

Développement économique local et compétitivité territoriale

en Amérique latine

Ivan Silva Lira

Le présent article porte sur le fait que, dans un univers de plus en plus mondialisé, les gouvernements locaux et régionaux d'Amérique latine doivent relever de nouveaux défis, notamment créer ou améliorer les capacités compétitives et transformer les systèmes de production locaux. Ces deux aspects doivent être liés aux politiques territoriales et, plus précisément, au développement d'une culture territoriale qui intègre les deux. Certes, ce sont les entreprises qui se font concurrence, mais leur capacité à cet effet peut être renforcée si l'environnement territorial facilite cette dynamique et si elles aussi perçoivent l'importance d'être des entreprises "du territoire" plutôt que des entreprises "dans le territoire". Néanmoins, cette aspiration se heurte à l'existence de territoires inégalement préparés à relever ces défis, ce qui suppose des types d'intervention distincts en termes de politiques publiques locales et régionales visant à améliorer leur capacité compétitive.

Ivan Silva Lira
Chef, domaine du développement
local et régional
Institut latino-américain et
des Caraïbes de planification
économique et sociale (ILPES)
Commission économique pour
l'Amérique latine et les Caraïbes
(CEPALC)

✉ ivan.silva@cepal.org

I

Introduction

Actuellement, la formulation des politiques publiques sous-nationales doit tenir compte du fait que la révolution scientifique et technologique a eu et continuera d'avoir des répercussions très importantes sur les territoires. En particulier, les économies nationales sont plus interdépendantes et ce processus s'est accompagné d'une restructuration en profondeur des processus de production, devenus plus flexibles à mesure qu'apparaissent les nouvelles technologies pour l'application desquelles il faut de nouvelles connaissances.

La mondialisation entraîne de nombreux changements importants pour l'avenir des territoires sous-nationaux. D'un point de vue culturel, on observe un double mouvement: d'une part une tendance à l'homogénéisation des identités culturelles, mais, d'autre part, une certaine résistance et un retour à une approche locale. En d'autres termes, en ce qui concerne la variable temps, on note une accélération croissante des processus et du rythme de vie, ainsi qu'une réduction des obstacles et des distances qui séparent les lieux, en raison du développement du transport et des télécommunications qui améliore l'accessibilité des territoires en termes de facteurs traditionnels d'attrait territorial.

Tous ces changements récents tendent à créer des sociétés de plus en plus ouvertes et décentralisées, redéfinissant la place et la signification des territoires dans la cité planétaire (Boisier, 1996) et impliquent qu'ils doivent relever de nouveaux défis pour formuler leurs stratégies de développement, dans un contexte de complexité accrue, d'ouverture, de concurrence, d'incertitude et de rapide changement.

On en vient dès lors à supposer que, dans la nouvelle économie mondiale, les territoires qui apprennent sont les seuls aptes à maintenir une concurrence, en d'autres termes ceux qui sont capables de s'adapter aux transformations de la structure productive mondiale, sur la base de connaissances (au sens large) et de leur application au secteur tertiaire avancé, au secteur de la haute technologie et/ou à l'agriculture commerciale. Cela suppose que les territoires sous-nationaux développent leurs

capacités et avantages respectifs, ou leur capacité à les construire, pour se spécialiser dans des domaines ou secteurs qui ouvrent des possibilités d'insertion sur la scène internationale. Dans la mesure où la mondialisation entraîne la transformation des territoires sous-nationaux en espaces d'économie internationale, la division territoriale et la division sociale du travail se renforcent. En outre, cette dynamique peut obéir à des logiques distinctes, en fonction de la division horizontale ou verticale des territoires, selon leurs liens avec d'autres régions du monde (logique verticale) ou leur capacité à construire des réseaux ou organisations dans le même territoire (logique horizontale).

La logique verticale peut se définir comme la logique des entreprises transnationales, qui peuvent fragmenter leur processus et répartir la production dans l'espace, ce qui incite à privilégier des critères de sélectivité territoriale par le développement d'un nombre limité de lieux qui disposent des facteurs stratégiques nécessaires pour l'expansion et la compétitivité de leurs entreprises. La logique horizontale, en revanche, est intimement liée à l'idée de construction sociale des territoires et, plus concrètement, à celle de construire des territoires novateurs et compétitifs, qui font de la méso-économie territoriale une unité d'analyse essentielle pour promouvoir des espaces clés de rencontre entre les acteurs —publics, sociaux et privés— en vue de modifier l'appareil de production et d'entamer un processus de croissance économique équitable.

Dans ce dernier contexte, on peut affirmer que la création d'avantages concurrentiels est de nature essentiellement locale: la structure économique nationale peut s'exprimer en termes de chaînes de production locales, qui favorisent le développement des petites et moyennes entreprises (indépendamment de leurs liens avec de grandes entreprises et des méthodes d'attraction des investissements étrangers). Celles-ci tendent à rechercher des modalités d'association et de coordination pour renforcer les avantages concurrentiels, sous forme d'agglomérations productives (*clusters*) d'entreprises organisées sur le territoire ou d'autres types d'associations productives, où les économies d'échelle sont externes aux entreprises mais internes aux territoires.

II

Objectifs du développement économique local

La transformation en profondeur du régime économique de la majorité des pays d'Amérique latine, entamée dans les années 1980, a fait apparaître que l'ouverture des marchés internes, la déréglementation et la privatisation ne suffisent pas à assurer la compétitivité internationale des entreprises et à engendrer une croissance économique élevée, avec une amélioration claire de la distribution des revenus et des niveaux de vie de la population.

En particulier au niveau territorial, il est de plus en plus important de concevoir des instruments et des politiques publiques de gestion destinés à stimuler l'exploitation des ressources locales endogènes pour favoriser de nouveaux modes de développement basés sur les potentialités de l'économie locale, en guise de complément indispensable des politiques nationales de développement.

En général, les processus de développement territorial ont pour objectifs principaux de transformer les systèmes de production locaux, d'augmenter la production, de créer des emplois et d'améliorer la qualité de la vie de la population. Pour atteindre ces objectifs, il importe de tenir compte de la structure institutionnelle et des styles de gestion publique, adoptés par les gouvernements sous-nationaux d'Amérique latine, pour favoriser des politiques de développement productif destinées à transformer les systèmes locaux d'entreprise dans un climat de plus grande compétitivité.

Dans ce contexte, à des degrés divers et plus particulièrement depuis les années 1990, plusieurs pays d'Amérique latine ont commencé à intégrer une approche territoriale dans leur politique de développement productif et d'aide aux petites entreprises, correspondant mieux aux objectifs de créer ou améliorer les capacités concurrentielles des systèmes productifs locaux. Le développement productif organisé dans une optique locale/régionale¹ a l'avantage, premièrement, d'être plus orienté vers la demande des entreprises, ce qui s'explique par une plus grande proximité des "clients". Deuxièmement, il peut être destiné aux systèmes locaux d'entreprises plutôt qu'à des entreprises individuelles,

engendrant des avantages certains d'agglomération, il permet de stimuler les processus d'apprentissage par interaction et favorise ainsi l'innovation dans les activités économiques.

Toutefois, la réalisation de ces objectifs requiert, entre autres choses, un cadre institutionnel sous-national décentralisé et un processus actif de planification stratégique du développement territorial de la production, qui fixe des priorités et oriente les outils d'aide existants vers des objectifs communs. Le fonctionnement complet d'un système de développement productif décentralisé permettrait de mettre à profit les augmentations potentielles de productivité des territoires, influençant ainsi la croissance nationale agrégée dans un environnement de plus grande compétitivité.

Le fait de reconnaître que, pour développer des capacités concurrentielles, les petites entreprises doivent s'associer et faire appel à des appuis publics qui contribuent à corriger les défaillances du marché, liées principalement à l'imperfection des marchés de capitaux, de financement et de crédit, la formation de ressources humaines et l'innovation technologique, justifie en grande partie les politiques de développement élaborées. De ce fait, et comme il a été dit dans une excellente étude d'évaluation des petites entreprises au Chili (Bianchi et Parrillo, 2002), trois facteurs contribuent essentiellement à la réussite des petites ou moyennes entreprises (PME):

- 1) L'intégration dans un système productif et social dynamique au niveau local, permettant de réaliser des économies d'échelle et d'atteindre un rendement suffisant pour concurrencer les grandes entreprises sur le marché mondial.
- 2) L'amélioration de la qualité du produit, du processus et des ressources humaines: il est impossible de continuer à se faire concurrence sur les marchés mondiaux par le prix (certains acteurs sont trop puissants, avec des économies d'échelle qui leur permettent d'éliminer n'importe quel pays concurrent).
- 3) La diffusion des connaissances et des compétences pour structurer l'économie locale de façon à produire des biens à haute valeur ajoutée, de qualité supérieure et novateurs. La connaissance donne un avantage concurrentiel à l'entreprise, ce qui lui permet de mieux résister à une éviction.

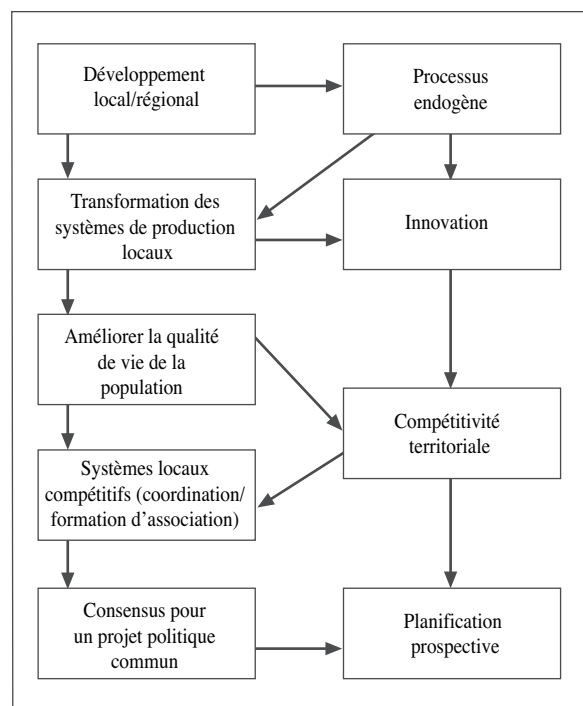
¹ Dans le présent article, sauf indication contraire, le terme "régional" désigne les régions sous-nationales.

Dès lors, aux raisons plus classiques pour soutenir le développement des petites entreprises, s'ajoutent des considérations liées à l'idée de systèmes locaux d'entreprises, de collaboration pour favoriser la concurrence, d'associations d'entreprises, de liens public-privé, de génération de connaissances par l'interaction et le développement d'avantages concurrentiels qui dépassent l'idée que seules les entreprises se font concurrence.

Dans ce contexte, nous préconisons vivement le concept de territoire en tant que base culturelle des systèmes d'entreprises qui développent des capacités concurrentielles en collaboration avec leur entourage, ce qui va beaucoup plus loin que la simple stratégie de promotion isolée des petites entreprises. Le schéma présenté au graphique 1 résume cette proposition. Il postule que le développement local et régional est un processus éminemment endogène qui cherche à tirer profit de ses propres potentialités — naturelles, humaines, institutionnelles et organisationnelles — pour transformer les systèmes productifs locaux en vue d'améliorer la qualité de vie de la population.

GRAPHIQUE 1

Conceptualisation des processus de développement local et régional



Source: élaboré par l'auteur.

Il convient d'innover dans les systèmes locaux d'entreprises pour les rendre plus compétitifs, ce qui requiert, sur le plan de l'organisation sociale, des projets de développement basés sur des consensus représentant tous les acteurs territoriaux qui partagent une vision commune des domaines stratégiques à promouvoir.

Bien sûr, les systèmes de production locaux se composent d'entreprises et, parmi celles-ci, celles qui présentent la distribution territoriale la plus homogène sont, selon les statistiques, les micro-entreprises, ainsi que les petites et moyennes entreprises, dans cet ordre. Au Chili par exemple, les grandes entreprises constituent un peu moins de 1% des entreprises formelles du pays (4 814 en 1997) et près de 73% d'entre elles se concentrent dans la région métropolitaine. Les micro-entreprises et les petites entreprises, par ailleurs, représentent 97% du total et se répartissent de manière relativement homogène dans l'ensemble du pays, d'une façon très comparable à la distribution relative de la population (tableau 1).

Dès lors, quand on parle de la transformation des systèmes de production locaux, dans la pratique il s'agit de ce qu'il faut faire, par exemple, pour améliorer la compétitivité d'une partie des 3 757 entreprises de la région d'Aysén au Chili (1 600 km au sud de Santiago), dont 3 256 sont des micro-entreprises et 486 des petites et moyennes entreprises (tableau 1). Cette région a un profil particulier de production et de services, et certains de ses plus grands atouts sont associés à l'aquaculture et au tourisme. Toute politique proposée dans cette région pour moderniser le système organisationnel doit donc tenir compte du tissu de production local. Il est peu probable que cela puisse se faire uniquement en fonction d'une perspective nationale venant du centre du pays.

En outre, d'un point de vue plus stratégique et d'affectation efficace des ressources, il est difficile d'imaginer d'aider toutes les entreprises de la région. Beaucoup disparaîtront inévitablement² en raison de

² Voir Cabrera, de la Cuadra et al. (2002). Ce texte indique que les taux d'échec élevés des PME, catégorie d'entreprises qui réussit moins bien que les grandes entreprises, ne font que confirmer le schéma de création, évolution et disparition des entreprises dans plusieurs pays en tous genres. Cette tendance résulte davantage du fonctionnement habituel de l'économie que des périodes de récession qu'elle peut traverser. En outre, ces processus favorisent le dynamisme économique agrégé, puisqu'une grande partie de l'augmentation de la productivité est due au remplacement des usines et entreprises les moins efficaces par d'autres plus performantes. Dès lors, et c'est la conclusion la plus frappante, les politiques d'appui aux micro-entreprises, ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises en difficulté ne font que retarder la disparition d'un grand nombre de firmes relativement moins productives, gaspiller et les

TABLEAU I

Chili: nombre et pourcentage d'entreprises, par dimension et par région, 1997

Région	Micro	Petite	Moyenne	Grande	Total
I Tarapacá	14 776 87,5%	1 834 10,9%	213 1,3%	67 0,4%	16 890 100%
II Antofagasta	12 650 82,6%	2 291 15%	273 1,8%	103 0,7%	15 317 100%
III Atacama	7 619 85,6%	1 142 12,8%	108 1,2%	33 0,4%	8 902 100%
IV Coquimbo	17 647 86,8%	2 373 11,7%	236 1,2%	70 0,3%	5 326 100%
V Valparaiso	4 528 83,9%	7 343 14,1%	793 1,5%	245 0,5%	51 909 100%
VI O'Higgins	23 864 85,6%	3 582 12,8%	346 1,2%	91 0,3%	27 883 100%
VII Maule	35 250 88,7%	3 996 10,1%	376 0,9%	116 0,3%	39 738 100%
VIII Bío-Bío	48 672 85,2%	7 394 12,9%	811 1,4%	254 0,4%	57 131 100%
IX Araucanía	24 723 86,2%	3 545 12,4%	333 1,2%	90 0,3%	28 691 100%
X Los Lagos	31 447 84,6%	5 095 13,7%	450 1,2%	197 0,5%	37 189 100%
XI Aysén	3 256 86,7%	439 11,7%	47 1,3%	15 0,4%	3 757 100%
XII Magallanes	5 014 80,8%	1 032 16,6%	130 2,1%	28 0,5%	6 204 100%
Métropolitaine	150 001 75,5%	38 464 19,4%	6 734 3,4%	3 500 1,8%	198 699 100%
Sans information	13 984	275	20	5	14 284
Total	432 442 82,1%	78 807 15%	10 872 2,1%	4 814 0,9%	526 933 100%

Source: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), sur la base d'informations de l'administration fiscale chilienne (SII).

la dynamique des marchés, mais il est nécessaire aussi de définir une stratégie d'intervention qui parie sur les systèmes d'entreprises qui sont les plus susceptibles

deniers publics qui pourraient avoir d'autres utilisations urgentes et entraver l'augmentation de la productivité, de l'emploi et des salaires, ainsi que la croissance économique. En d'autres termes, dans cette optique, les politiques de l'État pour promouvoir la croissance productive des micro-entreprises et des PME ne font qu'entraver la progression de l'économie, gaspiller les ressources et retarder l'élimination d'entreprises inévitablement vouées à l'échec. Logiquement, il vaut donc mieux laisser le marché résoudre automatiquement tous les problèmes d'affectation. Sans partager cette vision des choses, la leçon que l'on peut en tirer, c'est qu'il faut attribuer les outils de développement aux entreprises dont la future viabilité technique et économique a été évaluée.

de réussir. Il est nécessaire, dès lors, de parvenir à une vision partagée public-social-privé de ce que doit être cette intervention.

Il se passe quelque chose d'analogue dans la région de l'Atacama, (800 km au nord de Santiago), qui compte un plus grand nombre d'entreprises que la région d'Aysén mais avec une proportion nettement plus grande de micro-entreprises (86,8%) et un profil de production très différent. De ce fait, ses politiques de développement de la production doivent être conçues sur la base d'autres considérations. La culture du territoire signifie, notamment, des passés différents, des aptitudes différentes, des façons de faire propres à chaque endroit et liées

à des environnements naturels et géographiques spécifiques, autant d'aspects qui influencent les modes d'organisation économique et sociale, et dont il faut tenir compte pour concevoir des stratégies d'intervention. C'est ici que l'approche locale des politiques de développement productif en général, et des politiques d'aide en particulier, revêt la plus grande importance.

Il est naturel de supposer, dès lors, que les politiques de développement de la production doivent avoir un cachet territorial affirmé, au moins en ce qui concerne les systèmes d'entreprises locaux. De nombreux gouvernements l'ont compris et ont progressivement commencé à intégrer cette notion dans leurs stratégies, mais à des degrés divers, avec un succès encore très relatif, mais non négligeable.

III

Développement local dans un monde globalisé: vers la construction de territoires compétitifs et novateurs

La construction de capacités concurrentielles peut être liée de fait aux politiques territoriales et plus précisément au développement d'une culture territoriale qui intègre les systèmes d'entreprises locaux et aide à inverser une situation qui ne cesse de se détériorer dans les territoires qui accusent le plus grand retard. En d'autres termes, bien qu'en réalité ce soient les entreprises qui se concurrencent, leur compétitivité peut être renforcée si l'environnement territorial facilite cette dynamique et si les entreprises, pour leur part, ont conscience de l'importance d'être des entreprises "du territoire" aux habitants duquel elles se doivent aussi, plutôt que des entreprises "dans le territoire", totalement détachées de leurs projets d'avenir et de développement.

Il est particulièrement important de comprendre que, dans une approche locale, la gestion publique peut mener au développement de réseaux (ou *clusters*) d'entreprises établies dans un certain territoire, où la collaboration et la nature associative des entreprises sont des facteurs clés pour favoriser leur compétitivité.

Le terme anglais "*clusters*" désigne une concentration géographique d'entreprises et d'institutions, dont l'interaction génère et maintient des avantages concurrentiels. Il n'existe pas encore de consensus quant à l'équivalent espagnol du terme, qui se traduit notamment par *agrupamientos industriales* (groupements industriels), *distritos industriales* (districts industriels) et *agrupaciones locales* (groupements locaux), avec des significations parfois légèrement différentes. Conformément aux pratiques de la CEPALC, nous utilisons ici l'expression "agglomérations

productives" (*aglomeraciones productivas* en espagnol). L'idée principale est que le développement de telles agglomérations permettrait de parvenir à des avantages concurrentiels garantis (principalement en matière de connaissances et d'innovation), particulièrement importants pour les groupes de PME concentrés sur un territoire.

En d'autres termes, des preuves convaincantes montrent que l'action collective organisée en général et l'action publique en particulier permettrait de trouver des sources de compétitivité importantes. Porter (1991) déclare que la solidité et la viabilité de la compétitivité des agglomérations productives plongent leurs racines dans la création de connaissances spécialisées et la capacité d'innovation. Ces sources "supérieures" de compétitivité résultent de l'interaction entre les entreprises qui sont à la fois capables de se concurrencer et de collaborer. Dans son modèle spécifique, l'action publique est exogène, c'est-à-dire qu'elle peut influencer la compétitivité (en bien ou en mal), mais ne peut pas l'expliquer. Dans cette vision, l'action publique joue un rôle comparable à celui de la causalité. Cette approche n'est cependant pas satisfaisante pour ceux qui conçoivent et mènent à bien des actions collectives et les politiques publiques, surtout aujourd'hui, face à la nécessité de promouvoir la coordination des secteurs public-privé pour favoriser le développement de ces organisations d'entreprises (Buitelar, 2001a et 2001b).

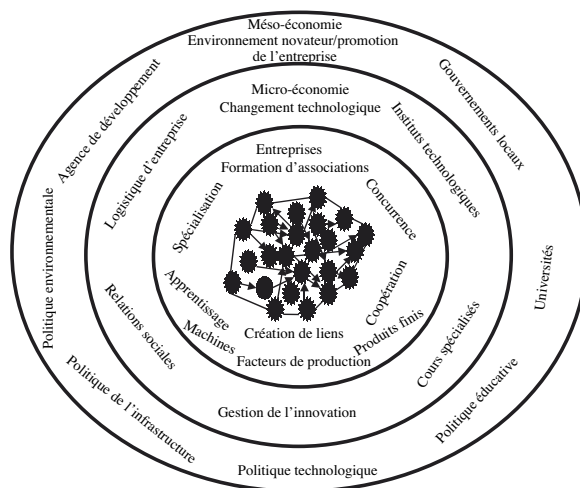
Comme il a été expliqué, un élément de base de la compétitivité, en particulier dans la société actuelle de l'information et de la connaissance, est donc la

capacité d'apprentissage et d'innovation, que l'on estime latente dans les institutions et les organisations locales, et que l'on peut et doit exploiter, avec un peu d'habileté. Dès lors, la construction de la notion de compétitivité territoriale doit consister à définir des lignes d'action fondamentales pour les gouvernements sous-nationaux.

Le graphique 2 reprend les concepts d'agglomérations productives et de développement local. Il tente d'illustrer l'idée que plusieurs entreprises peuvent coexister sur un territoire et développer la capacité de s'associer, de se faire concurrence, de collaborer, de former des alliances, d'apprendre et de se spécialiser, si elles s'organisent, pour exploiter, dans la mesure du possible, toute la chaîne de valeur d'un processus productif donné. Pour se renforcer, ces réseaux d'entreprises ont besoin, dans le cadre local et régional, de l'activation de deux variantes de la compétitivité, qui ont le plus de sens et prennent toute leur dimension sur le plan territorial en particulier, à savoir les niveaux méso-économique et micro-économique de la compétitivité systémique³. Le graphique 2 montre que, au niveau micro-économique, il s'agit d'introduire les changements technologiques faisables et nécessaires pour redynamiser l'appareil productif local, ce qui peut se faire par différents

GRAPHIQUE 2

Agglomérations productives et développement local



Source: élaboré par l'auteur.

moyens. Au niveau de la méso-économie territoriale, par ailleurs, il convient d'encourager un environnement novateur pour l'essor des entreprises, ce qui suppose de développer tout un cadre institutionnel local pouvant effectivement relever ce défi.

Pour que ce soit faisable, cependant, et pour réaliser des progrès réels en vue de la mise en œuvre d'initiatives locales de développement couronnées de succès, les gouvernements sous-nationaux doivent jouer un nouveau rôle, en particulier au plan de la méso-économie et de la micro-économie territoriale, ainsi que de la coordination des secteurs public-privé, qui peut contribuer à la compétitivité des entreprises appartenant aux systèmes locaux, avec toutes les exigences et conséquences que cela suppose au plan social, culturel, politique et éducatif. Ces nouvelles fonctions des gouvernements sous-nationaux, qui s'ajoutent à leurs tâches classiques, sont fondamentalement:

- Un rôle créateur d'un environnement favorable au développement local.
- Un rôle de direction, capable d'activer et de canaliser les forces sociales pour un projet de développement commun.
- Un rôle de coordinateur public-privé et de promoteur de la capacité associative.
- Un rôle pour favoriser la production et le développement des niveaux méso-économique et micro-économique de la compétitivité systémique.

³ Dans le présent contexte, les termes "méso-économie" et "micro-économie" viennent du concept de compétitivité systémique, qui vise à saisir les déterminants économiques et politiques du développement industriel prospère et dont les principaux ingrédients, d'après Altenburg, Hillebrand et Meyer-Stamer (1988), sont: "au niveau méso: premièrement, les valeurs de développement orientées vers la culture, partagées par la majorité de la société; deuxièmement, un consensus de base concernant la nécessité du développement industriel et de l'intégration compétitive dans le marché mondial; et, troisièmement, la capacité des acteurs sociaux à formuler à la fois des visions et stratégies, et de mettre en œuvre des politiques. Au niveau macro, un cadre macro-économique stable et prévisible; il doit inclure une politique de change réaliste et une politique générale du commerce extérieur qui stimule l'industrie nationale. Au niveau méso, des institutions et politiques spécifiques pour développer les industries et leur moyen (technologie, institut, centres de formation, financement des exportations, etc.) et créer un avantage concurrentiel. Plus encore, c'est le monde des initiatives de compétitivité industrielle locales et régionales qui doit renforcer l'environnement des sociétés. Nombre des institutions qui agissent au niveau méso sont ou peuvent être, en principe, des entités non gouvernementales, notamment des associations de chefs d'entreprise ou des associations sans but lucratif. Au niveau micro, amélioration constante des entreprises et des réseaux d'entreprises ayant de fortes externalités". Pour résumer la notion de compétitivité systémique, on peut dire que le niveau méso fait référence à la capacité d'animation sociale et de concertation stratégique des acteurs; le niveau macro est lié à la capacité d'assurer les conditions pour reproduire le régime d'accumulation; le niveau méso répond par la création d'un environnement novateur pour la promotion industrielle et le niveau micro a trait au changement stratégique du réseau productif et entrepreneurial existant.

Enfin, pour que les territoires soient compétitifs et novateurs, ils doivent tirer profit de leurs ressources endogènes, encourageant la formation d'association et la coordination public-social-privé en vue d'assouplir les processus de production. Ces dynamiques sont encore rares dans les approches adoptées par les gouvernements sous-nationaux latino-américains.

Les niveaux méso-économique et micro-économique sont plus pertinents dans le contexte territorial: s'ils ne sont pas renforcés, leurs possibilités de réussite diminuent. L'idée gagne du terrain que ce sont en fait les territoires qui se font concurrence, même quand ils sont inégalement préparés à cette tâche, comme nous le verrons au chapitre suivant.

IV

Croissance, convergence et disparités territoriales

Un premier élément dont il faut tenir compte en termes des différentes capacités que présentent les territoires, c'est celui des analyses de convergence territoriale, qui contextualisent une vieille préoccupation des spécialistes des thèmes régionaux concernant les inégalités territoriales et leur évolution dans le temps. Cette préoccupation est étroitement liée aux différentes théories néo-classiques de la croissance économique qui postulent l'existence de mécanismes automatiques menant à la convergence, contrairement aux théories qui soulignent la nécessité d'une intervention ferme pour corriger ces disparités, étroitement associée à l'examen des facteurs qui pourraient dynamiser la croissance dans les régions les plus pauvres d'un pays donné⁴.

Un des auteurs qui ont fortement ravivé ce débat à partir des années 1990, c'est Sala-i-Martin, qui affirme dans une de ses études sur la convergence, "Au milieu des années 1980, les nouveaux théoriciens de la croissance endogène⁵ ont soutenu que la thèse de rendements décroissants du capital conduit le modèle néo-classique à prédire la convergence des nations. Au contraire, les rendements constants du capital sous-jacent dans tous les modèles de croissance

endogène laissent prédire la non-convergence. L'étude empirique de l'hypothèse de convergence se présente, dès lors, comme une simple façon de dire lequel des deux paradigmes décrit le mieux la réalité" (Sala-i-Martin, 2000). Plus loin dans la même étude, l'auteur ajoute "Au début des années 1990, les économistes néo-classiques ont fait leur propre contre-révolution. Sala-i-Martin (1990), Barro et Sala-i-Martin (1991, 1992a et 1992b), ainsi que Mankiw, Romer et Weil (1992) ont réfuté le fait que le modèle néo-classique prédisait la convergence, niant ainsi que les preuves présentées jusque-là pouvaient être utilisées contre le modèle néo-classique.

Au-delà du débat théorique intéressant et des preuves empiriques constamment générées, le présent chapitre propose deux définitions utilisées de la convergence, qui, dans ce cas, ont pour objet d'examiner l'évolution des territoires dans certains pays latino-américains. Un des concepts, appelé convergence bêta, affirme qu'il y a convergence si les économies pauvres croissent davantage que les riches. L'autre est le concept de convergence sigma, selon lequel il y a convergence si la dispersion du revenu réel par habitant tend à diminuer, au fil du temps, entre les groupes d'économies⁶.

C'est ce qui est présenté ci-dessous, mais uniquement pour les pays pour lesquels nous avons pu obtenir des informations économiques ventilées par territoires sous-nationaux intermédiaires: la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou⁷.

⁴ Pour un examen détaillé de ce thème et de son application à différents pays et régions, voir Mancha Navarro et Sotelsek Salem (2001).

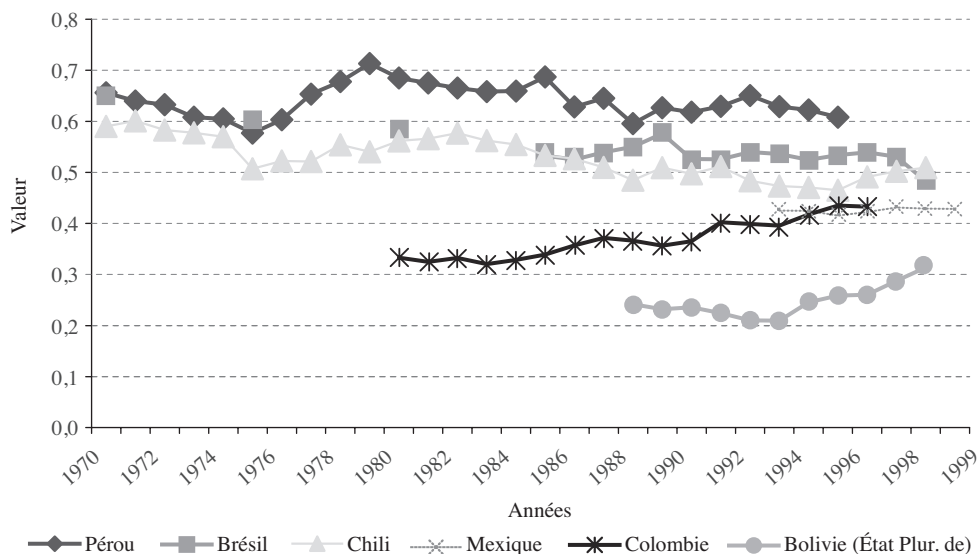
⁵ L'expression "croissance endogène" utilisée ici fait allusion à l'intégration du progrès technique au processus endogène du modèle associé aux coûts de la recherche et du développement (R&D), à la différence des anciens postulats du modèle néo-classique de Solow, dont la principale caractéristique était de considérer le progrès technique comme un facteur exogène, avec une fonction de production caractérisée par des facteurs de production remplaçables, des rendements constants à échelle et rendement décroissants des facteurs de production variables.

⁶ Sala-I-Martin (1990) a été le premier à utiliser ces définitions.

⁷ Les territoires sous-nationaux intermédiaires sont les départements en Bolivie, en Colombie et au Pérou; les États au Brésil et au Mexique; et les régions au Chili.

GRAPHIQUE 3

Amérique latine (six pays): convergence sigma pour divers pays
(Déviation standard des logarithmes naturels du PIB par habitant)



Source: élaboré par l'auteur.

D'abord, nous examinerons la situation en termes de convergence territoriale, en d'autres termes si la croissance des territoires intermédiaires est convergente, neutre ou divergente au cours des périodes analysées. Il est intéressant de vérifier si les taux de croissance des territoires intermédiaires les plus pauvres sont ou non supérieurs à ceux des territoires plus riches, et de voir ainsi si leur croissance est plus équitable à l'échelle nationale. Cette vérification, comme nous l'avons dit, se fait en termes de convergence sigma (S) et de convergence bêta (B). Dans les deux cas, on utilise le produit intérieur brut par habitant. La première méthode indique qu'il y a convergence dans la mesure où la dispersion du PIB réel par habitant diminue au fil du temps, en d'autres termes, que les disparités entre territoires intermédiaires tendent à diminuer. La deuxième porte sur la vitesse de la convergence, c'est-à-dire le temps qu'il faut aux territoires intermédiaires les plus pauvres pour rattraper les plus riches. Dans ce dernier cas, dès lors, il y a convergence bêta entre les territoires intermédiaires s'il existe une relation inverse entre le taux de croissance du PIB par habitant et le niveau initial du PIB, en d'autres termes si les territoires relativement plus pauvres tendent à croître plus rapidement que les plus riches.

Le graphique 3 présente les résultats de la convergence sigma pour plusieurs pays. Quand l'indicateur est proche de 1, les disparités sont très marquées et quand il est proche de 0, l'égalité territoriale

est plus grande. Les intervalles sont différents: ils sont longs pour le Pérou, le Brésil et le Chili, et il est très bref pour le Mexique, puisqu'il va de 1993 à 1999 seulement. Pour la Colombie, il s'étend de 1980 à 1996, pour la Bolivie, de 1988 à 1998. En d'autres termes, à la difficulté d'obtenir des informations désagrégées par territoire intermédiaire, s'ajoute l'inconvénient que les intervalles ne sont pas uniformes pour tous les pays et que certains ne sont pas aussi actualisés qu'on ne le voudrait.

Comme le montre le graphique, les plus grandes disparités entre les territoires sous nationaux intermédiaires se rencontrent au Pérou, puis au Brésil, au Chili, au Mexique, en Colombie et en Bolivie, dans cet ordre. En plus de présenter les plus petits degrés d'inégalité entre ces territoires, la Bolivie est le moins développé, en termes relatifs, des pays analysés, ce qui peut indiquer que cette situation va de pair avec des développements territoriaux faibles dans tous ses départements. Quoi qu'il en soit, à partir de 1994, on observe dans ce pays une tendance croissante à l'augmentation des disparités territoriales.

Au Pérou, entre 1970 et 1995, l'indicateur va de 0,60 à 0,70, avec des fluctuations, et on observe une légère diminution des disparités (plus grande convergence) entre 1975 et 1976, année à partir de laquelle elles augmentent, pour amorcer ensuite une tendance à la baisse jusqu'en 1989 avant de recommencer à augmenter lentement. Les périodes de

TABLEAU 2

**Amérique latine (six pays): analyse de la convergence
et de la divergence sous-nationales (bêta)**

Période	Délai pour réduire l'écart de moitié	Période	Délai pour réduire l'écart de moitié
Pérou 1970-1980	Aucune convergence	Mexique 1993-1999	Aucune convergence
1980-1990	51 ans		
1990-1995	Aucune convergence		
1975-1995	Aucune convergence		
Brésil 1970-1980	35 ans	Colombie 1980-1996 1990-1996	Aucune convergence Aucune convergence
1980-1990	48 ans		
1990-1997	Aucune convergence		
1975-1997	54 ans		
Chili 1970-1980	Aucune convergence	Bolivie (État plurinational de) 1990-1998 1988-1998	Aucune convergence Aucune convergence
1980-1990	53 ans		
1990-1998	Aucune convergence		
1975-1998	61 ans		

Source: élaboré par l'auteur.

plus grande convergence dans le cas du Pérou semblent correspondre aux époques de crise économique très marquée au niveau national, comme en 1982-1983 et 1988-1989. En d'autres termes, la convergence va de pair avec de faibles performances économiques au cours de ces périodes.

Dans le cas du Brésil, les chiffres varient entre 0,50 et 0,60 au cours de la période 1972-1997 et présentent également des fluctuations qui n'indiquent pas une nette tendance à l'augmentation ou à la diminution des disparités. Au Chili, on observe une très légère réduction des disparités à partir de 1983, année qui, paradoxalement, coïncide avec une grave crise économique dans ce pays, tendance qui s'inverse à partir de 1996. Pour le Mexique, l'intervalle est très court et montre une situation pratiquement constante en termes d'inégalités territoriales entre 1993 et 1999, tandis qu'en Colombie, on observe une augmentation croissante des disparités territoriales entre 1980 et 1996.

En résumé, le graphique 3 montre que les disparités territoriales dans les pays analysés tendent à se maintenir ou à augmenter légèrement au fil du temps et que, lorsqu'elles diminuent, leur réduction tend à correspondre à des périodes de crise économique. Cela suggère que la cause réside davantage dans la brusque chute de la croissance des territoires les plus riches que dans des politiques explicites pour favoriser la croissance de ceux qui accusent le plus grand retard.

Les données reprises dans le graphique 3 peuvent être mises en rapport avec celles du tableau 2, qui présente les résultats de la convergence bêta, un indicateur de la vitesse de convergence⁸.

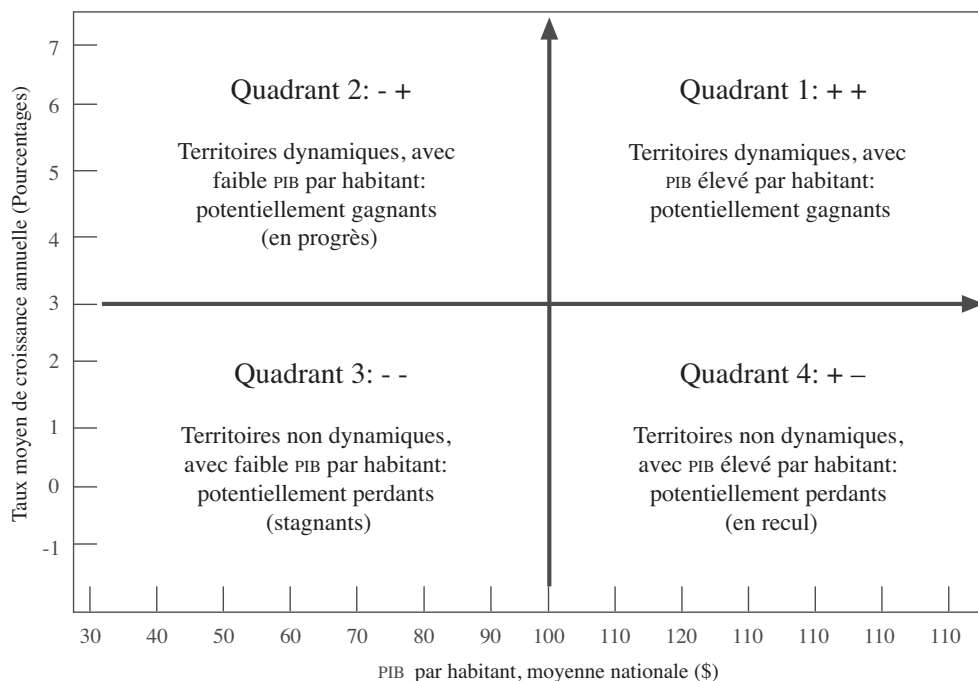
En général, les vitesses de convergence obtenues sont extraordinairement faibles. Dans le cas du Chili, au cours de la longue période de 1960 à 1998, les résultats du modèle indiquent qu'il faut 61 ans pour réduire de moitié l'écart de PIB par habitant entre les régions, tandis que si le modèle s'applique à la période 1990-1998, une des plus grandes croissances économiques de l'histoire du pays, au cours de laquelle on peut considérer que les forces de la mondialisation étaient entièrement opérationnelles, il n'y a pas de signes de convergence entre les territoires sous-nationaux.

La situation est similaire au Mexique, où le modèle ne donne aucune indication de convergence au cours de la période 1993-1999. Il n'y a pas de signes de convergence non plus pour la Bolivie, au cours des périodes examinées, ni pour le Pérou en 1990-1995, situation qui se répète pour la Colombie en 1980-1996 et en 1990-1996. Dans le cas du Brésil, quand il y a des indices de convergence, le temps nécessaire pour réduire l'écart de moitié va croissant, de 35 ans

⁸ Voir le tableau repris en annexe, qui présente des détails complémentaires concernant les résultats de la régression non linéaire pour les différents pays étudiés.

GRAPHIQUE 4

Typologies d'évolution économique dans les territoires sous-nationaux intermédiaires par rapport aux moyennes de croissance et de PIB par habitant



Source: élaboré par l'auteur.

entre 1975 et 1980, à 54 ans pendant la période 1970-1997. Si l'on isole la période 1990-1997, bien que le coefficient ne soit pas significatif, il n'y a pas d'indices de convergence.

On peut conclure qu'il n'y a pas d'indications de convergence territoriale dans les différents pays analysés et, dès lors, il est utile d'insister pour avoir un diagnostic plus détaillé des caractéristiques des différentes économies sous-nationales, pouvant expliquer ce comportement jusqu'à un certain point. Dès lors, il est proposé de construire une typologie de territoires, faisant la distinction par exemple entre riches et pauvres ou gagnants et perdants, pour tenter de découvrir les atouts qui font que certains gagnent ou les défaillances qui font d'autres des perdants, afin d'identifier des politiques explicites permettant à ces derniers de converger vers des étapes de développement et de croissance supérieure.

Le graphique 4 a été élaboré sur la base des informations disponibles. Ce graphique⁹ montre

le point d'intersection de deux axes cartésiens qui déterminent la configuration de quatre quadrants, qui ont des dynamiques de croissance différentes et permettent de tenter une interprétation de ce qui se passe dans les différents territoires des pays analysés. Les territoires concrets correspondant à chaque quadrant sont repris dans le tableau 3¹⁰.

nationaux intermédiaires qui se situent au-dessus de cet axe sont donc ceux dont la croissance est supérieure à la moyenne nationale. L'exemple du graphique 4 suppose que l'économie nationale a progressé, au cours d'une période donnée, d'une moyenne annuelle de 3%. Dès lors, les territoires qui se situent au-dessus de cette croissance moyenne sont qualifiés de dynamiques et se trouvent dans les quadrants 1 et 2. L'axe vertical des ordonnées y correspond au PIB par habitant moyen à l'échelle nationale. Les territoires qui se situent à droite de cet axe ont donc un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale. Dans l'exemple du graphique en question, le PIB moyen par habitant au niveau national et de 100 unités monétaires. Les territoires dont la moyenne du PIB est supérieure sont donc considérés comme ayant un PIB élevé par habitant et se situent dans les quadrants 1 et 4. On peut en conclure que le quadrant 3 est celui du pire développement économique, puisqu'il regroupe les territoires dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale également.

¹⁰ Pour une analyse plus détaillée de ces classifications, voir Silva Lira (2003).

⁹ Explication détaillée de la structure du graphique 4: l'axe horizontal des abscisses x correspond au taux moyen de croissance du PIB au niveau national pendant la période étudiée. Les territoires sous-

TABLEAU 3

Amérique latine (six pays): typologie des territoires sous-nationaux

<p>2. Territoire dynamique à faible PIB par habitant: "potentiellement gagnants" (en progrès)</p> <p>Pérou: Huancavelica, Huánuco, Cuzco, Cajamarca, Puno, Ayacucho</p> <p>Brésil: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso Goiás, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão</p> <p>Chili: Aysén, Maule, Los Lagos</p> <p>Mexique: Durango, Puebla, Michoacán, Tlaxcala, Zacatecas, Yucatán, Guanajuato</p> <p>Colombie: Caldas, Cesar</p>	<p>1. Territoires dynamiques à PIB élevé par habitant: "potentiellement gagnants"</p> <p>Pérou: Moquegua, Pasco, Arequipa, Lima, Callao, Lambayeque, Junín, Ica, La Libertad</p> <p>Brésil: D. Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná</p> <p>Chili: Antofagasta, Atacama, Tarapacá, Región Metropolitana</p> <p>Mexique: D.F., Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes, Colima</p> <p>Colombie: Cundinamarca, Bogotá, Valle del Cauca</p> <p>Bolivie (État plurinational de): Pando, Oruro, Tarija</p>
<p>3. Territoires non dynamiques à faible PIB par habitant: "potentiellement perdants" (stagnants)</p> <p>Pérou: Apurímac, Piura, Ancash, Tumbes, San Martín, Amazonas</p> <p>Brésil: Paraíba, Acre, Bahia, Sergipe, Alagoas, Amapá, Pará, Rondonia, Roraima</p> <p>Chili: Araucanía, Coquimbo, G.B. O'Higgins, Valparaíso, Bío-Bío</p> <p>Mexique: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, México, Guerrero, Nayarit, Tabasco, Sinaloa, Morelos</p> <p>Colombie: Sucre, Nariño, Magdalena, Bolívar, Boyacá, Tolima, Atlántico, Huila, Norte de Santander, Caquetá, Córdoba, Quindío, Risaralda, Cauca, Chocó</p> <p>Bolivie (État plurinational de): Potosí, Chuquisaca, Beni, La Paz</p>	<p>4. Territoires non dynamiques à PIB élevé par habitant: "potentiellement perdants" (en recul)</p> <p>Pérou: Tacna, Madre de Dios, Loreto</p> <p>Brésil: São Paulo, Santa Catarina, Amazonas</p> <p>Chili: Magallanes</p> <p>Mexique: Quintana Roo, Campeche, Baja California Sur, Baja California, Jalisco</p> <p>Colombie: Nuevos Deptos., La Guajira, Antioquia, Santander, Meta</p> <p>Bolivie (État plurinational de): Santa Cruz, Cochabamba</p>

Source: élaboré par l'auteur.

Quadrant 1: territoires dynamiques, PIB par habitant élevé, "gagnants potentiels"

Ce quadrant regroupe les territoires qui affichent une croissance supérieure à la moyenne nationale et un PIB par habitant supérieur également. Ils peuvent dès lors être considérés comme se comportant le mieux face au processus de mondialisation¹¹. Ils correspondent aux zones géographiques potentiellement gagnantes, dont les différences ou écarts avec les territoires relativement moins développés s'accroissent ou se creusent.

¹¹ En réalité, cette classification cherche, avant tout, à interpréter ce qui se passe dans les territoires sous-nationaux intermédiaires des différents pays et, de ce fait, ce cadre d'analyse suscitera sans doute des questions qui obligeront à traiter d'autres données pour donner une réponse adéquate. Nous parlons de territoires "potentiellement" gagnants, dans la mesure où, vu la dynamique des événements économiques, être gagnant aujourd'hui ne signifie pas nécessairement l'être demain. Pour rester gagnant, il faut des politiques et des attitudes très proactives face au processus d'internationalisation de l'économie mondiale.

On trouve dans ce quadrant les territoires dans des situations pouvant être classées comme suit:

- a) *Territoires potentiellement gagnants ayant des ressources naturelles exportables*: ces territoires profitent d'avantages comparatifs très explicites et marqués, notamment ceux de l'exploitation minière, ce qui leur a permis d'attirer des investissements et d'avoir une position mondiale grâce à leurs exportations. L'ouverture au capital privé a sans doute été favorable à ce type de territoires, dont la concurrence est fondamentalement basée sur un avantage naturel. Néanmoins, il ne semble pas que leur tissu productif et de services se soit densifié ou diversifié suffisamment pour que s'y créent des agglomérations productives territoriales. En d'autres termes, ce sont aujourd'hui des territoires dynamiques, mais reste à voir s'ils seront capables de construire des avantages concurrentiels avancés.

- b) *Territoires potentiellement gagnants qui accueillent des régions métropolitaines*: on trouve dans cette catégorie les zones métropolitaines qui, au fil du temps, concentrent normalement une activité économique importante et sont devenues de grands centres financiers et des capitales de services. Ces territoires comprennent des capitales ou grandes villes, où la tertiarisation de l'économie est importante et dont l'environnement urbain est le principal lien du pays avec les marchés financiers internationaux.

Quadrant 2: territoires dynamiques, à faible PIB par habitant, “gagnants potentiels”, en progrès

Cette catégorie comprend les territoires dont la croissance est supérieure à la moyenne nationale et qui ont un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale. Ils peuvent être un peu plus pauvres ou accuser un peu plus de retard que les autres (ce qui se reflète dans leur PIB par habitant inférieur), mais ils affichent un bon rythme de croissance et, de ce fait, ils s'approchent de la convergence avec les territoires plus dynamiques, surtout s'ils maintiennent leur dynamisme supérieur relatif.

Dans l'ensemble, il s'agit de territoires qui ont entamé des processus intéressants de croissance associés à de nouvelles technologies et à des reconversions de production plus récentes¹², profitant d'avantages comparatifs latents, dont une base économique essentiellement primaire-exportatrice ou une possibilité de valeur ajoutée à leurs processus de production à partir de ressources locales. On peut les qualifier de territoires potentiellement gagnants qui, grâce à la mondialisation, tirent parti de ressources locales latentes.

Quadrant 3: territoires non dynamiques, à faible PIB par habitant, “perdants potentiels”, stagnants

Ce quadrant est diamétralement opposé au quadrant 1. Il comprend les territoires dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale aussi. Ils sont qualifiés de “stagnants” et “perdants potentiels” parce que, si cette tendance persiste, leur retard se creusera et ils seront encore plus à la traîne par rapport aux pays plus avancés.

¹² Par exemple, les nouvelles technologies d'exploitation minière qui revalorisent des gisements dont l'exploitation n'était pas rentable auparavant.

Dans ce quadrant, on distingue les situations suivantes:

- a) *Territoires potentiellement perdants qui se sont désindustrialisés et ne sont pas parvenus à reconvertir entièrement leurs économies*: ce sont des territoires dont les structures industrielles ont été très protégées, dont l'activité économique n'a cessé de régresser, qui ne sont pas parvenus à reconvertir leur appareil de production et pour lesquels l'ouverture et la mondialisation représentent toujours une menace. Il y a toutefois parmi ceux-ci des territoires qui pourraient être des espaces intéressants de changement et d'innovation.
- b) *Territoires potentiellement perdants, ayant une économie rurale à faible productivité et capital humain peu abondant, qui ne parviennent pas à s'intégrer dans l'économie mondiale*: ce sont des territoires agricoles traditionnels, accusant un retard normal, certains ont une forte densité de populations autochtones. Ils requièrent une grande attention de l'État central, sous forme de politiques compensatoires pour atténuer leur dégradation et identifier des programmes spécifiques de redressement pour chaque situation concrète.

Quadrant 4: territoires non dynamiques, à PIB par habitant élevé, “perdants potentiels” en recul

Ce quadrant comprend les territoires dont la croissance est inférieure à la moyenne nationale et qui pourtant ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne nationale. Dans un passé récent, ces territoires ont enregistré de très bonnes performances, puisqu'ils ont atteint des niveaux élevés de PIB par habitant, mais ils ont connu des périodes de récession qui peuvent menacer leur meilleure situation relative récente. Ils sont dès lors considérés comme en recul.

Ce quadrant comprend dès lors les territoires qui ont perdu de leur dynamisme en raison de l'épuisement de certaines ressources naturelles, de la perte de leur compétitivité et/ou de marchés. On peut dire qu'ils ont subi une perte d'avantages comparatifs, permanente ou passagère, selon la capacité locale à se repositionner. Ces territoires peuvent être qualifiés de perdants potentiels dont la capacité concurrentielle régresse¹³.

¹³ Il n'y a probablement pas de correspondance exacte entre la classification établie et la connaissance “culturelle” que l'on peut avoir de certains territoires des pays présentés, en particulier quand on utilise des expressions comme “potentiellement gagnants ou

V

Réponses pour le développement local

En reliant les informations des chapitres précédents, en particulier l'analyse des disparités et des typologies territoriales, à la création de territoires compétitifs et novateurs, on peut essayer de déterminer quel type de politiques il faut encourager en fonction des caractéristiques de chaque territoire spécifique. Outre ce qui a déjà été dit, certains antécédents dont il faut tenir compte à cet effet sont les suivants:

- Tous les territoires ne sont pas préparés de la même façon pour affronter les processus d'ouverture et de mondialisation.
- Les grandes disparités territoriales requièrent des types d'intervention différents en termes de politiques publiques locales.
- Les capacités techniques et de leadership des gouvernements sous-nationaux (locaux et intermédiaires) sont inégales.
- La logique du développement intégral et en particulier de l'appui au processus de développement productif n'est pas pleinement intégrée dans l'agenda des gouvernements sous-nationaux.
- La décentralisation doit nécessairement aller de pair avec le développement sous-national et des efforts additionnels doivent être faits pour décentraliser les outils du développement productif et organisationnel.

perdants". Il peut même sembler à certains que leur territoire n'est pas bien classé d'après leur propre perception. Quoi qu'il en soit, nous tentons simplement de voir s'il est possible de trouver des tendances ou schémas de comportement permettant d'identifier des politiques publiques différenciées pour chaque territoire. Ce qui est certain, c'est que si un territoire sous-national intermédiaire (région, département ou État) a une croissance inférieure à la moyenne nationale et un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale également, il s'agit d'un fait parfaitement objectif, face auquel on ne peut pas faire grand-chose, du moins en termes de manipulation statistique. À titre d'exemple, on peut citer le cas de Santa Cruz, en Bolivie, qui a la réputation d'être un des départements les plus dynamiques et modernes du pays. Pourtant, il se classe dans le quadrant 4 des territoires "potentiellement perdants ou en recul" parce que, malgré un PIB par habitant élevé, sa croissance annuelle moyenne est inférieure à la moyenne nationale. En fait, en termes absolus, l'économie de Santa Cruz est effectivement très dynamique, plus que celle du pays, mais ce dynamisme ne parvient pas à compenser les grands flux migratoires entrants. De ce fait, par habitant, la croissance de son PIB est inférieure à la moyenne nationale, tout en y contribuant largement. Il s'agit manifestement d'une exception à la règle de ce qui peut être le comportement le plus typique des territoires qui se situent dans ce quadrant.

- Les niveaux méso-économique et micro-économique de la compétitivité systémique, bien qu'ils aient un sens plus large dans le cadre territorial, doivent être accompagnés et encadrés par des politiques nationales de développement productif et d'encouragement de l'innovation technologique. À défaut, les efforts sous-nationaux peuvent s'avérer peu efficaces.

En définitive, il importe de déterminer ce qui peut se faire au niveau national et dans chaque territoire, pour accélérer la croissance des régions qui accusent un retard, tout en permettant aux territoires les plus avancés de garder leurs bonnes performances économiques. Comme dit Cuadrado Roura (2001), dans le contexte de ses études de la convergence régionale en Europe, à propos des modèles macro-économiques de croissance, "Ils continuent de souffrir d'un oubli important. Le facteur espace, le *territoire*, reste presque toujours en marge, alors qu'il est certain qu'un grand nombre de facteurs qui revêtent une importance capitale parce qu'ils expliquent ou peuvent expliquer la croissance supérieure d'une économie, sont localisés. En d'autres termes, ce sont des facteurs qu'il n'est pas possible de transférer objectivement dans un autre endroit; ils sont peu mobiles ou tendent à rester dans une zone déterminée." Cela explique pourquoi la pénurie de capitaux dans les régions sous-nationales qui accusent le plus grand retard devrait, conformément à la théorie classique, augmenter leur attrait pour les investissements et l'épargne extérieure, alors que l'on observe le contraire, parce que le rendement d'un investissement productif ou en capital physique peut être faible s'il ne s'accompagne pas d'investissements en capital humain et technologique.

Dès lors, dans une autre partie du document cité, Cuadrado Roura (2001) ajoute que "l'existence de cette série d'avantages possibles et de meilleures dotations dans un territoire donné le rendent non seulement plus attrayant pour les investissements extérieurs et plus favorable pour mobiliser son propre potentiel, mais comportent des facteurs qui sous-entendent la possibilité d'atteindre des rendements plus élevés. Enfin, ces facteurs font que le territoire en question peut être *plus compétitif* que d'autres et que, dès lors, les entreprises qui y développent leurs activités productives peuvent l'être aussi." Et, ajouterons-nous, ils rendent

d'autant plus faisable la transformation compétitive des systèmes de production locaux, comme il a été expliqué précédemment.

L'étude de Cuadrado Roura analyse les facteurs qui expliquent la croissance supérieure de 16 territoires sous-nationaux de l'Union européenne. Parmi les facteurs qui semblent déterminants pour la plus grande réussite économique de l'Union européenne et dont il importe de tenir compte pour tenter d'identifier des politiques publiques explicites pour stimuler le développement des zones qui accusent le plus grand retard, il convient de citer les suivants:

- 1) Un système de villes moyennes importantes, à population de dimension moyenne (40 000 à 150 000 habitants), qui semble constituer un net avantage pour la croissance et la localisation des activités, ainsi que la disponibilité de ressources humaines qualifiées et une base d'éducation moyenne élevée. Si en outre, les coûts de la main-d'œuvre sont modérés, le territoire compte un avantage supplémentaire.
- 2) L'accessibilité physique du territoire: l'accès du territoire et de ses agents aux marchés internationaux, la possibilité d'accès pour les responsables des décisions politiques et administratives dans le pays, l'accès aux innovations et aux progrès technologiques.
- 3) La disponibilité de services avancés à la production, notamment de planification stratégique, d'expertise-conseil technologique, de conception, de commercialisation et d'exportation, de recherche et développement (R&D), et de services financiers spécialisés.
- 4) Un cadre institutionnel territorial avancé: par exemple, un gouvernement territorial ayant de grandes compétences et une grande autonomie par rapport à l'administration centrale, un système de coopération régulière entre les différentes autorités et avec les organisations civiles (chambres de commerce, unions professionnelles et organisations sociales).
- 5) Un climat social favorable, allié à un faible niveau de conflit social, et la coopération entre les différentes institutions publiques et privées.
- 6) Une grande présence de petites et moyennes entreprises (PME), reflet d'une base patronale locale capable de prendre de nouvelles initiatives (Cuadrado Roura).

Ces facteurs, même s'ils correspondent à la logique européenne, doivent faire réfléchir au type de capacités qu'il convient de développer pour réussir dans un

monde de plus en plus globalisé. C'est en tout cas l'avis de Boisier, du point de vue d'un Latino-Américain, puisqu'il insiste, dans d'innombrables articles, sur la nécessité d'une plus grande complexité technologique et d'innovation, que doivent développer les territoires pour faire face à un monde de plus en plus complexe. Dans un de ces articles en particulier, il affirme que "le nouveau scénario stratégique¹⁴ résulte du croisement de deux processus. D'une part, une nouvelle géographie se dessine, plus virtuelle que physique, et génère de nouveaux modes d'organisation territoriale, avec de nouveaux types de régions qui dérivent d'une logique systémique et non d'une volonté technocratique. Quand les territoires organisés se transforment en nouveaux acteurs de la concurrence internationale, par les capitaux, la technologie et les marchés, il faut maximiser les possibilités de se profiler comme 'gagnant' dans la rude concurrence mondialisée. Après avoir examiné de manière empirique ou spéculative, les caractéristiques que présentent les régions gagnantes, plusieurs auteurs épinglent des aspects tels que la complexité systémique, la rapidité décisionnelle des organisations, la capacité d'innovation, la flexibilité, le tissu urbain, l'infrastructure (lourde et légère), l'autonomie du gouvernement concerné, la culture, etc. Beaucoup de ces caractéristiques sont associées à la dimension, en revanche, et ce qui est 'petit', joli ou non, est revalorisé. On voit apparaître la notion de région pivot en guise de cellule de base d'une structure pyramidale où apparaissent des régions associatives, résultat d'accords entre territoires voisins et, en dernier lieu, les plus puissantes et postmodernes, les régions virtuelles non soumises à la restriction de la contiguïté spatiale. Au titre de ces accords, le respect de la volonté démocratique populaire est absolu. D'autre part, le scénario stratégique se base sur de nouvelles formes de gestion territoriale, qui tiennent

¹⁴ Il fait référence au nouveau scénario que doivent affronter les territoires, où l'on observe deux processus d'ouverture, l'une externe et l'autre interne, qui résultent de processus plus complexes. L'ouverture externe, dit Boisier, est due à la mondialisation (qui, pour sa part, est accélérée et possible grâce à la révolution scientifique et technologique), tandis que l'ouverture interne résulte de la décentralisation fonctionnelle, territoriale et politique en cours (une mégatendance à son tour catapultée par ladite révolution, les demandes d'autonomie de la société civile, la réforme de l'État et la privatisation). Entre ces deux formes d'ouverture, il affirme qu'il y a un mécanisme d'interaction déterminant: il n'est pas possible d'être compétitif aujourd'hui avec des structures décisionnelles centralisées. En d'autres termes, un des facteurs de succès évoqués par Cuadrado Roura, la présence de gouvernements autonomes et décentralisés, est une nouvelle fois considérée comme essentielle pour la réussite des territoires.

compte de la notion de région en tant que quasi-État et quasi-entreprise, le premier concept servant à rappeler que le développement régional est une question de nature politique exprimée en relations de domination et de dépendance (ce qui explique la nécessité pour toute région d'accumuler du pouvoir politique) et le deuxième concept servant à indiquer la nécessité d'imprégner les gouvernements régionaux de pratiques de gestion d'entreprises, en particulier, de gestion stratégique" (Boisier, 2000).

En résumé, à la lumière des études susmentionnées, qui abordent fondamentalement la question de la nature "gagnante" ou "perdante" de certains territoires, même si la proposition se situe davantage sur le plan conceptuel dans un cas et plutôt au niveau empirique dans l'autre, il est possible d'énumérer quelques conditions censées transformer un territoire en "gagnant". En général, elles ont trait à l'infrastructure lourde (transport et communications) et à l'infrastructure légère (services à la production), ainsi qu'aux conditions structurelles du système territorial en question.

D'un autre point de vue, on spécule aussi concernant les conditions que doivent remplir les organisations du tissu productif et institutionnel des territoires "gagnants" et, dans cette optique, il convient souligner la "rapidité" des décisions organisationnelles, la "flexibilité" des structures proprement dites pour leur donner une grande capacité d'adaptation à l'environnement, la "complexité" systémique des organisations territoriales pour les harmoniser à la complexité du "jeu mondialisateur", la "résilience" ou capacité de reconstruction du tissu endommagé par des éléments exogènes et enfin, la "culture" territoriale, productrice d'identité et de particularismes qui peuvent se transformer en niches commerciales.

Enfin, au vu de ce tableau quelque peu sophistiqué de toutes les conditions que doivent remplir les territoires qui aspirent à être gagnants, bien que ces conditions soient effectivement avérées et indispensables, il peut être difficile pour beaucoup de territoires, au vu de leur considérable diversité, d'accéder aux stades supérieurs de développement. Nous avons plutôt l'impression que la plupart des territoires d'Amérique latine sont loin de pouvoir développer les capacités susmentionnées et partant, d'avoir des chances de réussir dans l'économie internationale.

Conscients de cette difficulté, nous croyons que, si l'on prend pour cadre de référence les défis exposés ici, il est capital de reconnaître le point de départ de chaque territoire spécifique — par exemple, les typologies énumérées au chapitre précédent — et d'identifier

ensuite les politiques publiques différenciées pour chacun d'eux. Il ne s'agit cependant pas d'utiliser les conditions énumérées comme une sorte de liste de vérification pour voir si chaque territoire répond à toutes les exigences, mais plutôt de voir comment orienter l'élaboration sociale de différentes réponses qui, allant dans le sens de la compétitivité territoriale, de l'innovation, du changement technologique, de la complexité, etc., correspondent aux besoins et aux possibilités de chaque territoire spécifique.

En fonction de l'argumentation ci-dessus, cette liste de vérification ne doit être qu'un rappel de certaines caractéristiques que peuvent avoir ou avoir eu les "territoires gagnants", dont la plus importante est sans doute celle de développer la capacité d'exploiter efficacement les ressources locales endogènes, favorisant la formation d'associations et la coordination public-social-privé, en vue d'assouplir les processus de production, dans le contexte de processus de gestion stratégiques territoriaux visant à transformer les systèmes productifs locaux.

Le graphique 5 veut illustrer le sens que peut avoir la différenciation des politiques en fonction des typologies des territoires et des facteurs de succès de ce que l'on appelle les "territoires gagnants".

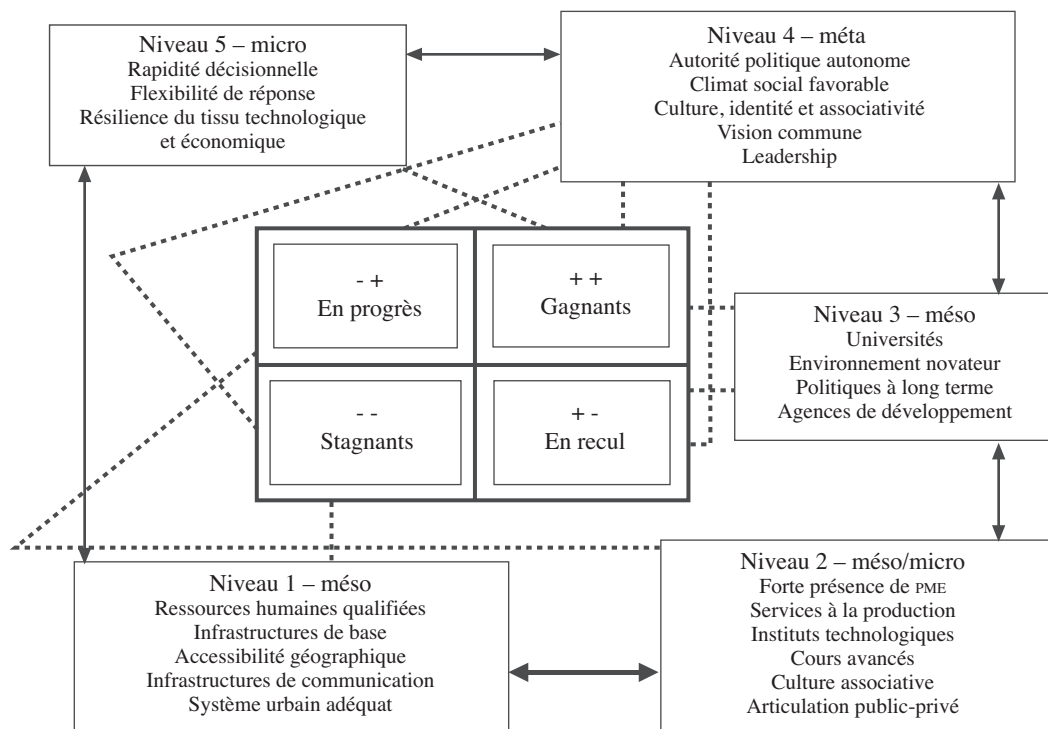
Le graphique 5 regroupe, à différents niveaux, les conditions que sont censés remplir les territoires gagnants et ces niveaux de conditions sont associés aux différents types de territoires. Ce graphique peut être interprété comme suit:

1) *Territoires stagnants* (- -): les pointillés identifient les actions des niveaux 1 et 4. En d'autres termes, étant donné les caractéristiques de ces territoires, il faut privilégier l'identification de politiques destinées à la qualification des ressources humaines — sans doute en augmentant le nombre d'années de scolarisation de la population — et au développement d'infrastructures de base et autres aspects, liés principalement au manque d'investissement en infrastructure concrète qui peut entraver la progression de ces territoires (conditions de niveau 1). Le niveau 4, commun à tous les territoires, doit être important pour tous, puisqu'il a trait principalement aux conditions institutionnelles et intangibles qui, généralement, ne requièrent pas de ressources financières, notamment une autorité politique autonome, un climat social favorable, une culture territoriale, une vision commune de développement.

2) *Territoires gagnants* (+ +): dans cet autre extrême, puisqu'il s'agit de territoires gagnants, qui remplissent sans doute déjà beaucoup de conditions

GRAPHIQUE 5

Territoires gagnants, disparités et politiques publiques



Source: élaboré par l'auteur.

énumérées, il faut mettre l'accent davantage sur la promotion des conditions des niveaux 3 et 5, c'est-à-dire l'existence d'universités impliquées dans le développement du territoire, qui se chargent de la recherche scientifique et technique en association avec le tissu de production régional, de créer et d'encourager des environnements novateurs, et de créer des capacités pour favoriser la prise de décisions plus rapide et une plus grande flexibilité de réponse face à un monde en constante mutation. En d'autres termes, il faut davantage mettre l'accent sur les conditions plus sophistiquées, en supposant qu'il existe une masse critique capable de les encourager.

3) *Territoires en progrès* (- +): comme il s'agit de territoires qui évoluent de manière positive mais où les conditions sociales et économiques gardent un retard, il faut mettre l'accent sur la promotion d'actions destinées à développer des services d'appui à la production et promouvoir les instituts technologiques ainsi que des cours avancés pour former et maintenir à niveau les ressources humaines, toutes caractéristiques liées à un appareil de production actif qui requiert des appuis effectifs pour se consolider.

4) *Territoires en recul* (+ -): comme il s'agit de territoires dont l'évolution économique et sociale récente est relativement bonne, l'accent porte davantage sur les aspects liés au développement de capacités novatrices pour retrouver le développement et la croissance perdus. Dans ces territoires, où beaucoup d'efforts en matière d'infrastructure, d'accessibilité, de système urbain et autres ont probablement déjà eu des résultats satisfaisants, les principaux défis peuvent être associés à certaines reconversions qu'il conviendrait de favoriser pour réintégrer avec succès l'économie mondiale.

Bien que les facteurs énumérés ci-dessus contribuent effectivement à occuper des positions "gagnantes", il ne faut pas mésestimer la signification même des processus de développement et les formes qu'ils peuvent adopter. À cet égard, ce que disait Celso Furtador dans les années 1980 garde tout son sens:

Je ferai une réflexion finale, dérivée de mes contacts dans ce pays et d'autres, avec les problèmes des régions qui ont accumulé un retard économique considérable. La tendance à imaginer que le

développement est quelque chose de quantifiable, dont le substrat est l'accumulation, l'investissement, la formation de capacité productive, a longtemps prévalu partout. Néanmoins, l'expérience a largement démontré que le véritable développement est essentiellement un processus d'activation et de canalisation des forces sociales, d'amélioration de la capacité associative, d'exercice de l'initiative et de l'inventivité. Dès lors, il s'agit d'un processus social et culturel, et accessoirement économique. Il y a développement quand une énergie capable de canaliser, de façon convergente, des forces qui étaient latentes ou diffuses se manifeste dans la société.

Une véritable politique de développement doit être l'expression des préoccupations et aspirations de groupes sociaux qui prennent conscience de leurs problèmes et s'efforcent de les résoudre. Néanmoins, seule l'activité politique peut canaliser ces énergies de façon à produire les phénomènes de synergie auxquels il a été fait référence. Quel élément autre que la raréfaction de la vie politique explique que, chez nous, les problèmes de développement sont considérés comme de simples questions techniques, où prévaut une vision simplifiée des processus sociaux et culturels (Furtado, 1982, traduit par l'auteur).

Les paroles de Furtado s'appliquent bien au développement territorial, puisque c'est dans le cadre des relations qui s'établissent sur le plan territorial qu'il est le plus faisable de "canaliser, de façon convergente, des forces qui étaient latentes ou diffuses". Cela peut être considéré, en grande mesure, comme la tâche de regrouper derrière une vision commune, sous la direction nécessaire pour convaincre, au niveau local, les agents publics et privés que, en s'unissant dans une culture territoriale qui leur est propre et spécifique, ils sont capables d'entreprendre des projets de développement novateurs, sur la base du potentiel de ressources endogènes du territoire. En d'autres termes, sans perdre de vue la toile de fond que constitue la liste, qui nous rappelle les caractéristiques des territoires dits "gagnants", il s'agit de développer certaines formes de capital synergétiques, normalement associées à des capitaux intangibles, qui permettent une "canalisation convergente de forces diffuses" pour progresser plus rapidement et mieux en vue des objectifs fixés, avec les mêmes ressources disponibles¹⁵.

¹⁵ Boisier (2000) décrit en détail les capitaux intangibles des processus de développement. Dans une partie de cette étude, il dit:

C'est un défi permanent, que beaucoup de territoires sous-nationaux d'Amérique latine peuvent être préparés à relever parce qu'ils ont des potentialités certaines, notamment des identités locales très affirmées, des communautés avec une culture de coopération assez développée, des processus de décentralisation en cours à différents stades d'évolution, des gouvernements locaux de plus en plus conscients de la nécessité de diriger et coordonner les processus de développement local, une forte présence de PME avec une distribution territoriale relativement homogène et des capacités entrepreneuriales qui peuvent être encouragées davantage.

En définitive, en élaborant des réponses pour encourager le développement sous-national et construire des territoires compétitifs et novateurs, même si l'on part de réalités très diverses en raison des énormes inégalités territoriales, il est possible de se baser sur certains aspects et caractéristiques communs:

- 1) Premièrement, il s'agit de processus de nature endogène, dans lesquels il convient de stimuler la capacité à déceler les potentialités —naturelles, humaines, institutionnelles et organisationnelles— présentes dans le territoire, afin de savoir à quoi "nous sommes bons". En d'autres termes, il nous faut un domaine dans lequel nous sommes mieux équipés et formés et qui puisse inspirer notre vision de l'avenir.
- 2) Les stratégies formulées doivent se fonder sur la notion de solidarité territoriale par l'affirmation de l'identité culturelle. Cela suppose, en définitive, de construire socialement un projet politique territorial qui identifie toute la communauté et parvienne à se transformer en une vision commune de développement et qui, tout en ayant son cachet propre, parvient à différencier les territoires entre eux.

"Quoi qu'il en soit, le développement étant un résultat intangible, il faut en identifier la causalité dans cette même dimensionnalité. En d'autres termes, il s'agit maintenant d'identifier, dans l'espace et dans le temps, quels sont les facteurs intangibles à la base du développement. Comme ces facteurs sont très variés, mais peuvent être regroupés en catégories relativement homogènes, il n'est pas inapproprié d'utiliser la notion de capital intangible pour désigner des groupes de facteurs intangibles. Voici une liste des capitaux intangibles qui peuvent, éventuellement, être présents dans toute région". Plus loin, il énumère les capitaux intangibles suivants: capital cognitif, symbolique, culturel, social, civique, institutionnel, psycho-social et humain, et il ajoute ailleurs: "Le fait de trouver les capitaux intangibles plus facilement dans les territoires de petite échelle ne fait que confirmer l'idée que le développement a toujours été et sera toujours un phénomène qui, à ses débuts, est de petite échelle, local, décentralisé et certainement endogène. Cette affirmation revêt la plus grande importance théorique et pratique, puisque de ce dernier point de vue, elle revalorise l'échelle communale et peut-être surtout l'échelon provincial, du moins au Chili."

3) La stratégie doit être basée sur une gestion associative entre représentants publics et privés: cela suppose d'être convaincus que seuls ne nous en tirerons pas et que, dès lors, il faut encourager les projets qui font l'unanimité et qui, en outre, s'entendent à long terme et dépassent la sphère d'un gouvernement donné.

Sans aucun doute, le défi de promouvoir les processus de développement sous-national en

Amérique latine demande des efforts considérables, dont certains concernent des aspects institutionnels, organisationnels, de coordination, d'articulation, etc., qui ne requièrent pas toujours des ressources financières, bien que celles-ci soient nécessaires, bien sûr. De ce fait, il est clair qu'il y a des espaces pour des projets politiques novateurs destinés à la construction de territoires compétitifs et partant, à la transformation des systèmes de production locaux.

ANNEXE

Amérique latine (six pays): analyse de convergence et divergence sous-nationales (bêta)

Période	Résultats de la régression de non linéaire					Délai pour réduire l'écart de moitié
	Coefficient β_1	Erreur standard (β_1)	T	Signification du coefficient	R ²	
Pérou						
1970-1980	0,011	0,013	0,858	Non	0,038	Aucune convergence
1980-1990	0,014	0,006	2,382	5%	0,237	51 ans
1990-1995	0,009	0,011	0,852	Non	0,035	Aucune convergence
1970-1995	0,010	0,006	1,768	Non	0,160	Aucune convergence
Brésil						
1970-1980	0,020	0,010	2,063	10%	0,185	35 ans
1980-1990	0,014	0,006	2,250	5%	0,196	48 ans
1990-1997	0,011	0,012	0,866	Non	0,033	Aucune convergence
1970-1997	0,013	0,005	2,698	5%	0,311	54 ans
Chili						
1970-1980	0,006	0,005	1,235	Non	0,129	Aucune convergence
1980-1990	0,013	0,004	3,203	5%	0,516	53 ans
1990-1998	0,004	0,013	0,320	Non	0,010	Aucune convergence
1970-1998	0,011	0,005	2,232	5%	0,414	61 ans
Mexique						
1993-1999	0,002	0,006	0,318	Non	0,00339	Aucune convergence
Colombie						
1980-1996	-0,006	0,008	-0,814	Non	0,025	Aucune convergence
1990-1996	-0,017	0,013	-1,308	Non	0,063	Aucune convergence
Bolivie (État plurinational de)						
1990-1998	-0,019	0,026	-0,727	Non	0,061	Aucune convergence
1988-1998	0,002	0,032	0,646	Non	0,000	Aucune convergence

Source: élaboré par l'auteur.

Bibliographie

- Altenburg, T., W. Hillebrand et J. Meyer-Stamer (1988): *Building Systemic Competitiveness: Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand*, Berlin, Institut allemand de développement.
- Barro, R. et X. Sala-i-Martin (1991): Convergence across States and Regions, *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- _____ (1992a): Convergence, *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 2, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ (1992b): Regional growth and migration: a Japan-United States comparison, *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 6, N° 4, Amsterdam, Elsevier Science, décembre.
- Bianchi, P. et M. Parrillo (2002): Obstáculos y oportunidades de inversión para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en Chile, Bologne, Italie, université de Ferrara.
- Boisier, S. (1996): *Modernidad y territorio*, série Cuadernos del ILPES, N° 42, LC/IP/G.90-P, Santiago du Chili, Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale (ILPES). Publication des Nations unies, N° de vente S.96.III.F.1.
- _____ (2000): Conversaciones sociales y desarrollo regional: potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región, Talca, université de Talca.
- Buitelaar, R. (2001a): Como crear competitividad colectiva, *La estrategia económica del Tolima*, Tolima, Centro de Productividad del Tolima/Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales (Colciencias).
- _____ (éd.) (2001b): *Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Bogotá, D.C., CEPALC/Alfaomega.
- Cabrera, A., S. de la Cuadra et al. (2002): *Las pymes: quiénes son, cómo son y qué hacer con ellas*, Santiago du Chili, Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).
- Cuadrado Roura, J.R. (2001): Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales, dans T. Mancha et D. Sotelsek (éds.), *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y en América Latina*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Furtado, C. (1982): *A nova dependencia*, Río de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Mancha Navarro, T. et D. Sotelsek Salem (éds.) (2001): *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Mankiw, N.G., D. Romer et N. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Meyer-Stamer, J. (2000): Estrategias de desarrollo local y regional: clusters, política de localización y competitividad sistémica, *El mercado de valores*, vol. 60, N° 9, Mexico, Nacional Financiera, septembre.
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Sala-i-Martin, X. (1990): *On Growth and States*, thèse, Harvard, université de Harvard.
- _____ (2000): *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelone, Antoni Bosch éditeur.
- Silva Lira, I. (2003): *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Série Gestión pública, N° 33, LC/L.1882-P, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), avril. Publication des Nations unies, N° de vente S.03.II.G.47.