dans une catégorie donnée selon sa situation, est un rêve des marchands de « prêt-à-porter ». Cette ambition se heurte déjà aux réalités de la politique macroéconomique où la question centrale n'est plus celle de l'application mécanique de recettes de régulation conjoncturelle, mais est devenue celle du pilotage des anticipations. Elle a encore moins de sens quand il s'agit d'un domaine aussi complexe que celui des politiques territoriales, où il n'existe pas de modèle de prévision utilisable pour orienter les décisions publiques comme il en existe une pléthore depuis cinquante ans dans le domaine de la macroéconomie de la conjoncture.

La difficulté d'une standardisation des critères de choix des instruments de la politique de développement territorial vient de ce que les territoires doivent être considérés, dans une optique de développement à long terme, comme des systèmes complexes. Ce sont des ensembles d'acteurs et de relations, des transactions aussi bien marchandes que non marchandes (externalités économiques comme liens sociaux) avec un « enchâssement des acteurs économiques dans le système de relations sociales » (Granovetter, 1985). Le développement est le fruit d'un processus interactif entre des acteurs, des organismes et des règles de fonctionnement social, dans le cadre

34. C'est ce que propose la Banque mondiale dans le tableau 3 de la Vue d'ensemble et le chapitre 7 de son rapport (Banque mondiale, 2008).

de causalités complexes. Les acteurs publics y ont une place particulière, mais pas dominante et largement endogène.

Le thème des anticipations est également fortement présent pour les politiques territoriales de développement car ces dernières concernent des projets d'agents économiques évoluant, surtout dans les pays économiquement moins avancés, dans un contexte où les institutions sont peu structurées et mal connues du plus grand nombre d'acteurs. A tous les niveaux, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer en *coordonnant ces anticipations et ces projets*, de manière à les placer autant que possible sur des trajectoires dont on veut espérer qu'elles soient vertueuses.

Un dernier élément mérite d'être souligné. La distribution des tâches publiques repose souvent sur des découpages administratifs qui ne correspondent plus à aucune réalité économique. Des communes échappent totalement au financement de services utilisés par leurs ressortissants parce que leur financement repose sur une base territoriale devenue obsolète. Par contre, d'autres se voient délaissées par un nombre croissant de résidents parce qu'elles accueillent des quartiers difficiles. La constitution de nouvelles entités administratives semble donc à l'ordre du jour. Le principe organisateur en est simple : une telle entité doit viser à internaliser au maximum les effets d'agglomération et d'entraînement dont elle est la source, afin d'en permettre une meilleure gestion collective. En raison du même principe, elle devrait également intégrer les effets des politiques publiques, conduisant ainsi à une plus grande adéquation entre espaces public et privé. De cette manière, la nouvelle entité sera à même d'internaliser un grand nombre d'effets externes, ce qui devrait lui permettre de renforcer sa position dans la concurrence croissante que se livrent les territoires (Hochman *et al.*, 1995). En outre, les mécanismes de solidarité joueront à plein car il deviendra plus difficile de s'isoler dans un petit paradis social. Enfin, si l'on souhaite que les responsables politiques soient incités à mener une politique de développement cohérente et systématique, il conviendrait que la base électorale se confonde au mieux avec l'aire d'influence.

La question que le conseiller du politique doit donc se poser n'est pas d'optimiser les moyens d'intervention au nom de considérations générales, mais de savoir ce qui ne fonctionne pas bien et est susceptible d'être corrigé avec un minimum de chances de réussite et sans effets contreproductifs (Dixit, 2007). L'analyse en termes de système

oblige ainsi toujours à un diagnostic circonstancié (Hausman *et al.*, 2005a) pour permettre de caractériser les points forts et surtout les points faibles du système. Les *défaillances systémiques* peuvent être variées et ne peuvent facilement se résumer sous des critères simplificateurs (Doloreux et Parto, 2005). Des méthodes robustes et ouvertes de diagnostic des systèmes économiques régionaux ont ainsi été élaborées pour des territoires dans lesquelles les autorités publiques souhaitent mettre en œuvre des politiques actives de développement économique, centrées sur une valorisation intensive des ressources dans l'économie mondialisée de la connaissance (Prager, 2008). Ayant été transposées pour certaines régions périphériques de l'Union européenne, ces méthodes sont susceptibles d'être appliquées dans les pays en développement.

L'action publique et la différenciation des territoires

6

6.1 Pourquoi des stratégies de différenciation ?

Le niveau national reste le niveau pertinent et incontournable pour influencer le développement des territoires, même si les autres niveaux institutionnels tendent aujourd'hui à prendre une place croissante. C'est au niveau national que sont déterminés les cadres juridique, fiscal et financier de l'activité économique, les politiques qui concourent à la croissance économique et à l'expression des solidarités, ainsi que l'essentiel des dotations budgétaires qui en permettent la mise en œuvre. Les objectifs des politiques régionales des Etats forment un ensemble qui, au-delà des objectifs nationaux, intègre explicitement la dimension géographique en visant la réduction des inégalités spatiales de toute nature, l'accent étant mis principalement sur les différences entre niveaux de vie et d'activité des régions.

97

Comme on l'a vu dans la première partie, les inégalités spatiales apparaissent, au moins dans un premier temps du développement, comme une de ses conséquences inévitables, la face négative de la croissance. On a vu également que la thèse la plus couramment admise est celle de la « courbe en cloche » du développement spatial, celle d'un retournement de la tendance à la concentration des activités au-delà d'un certain stade de développement et d'intégration économique. Mais ces effets de correction spontanée peuvent prendre un temps trop important par rapport à l'urgence des problèmes économiques et sociaux de certaines régions et à l'horizon des décideurs politiques, ce qui les conduit à rechercher des politiques dont les effets sont plus rapides.

Les politiques suivies dans les pays soucieux de contrôler les inégalités spatiales ont visé une répartition plus équilibrée de l'activité économique sur le territoire national, d'abord en pesant directement sur les décisions de localisation des administrations et de certaines entreprises (notamment les investissements étrangers dès lors que l'octroi d'aides financières permettait d'orienter leur localisation). Les politiques de cohésion territoriale et d'aménagement des territoires ont également privilégié les infrastructures de transport et les instruments classiques que sont les incitations financières et fiscales à la localisation des activités dans les régions en retard de développement.

Ces politiques n'ont pas eu toujours les effets attendus et l'économie géographique nous aide à comprendre pourquoi. Une application trop mécanique des thèses sur les pôles de croissance a préjugé de la capacité de diffusion dans l'espace des effets bénéfiques de ces pôles, aussi bien au moyen des revenus distribués localement par les entreprises motrices, que des commandes passées par elles, ou de l'augmentation du niveau de qualification des populations. De proche en proche, c'est toute l'activité d'une région qui devait se trouver entraînée dans un cercle vertueux d'augmentation de la productivité et du niveau de vie. S'il est effectivement possible que, dans le long terme, la diffusion du développement se fasse par « sauts concentriques » à l'intermédiaire des systèmes urbains, ce processus suppose un capital humain et un environnement économique favorables. Sinon, la diffusion reste limitée ou, pire, on est confronté à une « cathédrale dans le désert » qui, faute d'entretien, finit par se dégrader. D'où la nécessité de réduire les divisions culturelles et sociales pour augmenter les effets de diffusion des bienfaits de l'agglomération, et de le faire en accordant une priorité aux villes et espaces susceptibles d'être les premiers points d'appui de cette diffusion. Soulignons également que l'injection de ressources extérieures peut s'avérer contre-productive quand elles concernent un tissu économique dont la dynamique endogène n'est pas suffisante, dans la mesure où elles peuvent être perçues comme une rente publique.

En outre, dès que certains centres urbains bénéficient d'économies d'agglomération importantes, les politiques publiques visant à la convergence des territoires par le canal de la mise en place d'infrastructures interrégionales de transport peuvent produire des effets opposés à ceux attendus et renforcer les écarts spatiaux au lieu de les atténuer (Martin, 1999 ; Puga, 2002). Les politiques d'infrastructures peuvent aider au développement des régions les plus en retard si elles se concentrent en leur sein,

mais avec le risque de voir l'amélioration de la convergence s'exercer au détriment de la croissance nationale. En effet, si la baisse des coûts de transaction à l'intérieur des régions les plus en retard aide à leur développement, les effets d'agglomération y sont moins favorables à la croissance globale que dans les régions plus avancées (Martin, 2000). Par contre, des politiques d'innovation assurées par le canal d'aides financières en faveur de la recherche et du développement peuvent à la fois favoriser une meilleure répartition de l'activité dans l'espace et un supplément de croissance économique, car la baisse des coûts de l'innovation a un effet positif d'ensemble supérieur à l'effet négatif dû à la moindre croissance des activités dans les régions où les effets d'agglomération sont les plus faibles.

Ces idées débouchent donc sur une remise en question des schémas classiques d'intervention des Etats. Les enseignements de l'économie géographique et de la théorie de la croissance endogène peuvent donc aider à fixer des limites à des visions doctrinales trop simplistes. *En réduisant les bénéfices générés par les économies d'agglomération, les politiques d'aménagement qui s'opposent à la concentration des activités sont susceptibles de produire des effets nuisibles à la croissance à long terme du territoire national.*

On peut donc en déduire qu'il n'est préférable ni de chercher à trop « forcer » les mécanismes spontanés du marché, ni de s'opposer à la tendance à l'agglomération des activités et des hommes par des politiques trop restrictives de la croissance des principales villes (Glaeser et Gottlieb, 2008). Dans tous les pays, les avantages économiques de milieux urbains diversifiés concernent aussi bien les industries fortement exposées à la concurrence internationale que les secteurs de haute valeur ajoutée. Les uns et les autres sont sujets à des flux rapides d'innovation et ont besoin d'un environnement de services avancés que seules peuvent offrir les grandes métropoles. Une priorité forte et générale reste, en toute hypothèse, celle de l'augmentation des ressources humaines et des capacités, notamment entrepreneuriales.

Cette conclusion ne doit pas conduire à la passivité politique ni à la neutralité spatiale. Les politiques de développement économique des territoires peuvent permettre de tirer le meilleur parti de leurs atouts, même s'ils sont modestes, et d'enrichir leur base productive. Au besoin, des politiques de redistribution sont susceptibles de compenser partiellement les inégalités de revenus qui, dans certains cas, sont même susceptibles

de servir de moteur de croissance par un effet de caractère keynésien. Enfin, les autorités décentralisées gagnent à accompagner les tendances lourdes de l'économie du mieux qu'elles le peuvent, du moins dans les pays où la faculté leur en est laissée et où elles en ont les moyens.

Ces politiques actives consistent à mettre en œuvre pour chaque territoire des « stratégies de différenciation positive », nécessaire accompagnement des politiques nationales de croissance. Au contraire d'une application uniforme des politiques nationales à l'ensemble des territoires, ces stratégies consistent à prendre appui sur le meilleur des forces de chacun d'eux et à hiérarchiser la réponse à leurs principales défaillances économiques.

Elles supposent que les États mettent en place des règles du jeu de la coopération et de la concurrence entre les collectivités, quand celles-ci disposent d'une certaine autonomie. En effet, la concurrence mal gérée entre collectivités territoriales ne peut que conduire à un sous-optimum. En particulier, les pouvoirs régionaux ont en effet trop tendance à se copier, aussi bien quand l'application des politiques nationales est trop uniforme que lorsque la concurrence entre pouvoirs locaux est trop intense. Ce faisant, ils se condamnent presque inexorablement soit à l'inaction, soit à une sorte de « guerre économique » qui les affaiblit tous. La course aux subventions en est probablement l'exemple le plus connu, mais la multiplication d'équipements coûteux grève également les budgets des collectivités territoriales et est inefficace quand ceux-ci n'ont pas une dimension suffisante.

100

Voici un bel exemple où l'économie industrielle permet de suggérer d'autres solutions utiles pour le développement local.

En effet, les entreprises sont confrontées à un problème assez comparable : quelle stratégie commerciale choisir, en particulier quel produit offrir à la vente ? On sait que la réponse réside dans le principe de différenciation : vendre des produits différenciés et susceptibles d'attirer certains segments de consommateurs, en abandonnant les autres aux entreprises concurrentes (Tirole, 1988). Une telle *stratégie de différenciation* permet ainsi aux entreprises de reconstituer leurs marges et d'augmenter leur rentabilité. Il en va plus ou moins de même pour les territoires. C'est aussi une des occasions pour eux d'élaborer et de concrétiser des formes différentes d'innovation.

La stratégie de différenciation, que l'on peut considérer comme une forme de positionnement ou de concurrence « par le haut », peut prendre deux formes. La première est dite *verticale* et consiste à proposer aux entreprises des équipements plus nombreux et des services de qualité élevée (Justman *et al.*, 2002). La seconde est dite *horizontale* et vise un type particulier de firmes, que ce soit par secteur ou par taille des entreprises (Justman *et al.*, 2005). La stratégie verticale est possible pour les régions disposant d'une base imposable suffisante pour financer des équipements et services onéreux. Mais elle est également applicable dans le cas de régions moins riches mais disposant d'un capital social élevé.

Dans un cas comme dans l'autre, les subventions peuvent se transformer en taxes, les entreprises étant disposées à payer pour bénéficier des équipements et services offerts, mais aussi des externalités dont bénéficient aussi les agglomérations concernées : les différents effets évoqués se combinent alors pour se renforcer et créer une rente d'agglomération (Baldwin et Krugman, 2004). Cette politique de montée en qualité a cependant ses limites dans la mesure où seules un nombre restreint de régions peuvent participer à ce « jeu sans frontières », ce que confirme le nombre élevé de zones industrielles dévoyées de leur objet initial ou de parcs scientifiques sous-utilisés. La raison est que les entreprises les plus consommatrices d'équipements et de services de qualité cherchent les régions leur offrant le meilleur environnement, donnant ainsi naissance à un phénomène en cascade qui prend fin lorsque plus aucune région n'a la possibilité de proposer un éventail d'équipements et de subventions suffisamment attractif. Cela signifie-t-il que les régions les moins prospères soient condamnées à la désertification économique ?

Si un tel scénario peut effectivement se rencontrer dans la réalité, il n'a rien d'inéluctable. Pour éviter la désertification économique, ces régions doivent avoir recours à une stratégie de différenciation horizontale. Celle-ci consiste à identifier une (ou plusieurs, mais toujours en nombre très limité) « niche » d'entreprises et à leur proposer un ensemble de *services spécifiques* dont elles sont demandeuses. La variété des entreprises est telle que cette option est disponible pour de très nombreuses régions. La mobilité croissante des entreprises, en permettant aujourd'hui de produire des biens là où cela était hier impossible, donne sa chance à chaque région. Toutefois, pour qu'une telle stratégie se révèle efficace, la région doit être capable de trouver le bon appariement entre son potentiel et le type d'entreprises désireuses de consommer les caractéristiques qu'elle peut leur offrir.

Une telle politique de développement, qui va à l'opposé de l'imitation des régions voisines, demande donc une connaissance fine du territoire concerné et de son potentiel, mais aussi des besoins des entreprises, afin d'identifier le meilleur partenariat possible. La réussite de régions d'Europe du Nord, dans un contexte géographique *a priori* peu favorable et n'appartenant pas à de grands marchés, ou encore de Taïwan, suffit à démontrer que ces stratégies sont à la fois possibles et payantes. Il faut encore souligner que la stratégie de niche n'est pas synonyme d'une politique visant à attirer les secteurs de prestige. De nombreux secteurs « traditionnels » sont encore des réservoirs exploitables. De même, stratégie de niche ne doit pas signifier spécialisation sectorielle poussée car celle-ci, on l'a vu, représente un risque majeur face aux chocs sectoriels et un affaiblissement de la capacité d'adaptation des régions au fil de l'évolution technique.

Il convient cependant, comme on le verra plus loin, de bien peser les conclusions opérationnelles de ces différentes idées. En outre, leur cadre théorique n'intègre que très imparfaitement les effets de congestion qui peuvent constituer des handicaps insurmontables pour le développement, comme en témoignent certaines agglomérations, qui sont davantage des grandes « concentrations humaines » que des grandes villes du fait de la faiblesse de leur multifonctionnalité. Si la limitation de la densité et de la diversité est un frein à l'innovation et à la productivité, il convient de ne pas oublier que l'excès de densité peut aussi enfermer certaines mégapoles dans de véritables trappes.

Le juste milieu passe par un équilibre à trouver, dans chaque pays, entre une politique neutre spatialement et un interventionnisme excessif que l'on sait être inefficace. Les gouvernements nationaux doivent d'abord intégrer le fait que *le spatial est présent dans tous les grands arbitrages nationaux* même si c'est avec une intensité variable (Gérard-Varet et Mougeot, 2001). La question la plus importante des pouvoirs publics, on l'a dit, est celle des arbitrages, pour chaque grande fonction collective, entre les territoires (par exemple, quels sont les grands hôpitaux ou universités qu'il convient de favoriser, équipements dont on sait qu'ils sont soumis à des économies d'échelle importantes) et pour chaque territoire, entre les priorités de l'action publique (plus d'éducation, et dans ce cas de quel niveau, ou plus d'infrastructures de transports). Les gouvernements vivent au quotidien la contrainte fondamentale de l'économie qui est celle de l'allocation des ressources rares.

Encadré 8. **Les infrastructures, un problème majeur de ressources budgétaires**

Pour équiper un pays pauvre dans des conditions qui satisfassent simplement les normes élémentaires de salubrité et de confort, la rareté de la ressource budgétaire au regard des immenses besoins rend les choix particulièrement difficiles. Ceux-ci ont à l'évidence une très forte composante spatiale et doivent donc s'inscrire dans une politique différenciée de développement du territoire.

L'exemple du Burkina Faso est à cet égard éclairant³⁵.

- Le réseau routier est formé seulement de 19,5 % de routes bitumées qui supportent 56 % du trafic, alors que le réseau des pistes représente près de 50 000 km. On estime à 60 ans le nombre d'années qui seront nécessaires pour couvrir l'ensemble du pays en routes bitumées, au rythme actuel de réalisation des travaux. Près de 80 % de la population vit aujourd'hui dans des zones rurales enclavées. Ceci donne la mesure d'une politique de réduction de la distance et de la division.
- Le taux d'électrification du pays est inférieur à 20 % et la quasi-totalité des villes secondaires (chefs-lieux des départements) et des villages ne dispose pas de l'électricité.
- Il en est de même des réseaux d'eau potable. Non seulement la moitié de la population seulement a accès à des points d'eau salubre, mais le quart des points d'eau existants sont en panne.

Plus généralement, on a pu calculer qu'une stratégie de mise à niveau des infrastructures est toujours extrêmement coûteuse dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Par exemple, chercher à réduire de moitié l'écart de niveau séparant ces pays des pays analogues des autres continents représente un effort financier moyen d'environ 15 % du PIB, sans compter les dépenses d'entretien (Calderon et Servén, 2008).

35. Ces données sont tirées du Schéma national du territoire du Burkina Faso.

L'application de principes généreux mais trop généraux, comme ceux qui se bornent à promouvoir d'une manière indistincte l'amélioration des institutions, le renforcement de la mobilité des personnes, la réduction des divisions multiples, ethniques, religieuses ou linguistiques, le souci d'investir d'abord dans des activités de haut rendement économique et social suppose une forte capacité politique et des ressources financières consistantes qui, justement, font défaut à de nombreux pays en développement.

La neutralité spatiale des stratégies économiques et d'innovation n'est appliquée nulle part, que ce soit dans les pays avancés ou émergents. Les autorités publiques interviennent fortement dans les politiques technologiques, par exemple en finançant de grands centres de recherche, souvent au travers de leurs dépenses militaires. Comment, par conséquent, s'accommoder de cette tension ? Dans la réalité, *la démarche ne peut que rester pragmatique et prudente* ; elle consiste, en premier lieu, à évaluer les forces et les faiblesses des économies de chaque territoire en termes de système économique, pour ensuite en préciser les maillons faibles et, enfin, déterminer autant que possible les axes les plus pertinents pour l'action publique. Il s'agit d'une démarche impliquant autant les autorités nationales que les collectivités territoriales dans la mesure où ces dernières disposent de compétences économiques.

Pour illustrer ce propos avec des exemples européens, les priorités d'une politique de développement économique ne peuvent pas être les mêmes suivant que l'on est dans une métropole riche en ressources scientifiques mais peu ouvertes sur des entreprises de taille moyenne, comme c'est le cas dans la région de Toulouse, ou que l'on est dans une région moins bien dotée en ressources scientifiques mais où les liens avec le tissu économique sont très importants, comme c'est le cas du Pays basque espagnol. Dans le premier cas, il convient de renforcer d'abord l'efficacité de la « machine régionale à innover », alors que le deuxième cas concerne l'augmentation de ressources déjà utilisées d'une manière efficace. Pour les régions périphériques, malgré les aides financières mises en œuvre, les principales difficultés que rencontrent les entreprises sont l'accès aux connaissances, le manque de ressources humaines ainsi que l'information nécessaire pour accéder aux marchés internationaux.

L'insertion progressive de l'économie d'un pays en développement dans le commerce international est une des recommandations fortes de nombreux auteurs. Elle

contribue en principe à la croissance selon la vision traditionnelle des avantages comparés ; mais elle a également pour conséquence immédiate une polarisation des activités économiques sur le territoire et une forte augmentation des inégalités régionales, comme cela est montré dans de nombreux pays, en particulier en Chine (Kanbur et Venables, 2007). Toutefois, comme observé précédemment, on peut s'attendre à terme à une plus grande dispersion géographique des activités, idée confirmée par Ades et Glaeser (1999) pour un grand nombre de pays en développement.

L'intégration économique entre pays voisins contribue à une meilleure spécialisation économique et à des niveaux de croissance plus élevés. Par l'atténuation des tensions qu'elles induisent, les stratégies d'intégration et de coopération entre pays méritent donc d'être encouragées. D'une manière paradoxale, la mondialisation commerciale n'est plus reconnue comme un facteur favorisant obligatoirement la paix. Contrairement aux illusions du début du XX^e siècle, à l'époque de la première mondialisation, la Grande Guerre a enseigné en effet que « l'intégration économique internationale n'engendre pas spontanément un ordre mondial fondé sur des échanges pacifiques entre Nations » (Berger, 2006, p. 87). On constate toutefois que les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux sont susceptibles d'avoir des effets positifs sur les relations politiques des pays concernés. Le commerce entre deux pays augmente le coût d'opportunité d'un conflit, alors que si ces deux pays sont très ouverts au commerce avec de nombreux pays tiers, leur dépendance commune est réduite et le coût d'opportunité d'un conflit entre eux est plus faible (Martin *et al.*, 2008). Mais encore faut-il que les bénéficiaires des échanges commerciaux soient capables de peser sur les choix politiques et militaires.

L'effet de l'intégration régionale sur le commerce international est ambigu. Si elle est susceptible de renforcer le développement des pays appartenant à l'aire régionale, cela peut se faire au détriment de ceux qui restent à l'écart de l'accord (Coulibaly, 2006 ; Madiès, 2007). Qui plus est, la mise en œuvre des accords régionaux peut avoir pour effet, du moins dans un premier temps, de favoriser une croissance plus rapide des territoires les mieux dotés en infrastructures et en capital humain. Enfin, soulignons que les accords commerciaux régionaux ne peuvent profiter aux pays enclavés et faibles – qui représentent le tiers de la population de l'Afrique subsaharienne et dont la croissance d'ensemble a été négative depuis 1960 – que si leurs voisins adoptent des politiques dynamiques et « amicales » (Collier, 2007b). Bref, la tendance à la polarisation

et à la spécialisation des territoires est-elle souvent encouragée par de tels accords (Venables, 2003).

Les forces du marché, l'ouverture internationale et des institutions économiques efficaces sont à l'évidence des constituants majeurs du développement économique. Toutefois, le libre jeu des forces de marché ne suffit pas à valoriser au mieux les capacités des territoires et leur croissance économique. Par exemple, une étude récente de la Banque mondiale vient de montrer, sur un échantillon de 11 500 entreprises dans 27 pays émergents de l'ex-bloc soviétique, que l'ouverture à la concurrence, contrairement aux idées reçues, peut avoir un effet négatif sur la capacité d'innovation des entreprises (Gorodnichenko *et al.*, 2009). Dans le même esprit, les forces d'agglomération ne peuvent être laissées complètement à elles-mêmes. Leur développement peut être utilement stimulé par des instruments appropriés et bien choisis (Scott, 2002).

Dans de très nombreux cas, les problèmes sociaux et humains sont tels que les gouvernements ne peuvent se contenter de raisonner en termes d'amélioration à long terme. Les stratégies de différenciation sectorielle des territoires doivent être accompagnées, dans certains cas, de mesures de protection commerciale, limitées bien entendu dans le temps et leur ampleur. Comme les ressources humaines et budgétaires sont toujours trop limitées (comme le montre d'une manière écrasante le cas du Burkina Faso cité en encadré 8), la recherche d'une posture équilibrée entre la volonté d'apporter une solution aux besoins immédiats et celle d'inscrire le pays dans une trajectoire de développement durable, reste donc en toute hypothèse le dilemme implacable et permanent des décideurs même les plus « bienveillants et éclairés ».

6.2 Construire la différenciation économique

La question est maintenant de savoir dans quelle mesure et comment les autorités territoriales peuvent jouer un rôle significatif dans la construction d'un avantage territorial et le développement local dans un contexte où les principaux ressorts de la dynamique économique sont l'entrepreneuriat, le capital humain ainsi que le cadre fiscal et culturel de l'environnement des entreprises. L'action publique présente au moins trois risques majeurs :

- s'écarter des besoins directs des entreprises avec une vision et une gestion trop administratives, du fait d'une information incomplète des dirigeants politiques sur les tendances réelles de l'économie mondiale ;
- inciter les entreprises à concentrer leurs énergies sur la captation de la rente publique ;
- et imprimer une marque politique, du fait d'une appréciation trop optimiste, même dans des cas où l'intervention publique peut s'avérer inutile voire contreproductive.

L'objectif n'est donc pas tant de bâtir un cadre normatif pour fixer ce que doivent être, dans l'absolu, les politiques territoriales de développement des activités. Il est de rechercher une posture équilibrée sur une sorte de fil du rasoir, qui consiste à orienter les forces économiques et d'agglomération sans prétendre s'y substituer.

L'expérience des différentes politiques territoriales étudiées dans le monde montre que (1) l'action publique peut contribuer à former l'avantage comparé des territoires, et que dans ce but, si (2) les politiques de clusters sont des instruments possibles, mais pas des panacées, (3) les stratégies de différenciation gagnent toujours à s'appuyer sur des actions transversales touchant l'ensemble du tissu économique.

6.2.1. L'action publique peut contribuer à former l'avantage comparé des territoires

107

Les limites et échecs des politiques industrielles ciblées sur certains secteurs d'activité, de même que celles causées par les seules forces de marché ont contribué au cours des dernières années à accréditer la thèse que seules seraient souhaitables les actions « horizontales », doublement neutres, aussi bien en termes sectoriels que géographiques.

Cette vision ne correspond ni à la réalité observée dans la quasi-totalité des pays du monde d'aujourd'hui, ni aux conclusions des très nombreux éléments disponibles aussi bien théoriques qu'empiriques. Les risques d'échec des politiques industrielles sont certainement très grands. Mais ceux du laisser-faire sont également significatifs (Commission on Growth and Development, 2008).

Les défaillances de marché sont suffisamment marquées à l'échelle régionale pour justifier une intervention publique et aucune région ou pays n'entend se priver de sa capacité d'agir sur sa géographie économique. C'est particulièrement dans ce domaine que coexistent, avec leur part de vérité selon les territoires et les circonstances, les deux grandes écoles doctrinales, celle de la neutralité des instruments de l'action publique et celle de l'efficacité supposée des politiques ciblées géographiquement et sectoriellement. On ne peut prouver empiriquement ni la thèse de l'efficacité de l'action publique ciblée, ni son contraire. Un des traits majeurs des réussites analysées dans le monde est que le développement initial, enclenché dans des conditions variables sur la base de ressources humaines et financières suffisantes, a été relayé par un entrepreneuriat dynamique porteur de vagues successives de créations d'entreprises qui viennent enrichir la masse critique de départ en s'appuyant sur un milieu propice à la diffusion des externalités spatiales (Maggioni, 2004 ; Carlsson, 2005). Ceci n'est jamais acquis d'avance.

Le dosage de l'action publique, la nature du soutien aux initiatives privées, les moyens humains et financiers mis en œuvre, peuvent être d'autant plus utiles que ces actions publiques reposent sur une appréciation circonstanciée des secteurs en cause dans chaque région et tiennent compte des limites d'expériences analogues conduites dans le monde. La différenciation territoriale résulte principalement du jeu des forces du marché, tout en pouvant bénéficier de choix structurants (la réussite de Nokia en Finlande, les stratégies de grandes agences de recherche aux Etats-Unis, les parcs scientifiques à Taïwan...).

6.2.2. Les politiques de clusters sont des instruments possibles, mais pas des panacées

Le mythe emblématique de la Silicon Valley, ajouté à celui de quelques réussites exceptionnelles comme Bangalore ou Singapour, est devenu un fantasme pour nombre de responsables nationaux ou régionaux dans le monde. Les « Valleys » en tous genres se sont multipliées, Glenn Valley, Silicon Waadi, Medicon Valley..., sans parler des innombrables Biotechs Valley, souvent sans contenu autre que de pur marketing politique. Les *clusters* sont devenus une sorte de panacée recouvrant des réalités diverses (Martin et Sunley, 2002). Dans de nombreux pays, avancés ou non, on pense qu'il suffit de mettre en place une politique de clusters pour assurer le développement

industriel et la prospérité économique. Et peu importe la réalité de l'action publique et son efficacité, pourvu que la magie du verbe opère. Il est donc indispensable d'approfondir et de démystifier cette notion, car une politique de clusters bien menée peut être utile, alors qu'à l'opposé, elle peut parfois contribuer à créer des structures administratives superflues et coûteuses, tout en s'avérant contreproductive à terme pour le développement de régions qu'elle était supposée entraîner.

Les expériences de réussite économique dans les pays en développement sont souvent présentées comme celles de spécialisation régionale et de la formation de clusters, dans des secteurs d'activité où l'avantage comparé peut être obtenu et conservé au cours du temps grâce à une capacité d'innovation et de compétitivité permanente des entreprises concernées. L'Inde et la Chine sont des exemples de structuration de l'espace économique dans lesquels le rôle de pouvoirs publics a été important. Ces stratégies de « clusterisation » ont été importantes à différents niveaux technologiques, aussi bien pour les secteurs high tech que pour les activités les plus traditionnelles, dans l'artisanat et les industries agroalimentaires (Altenburg et Stamer, 1999 ; Rodriguez-Clare, 2005). Les cas de clusters sont nombreux dans tous les continents, dans les activités de toutes natures aussi bien urbaines que rurales. Cependant, la variété de ces expériences n'a pas permis de dégager des facteurs communs de la réussite de l'action publique (Humphrey, 1995). Les seules données tangibles sont à cet égard le bon fonctionnement des forces du marché, le lien à la demande mondiale, l'amélioration de la qualité et le renforcement des liens de coopération entre les entreprises.

Rappelons qu'un cluster est une concentration géographique d'entreprises et d'organismes divers (associations, banques, sociétés de conseil, infrastructures de formation,...) se rattachant à une activité. Il permet donc à chacun de ses membres de bénéficier d'économies d'échelles en gardant la souplesse d'une PME (Porter, 2001). Les clusters peuvent être décrits et analysés de trois manières complémentaires qui se réfèrent chacune à un « type idéal » correspondant à une perspective particulière de l'agglomération (Gordon et Mc Cann, 2000) :

- le modèle traditionnel du « complexe industriel », concentration géographique d'activités reliées dans une même chaîne de valeur, autour, en général, d'une ou plusieurs grandes entreprises directrices (automobile, aéronautique, chimie, ..) ;

- l'agglomération d'entreprises - le plus souvent des PME -, relevant de la même activité, induite par la division du travail et les avantages liés à la spécialisation locale d'inputs humains, physiques ou immatériels, l'ensemble étant le fruit d'arbitrages entre coûts de transaction et économies d'échelle ;
- le modèle du tissu économique et social, des réseaux sociaux, formels ou informels, qui contribuent à renforcer la confiance et à faciliter la circulation des connaissances dans une aire géographique déterminée, la proximité géographique restant un facteur de réduction des incertitudes et des coûts de transactions dans les activités innovantes.

La doctrine du développement a longtemps privilégié le modèle de complexe industriel et s'est renouvelée, dans le même type de registre, par la politique d'attraction des investissements internationaux, avec des résultats inégaux, les effets de diffusion sur l'activité locale ayant été le plus souvent inférieurs aux attentes. La prise de conscience du rôle central des PME dans l'innovation et la croissance, par leur plus grande capacité d'adaptation collective et individuelle aux évolutions économiques, a amené, au cours de ces dernières années, à placer la richesse et la dynamique du tissu des PME au cœur du processus de développement, à l'image des districts italiens remis au goût du jour de la fin du XX^e siècle (Porter, 1990 ; Humphrey et Schmitz, 1995).

Les mécanismes de développement des clusters restent mal connus au plan empirique et on doit résister à la tentation de les planifier par le haut. En effet, leur émergence repose souvent sur des processus informels et circonstanciels. La prolifération d'externalités de différentes natures au sein des villes conduit Anas *et al.* (1998, p. 1458) à conclure de la façon suivante : « only very comprehensive and detailed planning can overcome the resulting inefficiencies. Because the externalities are so poorly understood, however, attempted cures may well do more harm than the disease ». La situation est très similaire dans le cas de clusters, même si la nature des externalités est souvent différente.

Cette conclusion ne condamne pourtant pas les pouvoirs publics à l'impuissance. Ils conservent en effet un rôle crucial en facilitant autant que possible la coordination des acteurs susceptibles d'être partie prenante à de tels regroupements. Le marché souffre en effet de *défauts de coordination* qui peuvent empêcher des réalisations avantageuses pour tous de se concrétiser. En présence d'effets externes aux travailleurs

Encadré 9.
Un exemple de cluster : l'industrie du meuble de Jepara (Indonésie)³⁶

Dans un district d'environ un million d'habitants, situé sur la côte Nord de Java, l'industrie du meuble de bois (teck et acajou, essentiellement) de Jepara représente plus de 60 000 emplois dans approximativement 6 000 entreprises, de taille moyenne ou petite, dans ce dernier cas de nature familiale. Ce cluster est un des plus marquants du secteur en Asie, il a connu un développement important, qui est éclairant pour analyser le développement d'un cluster dans un pays émergent.

L'histoire du cluster de Jepara s'inscrit dans une tradition artistique et artisanale ancienne, remontant au XVI^e siècle. Mais l'activité, après avoir connu son heure de gloire internationale à l'époque de la colonisation néerlandaise, est restée fortement orientée vers le marché intérieur jusqu'à la fin des années 1980 ; le niveau de exportations ne dépassait pas alors quelques millions de dollars. La croissance du secteur a été très rapide entre 1990 et 2000 : le nombre des entreprises a été multiplié par 2 et celui des emplois par 3, alors que les exportations ont atteint 200 millions de dollars. Le cluster a bénéficié de la croissance rapide du marché mondial et de la dévaluation de la roupie indonésienne qui a contribué à améliorer la compétitivité de la production locale. Mais depuis, l'activité a régressé et connaît un déclin des exportations depuis 2001, car il doit faire face à une concurrence très vive des producteurs chinois, qui représentent désormais plus de la moitié des exportations du secteur en Asie.

On peut avancer que la modernisation du secteur a été impulsée par les acheteurs internationaux, qui ont introduit des équipements, des méthodes de travail, des normes de qualité et un design correspondant aux standards internationaux, dans le cadre d'accords de partenariat plus que d'investissements directs, en raison de la législation indonésienne sur les investissements étrangers qui interdit la détention majoritaire des entreprises par les étrangers. Les partenariats leur laissaient néanmoins dans les faits tous les pouvoirs de gestion. A la longue, les étrangers ont contrôlé directement plus du quart des exportations. C'est également dans l'organisation de la sous-traitance à tous les niveaux de l'activité qu'ont

36. Cet encadré est largement inspiré de la thèse de Roos Kities Andadari, *Local Clusters in Global Value Chains. A case study of wood furniture clusters in Central Java (Indonesia)*, soutenue le 13 mai 2008 à la Vrije Universiteit Amsterdam.

pu être dégagés des gains de productivité significatifs. Les échanges de connaissances se sont principalement situés d'une manière informelle le long de cette chaîne de valeur.

Le rôle de la puissance publique a été essentiel dans l'internationalisation du cluster, par la prise en charge du marché du bois, en interdisant au début les exportations de bois brut, en développant les infrastructures de transport, en mettant en place un centre technologique, en organisant des formations, et en assurant la promotion de l'exportation par des aides financières pour participer à des foires et salons étrangers. Dans la mesure où le développement du cluster a été organisé dans les faits autour des besoins et intérêts des exportateurs dominants, grandes entreprises ou acheteurs étrangers, d'une manière assez hiérarchique, la croissance a pu être rapide en profitant des opportunités du marché international. Cependant, la dynamique de l'innovation ne s'est pas appuyée sur le développement du capital humain et des capacités entrepreneuriales des petites entreprises. Le niveau de « capacité d'absorption » de l'innovation des petites entreprises s'est donc avéré insuffisant pour permettre au cluster de trouver une vitalité nouvelle au moment de sa maturité, quand les facteurs internationaux se sont avérés moins favorables.

et aux entreprises, ce problème est particulièrement prégnant. Il est donc important de définir un cadre susceptible de capter, et par conséquent de promouvoir, les bénéfices résultant de l'agglomération. Ceux-ci sont, dans une certaine mesure, capitalisés dans la rente foncière agrégée. Comme on l'a déjà dit, la collectivisation partielle de cette dernière peut alors contribuer au financement du bien collectif local que constitue l'agglomération. Lorsque les acteurs sont trop petits pour internaliser les bénéfices de l'agglomération – ce qui est souvent le cas –, une solution alternative réside dans la formation d'une coalition capable de s'approprier la rente d'agglomération (Fujita et Thisse, 2002).

Les clusters obéissent à un processus économique et social complexe d'agglomération d'activités, impliquant apprentissage, auto-organisation, assimilable à une sorte de phénomène biologique, mais la puissance publique peut jouer un rôle catalyseur rendu nécessaire par des défaillances de coordination entre les entreprises, qui font que les externalités liées à la proximité restent à un niveau insuffisant par rapport à l'optimum économique. Des organes communs comme un centre technique,

un centre de formation professionnelle, des normes de qualité, la capacité d'action des entreprises sur les marchés étrangers, comportent des coûts élevés qui représentent une sorte de barrière à l'entrée pour des PME. Leur mise en place suppose une convergence des anticipations et des actions privées que le marché n'assure pas spontanément. Les autorités publiques ont donc un rôle à jouer dans l'émergence et le fonctionnement de ces organismes de coordination, mais en veillant à respecter l'autonomie des entreprises.

L'observation minutieuse des conditions de formation et de développement des clusters géographiques ou sectoriels (Gordon et McCann, 2000 ; Carlsson, 2005) ou l'évaluation des résultats économiques réels des politiques suivies (Duranton *et al.*, 2008) ont bien montré l'intérêt, mais également les limites, des politiques publiques de clusters. Si on ne peut pas dire que l'action publique est inutile dans la formation des clusters, il n'est pas évident d'en déterminer les composantes efficaces. L'expérience du cluster de l'industrie du meuble de Jepara en Indonésie (encadré 8) montre à la fois l'intérêt, pour la croissance d'une région, d'une politique de développement d'un cluster, mais également les limites d'une action qui n'a pas consacré une priorité suffisante au développement des capacités d'innovation et entrepreneuriales de petites et moyennes entreprises.

6.2.3. Les stratégies de différenciation : de la spécialisation sectorielle vers la spécialisation fonctionnelle.

Les stratégies de différenciation horizontale ou verticale des territoires sont des réponses pertinentes pour mobiliser et valoriser les atouts particuliers de chaque région dans un pays. Les autorités publiques de différents territoires ont intégré, du moins partiellement, avec la mondialisation, les enjeux de la concurrence internationale et le fait que la compétitivité territoriale peut se gagner avec des spécialisations adaptées. Elles sont donc naturellement poussées à intervenir fortement sur les spécialisations sectorielles.

On a vu que la spécialisation n'est pas en soi un facteur de croissance et que dans les faits la priorité pouvait plutôt être donnée à la montée en gamme de secteurs diversifiés. Les stratégies de spécialisation volontariste sont délicates d'appréciation et de mise en œuvre. Elles doivent accompagner une dynamique existante et n'ont de

chances de succès que si elles s'appuient sur une masse critique économique suffisante à l'échelle des marchés des produits et services en cause, et si elles ne présentent pas un risque trop élevé de verrouillage de l'évolution de la région et de la rente publique par les acteurs économiques les plus influents de la région.

C'est la raison pour laquelle les stratégies de différenciation verticale, qui concernent le tissu économique dans son ensemble, sont moins sujettes à discussion, même si, dans la plupart des cas, elles ne sont pas suffisantes pour tirer le plein parti des atouts économiques des régions. Elles accordent une priorité au renforcement du système éducatif à tous les niveaux et à l'amélioration des compétences dans tous les secteurs de l'activité économique. Les universités apparaissent comme les moteurs et les catalyseurs du développement des régions les plus avancées, les collèges technologiques et les centres techniques sont les instruments privilégiés d'accès à la connaissance dans des régions qui se situent encore loin de la frontière technologique.

Ces stratégies verticales jouent sur le développement des capacités d'innovation de l'ensemble des entreprises par l'élévation du niveau d'ensemble du capital humain de la région, le renforcement des interactions des PME avec les grandes entreprises, les collèges techniques, les centres de recherche et les universités. Elles passent également par l'amélioration des infrastructures de la région et de son accessibilité. Toutes ces actions supposent l'élaboration et la bonne mise en œuvre de stratégies d'innovation adaptées à la situation de chaque territoire (Madiès et Prager, 2008).

Dans les régions rurales, les politiques de différenciation concernent à la fois le développement de la compétitivité des activités agroalimentaires et traditionnelles, ainsi que l'émergence d'activités nouvelles. Le meilleur maillage entre le potentiel de ressources humaines et de connaissances de l'espace rural peut permettre de limiter la désertification économique et l'exode rural. Il facilite l'ancrage de l'activité urbaine dans son *hinterland*, et peut renforcer sa compétitivité internationale sur des niches agroalimentaires ou touristiques bien identifiées (Fujita, 2008). Avec l'écrasante présence de la Chine et de l'Inde sur la scène des industries manufacturières et des services, les stratégies de niches exportatrices deviennent plus hasardeuses que par le passé, incitant ainsi à des politiques de développement davantage centrées sur des activités agroalimentaires ou tournées vers le marché intérieur, contrairement aux principes évoqués plus haut d'insertion dans la concurrence internationale.

Pour le décideur public, la question est donc simple à énoncer : faut-il, dans l'allocation des ressources publiques, accorder une priorité à la spécialisation (la différenciation horizontale) et, dans l'affirmative, comment le faire au mieux ? Ou bien, n'est-il pas préférable de concentrer les ressources publiques sur des actions de caractère général, sur les ressources humaines, le potentiel scientifique, l'esprit d'entreprise (la différenciation verticale) ? Le bilan des nombreuses études effectuées au cours des dernières années permet, à défaut d'offrir des recettes toutes faites de la réussite économique, d'en indiquer le contexte.

Les politiques territoriales de développement et d'innovation doivent nécessairement s'appuyer sur un diagnostic approfondi du système régional d'innovation. Il s'agit d'apprécier la manière dont fonctionne le réseau des acteurs économiques et des institutions des secteurs public et privé dont les activités et interactions créent, importent, modifient et diffusent des nouveautés. Cela concerne évidemment toutes les formes d'innovation et de montée en gamme des entreprises, aussi bien les procédés, les organisations, les marchés, que les produits et services.

En effet, le développement économique régional est un processus interactif entre les entreprises, dont la compétitivité dépend de leurs capacités entrepreneuriales, de leur degré d'accès à la connaissance et de leur capacité d'absorption des connaissances nouvelles pour elles. Les interactions les plus variées existent au sein d'un territoire entre les multiples agents économiques, entreprises, institutions d'enseignement et de recherche, organismes, acteurs financiers. On sait que le niveau et l'intensité de ces interactions sont un facteur majeur de performance individuelle et collective dans l'économie mondialisée de la connaissance.

Il est donc nécessaire de formuler, au préalable, le diagnostic d'ensemble du territoire à partir d'une description méthodique de l'activité des différents acteurs en cause et de la dynamique économique susceptibles d'exister dans les grappes de compétences et d'activité, car les stratégies de différenciation des régions gagnent à s'appuyer sur celles-ci (Prager, 2008). Le but est de déterminer les programmes d'action considérés comme les plus efficaces pour développer :

- la capacité d'*offre de connaissances* des régions et leurs relations avec l'économie locale ;

- la capacité d'absorption des entreprises, leur *demande de connaissances*, ce qui passe dans la grande majorité des cas par les capacités entrepreneuriales et les ressources humaines ;
- la densité et l'efficacité du *tissu des intermédiaires de connaissances*, qui peuvent être d'une manière non exclusive soit des organismes publics ou semi-publics chargés de cette mission, soit un réseau dynamique d'intermédiaires privés, indispensable pour assurer la vitalité du tissu économique. Ce tissu est primordial pour assurer l'accès des entreprises au meilleur des connaissances utiles, que celles-ci viennent de la région, du reste du pays ou de l'étranger.

La question pratique, et la plus difficile, est donc de déterminer pour chaque territoire la stratégie territoriale de développement des activités adéquate, et un équilibre robuste entre les mesures générales et les actions sectorielles dans l'affectation des ressources publiques. Ce choix dépend de l'existence ou non d'une base de développement de secteurs clairement identifiés et *a priori* porteurs dans l'économie mondiale, mais aussi de l'abondance et de la diversité du tissu économique et social (Maggioni, 2004 ; Prager, 2005). Il est également fonction de l'horizon du décideur public. En résumé, on peut proposer un cadre synthétique permettant de poser les termes du débat auquel sont confrontés les décideurs publics :

Pro	Sectorielles	Horizontales
Niveau de spécialisation de l'activité économique régionale	S'il existe des clusters de fort potentiel	Dans le cas d'une région diversifiée sans clusters marquants
Abondance et diversité du tissu économique et social	Tissu économique, réseaux sociaux et capital humain relativement faibles	Réseaux sociaux et économiques denses et haut potentiel de capital humain
Horizon de croissance	Action publique plus orientée vers l'emploi et vers le moyen terme	Action publique orientée vers le long terme

Les particularités de chaque territoire, son histoire, ses forces et faiblesses économiques, son potentiel universitaire et éducatif, sont donc ainsi constamment présents dans les politiques publiques et les arbitrages de ressources. Les stratégies de différenciation territoriale ont ainsi comme objectif principal de valoriser du mieux possible leurs atouts, même s'ils sont modestes, et d'apporter en priorité des solutions

solides pour faire face aux défaillances systémiques propres à chacun des territoires concernés, à savoir leurs maillons les plus faibles.

Cet effort doit être complété par une évaluation régulière de l'efficacité de l'action publique afin de revoir le diagnostic d'ensemble du territoire et, si nécessaire, la stratégie de développement territorial. Ceci ne sera possible que si les données collectées au niveau infranational (régions, municipalités, ménages) sont disponibles.

Conclusion

Il est indubitable que les lois fondamentales de l'économie géographique présentent une réelle stabilité dans le temps et dans l'espace. Ainsi, les nouveaux pays émergents ne semblent pas échapper à une logique de développement analogue à celle qui fut celle des pays industrialisés. Dès lors, les leçons tirées de cette dernière peuvent être utiles pour les décideurs.

Toutefois, l'expérience que traversent aujourd'hui ces pays, même les plus dynamiques, est différente de celle qu'ont vécue avant eux les pays industrialisés. Par exemple, si la croissance de Londres, depuis le XIX^e siècle, a probablement des traits communs avec celle de plusieurs mégapoles des pays en développement, on commettrait une erreur considérable en oubliant que la capitale de l'ancien empire britannique est depuis longtemps un pôle attractif majeur des ressources mondiales, ce que l'on peut difficilement affirmer pour des agglomérations pourtant plus peuplées aujourd'hui comme celles de Mexico, Sao Paulo, Lagos ou même Pékin. De plus, si les infrastructures nécessaires à l'époque de la révolution industrielle étaient assez rudimentaires, il n'en va plus de même aujourd'hui, ce qui exige un effort proportionnellement plus grand de la part des pays concernés.

Les conclusions valables pour l'économie des biens matériels doivent être reprises pour l'économie de l'immatériel, mais avec précaution. La montée en puissance des échanges immatériels est en effet en train de modifier profondément les raisonnements portant sur la répartition spatiale de la chaîne de valeur ainsi que sur les facteurs de la

compétitivité territoriale. Ces transformations concernent également les pays en développement. Les producteurs de biens immatériels sont de gros consommateurs des nouvelles connaissances dont le transfert entre régions reste encore mal connu. De plus, ils bénéficient de nombreux effets de débordement dont la nature reste, dans de nombreux cas, locale. Parallèlement, la notion de proximité, essentielle en économie géographique, devient autant culturelle et sociale que physique dans l'économie de l'immatériel. Il est, par conséquent, nécessaire de compléter l'idée de la tendance à la concentration autour des pôles géographiques par une autre tendance, complémentaire, qui est celle du développement de réseaux mondiaux de connaissance. Dès lors, on doit se demander si les agents appartenant à un réseau de métropoles intégrées dans l'économie mondiale ne sont pas appelés à considérer la terre comme plate.

L'accès aux ressources et au marché des connaissances tend en effet à avoir une dimension autant sociale que technique. Les producteurs de connaissance de Bangalore sont, dans une certaine mesure, aussi proches de ceux de San Francisco que de ceux de Bombay. Le rôle central et croissant des services de haut niveau, ainsi que celui des centres de production de connaissances et des centres de recherche comme moteurs territoriaux de la croissance, risquerait d'être totalement occulté dans une vision qui resterait trop marquée par la géographie industrielle et l'économie des coûts de transports.

En même temps, les effets de diffusion spatiale sont limités dans l'espace et se heurtent à de fortes inégalités de capacité d'absorption des connaissances qui sont susceptibles d'entraîner des effets de trappes, aussi bien socioculturelles qu'économiques. L'un des défis majeurs de la politique de développement consiste donc à mettre en place les conditions (politiques, sociales et culturelles) rendant acceptable l'existence de disparités spatiales, nécessaire à l'efficacité globale.

Mais il ne suffit pas d'être proche géographiquement des pôles de développement pour espérer bénéficier d'effets de débordement technologique ; la diffusion de la croissance ne s'impose pas du fait des seuls mécanismes de marché et doit être « construite ». Ce constat vrai pour les pays avancés l'est davantage quand il s'agit de pays en développement. Dès lors, se pose la question de savoir si tous les territoires ont, à un horizon raisonnable, la capacité d'accueillir les mutations technologiques et sociales nécessaires ?

Une synthèse prudente de l'état actuel des connaissances ne permet pas d'affirmer qu'il existe des réponses à ces questions valables en tous lieux et en toutes circonstances. Différentes approches théoriques sont possibles, autant complémentaires que concurrentes, pour comprendre les ressorts et les facteurs de la croissance économique des territoires. Sans aucun doute, les principes de l'économie géographique et urbaine font - ou devraient pouvoir faire - consensus en fournissant aux décideurs un cadre de référence et des concepts nouveaux susceptibles d'être mobilisés dans leurs travaux. Ainsi, est-il nécessaire de reconnaître la prévalence des rendements d'échelle croissants dans la formation des espaces économiques. En revanche, les lacunes font débat au niveau de l'application de ces principes, plus encore quand il s'agit de formuler des recommandations concrètes et précises pour les pays en développement.

L'ambition de proposer un fondement nouveau aux politiques de développement, reposant sur les contributions les plus récentes de l'économie géographique et urbaine, est très utile, mais on doit éviter l'écueil d'une adhésion un peu rapide aux thèses de ces nouvelles théories. Le rôle des institutions est central, mais ce point ne saurait représenter à lui seul l'essentiel d'un hasardeux « livre de recettes » du développement territorial. De plus, la neutralité spatiale des institutions et des stratégies économiques et d'innovation reste une vision de l'esprit et n'est pas appliquée dans les pays avancés ou émergents, où un grand nombre de décisions publiques s'inscrivent dans les territoires d'une manière différenciée. Les principes sont nécessaires pour éviter des erreurs profondes mais ne sont qu'une première étape dans la définition des politiques publiques. Il convient d'être prudent quand on passe de l'analyse à la prescription, en évitant le recours à de nouvelles formes de « prêt-à-porter ». Au contraire, la démarche doit être celle du « sur-mesure » : elle consiste, en premier lieu, à évaluer les forces et les faiblesses des économies territoriales en termes de systèmes économiques, pour ensuite en préciser les défaillances et, enfin, déterminer autant que possible les axes les plus pertinents pour l'action publique, adaptés à chaque territoire et d'une manière qui ne peut qu'être différente selon les pays, leur histoire ainsi que leur situation économique et sociale. La réussite des réformes et des programmes de développement des territoires obéit à un processus largement endogène, consommateur de ressources humaines et financières, limitées dans le temps et l'espace. Il est donc important de ne pas le disperser ou de le gaspiller en voulant embrasser trop de directions en même temps. Le saupoudrage, l'interventionnisme aveugle, et maintenant la

« réformite compulsive » sont, on le sait aujourd'hui, les maladies hélas répandues des politiques publiques de développement (et pas seulement dans les pays les moins avancés). Ces différents écueils sont encore renforcés par l'état disparate de nos connaissances empiriques sur l'efficacité des stratégies de développement territorial dans des pays en développement. Aider les populations frappées par le sous-développement et la misère à sortir progressivement de leur état requiert de faire des choix robustes, gérés dans la durée et adaptés aux situations concrètes, mais aussi de tourner résolument le dos à la caricature de nombreux discours idéologiques³⁷.

37. Esther Dufo : Leçon inaugurale de la chaire « Savoirs contre la pauvreté », Collège de France, 12 janvier 2009.

Bibliographie

- ABDEL-RAHMAN, H. and M. FUJITA (1990), "Product Variety, Marshallian Externalities, and City Sizes", *Journal of Regional Science*, n° 30, pp. 165-183.
- ACEMOGLU, D. and J. ROBINSON (2008), "The Role of Institutions in Growth and Development". *Commission of Growth and Economic Development, Working Paper*, n°10.
- ADES, A. and E. GLAESER (1999), "Evidence on Growth, Increasing Returns, and the Extent of the Market", *Quarterly Journal of Economics*, n° 114, pp. 1025-1046.
- AGHION, P. (2002), « Les défis d'une nouvelle théorie de la croissance », *L'Actualité économique*, n° 78, pp. 459-486.
- AGHION, P., BLOOM, N., BLUNDELL, R., GRIFFITH, R. and P. HOWITT (2005), "Competition and Innovation: an Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, n°120, pp. 701-728.
- ALESINA, A., S. ARDAGNA and F. TREBBI (2006), "Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms", *IMF Staff Paper*, n° 53, pp. 1-29.
- ALESINA, A. and E. SPOLAORE (2005), *The Size of Nations*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- ALONSO, W. (1994), Comment on "Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from four Countries". Proceedings of World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, pp. 299-302.

- ALTENBURG, T. and J.M. STAMER (1999), "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", *World Development*, N° 27, pp. 1693-1713.
- ANAS, A., ARNOTT R. and K.A. SMALL (1998), "Urban Spatial Structure", *Journal of Economic Literature*, n° 36, pp. 1426-64.
- ANDERSON, J. and E. VAN WINCOOP (2004), "Trade Costs", *Journal of Economic Literature* XLII, pp. 691-751.
- AU, C. C. and J.V. HENDERSON (2006), "Are Chinese Cities too Small?" *Review of Economic Studies*, n° 73, pp. 549-576.
- AUDRETSCH D., O. FALCK, M. FELDMAN and S. HEBLICH (2008), "The Lifecycle of Regions", *CEPR Discussion Paper*, n° 6757.
- AZAM J.-P. (2008), "Betting on Displacement: Oil, Violence and Switch to Civilian Rule in Nigeria", *IDEI Working Paper*, n° 533.
- BAECHLER, J. (1995), *Le capitalisme*, Editions Gallimard, Paris.
- BAIROCH, P. (1997), *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, Editions Gallimard, Paris.
- BAIROCH, P. (1992), *Le Tiers-monde dans l'impasse. Le démarrage économique du XVIII^e au XX^e siècle*, Editions Gallimard, Paris.
- 124 BAIROCH, P. (1985), *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Editions Gallimard, Paris.
- BALAZS, E. (1968), *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, Editions Gallimard, Paris.
- BALDWIN, R.E. and P.R. KRUGMAN (2004), "Agglomeration, Integration and Tax Harmonization", *European Economic Review*, n° 48, pp. 1-23.
- BALDWIN, R.E. and P. MARTIN (2004), "Agglomeration and Regional Growth", In: J.V. Henderson and J.F. Thisse (s.d.) "Handbook of Regional and Urban Economics", *Cities and Geography*. Amsterdam, North-Holland, pp. 2671-2711.
- BANERJEE, A and E. DUFLO (2007), "The Economic Lives of the Poor", *Journal of Economic Perspectives* 21(1), pp. 141-167.

- BANQUE MONDIALE (2008), *Rapport sur le développement dans le Monde 2009. Repenser la géographie économique.*, De Boek, Bruxelles et Washington.
- BAUMOL, W. (2002), *The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- BECKER S. and L. WÖSSMAN (2009), "Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History", *Quarterly Journal of Economics*, forthcoming.
- BEHRENS, K. and A. PHOLO BALA (2006), "Do Rent-Seeking and Interregional Transfers Contribute to Urban Primacy in Sub-Saharan Africa?", *CORE Discussion Paper 2006/114*, Université catholique de Louvain.
- BERGER, S. (2006), *La première mondialisation*, Le Seuil, Paris.
- BERRY, C.R. and E. L. GLAESER (2005), "The Divergence of Human Capital Levels across Cities", *Papers in Regional Science* 84, pp. 407-444.
- BONNAFOUS, J. (2004), *Le choix entre voiture et transports collectifs*, In : F. Maurel, A. Perrot, J.-C. Prager, J.-P. Puig et J.-F. Thisse (s.d.), *Villes et Economie*. Paris, La Documentation Française, Paris.
- BOSKER M. and W. KRUEGER (2008), "Regional Income Evolution in South Africa after Apartheid", *Journal of Regional Science* 48, pp. 493-523.
- CALDERÓN, C. and L. SERVÉN (2008), "Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa", *World Bank, Policy Research Working Paper*, n° 4712.
- CARLSSON, B. (2005), "Entrepreneurship and Public Policy in Emerging Clusters", Working paper, Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University.
- CASTEL, J.-C. (2005), Les coûts de la ville dense ou étalée, Document de travail du CERTU.
- CAVAILHÈS, J., C. GAGNÉ, T. TABUCHI and J.-F. THISSE (2007), "Trade and the Structure of Cities", *Journal of Urban Economics* 62, pp. 383-404.
- CHESCHIRE, P. and S. MAGRINI (2009), "Urban Growth Drivers in a Europe of Sticky People and Implicit Boundaries", *Journal of Economic Geography* 9, pp. 85-116.

- CHRISTIE, A. and J.K. SWALES (2006), "The Efficiency of Decentralised and Devolved Government: A Framework", Centre for Public Policy and Regions, University of Glasgow *Discussion Paper*, n° 11.
- CICCONE, A. (2002), "Agglomeration Effects in Europe", *European Economic Review* 46, pp. 213-227.
- CICCONE, A. and R.E. HALL (1996), "Productivity and the Density of Economic Activity", *American Economic Review* 86, pp. 54-70.
- CIPOLLA, C.M. (1962), *The Economic History of World Population*, Penguins, Harmondsworth.
- CLARK, G. (2007), *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- COLLIER, P. (2007a), *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford.
- COLLIER, P. (2007b), *Growth Strategies for Africa*, Spence Commission on Growth.
- COLLIER, P., A. HOFFLER and M. SÖDERBOM (2004), "On the Duration of Civil War", *Journal of Peace Research* 41, pp. 253-273.
- COMBES, P.-P., G. DURANTON and L. GOBILLON (2008a), "Spatial Wage Disparities: Sorting Matters! *Journal of Urban Economics* 63, pp. 723-42.
- COMBES, P.-P., M. LAFOURCADE, J.-F. THISSE and J.-C. TOUTAIN (2008b), "The Rise and Fall of Spatial Inequalities in France. A Long Run Perspective", *Paris School of Economics, Working Paper*, n° 2008-54.
- COMBES, P.-P., T. MAYER and J. F. THISSE (2008c), *Economic Geography. The Integration of Regions and Nation*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008), *The Growth Report: Strategies for sustained Growth and Inclusive Development*, The World Bank, Washington, DC.
- COULIBALY, S. (2006), "Regional Integration and the Persistent Uneven Spread of Economic Activities in Developing Areas", *Economie Internationale* 2Q, pp. 5-23.

- DISDIER, A.C. and K. HEAD (2008), "The Puzzling Persistence of the Distance Effect on Bilateral Trade", *Review of Economics and Statistics* 90, pp. 37–48.
- DIXIT, A. (2007), "Evaluating Recipes for Development Success", *The World Bank Research Observer* 22, pp. 131-157.
- DOLOREUX, D. and S. PARTO (2005), "Regional Innovation Systems: Current Discourse and Unresolved Issues", *Technology in Society* 27, pp. 133-153.
- DURANTON, G. (2008), "Viewpoint: from Cities to Productivity and Growth in Developing Countries", *Canadian Journal of Economics* 41, pp. 689-736
- DURANTON, G., P. MARTIN, T. MAYER et F. MAYNERIS (2008), *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* Editions Rue d'Ulm, Paris.
- DURANTON, G. and D. PUGA (2005), "From Sectoral to Functional Urban Specialisation", *Journal of Urban Economics* 57, pp. 343-370.
- DURANTON, G. and D. PUGA (2004), "Micro-foundations of Urban Increasing Returns: Theory", In : J.V. Henderson and J.-F. Thisse (s.d.), *Handbook of Regional and Urban Economics. Cities and Geography*, Amsterdam, North Holland, pp. 2063-2117.
- DURANTON, G. and V. MONASTIRIOTIS (2002), "Mind the Gaps: the Evolution of Regional Earnings Inequalities in the U.K. 1982–1997", *Journal of Regional Science* 42, pp. 219–56.
- DURANTON, G. and D. PUGA (2001), "Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life-cycle of Product", *American Economic Review* 91, pp. 1454-1477.
- DURANTON, G. et J.-F. THISSE (1996), « La politique foncière dans une économie spatiale », *Revue Economique* 47, pp. 197-231.
- EATON, J. and Z. ECKSTEIN (1997), "Cities and Growth: Theory and Evidence from France and Japan", *Regional Science and Urban Economics* 27, pp. 443-474.
- FELD, L.P., T. BASKARAN and J. SCHNELLENBACH (2008), "Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth. A Meta Analysis", *Alfred-Weber-Institut, University of Heidelberg, Working Paper*.
- FONTAGNÉ, L., T. MAYER and S. ZIGNANO (2005), "Trade in the Triad: how Easy is the Access to large Markets", *Canadian Journal of Economics* 38, pp. 1401–30.

- FRITSCH, M. and V. SLAVTCHEV (2007), "Industry Specialization, Diversity and the Efficiency of Regional Innovation Systems", *Jena Economic Research Papers*.
- FUJITA, M. (2008), Spurring Economic Development by Capitalizing on Brand Agriculture: Turning Development Strategy on its Head, In: F. Bourguignon and B. Pleskovic (s.d.), *Rethinking Infrastructure for Development*, World Bank, pp. 205-229. Washington.
- FUJITA, M. and J.-F. THISSE (2006), "Globalization and the Evolution of the Supply Chain: Who Gains and Who Loses?" *International Economic Review* 47, pp. 811-36.
- FUJITA, M. and J.-F. THISSE (2002), *Economics of Agglomeration. Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FUJITA, M., P. KRUGMAN and A.J. VENABLES (1999), *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- GASPAR, J. and E.L. GLAESER (1998), "Information Technology and the Future of Cities", *Journal of Urban Economics* 43, pp. 136-156.
- GÉRARD-VARET L-A. et M. MOUGEOT (2001), *L'État et l'aménagement du territoire*. In : *Aménagement du territoire*, Rapport du CAE, n° 31, La Documentation française, Paris.
- GLAESER, E. L. and J. D. GOTTLIEB (2008), "The Economics of Place-Making Policies", *Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper*, n° 2166.
- GLAESER, E. L. and C. REDLICK (2008), "Social Capital and Urban Growth", *Working Paper*, n° 14374.
- GLAESER, E. L. and A. SAIZ (2004), "The Rise of the Skilled City", *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, pp. 47-94.
- GLAESER, E.L., R. LA PORTA, F. LOPEZ-DE-SILANES and A. SHLEIFER (2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth* 9, pp. 271-303.
- GLAESER E. L. (2003), "The new Economics of Urban and Regional Growth", In: G.L. Clark, M.P. Feldman and M.S. Gertler (s.d.), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, pp. 83-98, Oxford.
- GLAESER, E.L. and D. MARÉ (2001), "Cities and Skills", *Journal of Labor Economics* 19, pp. 316-342.

- GLAESER, E.L. (1998), "Are Cities Dying?", *Journal of Economic Perspectives* 12/2, pp. 139-60.
- GLAESER, E. L., J. KOLKO and A. SAIZ (2001), "Consumer City", *Journal of Economic Geography* 1, pp. 27-50.
- GORDON, I.R. and P. McCANN. (2000), "Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Networks?", *Urban Studies* 37, pp. 513-532.
- GORDON, P. and H.W. RICHARDSON (1996), "Are Compact Cities a Desirable Planning Goal?" *Journal of the American Planning Association* 59, pp. 1-12.
- GORODNICHENKO Y., J. SVEJNAR and K. TERRELL (2009), Globalization and Innovation in Emerging Markets", *World Bank, Policy Research Working Paper*, n° 4808.
- GRANOVETTER, M.S. (1985), "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", *The American Journal of Sociology* 91, pp. 481-510.
- HAMILTON, J., J.-F. THISSE and Y. ZENOU (2000), "Wage Competition with Heterogeneous Workers and Firms", *Journal of Labor Economics* 18, pp. 453-472.
- HAUSMAN, R., D. RODRIK and A. VELASCO (2005a), *Growth Diagnostics*, Harvard University, Kennedy School of Government, Working Paper.
- HAUSMAN, R., L. PRITCHETT and D. RODRIK (2005b), *Growth Accelerations*, Working Paper, Harvard University.
- HEAD, K. and T. MAYER (2004), "The Empirics of Agglomeration and Trade", In: *Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 4*, J.V. Henderson and J.-F. Thisse (s.d.), Amsterdam, North-Holland, pp. 2609-2669.
- HENDERSON, J.V. (1974), "The Sizes and Types of Cities", *American Economic Review* 64, pp. 640-656.
- HENDERSON, J.V. (2003), "Urbanization and Economic Growth: The so-what Question", *Journal of Economic Growth* 8, pp. 47-71.
- HÉRAUD, J.A. (2009), *La gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation dans les régions françaises*, In: Larédo, P., Leresche, J.-P. et K. Weber (s.d.) *L'internationalisation des sciences en action*, Presses polytechniques et universitaires romandes, à paraître, Lausanne,

- HOCHMAN, O., PINES D. and J.-F. THISSE (1995), "On the Optimal Structure of Local Governments", *American Economic Review* 85, pp. 1224-1240.
- HOHENBERG, P. and L.H. LEES (1985), *The Making of Urban Europe (1000-1950)*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- HUMMELS, D. (2007), "International Transportation Costs and Trade in the Second Era of Globalization", *Journal of Economic Perspectives* 21/3, pp. 131-154.
- HUMMELS, D. and P. KLENOW (2005), "The Variety and Quality of a Nation's Exports", *American Economic Review* 95, pp. 704-723.
- HUMPHREY, J. and SCHMITZ HUBERT (1995), "Principles for Promoting Clusters and Networks of SMEs", *Paper commissioned by the Small and Medium Enterprises Branch*, UNIDO, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- IRMEN, A. and J.-F. THISSE (1998), "Competition in Multi-Characteristics Spaces: Hotelling was almost Right", *Journal of Economic Theory* 78, pp. 76-102.
- JACOBS, J. (1969), *The Economy of Cities*, Vintage, New York.
- JONES, C. I. (2008), *Intermediate goods and weak links: a theory of economic development*, University of California at Berkeley, Department of economics.
- JUSTMAN, M., THISSE, J.F. and T. VAN YPERSELE (2005), "Fiscal Competition and Regional Differentiation", *Regional Science and Urban Economics* 35, pp. 848-861.
- JUSTMAN, M., THISSE, J.F. and T. VAN YPERSELE (2002), "Taking the Bite out of Fiscal Competition", *Journal of Urban Economics* 52, pp. 294-315.
- KANBUR, R. and A.J. VENABLES (2007), "Spatial Disparities and Economic Development", In: D. Held and A. Kaya (s.d.), *Global Inequality*, Polity Press, pp. 204-215, Londres.
- KIM, S. (1989), "Labor Specialization and the Extent of the Market", *Journal of Political Economy* 97, pp. 692-705.
- KRUGMAN, P. (1999), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy* 99, pp. 483-499.
- KRUGMAN, P. and A.J. VENABLES (1995), "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics* 110, pp. 857-880.

- LANDES, D. S. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some Are So Rich and Some So Poor?* W.W. Norton, New York. Traduction française : *Richesse et pauvreté des nations*, Albin Michel (2000), Paris.
- LEFÈVRE, B. (2008), *Visión a largo plazo e interacciones "transporte – urbanismo", los excluidos en el éxito del BRT TransMilenio de Bogotá*, Ciudad y Territorio.
- LEMOINE, M., MADIÈS, TH. et PH. MADIÈS (2007), *Les grandes questions d'économie et de la finance internationales*, Editions de Boeck, Bruxelles.
- LÉON, P. (1976), *La conquête de l'espace national*, In: *Histoire économique et sociale de la France. Tome III*. F. Braudel et E. Labrousse (s.d.), Presses Universitaires de France, Paris, pp. 241-273.
- LIMÃO, N. and A.J. VENABLES (2001), "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade", *World Bank Economic Review* 15, pp. 451-479.
- MADIÈS, TH. et J.-C. PRAGER (2008), *Innovation et compétitivité des régions. Rapport du Conseil d'Analyse économique*, La Documentation française, Paris.
- MAGGIONI, M.A. (2004), "Principles for Promoting Clusters and Networks of SMEs", Document de treball 2004/6, Institut d'Economie de Barcelone, Universitat de Barcelona.
- MARTIN, P., MAYER, T. and M. THOENIG (2008), "Make Trade not War?", *Review of Economic Studies* 75, pp. 865-900.
- MARTIN, R. and P. SUNLEY (2002), "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?" *Journal of Economic Geography* 2, pp. 5-35.
- MARTIN, P. (2000), « A quoi servent les politiques régionales ? », *Economie internationale* 81, pp. 3- 19.
- MARTIN, P. (1999), "Public Policies, Regional Inequalities and Growth", *Journal of Public Economics* 73, pp. 85-105.
- MARTINEZ-VAQUEZ, J. and R.M. McNAB (2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development* 31, pp. 1597-1616.
- MAYSTADT, J.F. and Ph. Verwimp (2009), *Winners and Losers among a Refugee Hosting Population*, CORE Discussion Paper.

- MAYSTADT, J.-F. (2008), "Does Inequality make us Rebel? A Renewed Theoretical Model Applied to South Mexico", *HiCN Working Paper*, n° 41.
- MEISEL, N. and J. OULD AODIA (2008), *Is Good Governance a Good Development Strategy?* Agence Française de Développement, Paris.
- MITCHENER, K. J. and I. W. McLEAN (1999), "U.S. Regional Growth and Convergence, 1880-1980", *Journal of Economic History*. 59, pp. 1016-1042.
- MITCHENER, K. J. and I. W. McLEAN (2003), "The Productivity of U.S. States since 1880", *Journal of Economic Growth* 8, pp. 73-114.
- MILLS, E.S. (1967), "An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area", *American Economic Review* 57, pp. 197-210.
- MION, G. and P. NATICCHIONI (2009), "The Spatial Sorting and Matching of Skills and Firms", *Canadian Journal of Economics*, à paraître.
- MOKYR, J. (2002), *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- MORETTI, E. (2004), "Human Capital and Cities", In: J.V. Henderson and J.-F. Thisse (s.d.), *Handbook of Regional and Urban Economics. Cities and Geography*. Amsterdam, pp. 2243-2291.
- MORDUCH, J. (1995), "Income Smoothing and Consumption Smoothing", *Journal of Economic Perspectives* 9:3, pp. 103-114.
- OCDE (2007), *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, OECD, Paris.
- PEETERS, D., THISSE, J.F. et I. THOMAS (2002), *Modèles opérationnels de localisation des équipements collectifs*, In: G. Cliquet et J.-M. Josselin (s.d.), *Stratégies de localisation des entreprises commerciales et industrielles*, De Boek, Bruxelles, pp. 59-91.
- PERI, G. (2005), "Determinants of Knowledge Flows and their Effects on Innovation", *Review of Economics and Statistics* 87, pp. 308-322.
- PERROT, A. (2004), *Les effets des modes de gestion des services publics locaux*, In: F. Maurel, A. Perrot, J.-C. Prager, J.-P. Puig et J.-F. Thisse (s.d.), *Villes et Economie*, La Documentation française, Paris.

- PHILIPPE J.-P. (2007), *Transferts et déséquilibres macroéconomiques des économies ultramarines*, Agence Française de Développement, Paris.
- PLOEG, F. VAN DER and S. POELHEKKE (2008), "Globalization and the Rise of Mega-Cities in the Developing World", *CESIFO Working Paper*, n° 2208.
- POLLARD, S. (1981), *Peaceful Conquest. The Industrialization of Europe 1760-1970*, Oxford University Press, Oxford.
- PORTER, M. (2001), *Regions and the New Economics of Competition*, In: A.J. Scott (s.d.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policies*, Oxford University Press, Oxford, pp.139-157.
- PORTER, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- PORTES, R. and H. REY (2005), "The Determinants of Cross-Border Equity Flows", *Journal of International Economics* 65, pp. 269-296.
- PRAGER, J.-C. (2008), *Méthode de diagnostic du système d'innovation dans les régions françaises*, Direction Générale des Entreprises, Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi.
- PRAGER, J.-C. (2007), *Le management stratégique des grandes métropoles mondiales*, Agence pour la Diffusion de l'Information Technologique, Paris.
- PRAGER, J.-C. (2005), *Le management stratégique des régions européennes*, Rapport pour la Délégation à l'aménagement du territoire, Paris.
- PRUD'HOMME, R. (1996), "Managing Megacities. Cybergeog", Les Bonnes Feuilles du PIRVILLES, mis en ligne le 12 avril 1996, modifié le 31 mai 2007. URL : <http://www.cybergeog.eu/index305.html>.
- PUGA, D. (2002), "European Regional Policies in Light of Recent Location Theories", *Journal of Economic Geography* 2, pp. 373-406.
- PUGA, D. and A.J. VENABLES (1996), "The Spread of Industry: Spatial Agglomeration in Economic Development", *Journal of the Japanese and International Economies* 10, pp. 440-464.
- PUTNAM, R.D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

- RENARD, V. (2004), « Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers », In: F. Maurel, A. Perrot, J.-C. Prager, J.-P. Puig et J.-F. Thisse (s.d.) *Villes et Economie*, La Documentation française, Paris.
- RICE, P. and A. VENABLES (2003), "Equilibrium Regional Disparities: Theory and British Evidence", *Regional Studies* 37, pp. 675-686.
- ROBERT-NICOUD, F. (2008), "Offshoring of Routing Tasks and (de)industrialisation: Threat or Opportunity – and for whom?", *Journal of Urban Economics* 63, pp. 517-535.
- RODRIGUEZ, F. (2007), "Openness and Growth: What Have We Learned? United Nations department of Economic and Social Affairs", *DESA Working Paper*, n° 51
- RODRÍGUEZ-CLARE, A. (2005), "Microeconomic Interventions after the Washington Consensus", *Inter-American Development Bank, Research Department*, Working Paper, n° 524.
- RODRIK, D. (2006), "Goodbye Washington Consensus. Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature* XLIV, pp. 973–987.
- ROSENTHAL, S.S. and W.C. STRANGE (2004), "Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies", In: J.V. Henderson et J.-F. Thisse (s.d.) *Handbook of Urban and Regional Economics. Cities and Geography*. Amsterdam, pp. 2119-2171.
- SACHS, J.D. (2003), « Les institutions n'expliquent pas tout », *Finances & Développement*, pp. 38-41.
- SAXENIAN, A. (1994), *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- SCHOTT, P.K. (2004), "Across-product versus Within-product Specialization in International Trade", *Quarterly Journal of Economics* 119, pp. 647-678.
- SCOTT, A.J. (2002), "Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low and Middle-Income Countries", *Third World Quarterly* 23, pp. 137–161.
- SCOTT, A. J. and M. STORPER (2003), "Regions, Globalization and Development", *Regional Studies* 37, pp. 579-593.
- SEN, A. K. (1999), "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy* 10, pp. 3-17.

- SHLEIFER, A. and R.W. VISHNY (1999), *The Grabbing Hand*, Harvard University Press, Cambridge.
- SPULBER, D.F. (2007), *Global Competitive Strategy*, Cambridge University Press, Cambridge, MA.
- STORPER, M. (2009), "Regional Context and Global Trade", *Economic Geography*, à paraître.
- STEIN, E. and C. DAUDE (2002), *Longitude Matters: Time Zones and the Location of Foreign Direct Investment*, . Mimeo, Inter-American Development Bank.
- SÜDEKUM, J. (2008), "Convergence of the Skill Composition across German Regions", *Regional Science and Urban Economics* 38, pp. 148-159.
- TABELLINI, G. (2007), » Culture and institutions », *CEPR Discussion Paper*, n° 6589.
- THISSE, J.-F., WASMER, E. et Y. ZENOU (2003), « Ségrégation urbaine, logement et marchés du travail », *Revue française d'Economie* 47, pp. 84-129.
- TINBERGEN, J. (1962), *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*, Twentieth Century Fund, New York.
- TIOLE, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- VENABLES, A.J. (2003), "Winners and Losers from Regional Integration Agreements", *The Economic Journal* 113, pp. 747-761.
- VERDON, J. (2003), *Voyager au Moyen Age*, Editions Perrin, Paris.
- WILLIAMSON, J. (1965), "Regional Inequality and the Process of National Development", *Economic Development and Cultural Change* 14, pp. 3-45.
- ZENOU, Y. (2009), *Urban Labor Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ZENOU, Y. (2004), *Les inégalités dans la ville*, In: F. Maurel, A. Perrot, J.-C. Prager, J.-P. Puig et J.-F. Thisse (s.d.), *Villes et Economie*, La Documentation française, Paris.

Publications

Les titres de la collection Notes et Documents
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents
series are available on line at :*

<http://recherche.afd.fr>

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2005)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas : A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey : Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs (2005)

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries : Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training : a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid : Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)
Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)
- N° 29 :** *Financing Development : what are the Challenges in Expanding Aid Flows? (2006)*
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006, 1^{ère} édition)
(2008, 2^{ème} édition)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)
Inequalities and Equity in Africa (2007)
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)
Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming) (2007)
- N° 34 :** La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2007)
- N° 35 :** *Migration and Development : Mutual Benefits? Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006 (2007)*

- N° 36 :** *Successful Companies in the Developing World (2007)*
- N° 37 :** Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux (2007)
- N° 38 :** *Migration in post-apartheid South Africa Challenges and questions to policy-makers (2008)*
- N° 39 :** Chine : investir dans la maîtrise de l'énergie (2008)
- N° 40 :** Nouvelles formes d'apprentissage en Afrique de l'Ouest (2008)
Towards Renewal of Apprenticeship in West Africa (2008)
- N° 41 :** La formation professionnelle au cœur des politiques de développement (2008)
- N° 42 :** Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier (2008)
Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism (2008)
- N° 43 :** La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels (2008)
- N° 44 :** Tunisie : financer la maîtrise de l'énergie
Actes de la conférence internationale, Hammamet (Tunisie), 2007 (2008)
- N° 45 :** Précis de réglementation de la microfinance (2009)

Qu'est-ce que l'AFD ?

www.afd.fr

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outre-mer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2009
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - www.afd.fr

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 77300 - Fontainebleau

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Juin 2009
Dépôt légal : 2^{ème} trimestre 2009