

REGULATION, SECTEURS ET TERRITOIRES (I)

Par Christian Dutertre (Iris-Paris Dauphine), El Mouhoub Mouhoud
(LEII, Université de Paris 13)

Phillipe Moati (Germe-Université de Paris 7) et Pascal Petit (Cepremap, CNRS)

Les régimes de croissance en cours d'émergence dans les économies développées depuis les années 70 sont marqués par une transformation profonde des formes de concurrence. L'ouverture plus grande des territoires nationaux et l'intensification de la concurrence, les nouvelles modalités de la concurrence et les restructurations de la dynamique productive qu'elles induisent, modifient la façon dont les interactions spatiales et sectorielles peuvent être « régulées » par de nouveaux dispositifs institutionnels. En d'autres termes, l'endogénération, au sein du régime de croissance, des externalités positives que produisent les configurations spatiales et sectorielles doivent emprunter des voies nouvelles.

En essayant de suivre ce qui se passe au cœur de ces nouvelles dynamiques, cet article cherche à rassembler des faits stylisés et des arguments présentés dans des analyses d'ordre méso-économique¹, afin de mieux caractériser le nouveau régime de croissance. La section 1 de cette note commence par évoquer à grands traits les dimensions sectorielles et spatiales d'un régime de croissance fordiste type et souligne quelques faits stylisés majeurs qui témoignent de l'ampleur des transformations en cours. La section 2 revient plus particulièrement sur l'évolution des dynamiques sectorielles. La section 3 s'interroge sur ce qu'il advient de la dimension spatiale dans un univers où les territoires acquièrent une autonomie nouvelle et interagissent plus directement avec l'extérieur, national et international. La dernière section essaye de tirer quelques conclusions sur les caractéristiques des régimes de croissance futurs.

¹ Il s'agit, en particulier, des travaux d'un atelier de recherche fondé en 1997 à l'initiative de l'association « Recherche et Régulation », discutant de la place des dimensions sectorielles et spatiales dans la théorie de la régulation. On trouvera le calendrier de ces réunions et la liste des travaux qui y furent discutés sur le site web de l'association : <http://www.upmf-grenoble.fr/irepd/docregul.htm>. Les auteurs de cette note ont largement bénéficié de ces échanges comme du débat autour d'une première version de cette note qui a eu lieu le 13 mars 2000 dans le cadre du séminaire ARC2. Mais selon la formule consacrée les auteurs restent seuls responsables des erreurs et omissions que conserve cette invite à un approfondissement du débat.

1. Les nouveaux enjeux des régulations sectorielles et spatiales

Le schéma type de l'analyse du fordisme articulant un régime de productivité fondé sur « une organisation scientifique du travail » adossée à une logique d'économies d'échelle, et un régime de demande où la croissance du pouvoir d'achat² favorise l'essor d'une consommation de masse, masque en fait tout un jeu d'hypothèses sur les relations entre secteurs et sur l'organisation de l'espace. Les grandes firmes des secteurs manufacturiers inscrites dans des formes de concurrence oligopolistique (Aglietta, 1976, Boyer, 1986) jouent un rôle moteur dans la régulation des branches et dans la localisation des activités. Leur mode d'organisation du travail, de formation des salaires, de mobilisation de la main-d'œuvre influence directement ceux des autres firmes, y compris dans des secteurs d'activités assez éloignées des industries de série ou de process (agriculture, bâtiment, services publics). Ces grandes firmes ont impulsé une division spatiale du travail qui a structuré le territoire national au gré de spécialisations anciennes ou d'opportunes dotations factorielles favorisées par les politiques d'aménagement du territoire de l'Etat. L'aspect centralisé, au niveau national, de la régulation du rapport salarial évitait que ne se creuse les écarts entre le cœur et la périphérie tant à l'échelle sectorielle que géographique. Ce schéma n'est plus représentatif des réalités contemporaines.

Au delà du ralentissement de la croissance, de la montée du chômage et de l'incapacité chronique des politiques macro-économiques « keynésiennes » à enrayer cette dégradation plusieurs changements structurels manifestent une nette remise en cause des bases sectorielles et spatiales de la croissance. Elles concernent l'évolution des normes de consommation, les relations industries / services, l'apparition de nouvelles contraintes de localisation des activités.

** L'évolution de la demande finale*

La saturation des besoins primaires qui a accompagné la croissance du pouvoir d'achat de larges couches de la population encourage le renouvellement des normes de consommation au profit de produits plus différenciés et de services plus personnalisés. Dans un univers plus urbanisé où l'institution familiale s'est considérablement transformée, où le taux d'activité des femmes tend à s'aligner sur celui des hommes, où le taux de scolarité s'est renforcé, où l'espérance de vie s'est accrue, la demande de services des ménages a considérablement augmenté notamment dans les domaines de la formation, de la culture et des loisirs, du

² baisse des prix relatifs des biens de consommation, hausse régulière des salaires directs et indirects

tourisme, des soins, des services de proximité destinés à la personne. Comme ces consommations contribuent à structurer les temps sociaux, elles marquent aussi fortement les modes de vie et les territoires. Dans la mesure où les inégalités de revenus se sont accrues (suite à l'augmentation du chômage et à une plus grande dispersion des salaires), ces nouvelles demandes s'opèrent, socialement, de manière segmentée et différenciée.

Cette évolution structure l'innovation en incitant les producteurs à satisfaire les besoins plus complexes de couches « cibles » de la population, en proposant, notamment, des combinaisons de biens durables et de services. Dans cet univers les consommateurs font montrent d'aptitudes variées à tirer parti des diverses formules offertes sur le marché (cf Storper 1999), d'où de nouveaux profils de consommation assez réactifs aux innovations bien ciblées que proposent les entreprises. Cette réactivité, même si elle ne touche que certains groupes de consommateurs, conforte l'idée d'une interaction plus étroite entre producteurs et consommateurs dans la mise au point de nouveaux produits, de nouveaux services, de nouveaux ensemble produits-services. Il y a là un puissant facteur de recomposition des marchés et, partant, de modification des dynamiques sectorielles et territoriales.

Cette mutation « qualitative » des processus productifs et des marchés n'a pu réellement avoir lieu qu'en s'appuyant de façon étroite, primo sur la montée des savoirs et des connaissances, liée à celle du niveau d'éducation des populations concernées, et secundo sur la mise en place d'un nouveau système technique centré autour des technologies de l'information. La montée de la dimension relationnelle induite par la diversification des services concourt à cette évolution. Tout ceci influence en profondeur l'organisation de la production, les modèles de consommation et les mécanismes de coordination en introduisant une dimension cognitive et subjective qui modifie les conditions de compétitivité et de croissance des firmes et des territoires.

** une transformation de la structure productive*

La forte baisse du poids des effectifs industriels et la progression de celui des services dans la structure de l'emploi sont un premier signe des modifications profondes des activités dans l'Europe des 15. La part de l'emploi industriel est passée de 39,5% en 1975 à 29,8 % en 1996 (soit une moyenne annuelle de -1,3% par an), alors que celle des services a cru de 49,4% à 65,1 % (OCDE 1996). La croissance continue des emplois dans les services concerne tant les services aux ménages, individuels ou collectifs que les services aux entreprises. Il faut cependant souligner que la progression des emplois des services immatériels et relationnels

d'un coté et celle des services informationnels de l'autre constituent, en France, l'essentiel des créations d'emplois (1,9 Million d'emplois entre 1982 et 1995 sur un total de 2,7 millions).

A l'évidence l'ouverture internationale plus poussée des économies accentue le phénomène en favorisant la délocalisation ou la disparition d'éléments importants de ce tissu industriel y compris au cœur des processus manufacturiers les plus productifs. Enfin les transformations importantes des services dits d'intermédiation (distribution, transport, banque, assurance et télécommunications) sous l'effet des nouvelles technologies de l'information et de la communication (dont ils sont les plus grands utilisateurs, 61% du stock des équipements TIC en 1993 aux Etats-Unis selon Sichel, 1997) modifient amplement l'espace pour les agents économiques. Les synergies entre activités économiques fondées sur une certaine proximité géographique se trouvent ainsi face à une nouvelle donne.

Dans le même temps l'incapacité des politiques macro-économiques standard à pallier aux problèmes croissants, et par essence localisés, de chômage et/ ou de pauvreté transfèrent de facto aux collectivités locales de nouvelles responsabilités.

Dans cette modification radicale du contexte sectoriel et spatial sur lequel s'appuyait le régime de croissance fordiste de nouvelles tendances se font jour, que se soit dans la façon dont les gains de productivité sont engendrés ou dans les modalités de leur répartition et affectation entre les différentes composantes de la demande. Les gains de productivité apparaissent nettement moins liés à une exploitation « taylorienne » d'économies d'échelle mais semblent reposer davantage sur la capacité des agents à réagir de façon innovante, à développer des processus d'apprentissage ou à faire montre de capacité d'adaptation. Dans des organisations qui s'appuyaient uniquement sur des grilles de qualification du travail décrivant la nature des tâches on donne une place de plus en plus importante à la mise en œuvre de compétences aussi directement liées que possible aux exigences en termes de qualité du segment de marché en question. Ceci favorise une restructuration du tissu des activités productives : les entreprises tendent à redéfinir le contenu de leurs activités suivant une logique de compétences et recourent de manière croissante à l'externalisation pour des travaux périphériques ou pour lesquels la compétence d'autres firmes leur apparaît de plus en plus indispensable (sur le caractère général de cette tendance à l'externalisation voir OCDE, 1996, Chapitre 6). Cette évolution se manifeste en particulier par une croissance des services aux entreprises très caractéristique des années 80 et 90 où l'emploi s'y est accru au rythme annuel d'environ 4% l'an dans les pays de l'OCDE, jusqu'à représenter 10% de l'emploi à la fin des années 90.

2. Une nouvelle articulation sectorielle.

Face au bouleversement des formes de concurrence régnant sur leur secteur les firmes ont déployé des stratégies d'adaptation conduisant à des innovations importantes, tant sur le plan technologique que sur celui de l'organisation interne, des relations inter-firmes ou des modes d'interface avec la demande finale.

De nouveaux liens se reconstruisent impliquant secteurs manufacturiers et de services, producteurs nationaux et étrangers. Ces transformations s'opèrent en premier lieu à travers la diversité des réactions des entreprises aux chocs externes auxquelles elles sont soumises. Cette diversité est une caractéristique permanente des entreprises d'un secteur comme le souligne Mallerba et Orsenigo(1996) ce qui rend hasardeux les tentatives d'identification d'un nouveau modèle productif homogène.

Il n'est pas contradictoire d'observer qu'une meilleure perception des nouvelles conditions de concurrence conduit certes à des degrés divers l'ensemble des firmes à la fois à recentrer leurs activités sur ce qu'elles estiment être leur base de compétences et à appréhender de façon plus complète les besoins de la clientèle. Cette évolution implique une certaine tension entre ce que l'on sait faire au regard de la norme de compétitivité et ce que l'on sait devoir faire face aux besoins différenciés qu'expriment les marchés. Ces constats sont à l'origine d'importantes recombinaisons qui affectent la notion même de secteur. En premier lieu, les firmes sont conduites à positionner leurs compétences dans un espace de savoirs faire qui dépassent les strictes logiques de produit (dont rend compte par exemple la notion de filière). Telle entreprise aéronautique (comme Boeing) aura développé des compétences en C.A.O. dont elle peut faire usage sur certains segments du marché des logiciels. Une division cognitive du travail s'articule en quelque sorte à des divisions du travail telles que les décrivent les flux d'échanges inter-industriels traditionnels. En second lieu, la nécessité de constituer des « produits » combinant, pour satisfaire une demande plus différenciée des biens et services qui ne font pas appel aux mêmes types de compétences favorise la constitution de réseaux, d'accords, d'externalisation et de sous-traitance inter branches. Monter de telles combinaisons est d'ailleurs devenu le métier de certaines firmes. Le processus de normalisation participe pleinement de ce mouvement en certifiant aux interlocuteurs externes de la firme les modalités internes de leurs processus de production et les normes de qualité de leurs produits. Les rapports de sous-traitance s'en trouvent modifiés, réduisant les liens de dépendance et clarifiant les conditions

d'une relation d' »efficience » (pour faire écho à la relation de qualité que suggère la théorie du salaire d'efficience). Ces certifications harmonisées au niveau international contribuent aussi au développement du commerce international intra-branche, une caractéristique importante de la période (le commerce intra branche a dépassé l'inter branche en Europe dans les années 80, en 1996 le commerce intra-branche représentait environ 70% du commerce de la France avec ses partenaires de l'Europe des 15, selon OCDE 1999, p65).

Des liens d'échange de biens et services mais aussi de transferts technologiques plus informels tendent ainsi à s'établir débordant les frontières sectorielles classiques selon des axes ayant une certaine cohérence technologique (axe biotechnologie-chimie-pharmacie-agroalimentaire-textile-habillement, axe informatique- électronique- mécanique) ou répondant à des groupes de besoins connexes (dans la communication, l'audiovisuel, les loisirs, la santé,). Ces recompositions contribuent sans doute à maintenir l'hétérogénéité soulignée des firmes à l'intérieur des secteurs.

Cette logique ne s'applique pas uniquement aux entreprises industrielles, elle concerne directement les services aux entreprises, même les moins attendus (Les Echos du par exemple cite le cas d'un cabinet d'avocat d'affaires pour lequel la certification s'est rapidement traduite par une coopération internationale au sein d'un réseau européen de cabinets européens.). Les grands services-réseaux d'intermédiation participent pleinement à ces mouvements de recomposition en différenciant leurs prestations au plus près des besoins des utilisateurs, surtout dans le transport et les télécommunications. Le secteur de la distribution joue un rôle de logistique de même nature mais son contact direct avec la demande lui confère une position stratégique pour promouvoir des productions et mettre sur le marché les combinaisons de biens et services mentionnés ci-dessus. La distribution qui dans le schéma de croissance fordiste type accentuait fortement les pressions d'une compétitivité prix concourt maintenant en enrichissant et différenciant son offre à développer une compétitivité hors prix, c'est à dire fondée plus largement sur la qualité du service, du conseil à l'après vente, afin de fidéliser sa clientèle. Ceci n'exclue que certains segments du marché soient encore dominés par une forte compétitivité prix ; au contraire, l'évolution en cours suggère que les firmes dans chaque secteur gèrent de façon stratégique ces formes contrastées de concurrence. Mais ce sont les services financiers qui dans cette catégorie des grands services réseaux d'intermédiation jouent un rôle essentiel, en facilitant la ré-allocation d'une forme de capital industriel à une autre. En position d'arbitrer ces recompositions les secteurs financiers influencent profondément la gestion même des entreprises où la valeur actionnariale devient un critère difficile à contourner.

Le mouvement de recomposition esquissé ci-dessus, autour de quelques axes de développement induits par une nouvelle « géographie » des savoirs et des besoins témoigne d'une nouvelle plasticité des structures productives. Certains segments de ces combinaisons productives seront capables de dégager des rentes d'innovation (et les évolutions juridiques et en particulier celles du droit de propriété intellectuelle jouent là un rôle majeur), d'autres devront s'affirmer par des capacités d'organisation particulièrement poussées sur des marchés où règne une stricte compétitivité-prix. Et tout cela le cas échéant au sein d'un même secteur comme le textile habillement par exemple. La durabilité de ces arrangements reste elle même conditionnée par un environnement où jouent tout à la fois les conjonctures boursières, les vitesses relatives d'apprentissage et l'évolution des technologies et des savoirs, toujours susceptibles d'introduire de nouvelles ruptures. Dans cet univers performant mais plus risqué sur plusieurs fronts on est tenté de caractériser pour partie les régimes de croissance en fonction des capacités réactives des firmes aux évolutions des marchés et des mutations technologiques (au sens large incluant les transformations du travail et du capital) comme de la nature des relations qu'elles sont susceptibles de développer entre elles. On est ainsi enclin à porter une même attention à ces rapports que celle portée à la qualité du rapport salarial dans le régime fordiste type. L'attention (la veille), la créativité (touchant la démographie des firmes comme celle des formules de relations entre firmes), la capacité à coopérer et le caractère plus ou moins « contestable » des relations entre grandes et petites firmes peuvent être plus ou moins fortes et contribuer ainsi à différencier les trajectoires ... nationales, régionales ou locales.

De fait les lieux d'applications de ces nouvelles dynamiques productives, encore plus enclines que par le passé à tirer non seulement le meilleur parti des ressources à disposition (un espace devenu très large) mais aussi à générer de nouvelles ressources, deviennent des paramètres cruciaux. Ces mutations constituent une nouvelle donne pour les espaces et territoires que rassemblaient et régulaient les nations.

3. Espaces et territoires : de nouveaux enjeux.

La dynamique des organisations productives que nous venons d'évoquer a le double effet de confronter les systèmes locaux à une concurrence accrue mais aussi de leur permettre une

meilleure exploitation de leurs conditions spécifiques. Ce dernier facteur explique sans doute pourquoi l'après fordisme a été souvent associé à une nouvelle autonomie du développement local. La thèse de la « spécialisation flexible » de Piore et Sabel (1984), extrapolant les mérites de districts industriels légués par l'histoire illustre cette tendance. A l'évidence les transformations en cours sont plus complexes, parce que l'espace est composite, les territoires divers, allant de la grande agglomération à l'espace rural mono- industriel, et les cadres institutionnels multiples qui régulent à plusieurs échelles méso et macro économique les territoires en question. La résurgence du local a néanmoins des raisons objectives. Elle est en premier lieu inscrite dans les réalités politiques et institutionnelles où différents territoires ont vu leur autonomie s'accroître et se concrétiser dans de nouvelles institutions. Elle est aussi manifeste à différents niveaux dans la capacité accrue des instances territoriales à mobiliser information et savoirs pour orienter leurs décisions. Cette gouvernance s'appuie enfin doublement sur la plasticité des systèmes productifs à même de tirer profit de conditions locales très spécifiques et sur celle de consommateurs d'autant plus soucieux de la qualité des modes de vie locaux qu'ils sont utilisateurs de services .

Tirer parti de possibles synergies entre les différents actifs spécifiques dont peut disposer un territoire en termes de personnels qualifiés, savoirs faire locaux, tissus relationnels, avantages culturels et géographiques est ainsi devenu dans ce contexte un objectif de plus en plus présent et concevable pour tous les acteurs des régulations territoriales. Les transformations de l'espace doivent être conçues dans le cadre d'une évolution globale des formes de concurrence ce qui implique au delà des synergies entre producteurs (attendues dans les districts industriels) , les évolutions des aspirations des consommateurs/ citoyens comme les nouvelles capacités d'action des collectivités territoriales dans ce nouvel univers.

Au niveau des territoires, à diverses échelles géographiques, sont ainsi apparues des stratégies visant à développer de « nouveaux facteurs » de production, à s'engager dans une dynamique de création de ressources, et à dépasser ainsi la stricte donne de leurs dotations initiales. Ces stratégies de développement endogène peuvent suivre différentes logiques de mises en œuvre d'économies externes (de la spécialisation à celle de l'agglomération si les conditions le permettent, en passant par des logiques dites de « spécification » pour rendre compte de stratégies de spécialisations évolutives cf Zimmerman, 1999).

Dans un monde plus ouvert aux échanges de produits, de services, de capitaux et d'idées, cela implique que les stratégiques « locales » intègrent ce nouveau degré d'internationalisation. Ce

constat n'implique pas pour autant que chaque territoire soit devenu systématiquement plus maître de son avenir. D'une part, nombre de décisions de localisations lui échappent largement. D'autre part, le regain d'autonomie des politiques de développement « local » implique aussi une mise en concurrence des territoires, une duplication des stratégies qui en rend in fine le résultat assez aléatoire. En fait, comme le soulignent Benko et Lipietz (1995), la résurgence du local comme caractéristique de l'après fordisme pose de multiples questions et dans un univers où la compétition est plus forte, cette résurgence ne peut se concevoir sans de nouvelles formes de régulation globale.

4. Réguler la concurrence entre territoires et tirer parti de la plasticité des secteurs.

L'implication croissante des territoires ne peut que profiter à la dynamique des systèmes productifs que nous avons décrite en tirant meilleur parti de toutes les synergies possibles. Mais dans cette course tous les territoires ne sont pas à même enseigne et le résultat de cette évolution accentue en premier lieu les inégalités. Cet effet est largement contre productif à l'échelle des espaces nationaux ou supra régionaux. Pour y pallier on peut chercher tout d'abord à renforcer certaines des composantes du mouvement qui favorise le développement local, en particulier les capacités de gouvernance des territoires, moins par de nouvelles dévolutions de pouvoir que par un soutien apporté à leur capacité d'expertise et de conseil en matière d'aménagement local avec les concertations et travail en réseaux avec d'autres territoires que cela implique. Mais c'est sans doute surtout au niveau des modes de vie, des choix adaptés aux contextes locaux et de l'implication des citoyens dans la construction de tels projets que les marges restent les plus importantes. L'atonie de ces politiques de la demande, patente aux niveaux nationaux pour une réelle relance de la croissance, peut rencontrer à une échelle plus locale plus de volonté et d'initiatives. L'évolution des systèmes productifs se prêteraient a priori à l'exploitation de telles niches de développement fortement appuyée sur une expansion de relations de services de qualité. Quelque soit l'efficacité des actions sur les deux plans précités, les inégalités entre régions ou territoires resteront assez fortes. Ces espaces fortement marqués par leur passé, leur situation humaine et géographique disposent d'atouts encore par trop différents pour que les processus évoqués suffisent à contrer les tendances à la divergence des développements. Des solidarités restent nécessaires, en particulier sur le plan financier où la mobilité des capitaux réduit la place laissée aux projets plus collectifs et de long terme. Des politiques de redistribution fortes à l'échelle des nations ou des grandes régions du globe requièrent un soutien politique qui fait quelque peu défaut à la hauteur où il est attendu pour favoriser une reprise générale de la croissance. Dans des

économies très interdépendantes cette solidarité est une des conditions du développement commun que les processus en cours au niveau sectoriel comme territorial devrait rendre de plus en plus manifeste.

Bibliographie

- Aglietta M. (1976) Régulation et crises du capitalisme, Calman-Lévy, Paris
- Benko G. Lipietz A. (1995) De la régulation des espaces aux espaces de régulation. In Boyer, Saillard (1995)
- Boyer R. (1986) éd. La flexibilité du travail en Europe ,La Découverte, Paris
- Boyer R. Saillard Y. (1995) Théorie de la Régulation : l'état des savoirs. La Découverte, Paris
- CE (1997) « L'emploi en Europe », Emploi&affaires sociales, Bruxelles
- Mallerba F. Orsenigo L. (1996) « The Dynamics and Evolution of Industries », Industrial and Corporate Change, volume 5, number 1
- Lipietz A.(1977) Le capital et son espace. Maspéro, Paris
- OCDE (1996) « Technology, Productivity and Job Creation » vol 2 Analytical Report
- OCDE(1998) Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie, Paris
- OCDE(1999) « Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie 1999 », Paris
- Piore M., Sabel F. (1984) « The Second Industrial Divide : Possibilities for Prosperity », Basic Books, New York
- Sichel D. (1997) « The Computer Revolution : an Economic Perspective » Brookings Institution Press
- Storper M. (1999) « Lived Effects of the Contemporary Economy : Globalization, Inequality and Consumer Society », document de travail, july, à paraître in Public Culture, on Millenial Capitalism, edited by Jean and John Comaroff.
- Zimmerman J.B. éd. (1998) Construction territoriale et dynamiques productives. Rapport Commissariat général du Plan, décembre.