

Quatrième congrès de l'AFEP
2, 3 et 4 juillet 2014, Paris - ENS Cachan

**APPORTS ET CONTROVERSE A PROPOS DES POLITIQUES ECONOMIQUES
TERRITORIALES**

Denis Carré

Chercheur associé EconomiX, CNRS-Université de Paris Ouest, Nanterre La Défense
E-Mail : denis.carre@u-paris10.fr

Nadine Levratto, chercheur CNRS

EconomiX, CNRS-Université de Paris Ouest, Nanterre La Défense
Centre d'Etudes de l'Emploi
Kedge Business School.
E-mail : nadine.levratto@u-paris10.fr

Résumé

Les débats sur la pertinence de la politique des Pôles de Compétitivité d'un côté, sur l'impact de la stratégie de développement économique du « Grand Paris » de l'autre, nous paraissent offrir des éléments particulièrement adaptés à une analyse critique de la « pensée standard » à l'intersection de l'économie industrielle et régionale. Elle considère en effet que cette politique des PdeC est peu efficace et qu'alternativement la politique infrastructurelle du « Grand Paris » devrait produire des effets bénéfiques. On discute ici de la relation supposée entre concentration géographique des entreprises et économies d'agglomération, de l'hypothèse structurelle sous-jacente et de la question corrélative des implications en matière de politique économique territoriale.

Mots clés : territoire, agglomération, politique des pôles de compétitivité, politique du « Grand Paris »

Apports et controverses à propos des politiques économiques territoriales

1 Introduction

Depuis le développement de l'évaluation des politiques publiques instauré par le décret du 22 janvier 1990 du Premier ministre Michel Rocard et la redéfinition du périmètre de l'action de l'État (Rapport PICQ, l'État en France, 1994), l'évaluation des politiques publiques fait partie des domaines dans lesquels l'innovation organisationnelle produites par les « nouveaux managers publics » a été particulièrement intense. Elle s'appuie sur plusieurs outils, tels que le contrôle Parlementaire et la transparence du budget garanties depuis l'entrée en application de la Loi organique relative aux lois de finances en 2006 sur des règles de performance. Ces exercices s'inscrivent dans la logique d'un Etat stratège ayant vocation à favoriser, par les infrastructures et les capacités compétitives, le développement du niveau de vie et du bien-être de la population

Parallèlement, et dans l'objectif de réduire les dépenses publiques, les aides et subventions directes aux entreprises ont été remplacées par de multiples formes d'exonérations, la dépense budgétaire privilégiant désormais des projets collectifs visant à transformer des sous-ensembles localisés du tissu productif. La politique des Pôles de Compétitivité (ci-après notée PdeC) et la stratégie de développement économique du « Grand Paris » sont emblématiques de ce type de d'action publiques et d'évaluation.

La Politique des Pôles de Compétitivité (Datar, 2004 ; Jacquet, Darmon, 2005) vise à inciter des entreprises, grandes et petites, à développer, avec des centres de recherches, localisés sur un même territoire, des coopérations en matière de recherche –innovation. Il s'agit par là de mieux valoriser les ressources locales et d'accélérer la mise sur le marché de nouveaux produits et procédés. La Politique du Grand Paris a, quant à elle, pour objectif économique de mieux valoriser les ressources concentrées sur le territoire francilien en favorisant, entre autres, la concentration et la spécialisation de nouvelles entreprises et de nouveaux acteurs de la recherche sur des territoires stratégiques (Prager, 2013). Cette dynamique repose fondamentalement sur une politique d'aménagement et d'infrastructures de transport.

Politique des Pôles de Compétitivité et Politique du Grand Paris s'appuient sur le principe que l'agglomération des ressources (concentration, densité) est le facteur essentiel d'efficacité économique. Elles divergent toutefois sur les hypothèses sous-jacentes concernant les conditions de réalisation de ces économies d'agglomération.

A l'origine des effets d'agglomération on trouve principalement la dimension des marchés, la qualité des « facteurs », notamment du travail, la circulation de l'information et, plus largement, la densité des échanges et interactions entre les acteurs économiques. L'économie « standard » en déduit que la concentration et la spécialisation des ressources économiques et technologiques suffisent à produire de l'efficacité économique. La juxtaposition géographique des acteurs économiques, technologiques, etc. serait ainsi suffisante pour produire des économies externes d'agglomération. De cette vision « accumulatrice » résulte une critique en règle de la Politique des PdeC jugée non pertinente, voire inutile (Duranton et al. 2007 ; Duranton, 2008). Au contraire, les investissements en infrastructures qui se trouvent au cœur de la politique du Grand Paris sont jugés extrêmement efficaces. Ils seraient en effet susceptibles d'induire de nouvelles localisations et concentrations (hypothèse de mobilité des entreprises) à l'origine d'un niveau d'agglomération supérieur et donc, de gains d'efficacité (Société du Grand Paris¹, 2012).

L'objet de cet article est de mettre en évidence les tensions qui existent entre ces deux domaines de l'action publique. Elles recouvrent les difficultés à penser l'entreprise comme acteur territorialisé. Grâce à la mise en relief de la complexité de la relation entre l'organisation de l'économie des territoires d'une part et la performance de l'autre nous ferons apparaître la faiblesse conceptuelle des schémas d'évaluation qui reposent sur un lien direct et univoque entre agglomération et efficacité.

Après avoir rappelé les lignes essentielles de la politique du Grand Paris et les questions qu'elle soulève quant à sa mise en œuvre et son évaluation (Section 2), nous nous appuyons sur la politique des pôles de compétitivité pour éclairer les enjeux liés à la transformation de l'espace francilien. La section 3 reprend les analyses critiques à propos des politiques de clusters inspirées par la lecture « standard » des mécanismes d'agglomération et de l'intervention publique. La section 4 conteste cette lecture standard en insistant sur le comportement des acteurs et, notamment, des entreprises. La conclusion fait le point des limites des modalités d'évaluation de ces politiques reposant sur la construction d'indicateurs de performance de nature essentiellement quantitative qui placent la productivité des entreprises au cœur de l'analyse.

2 Le Grand Paris, l'agglomération à tous les sens du terme

« Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la Région Capitale (Article 1 de la loi sur le Grand Paris). Il

¹ Une partie des Auteurs cités ci-dessus sont également membres du Conseil Scientifique du Grand Paris. Il nous paraît intéressant de mettre en parallèle leurs articles et les comptes rendu du CS présidé par JF Thisse

visé à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. Les collectivités territoriales et les citoyens sont associés à l'élaboration et à la réalisation de ce projet. Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État.

Ce réseau s'articule autour de contrats de développement territorial définis et réalisés conjointement par l'État, les communes et leurs groupements. Ces contrats participent à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuent à la maîtrise de l'étalement urbain. Le projet du Grand Paris favorise également la recherche, l'innovation et la valorisation industrielle au moyen de pôles de compétitivité et du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay, etc.

Ce projet intègre un objectif de croissance économique afin de soutenir la concurrence des autres métropoles mondiales.

La stratégie économique développée (Source : Société du GP, Le dossier du maître d'ouvrage 2010 le Réseau de transport, débat public) s'appuie sur le développement et la mise en réseau de pôles d'excellence ou *clusters* à vocation mondiale, spécialisés dans des activités d'avenir liées à l'innovation dans l'industrie et les services, en réponse à la sous-valorisation chronique des ressources scientifiques et technologiques (près de 40% des ressources nationales en R&D).

Le projet du Grand Paris propose de définir des stratégies pour les territoires qui créeront des identités fortes, visant à renforcer les performances économiques, environnementales, sociales et en termes de déplacement. Chacun de ces pôles de développement doit acquérir une visibilité internationale et faire référence parmi les grands compétiteurs mondiaux. La concentration économique et le potentiel d'innovation permettront d'atteindre cette taille.

Tableau 1 : Evaluation (en milliards d'euros)

Scénarios	Pas d'emplois Supplémentaires*	115 000 emplois supplémentaires*	315 000 emplois supplémentaires*
Externalités d'agglomération	0,8	7,5	18,7
Valorisation des nouveaux emplois	0	14,3	38,9
Effets de réallocation spatiale de l'emploi	7,2	7,2	4,3
Total avantages « non classiques »	8,0	29,0	61,9
Total avantages	39,4	73,5	102,9

* par rapport à la situation sans projet

Sources : Avis du conseil scientifique sur l'évaluation socioéconomique du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris présentée dans le projet de dossier d'enquête publique du tronçon To (Pont de Sèvres – Noisy-Champs) ; 25 octobre 2012

Le tableau 1 résume les évaluations des avantages obtenus par ce projet selon 3

scénarios distingués en fonction des emplois supplémentaires. Les avantages « classiques » sont ceux essentiellement tirés des gains de temps résultant des transports (infrastructures, régularités, etc).

Les externalités d'agglomérations sont directement associés à l'accroissement de la densité en emploi, « la valorisation des nouveaux emplois » aux déplacements au sein de la région vers les zones stratégiques et enfin « la réallocation spatiale » aux transferts des régions de Province vers l'Ile-de-France. Les gains résultent de l'accroissement de la productivité du travailleur relocalisé en Ile de France.

Les investissements en transport visent à relier les territoires stratégiques qui connaîtraient alors une attractivité accrue et en conséquence un processus de concentration qui devrait amplifier les externalités d'agglomération. L'hypothèse intermédiaire fixe ainsi à 7,5 milliards d'euros ces économies d'agglomération supplémentaires.

Les relations de causalité sous-jacentes au couple agglomération-croissance au cœur de la politique du Grand Paris reposent sur deux mécanismes essentiels (Baumont, Carré, 2012). En premier lieu, la concentration est un facteur de croissance (Martin et Ottaviano, 2001) ; en second lieu, une structure spatiale multipolarisée est un schéma efficace d'organisation des facteurs de croissance sous certaines conditions liées aux ressources productives localisées et aux interactions (Prager et Thisse, 2010)². Ces hypothèses reposent donc sur une relation simple associant degré de concentration et mécanismes de production de valeur ajoutée. Si l'on se situe dans cette seule perspective³, cette politique s'inscrit parfaitement dans le cadre standard dans lequel les firmes, par essence, auront intérêt à rejoindre ces territoires dans lesquels elles bénéficieront d'un surplus de productivité d'autant plus grand qu'elles seront parmi les plus productives (le facteur de dilatation « D », Combes et *al.*, 2009).

Il ne s'agit pas ici de résumer les débats sur ce projet (Cf. réseau social Grand Paris) qui concernent finalement assez peu la question de l'évaluation de la valeur ajoutée supplémentaire qu'il engendrerait à termes. Cependant, il est très largement admis (Prager, 2013) que l'évaluation de l'impact des investissements, élément nécessaire à la mise en œuvre de toute politique publique, demeure un exercice très complexe pour ce type de très grand projet. Dans leur recension de la littérature sur les effets d'agglomération et la croissance des territoires, Combes et Lafourcade (2012) rendent compte des difficultés techniques causées par les problèmes d'endogénéité et de causalité circulaire dans l'estimation des points de PIB supplémentaires liés à une agglomération croissante.

² La réalité de l'organisation multicentrique du territoire francilien est bien illustrée par Guillain et al, 2006 et Baumont, Boiteux-Orain, 2006.

³ On laisse de côté entre autres la question de la mobilité des activités et des emplois.

Le lien entre le territoire et la dynamique des firmes qui est aujourd'hui au cœur de nombreux débats⁴ est également essentiel à la compréhension des mécanismes qui soutiennent la politique du Grand Paris et les effets à en attendre. Cependant, si les avantages de l'agglomération parisienne ont été maintes fois soulignés par la Société du Grand Paris et les rapports préalables à sa création et par des travaux portés par l'IAU Ile-de-France et le CROCIS, la forte concentration de moyens et d'acteurs à l'origine de l'avantage compétitif est également l'un des points faibles de ce territoire. Elle est en particulier génératrice d'un défaut de coordination (Carré, Levratto, 2012) sans doute plus marqué que dans les autres régions (Région Ile-de-France, 2011 ; Claudel et *al.*, 2010 ; Brouillat, Lung, 2010). On peut alors se demander si le supplément de concentration impulsé par le programme économique du Grand Paris suffira à favoriser le « développement d'une véritable communauté économique ». Plus spécifiquement, on peut également craindre que cette politique d'attractivité se traduise aussi par des phénomènes d'éviction (Combes et *al.*, 2009) dont il convient de rediscuter (Baldwin, Okubo, 2006) ?

Pour éclairer ces questions, il convient d'apprendre des politiques semblables mises en œuvre dans le passé. De ce point de vue, la référence à la politique des pôles de compétitivité également fondée sur une logique d'agglomération et de coopération entre acteurs est porteuse d'enseignements. Elle permet en effet d'éclairer les points nodaux à prendre en compte pour éclairer les décideurs publics sur le Grand Paris et l'évaluation de ses effets.

3 La politique des pôles de compétitivité : contexte et principes

Le label « pôle de compétitivité » est attribué par une décision du Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT). L'appel à projet de septembre 2004 a conduit à une centaine de propositions et a débouché, après sélection, en juin 2005 sur la labellisation, par le CIACT de 67 projets⁵. Quatre critères ont été déterminants dans cette sélection : une stratégie de développement cohérente, une visibilité internationale suffisante, un partenariat entre acteurs et une capacité à créer des synergies en matière de R&D⁶. On trouvera sur le site de la DIACT⁷ une information relativement détaillée à la fois sur l'ensemble du dispositif et sur chaque pôle à travers son « tableau de bord ».

Vecteur de projets collectifs en matière de R&D, chaque pôle regroupe, sur un espace délimité, à la fois des grandes entreprises, des PME et des centres de recherche et de

⁴ L'Assemblée des Communautés de France à travers ses différentes manifestations (la prochaine convention nationale de l'intercommunalité place ce thème au cœur des débats) et publications (Carré Levratto, 2013) s'est emparée de cette problématique. Par ses opérations de financement et les publications de l'Institut pour la Recherche, la Caisse des Dépôts et Consignations est également leader sur ce sujet.

⁵ Depuis cette date, 4 nouveaux projets ont été retenus.

⁶ Pour une « introduction » à la connaissance des mécanismes de constitution des projets de pôles, Fekrane, 2006

⁷ (<http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique36>)

formation. La recherche collective constitue le cœur de l'activité de ces pôles ; elle repose, elle-même sur le montage de projets de recherche – innovation. Pour être qualifié de collaboratif et donc pour être éligible au FUI (Fonds Unique d'Intervention) et aux exonérations fiscales, un projet de R&D doit associer au moins deux entreprises, dont une petite, et un laboratoire public ou privé, un établissement d'enseignement supérieur ou un organisme concourant aux transferts de technologies.

Chaque pôle est représenté et animé par une structure juridique propre (une association le plus souvent) dans laquelle figurent industriels et chercheurs mais également des représentants des collectivités territoriales concernées. Cette structure est en particulier chargée d'assurer l'animation, la communication et la coordination et première sélection des projets de recherche avant d'être soumis aux structures de financement (appels à candidature pour le financement).

Les avantages financiers conférés aux programmes associés aux pôles consistent en des exonérations fiscales et allègement de charges pour les entreprises localisées dans les zones définies, des crédits d'intervention pour soutenir les projets de R&D et des interventions « préférentielles » de la part d'organismes comme l'ANR ou OSEO et enfin des soutiens en provenance des collectivités locales.

Lors de sa mise en œuvre, cette politique répondait à une double préoccupation et reposait sur un ensemble de constats. Il s'agissait d'accélérer les processus d'innovation en favorisant la recherche coopérative, la mise en relation de l'ensemble des partenaires et en particulier en rapprochant GE, PME et centres de recherches. Les appels à projets d'innovation, qui constituent le cœur de cette politique imposent en effet une réponse collective impliquant obligatoirement ces trois catégories d'acteurs.

Cette politique était partie des constats d'une insuffisante coopération en particulier au niveau local (Blanc, 2004 ; Gallois, 2012), des bienfaits de cette stratégie de la « triple hélice » (Etzkowitz, Leydesdorff, 2000), des expériences venues d'ailleurs et de l'échec relatif des politiques « technopolitaines », du moins du fait d'insuffisantes coopération en raison (non explicité en tant que telle) d'absence d'outils d'incitation. En d'autres termes, la contiguïté géographique de ces différents acteurs ne se traduisait pas par un surcroît significatif de recherches collaboratives pour nombre de ces expériences.

4 « La Politique des Pôles de Compétitivité : que peut-on en attendre ? »⁸

Cette section reprend les enseignements d'un ensemble de travaux universitaires et institutionnels qui développent un ensemble de critiques autour de deux thèmes relatifs à l'inutilité cette politique. La politique des pôles de compétitivité serait d'abord inefficace car

⁸ titre du rapport du CEPREMAP

les analyses statistiques ne permettent pas de mettre en avant des performances supérieures pour les entreprises ayant bénéficié de ces soutiens. Elles seraient aussi inappropriées car l'État ou ses représentants en région possèderaient une capacité limitée à repérer les entreprises et les domaines porteurs de croissance et de compétitivité.

4.1 Des politiques inutiles et inefficaces

Depuis une vingtaine d'années la Nouvelle Économie Géographique a contribué à l'élaboration d'une théorie sur les phénomènes de polarisation des activités économiques en particulier l'émergence des métropoles qui repose sur l'existence de rendements d'échelle externes ou d'agglomération croissants et la réduction des coûts de transport (Krugman, 1991). De ces relations résulte l'avantage donné à la concentration géographique de l'activité économique.

Ces éléments ont fait l'objet d'un grand nombre d'analyses empiriques sur les différences de productivité en fonction de la concentration et densité des territoires, (Mélo et *al.*, 2009). Les travaux récents sur les territoires français montrent ainsi que les zones d'emploi (Barbesol, Briant, 2008 ; Martin *et al.*, 2010) ou les concentrations d'activités sont les plus fortes, les niveaux de productivité sont également les plus élevés. Cette surproductivité des grandes concentrations (Combes et *al.*, 2009), des grands espaces métropolitains reflèterait les capacités supérieures des firmes à exploiter l'ensemble des économies d'agglomérations.

Dans la lignée de ces analyses, un premier rapport (Duranton et *al.*, 2007) puis plusieurs publications scientifiques (Martin, Meyer, Maynerie, 2011) ont mis en évidence l'absence d'effet sur les performances des entreprises ayant bénéficié des politiques de « clusters » (SPL et pôles de compétitivité) visant à favoriser le développement de concentration d'activités plus efficaces.

Comme le soulignent les Auteurs⁹, leurs conclusions se situent à « contre-courant de l'enthousiasme que suscitent ces politiques (de clusters) ». Elles sont tirées à la fois de traitements économétriques et d'une réflexion plus globale sur le principe même de ces politiques. Ils s'examinent tout d'abord la répartition spatiale des entreprises industrielles. Les tests indiquent que le degré de spécialisation locale agit positivement sur la productivité des firmes; les résultats positifs en tendance sont toutefois relativement modestes. Ils comparent ensuite la productivité des entreprises appartenant à un Système Productif Local¹⁰ (dorénavant SPL) au regard de celles n'y appartenant pas. Compte tenu des

⁹ il s'agit des auteurs du rapport du CEPREMAP, Duranton, Meyer, Martin et Maynerie et des articles et ouvrages universitaires

¹⁰ Depuis 1997, la DIACT a soutenu une centaine de SPL. Un SPL est une concentration spatiale de PME en général et qui développent des actions collectives. L'objectif de cette politique est de renforcer les entreprises et les territoires.

résultats statistiques obtenus, les Auteurs sont amenés à s'interroger sur le bien fondé de cette politique et par analogie sur celle des pôles de compétitivité.

Nous laissons de côté les questions techniques relatives à la mesure économétrique des différences de productivité entre les entreprises localisées¹¹ au sein des SPL et celles n'y appartenant pas. L'analyse porte sur trente-neuf SPL et un peu plus de 400 entreprises. Le tableau 2 fixe les valeurs moyennes pour cet échantillon et les données de comparaison.

Tableau 2 - Caractéristiques des entreprises membres ou non d'un SPL
(moyenne 1996 – 2004)

	hors SPL	SPL
Valeur ajoutée	6054	11087
Employés	124	235
Capital	7589	15081
Intensité capitalistique	37 / 61,2*	40 / 64,2*
Productivité du travail	41,3 / 48,8*	40 / 47,2*
Productivité du capital	/ 0,80*	/ 0,74*
Exportations	7617	10192

* rapport des valeurs moyennes

Afin d'éliminer le biais introduit par la seule comparaison des performances des entreprises de ces deux groupes, la démarche consiste à comparer les différences de résultats entre les entreprises passées par le SPL et les autres (approche dite des « différences - de différences »). Les résultats indiquent qu'entre 1996 et 2004, si les entreprises qui décident d'entrer dans les SPL ne sont pas statistiquement différentes des autres (en termes de productivité globale des facteurs), en revanche, entrées, elles tendent à décrocher. Toutefois, après élimination de l'appartenance à des territoires, en tendance caractérisés par une productivité pour un même secteur, plus faible, il n'y a quasiment plus de différence ; le statut de membre n'est donc associé à aucun effet significatif.

4.2 L'incapacité de l'État à faire les bons choix productifs

Les propos de Gilles Duranton¹² à l'occasion d'une interview accordée à La Gazette des Communes (4 février 2008, n° 1919) nous paraissent particulièrement bien résumer la position de ces Auteurs quant à la pertinence globale de ces politiques et la capacité des pouvoirs publics de mener de telles politiques. L'extrait suivant résume la pensée de ces auteurs sur la politique des pôles de compétitivité et ses limites :

G.D. : ... en France, les pôles de compétitivité ont été vendus comme une façon d'améliorer l'efficacité de l'aménagement du territoire, ce qui constitue une forme de révolution, du moins dans le discours.

¹¹ Les entreprises situées dans un SPL sont celles qui sont effectivement membres de la structure (association par exemple) et non celles qui sont seulement localisées sur la zone d'emploi concernée.

¹² Publié le 11/09/2009

Ils (les PdeC) peuvent être instrumentalisés par les hommes politiques qui peuvent décider de manière extrêmement précise les destinataires des fonds publics, en localisant le territoire et l'industrie qui en bénéficient.

Quand on double la spécialisation d'un territoire donné, on sait que cela engendre des gains de productivité de l'ordre de 2% à 3%. Il faudrait donc une réorganisation substantielle des activités économiques pour que les gains ne soient pas triviaux.

Q. : Enfin, à la question « Que pensez-vous de l'initiative de la Commission européenne de créer des clusters de taille mondiale en Europe ? »

G.D. : ... De plus, les hommes politiques ou les fonctionnaires ne connaissent pas par avance les secteurs ou les projets qui vont réussir.

Nous rappelons brièvement les modalités concrètes de construction de ces politiques avant, dans la section suivante, de revenir sur le point central de notre critique soit la question des économies d'agglomération.

Tout d'abord, la construction de ces politiques publiques (DATAR, 2004) nous paraît significativement différente de celle énoncée ci-dessus. Si bien sûr, la définition de ces politiques revenait bien aux pouvoirs publics, en revanche les SPL, les Pôles de Compétitivité puis les « grappes » ont été retenus à partir de projets répondants à des appels d'offre et de fait largement inspirés par « le bas ».

Par ailleurs, les entreprises n'ont pas été choisies par les pouvoirs publics mais selon le processus suivant ; les « animateurs » cherchent essentiellement à provoquer des « entrées ». Plus précisément, ils visent à intégrer d'une part le plus grand nombre d'entreprises potentiellement concernées d'autre part à inciter les entreprises constitutives à développer des actions de coopération, de partage de moyens, etc...

De même, en ce qui concerne la Politique des PdeC, il s'agit de décisions d'entreprises qui considèrent la démarche comme suffisamment positive. Par ailleurs, ces pôles, pour la majorité d'entre eux, sont animés, coordonnés, impulsés par les grandes entreprises. La politique d'innovation est construite par ces grands groupes.

Ces remarques conduisent donc à fortement relativiser le rôle de l'État et de cette soi-disant « politique centralisée ». Elle est en fait largement construite et menée par les différents partenaires locaux parmi lesquels les grandes entreprises, les centres de recherche publique ou, bien dans certains cas, des entreprises de plus petite dimension. Les institutions publiques ou socio-économiques locales peuvent accompagner ces pôles entre autres par l'intermédiaire de soutiens financiers complémentaires aux financements publics. Et de fait, cette remarque « de principe » (même si elle correspond aux règles restrictives fondamentales de l'intervention économique locale) sur l'insuffisante information de la part

de l'État en matière de choix de « bons » secteurs et de « bons » territoires, nous paraît excessive à l'épreuve des modalités de construction et de mise en œuvre de ces politiques.

5 Les pôles de compétitivité : une réponse institutionnelle à un défaut de coopération

Le motif central justifiant ces politiques porte sur l'insuffisante coopération entre les entreprises et les autres acteurs économiques et technologiques du territoire. Nous montrons que cette situation ne tient pas à une insuffisante concentration d'entreprises ou à l'absence de zones d'emploi spécialisées mais plutôt à la transformation d'atouts potentiels en stratégies et actions effectives. Ce constat va à l'encontre de l'hypothèse standard qui considère l'existence d'une corrélation entre niveau de concentration ou de spécialisation et productivité. Contester cette hypothèse revient à mobiliser différentes approches qui considèrent que le comportement des firmes n'est pas mécaniquement induit par l'organisation des systèmes productifs territoriaux (51). Nous insisterons alors sur les conditions de coopération des firmes (52).

5.1 Proximité, densité et comportement des entreprises

Evoquer les performances des systèmes locaux de firmes renvoie aux notions d'externalités, résultats réels ou latents de la concentration spatiale de firmes. Les externalités de type Marshall - Arrow – Romer correspondent à des gains d'efficacité d'autant plus importants que le degré de spécialisation augmente. Celles de Jacobs, reposent sur l'idée que les interactions entre firmes sont d'autant plus importantes que les activités localisées à proximité sont diversifiées. Dans l'un et l'autre cas, la densité urbaine est vue comme un facteur favorable à l'intensification des échanges inter-firmes et, par conséquent, à la performance¹³.

Cette relation entre agglomération et urbanisation d'une part et performance des firmes et des territoires de l'autre n'est pourtant pas aussi mécanique. Elle appelle une articulation logique éminemment plus complexe entre l'organisation de l'économie des territoires et leur performance.

Cette posture critique vis-à-vis de la relation entre concentration spatiale et performance s'inscrit dans la lignée des débats entre économistes industriels (Caves, 2007 ; Tirole, 1993) sur le déterminisme des structures sectorielles sur les performances des firmes. Ces débats s'inscrivent autour de la question de la complexité du jeu entre l'acteur et le système et l'existence des degrés de liberté (Crozier, Friedberg, 1977).

¹³ Ces hypothèses sont à rapprocher de celle de Capello et Nijkamp (1995), qui pose l'existence d'une relation positive entre le degré de connectivité économique et les performances des firmes, reprenant la proposition de Granovetter (1994) : « Le principe général serait qu'un acteur dont le réseau pénètre le plus grand nombre de domaines (institutionnels) adéquats, obtiendra un avantage énorme ».

Il ressort en effet que l'on ne peut se satisfaire totalement d'une démarche qui fait l'hypothèse que les comportements individuels sont la traduction mécanique des structures, ici la densité des connexions potentielles, et du degré de spécialisation ou de diversification des activités économiques régionales. Les mécanismes microéconomiques sur lesquels reposent les interrelations génératrices d'externalités impliquent alors l'adoption de comportements spécifiques de la part des firmes.

En d'autres termes, pour reprendre le propos de Barça (2003), à un niveau d'agglomération donné correspondent des externalités d'ampleur variable. A cela, il y a différentes raisons. D'abord, une partie des externalités n'est pas mécaniquement induite par la seule localisation (Johansson, 2005) mais nécessite leur activation (les échanges d'informations par exemple). Ensuite, les capacités de coopération diffèrent selon les territoires, leurs structures et leur organisation (Séri, 2003).

Cette perspective critique de la relation entre les structures et les performances rejoint la problématique de l'économie de proximités qui s'interroge sur la juxtaposition d'acteurs sur un même territoire comme facteur facilitant les coopérations dont résulte un surcroît d'efficacité. Sans pour autant rejeter une telle hypothèse, l'économie de proximités considère que cet enchaînement ne va pas de soi. C'est pourquoi les auteurs qui s'y rattachent (entre autres Pecqueur, Zimmerman, 2004) distinguent la proximité géographique de la proximité organisationnelle. La première n'induit pas forcément une proximité organisationnelle tandis que la proximité organisée n'implique pas nécessairement la proximité géographique (Zimmermann, 2008).

Puisque proximité géographique et proximité organisée ne vont pas nécessairement de pair, il importe de chercher quels sont les facteurs ou conditions susceptibles de concourir à cette organisation ; un retour vers certaines théories de la firme est nécessaire pour fournir des éléments de réponse aux deux questions : Pourquoi coopérer ? Et à quelles conditions ?

5.2 Les conditions aux interactions

Différentes conditions encadrent l'effectivité de la relation entre concentration des activités et performance des territoires.

Une première série de travaux souligne que l'agglomération de firmes favorise la croissance locale à condition que les activités en présence entretiennent des liens techniques ou commerciaux. Ainsi, s'inspirant d'approches relatives aux stratégies des firmes¹⁴, Boschma et Lammarino (2009) développent une grille d'analyse de la spécialisation des régions italiennes plus complexe que l'habituelle vérification de la corrélation entre dynamique économique et concentration des acteurs. En désagrégeant les activités, ils montrent que les territoires qui accueillent des activités « reliées » seraient plus performants que les territoires

14 Voir Rumelt (1974) pour une présentation des travaux précurseurs dans ce domaine.

spécialisés. Ce résultat n'est pas sans rappeler la notion de filière ou de système régional de production au sens où les synergies internes provenant des complémentarités de compétence entre secteurs provoquent un effet propice à la croissance de l'ensemble de la région. Un travail consacré aux zones d'emploi italiennes (Paci et Usai, 2008) étaye ces réserves sur l'exercice d'effets de coopération conditionnés par la juxtaposition ou le rapprochement des acteurs. Les auteurs y détectent un impact positif des externalités de diversité et un effet négatif des externalités de localisation sur la croissance au sein d'un même secteur. L'intérêt de ce texte est de pointer la variété des cas de figures possibles selon la nature des activités et des secteurs. En particulier, nombre d'activités qualifiées de « résidentielles » connaissent des dynamiques de développement qui échappent à toute logique d'agglomération.

La deuxième série de conditions nécessaire à l'effectivité des économies d'agglomération et de localisation porte sur les interactions entre firmes (Bourdeau-Lepage, Huriot, 2009). Il faut en particulier qu'elle occupe une position spécifique du point de vue de l'information qu'elle émet et/ou reçoit et, par extension, de l'activité qu'elle mène. Trop de similitude avec le comportement et les choix de ses voisins limiterait l'intérêt à coopérer tandis que trop de différence¹⁵ interdirait l'exercice de synergies et complémentarités (Nooteboom, 2002). Toute agglomération ne porte donc pas en elle-même le germe d'une dynamique de croissance accrue.

D'autres mécanismes micro économiques et sociaux participent à enclencher des rapprochements ou, alternativement, à constituer des obstacles. On fait référence ici entre autres à l'impact de la confiance (Dupuy, Torre, 2000), de la réputation ou encore des asymétries dans l'établissement de coopérations¹⁶. Interviennent également dans ce registre les choix stratégiques, les modèles d'organisation et les contacts entre agents qui peuvent résulter de défauts du système prenant la forme de phénomènes « X-inefficients » (Leibenstein, 1966) ou d'imperfections de l'information.

¹⁵ L'Auteur considère que la firme ne dispose pas nécessairement de l'ensemble des informations nécessaires à son adaptation. Cette « myopie organisationnelle » implique la recherche, à l'extérieur de la firme, des informations complémentaires, soit dans des firmes disposant de ressources complémentaires par rapport à celles dont elle dispose. L'hétérogénéité est donc impliquée, hétérogénéité toutefois bornée comme on le verra ci-dessous. Et cette stratégie de captation de l'information peut donner lieu au développement de coopérations, d'insertion dans des réseaux. Cette approche fournit donc des éléments d'interprétation aux stratégies de coopération. Si l'hétérogénéité des firmes ne constitue pas une caractéristique nécessaire au développement de relation de coopération, en revanche nombre de coopérations reposent bien sur l'exploitation de complémentarités. La question est alors d'en définir ou repérer ou délimiter les domaines. La réponse à cette question peut être résumée à travers un double principe justifiant le développement d'interactions à savoir un intérêt complémentaire (information, connaissance, ressource) et une capacité de compréhension réciproque. C'est d'une autre manière ce que Nooteboom (2002) appelle la « distance cognitive » et qui correspond au point d'équilibre entre l'apport d'une information connue, peu pertinente puisque largement connue mais aisée à intégrer et celui d'une information nouvelle, plus pertinente mais plus délicate à prendre en compte.

¹⁶ On pourrait aussi revenir au territoire à travers différentes hypothèses telles celle de Storper (1995) fondée sur l'approche conventionnaliste ou de Vicente (1999) sur la diversité des formes de coordination.

Enfin, nombre de travaux (Audretsch *et al.*, 2007) insistent également sur le rôle du territoire dans la dynamique des entreprises et plus particulièrement là sur le rôle des institutions locales, la politique locale ou encore les modalités d'organisation et d'aménagement. Ce peut aussi être l'existence de ressources technologiques spécifiques, dédiées, susceptibles de justifier la recherche de localisation à proximité. C'est aussi des « facteurs plus invisibles » (Doeringer *et al.*, 1987), la qualité des liens socio-économiques, du capital social, des « conventions spécifiques » (Storper, 1995).

En définitive, si agglomération et urbanisation peuvent constituer des conditions permissives d'un supplément de croissance à l'échelle d'un territoire, ces conditions ne suffisent pas nécessairement à atteindre cet objectif. Les risques d'engorgement qui accompagnent l'augmentation du nombre d'opérateurs et d'acteurs sur un territoire donné et les modalités d'activation de la coopération mises en œuvre conditionnent en effet la coordination des acteurs.

6 Conclusion

Ce travail avait pour objectif de montrer que pour des motifs à la fois analytiques et empiriques, l'efficacité des territoires ne peut pas être mécaniquement associée à des configurations organisationnelles spécifiques. Sur le plan analytique, les phénomènes d'agglomérations impliquent pour partie des décisions spécifiques et des comportements effectifs en matière de coopération. Or, pour nombre de motifs, certains acteurs, par volonté, ignorance ou incapacité, n'envisagent pas d'adopter une telle stratégie. Le caractère stratégique de cet arbitrage est souvent ignoré par les évaluations *ex ante* et *ex post* des politiques de compétitivité des territoires qui reposent sur des hypothèses comportementales univoques « en moyenne » respectées par les différents acteurs sur les différents territoires.

Nous avons montré que les effets positifs à attendre de l'agglomération ne relèvent en rien d'une pure mécanique. Au contraire, les choix et jeux d'acteurs jouent un rôle essentiel. C'est pourquoi les décideurs publics ne peuvent limiter leur rôle à celui de simples aménageurs en charge des infrastructures, le marché faisant le reste. La création de règles, d'institutions et d'incitation doit ainsi nécessairement accompagner le « modelage du terrain » pour que les effets bénéfiques de l'agglomération puissent s'exercer. Les degrés de liberté dont disposent les acteurs économiques, leurs capacités stratégiques différenciées ou les caractéristiques socio-économiques des territoires sont ainsi autant de facteurs susceptibles de moduler l'impact de la densité des activités ou la spécialisation des territoires. Il convient de les prendre en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Cette préconisation n'épuise toutefois pas le sujet.

En effet, nous n'avons pas ici abordé la question des critères de performances pertinents. Au vu du « cahier des charges » des politiques territoriales, il pourrait en effet

être souhaitable d'introduire un critère « intermédiaire » autour des notions de performances technologiques. De même, la productivité des entreprises, souvent utilisée comme critère ultime d'évaluation de l'effet des politiques territorialisées, mériterait d'être complétée par d'autres indicateurs de succès. Le degré de pérennité des entreprises ou le taux de création d'emploi (Porter, 2003 ; Hecquet, Lainé, 1998) constituent des indicateurs intéressants dans un contexte de crise du marché du travail et de déprise industrielle. La confrontation de différents critères de performances dépasse d'ailleurs l'intérêt intrinsèque de chacun d'eux. C'est pourquoi il convient de concevoir des démarches plus « complexes » d'évaluation des politiques territorialisées de soutien aux entreprises et à la production (Carré, Levratto, 2012).

Références

- Audretsch D., Dohse D., 2007. « Location: A neglected determinant of firm growth », *Review of World Economics*, 143(1): 79-107.
- Baldwin R., Okubo T., 2006. « Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: spatial selection and sorting », *Journal of Economic Geography*, 6, pp. 323-346.
- Barbesol Y., Briant A., 2008. « Économies d'agglomération et productivité des entreprises : estimation sur données individuelles françaises », *Economie et statistique*, N°419-420, pp. 31-54.
- Barça F., 2003. « Cooperation and knowledge-pooling in clusters : designing territorial competitiveness policies », in Fornahl, Brenner (Eds), *Cooperation, networks and institutions in regional innovation systems*, Edward Elgar, pp303-324
- Baumont C., Boiteux-Orain C., 2006. La culture en Ile-de-France : toujours une histoire de centralité urbaine, Laboratoire d'Economie et de Gestion, Université de Bourgogne, 02/2006
- Baumont C., Carré D., 2012 «Le volet économique du Grand Paris ou quand les logiques d'agglomération et de compétitivité s'entremêlent », ASRDLF, Belfort, 9, 10, 11 juillet
- Blanc C., 2004, « *Pour un écho système de la croissance* » rapport au Premier Ministre
- Boschma R., Lammarino S., 2009. « Related variety, trade linkages, and regional growth in Italy », *Economic Geography*, 85(3), pp. 89–311.
- Bourdeau-lepage L., Huriot J-M. 2009. « Proximités et interactions : une reformulation », *Géographie, Economie, Société* 11, pp. 233-249.
- Brouillat E., Lung Y., 2010. « Spatial distribution of innovative activities and economic performances: a geographical-friendly model », *Cahiers du GRETha*, n° 2010-11.
- Capello R., Nijkam P., 1995. « Le rôle des externalités de réseaux dans les performances des firmes et des régions », in Rallet A., Torre A. (eds), *Économie industrielle et Économie spatiale*, Paris, Economica.
- Carré D., Levratto N., « La complémentarité des dispositifs et des effets : problème pour l'évaluation des Politiques Publiques Territoriales ? », *Politiques et Management Public*, vol. 29, n°2, pp. 167-189, 2012.
- Carré D., Levratto N., 2012, « Forces structurelles et fragilités tendanciennes du territoire francilien », in Gilliot N., Ravallet G. (Eds.) *Comprendre l'économie des territoires*, Certu.
- Caves RE., 2007 « In praise of the Old I.O. » *International Journal of Industrial Organization*, vol. 25, n°1, février

- Claudel A., Girard P., James N., Stager O., Prévot M., Chaty S., 2010, La machine à innover francilienne : un rendement perfectible au regard du potentiel plutôt élevé, *Ile de France à la page*, Insee, N° 345, octobre
- Combes PH, Duranton G., Gobillon L., Puga D., Roux S., 2009. *The productivity advantages of large cities : distinguishing agglomeration from firm selection*, Working Paper, CREST, février.
- Combes PH et Lafourcade M., 2012. *Revue de la littérature académique quantifiant les et effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi, Rapport final, réalisé pour la Société du Grand Paris*, Lot 3 Calcul des effets économiques élargis de la réalisation du réseau de transport du Grand Paris, appelés effets d'agglomération, en termes de productivité des entreprises et de PIB supplémentaire, 31 janvier
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Editions du Seuil
- DATAR 2004, *La France puissance industrielle : une nouvelle politique pour les territoires*
- Doeringer P., Terkla D., Topakian G. 1987. *Invisible factors in local economic development*, Oxford University Press.
- Dupuy C., Torre A. 2000 « Confiance et coopération au sein des réseaux spatialisés d'entreprises », in Gilly Torre, *Dynamiques de Proximité*, L'Harmattan
- Duranton, G., Martin P., Mayer T., Mayneris F., 2007. « Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ? », rapport du Cepremap
- Duranton G., « Le rôle des clusters n'est pas bien déterminé », *La Gazette des Communes* 4/2/2008 n° 1919
- Etzkowitz L. Leydesdorff, 2000, « The dynamics of innovation : from national systems and "mode 2" to a triple helix of university-industry-government relations », *Research Policy*, XXIX (2), février, p. 109-123.
- Feckrane C., 2006 « SMTIE, une opération d'intelligence collective à destination des PME : une application au pôle de compétitivité MER PACVA », in Penalva, *Intelligence collective*, Rencontres 2006, Mines Paris
- Gallois, L. 2012. *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier Ministre
- Granovetter M., (1994), *Les institutions économiques comme construction sociale : un cadre d'analyse* in Orléan
- Guillain R., Boiteux-Orain C., Le Gallo J., 2006, « The evolution of the spatial and the sectoral patterns of employment in Ile-de-France over 1978-1997 », *Urban Studies*, vol. 43, n° 11, 2075-2098
- Hecquet V., Lainé F., 1998. « Structures productives locales et formes d'organisation économique : une analyse typologique », *INSEE*, E9811 / H9804.
- Jacquet N., Darmon D., 2005 « *Les pôles de compétitivité* », La Documentation Française
- Johansson, B., 2005. « Parsing the menagerie of agglomeration and network externalities », in Karlsson C., Johansson B., Stough R-R. (eds), *Industrial clusters and inter-firm networks*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 107-147.
- Krugman P., 1991, *Geography and trade*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Leibenstein H., 1966. « Allocative Efficiency vs. X-Efficiency » *American Economic Review*, Vol. 56, pp. 392-415.
- Martin p., Mayer t., Maynerie f., 2010. « Spatial concentration and plant-level productivity in France », Preprint submitted to *Journal of Urban Economics*, september 8.
- Martin p., Mayer t., Maynerie f., 2011 « Public support to clusters. A firm level study of french « Local Productive Systems », *Regional Science and Urban Economics*, 41, pp 108-123.
- Mélo p., Graham D., Noland R., 2009. « A meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies », *Regional Science and Urban Economics*, 39, pp. 332-342.

- Nooteboom B., 2002, « A cognitive theory of the firm », *Paper for ESNIE workshop Alternative Theories of the Firm*, Paris, November
- Paci R., Usai S., 2008. « Agglomération économies, spatial dependence and local industry growth », *Revue d'Économie Industrielle*, N°123, 3^{ème} trimestre, pp. 87-109.
- Pecqueur B., Zimmermann JB. 2004. « Introduction: les fondements d'une économie de proximités », in Pecqueur, Zimmermann (eds) *Économie de proximités*, Hermès-Lavoisier, pp. 13-41.
- Picq, 1974 « L'État de la France », Paris, La Documentation Française.
- Porter M., 2003. «The economic performance of regions», *Regional Studies*, 37, 6&7, pp. 549-578.
- Prager JC., 2013 Interview publié dans la Newsletter n°15, juin <http://www.societedugrandparis.fr/newsletter/newsletter-n15-juin-2013>
- Région d'Ile-de-France 2011. *Stratégie Régionale de Développement Economique et d'Innovation*
- Rumelt R., 1974. *Strategy, Structure and Performance*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Scott A., Storper M., 2003. « Regions, globalization, development », *Regional Studies*, Vol. 37, pp 579-593.
- Séri P. (2003). Learning pathologies in losing areas: towards a definition of the cognitive obstacles to local development, in Brenner et Fornal (Eds.) *Networks and institutions in regional innovation systems*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Société du Grand Paris, 2012. « Avis du conseil scientifique sur l'évaluation socioéconomique du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris présentée dans le projet de dossier d'enquête publique du tronçon TO », 25 octobre
- Storper M. 1995. « La géographie des Conventions : proximité territoriale, interdépendances non marchandes et développement économique », in Rallet, Torre (Eds), *Economie industrielle et Economie spatiale*, Economica
- Tirole J., 1993 *Théorie de l'organisation industrielle*, Economica, Paris
- Vicente J., 1999, « Interactions et diversité spatiale des modes de coordination », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4
- Zimmermann JB., 2008 « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue Française de Gestion*, n°184, 2008/4, pp 105-118.