

Conditions-cadres et compétitivité des régions : une relecture

Denis Maillat et Leïla Kebir
Institut de recherches économiques et régionales
Université de Neuchâtel
Pierre-à-Mazel 7, 2000 Neuchâtel
Suisse

La mise en place de conditions-cadres favorables à l'investissement constitue un enjeu important pour le développement régional. Ces conditions définissent le contexte institutionnel dans lequel les entreprises évoluent. Elles jouent donc un rôle sur la capacité de développement des territoires dans lesquels les firmes sont implantées.

Pour établir sa politique de développement, une région peut schématiquement envisager deux types de démarches : la voie basse ou la voie haute (Pyke et Sengenberger 1992). La voie basse est axée sur la réduction des coûts de production, notamment ceux de la main-d'œuvre. Elle fait partie des politiques dont l'objectif est d'améliorer l'avantage relatif par les coûts des facteurs. En d'autres termes, cette politique a pour but de diminuer les coûts relatifs supportés par les entreprises de la région par rapport aux coûts supportés dans les régions concurrentes (Porter 1990). La voie haute en revanche vise l'amélioration de l'efficacité productive et le développement de l'innovation. Pour cela, elle cherche à favoriser les externalités de réseau au niveau territorial par la stimulation des relations de coopération et des effets d'apprentissage. Elle vise ainsi à accroître la compétitivité par la différenciation de l'offre et le développement de spécificités territoriales. Aujourd'hui, la concurrence territoriale est largement fonction de cette dernière orientation (Colletis et Pecqueur 1994). En effet, le phénomène de globalisation fait tomber les protections nationales, ce qui met chaque région en compétition directe avec les autres régions du monde. Dans ce contexte, le maintien de spécificités territoriales devient de plus en plus nécessaire et requiert une adaptation continue du système territorial de production.

Les contraintes actuelles liées à la compétition globale amènent donc à considérer une région non plus en termes d'espace support mais en termes d'espace actif. Un espace est dit « actif » lorsque la région dispose d'un système

territorial de production capable de renouveler ses ressources, d'innover, de se singulariser et surtout d'apprendre (Morgan 1997; Maillat et Kebir 2001). Dès lors, il apparaît nécessaire de repenser les conditions-cadres. Focalisées jusqu'ici sur la diminution des coûts de production, leur adéquation est actuellement questionnée car, d'une part, elles sont pour la plupart devenues génériques (tout le monde les pratique) et, d'autre part, elles conduisent à l'homogénéisation des territoires plutôt qu'à leur singularisation.

L'objectif de cet article est de proposer une réflexion sur le thème des conditions-cadres dans le contexte actuel de globalisation et de l'émergence de l'économie de l'apprentissage. Il s'agira de rappeler les contraintes auxquelles sont soumises les régions, plus particulièrement en ce qui concerne le développement des ressources spécifiques et de l'apprentissage. Enfin des pistes de réflexion quant à l'évolution des conditions-cadres seront proposées.

Les conditions-cadres

Le contexte institutionnel formel dans lequel les activités économiques se déroulent est généralement désigné par le terme générique de conditions-cadres. Relevant essentiellement de la politique économique de l'Etat, ce cadre définit des orientations ou des stratégies agissant sur l'attractivité du pays en général et sur celle des régions en particulier.

Le contenu des conditions-cadres comprend généralement les éléments considérés comme favorisant la compétitivité. Traditionnellement, il est fait référence à l'offre d'infrastructures, à la fiscalité et aux charges sociales. Ainsi, selon Frey (2000), du fait de la globalisation et des processus de privatisation et de dérégulation, l'enjeu de la politique économique consiste aujourd'hui à améliorer les facteurs immobiles (infrastructures, impôts, institutions, etc.) capables de capter des facteurs de production mobiles (p. ex. entrepreneurs, main-d'œuvre qualifiée et savoir-faire).

Les conséquences des conditions-cadres sur les régions peuvent être directes ou indirectes. Elles sont directes lorsqu'il s'agit de politiques régionales visant, par exemple, la réduction des disparités ou le redéploiement de régions en crise. Elles sont indirectes lorsqu'une politique macro-économique produit d'autres effets que ceux attendus, telle la politique du taux de change, par exemple (Crevoisier et al 2001).

Si les conditions-cadres relèvent principalement de la compétence des États (niveau national), elles peuvent aussi émaner d'instances infranationales (par exemple des cantons dans le cas suisse) ou supranationales (OMC, accords intergouvernementaux). Tout dépend de la structure institutionnelle du pays et des tâches assignées aux différents échelons politiques.

Ainsi, selon la Commission Européenne (1999 : 6), «si l'on veut atteindre les objectifs d'une meilleure compétitivité régionale et d'une part accrue d'emplois dans la croissance, il convient de promouvoir, dans les régions, des

conditions-cadres adéquates et un environnement induisant le développement de l'activité des entreprises. Cela signifie que, pour leur permettre de maximiser la production et l'emploi, les entreprises doivent pouvoir disposer d'une large gamme d'aides indirectes dans les secteurs tels que : les infrastructures matérielles, les télécommunications et les technologies de l'information, la recherche et le développement technologique ainsi que l'innovation». Dans d'autres cas, les conditions-cadres feront référence « à une infrastructure performante, à un système de formation adéquat, à un environnement favorable à la recherche et au développement, à un marché de l'emploi fonctionnant sans heurt, à un contrat social solide, à la stabilité monétaire, à des conditions de financement avantageuses et à une imposition modérée. [Elles feront aussi référence aux éléments de politiques économiques relatifs à] l'accessibilité des marchés étrangers » (Message du Conseil fédéral 2000 : 2005). À un niveau méso-économique, les conditions-cadres comprennent, par exemple, l'ensemble des mesures relatives à la formation, aux infrastructures et aux services de communication et de télécommunication, à la fiscalité, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la simplification, l'accélération et la coordination des procédures administratives (Loi sur la politique économique du canton du Valais 2000).

Malgré la diversité des définitions proposées on peut relever cependant des points communs aux conditions-cadres :

- elles s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion relative à la compétitivité et à l'attractivité d'un tissu économique national ou régional;
- elles délimitent le champ d'action des autorités publiques en matière de soutien indirect à l'économie. Les mesures d'aides directes aux entreprises (subventions, primes à l'investissement) ne figurent pas dans les conditions-cadres.

La définition des conditions-cadres est contextualisée. Elle évolue dans le temps et dans l'espace puisqu'elle est fonction des stratégies définies par les décideurs en fonction des espaces concernés. En fait, tout dépend de la marge de manœuvre accordée à l'État et des tâches qui lui sont assignées. Alors que se développent le processus de globalisation et son corollaire la territorialisation, la problématique des conditions-cadres doit s'adapter aux exigences de la compétitivité entre les territoires. En effet, si agir sur les conditions-cadres signifie trop souvent réduire les coûts de production -- notamment en offrant des infrastructures de transport ou en diminuant la pression fiscale des entreprises -- cela n'est aujourd'hui plus suffisant dans la mesure où les systèmes territoriaux de production cherchent à renforcer leurs avantages spécifiques.

Les effets de la globalisation sur le développement régional sont nombreux et l'objectif ici n'est pas de les recenser tous. Dans la problématique qui nous intéresse, nous nous focaliserons sur les deux phénomènes suivants : la diminution des protections nationales, qui accroît la concurrence entre les ré-

gions, et le développement des ressources spécifiques, qui nécessite diverses formes d'appr entissage.

Globalisation et systèmes de production

Des régions perdantes, des régions gagnantes

Par rapport à l'évolution globale, les systèmes territoriaux de production doivent faire face à une double problématique. D'une part, la dérégulation des échanges, entreprise dans le cadre des accords de l'OMC et de l'intégration régionale, rend moins efficaces et effectives les protections nationales dont certains systèmes territoriaux de production ont pu bénéficier jusqu'à présent. L'intensité croissante des échanges qui découle de cette ouverture contraint les systèmes de production à se repositionner, tant sur le marché national, qui n'est désormais plus protégé, que sur le marché international, maintenant plus ouvert. D'autre part, l'organisation spatiale des activités économiques se modifie. Pour certains analystes, on s'achemine vers une économie d'archipel. Pour d'autres, on assiste au développement d'une mosaïque de systèmes territoriaux de production spécialisés.

Le modèle d'économie d'archipel se départit du modèle traditionnel de centre-périphérie (Veltz 1996; Rallet 2000). Schématiquement, on observe le développement d'un réseau global composé de grands centres urbains qui, en plus de constituer de hauts lieux de la vie politique, financière et culturelle, tendent à regrouper un certain nombre de fonctions tertiaires associées au processus de production (finance, design, services juridiques, etc.). Ce phénomène n'est pas sans conséquences pour les systèmes territoriaux de production, qui perdent de ce fait une part de leur autonomie. On pense notamment à la mise sous tutelle des secteurs financiers locaux. Dans ce contexte, «le non-développement d'une zone n'est plus référé à son inscription dans l'orbite d'un pôle, mais à sa déconnexion de l'économie d'archipel» (Rallet 2000 : 40).

Le modèle de la mosaïque des systèmes territoriaux de production est associé au développement du post-fordisme et à celui des technologies de l'information, qui engendrent une organisation productive plus flexible. On parle volontiers d'un nouveau paradigme technologique post-fordiste selon lequel le système productif global tend à se structurer comme une «mosaïque de systèmes locaux flexibles, spécialisés et auto-régulés, entretenant entre eux des relations d'échange au sein de réseaux complexes» (OCDE 1993 22) (Storper 1992; Piore et Sabel 1984). Dans ce modèle, les unités de production regroupent plusieurs segments de fonctions de production (conception, développement, maintenance, par exemple). Elles disposent de l'autonomie nécessaire à l'organisation et à la gestion de leurs relations avec leur environnement. Ce dernier est donc utilisé comme une composante sur laquelle l'entreprise agit, notamment pour développer des relations marchandes et non marchandes avec d'autres entreprises ou d'autres

acteurs économiques. La localisation des activités n'est alors plus fondée sur la simple utilisation de ressources locales préexistantes, mais sur l'insertion de l'établissement dans son environnement d'implantation pour y nouer des relations de collaboration et contribuer ainsi à son enrichissement et à son développement en ressources spécifiques (Maillat 1998).

Ainsi, parallèlement au développement du réseau global et de l'ouverture des marchés, une nouvelle répartition spatiale des systèmes territoriaux de production se met en place. Concrètement cela signifie que «chaque région rivalise avec toutes les autres sur le plan des coûts, de la gamme des produits et de leur qualité» (OCDE 1995 : 10).

Par ailleurs, il ne faut pas négliger le fait que certaines régions deviennent beaucoup plus attractives que d'autres en raison de l'importance croissante que prennent les nouvelles technologies de l'information et de la communication. En effet, la présence d'infrastructures de télécommunication tend à constituer un avantage spécifique pour des territoires particulièrement bien équipés. On peut même défendre l'idée qu'«il existe une concurrence informationnelle potentielle entre les territoires et les réseaux» (Thepaut et Le Goff 2000 : 5). Cette tendance pourrait aller en s'accroissant dans la mesure où l'équipement en infrastructures de télécommunication échappera bientôt aux pouvoirs publics (privatisation oblige). On risque alors de voir les écarts se creuser entre les régions qui concentrent les infrastructures de pointe et celles qui seront moins bien équipées.

Enfin, le processus de globalisation se caractérise par le développement de réseaux mondiaux de grandes entreprises qui se distinguent par l'importance des investissements directs et des transactions qu'elles effectuent à l'échelle mondiale ainsi que par une pratique croissante d'accords de coopération, notamment dans le domaine de la recherche et du développement (OCDE 1995). De ce fait, l'organisation productive dépend de plus en plus de règles propres aux groupes. Les effets de ce phénomène pour les économies locales s'annoncent contrastés. Autant cette évolution peut constituer une chance pour certaines d'entre elles de se positionner sur un marché plus vaste et d'améliorer leur compétitivité, autant elle peut représenter une menace pour celles qui sont exclues du champ d'intérêt des groupes (Kiyonari 1995).

Quel que soit le modèle de référence que l'on adopte, il en résulte des régions perdantes, qui sont exclues et restent soumises au modèle centre-périphérie et des régions gagnantes, qui forment les éléments actifs du système économique et participent à la nouvelle recomposition territoriale.

Compétitivité par les coûts, compétitivité par la différenciation de l'offre

Régions gagnantes et perdantes coexistent à l'intérieur même des frontières des pays, ce qui entraîne de grandes disparités en termes de développement et de perspectives économiques. D'un point de vue dynamique, une région peut en principe évoluer d'une catégorie à l'autre. Tout dépend du positionnement adopté

par les différents systèmes territoriaux de production vis-à-vis de leurs concurrents.

Ce positionnement peut s'effectuer au travers de deux formes de compétitivité: la compétitivité par les coûts et la compétitivité par la différenciation de l'offre (Michalet 1999; Porter 1990). La première renvoie à une stratégie de diminution des coûts, la deuxième à celle du renforcement de la capacité d'innovation et de tous ses corollaires (apprentissage, coopération, renouvellement des ressources, etc.). Non exclusives l'une de l'autre, ces deux formes de compétitivité coexistent, voire même complémentaires. Elles n'ont cependant pas les mêmes effets sur le développement des régions. Selon Pyke et Segenberger (1992), les régions qui empruntent la «voie basse» cherchent avant tout à minimiser les coûts de la main-d'œuvre, souvent en dérégulant le marché du travail. Cette politique risque à terme d'empêcher le renouvellement des ressources humaines (disparition de la main-d'œuvre qualifiée par exemple) et d'amorcer une dynamique de développement destructive (downward spiralling cycle). En revanche, les régions qui construisent leur compétitivité sur l'amélioration de l'efficacité et sur l'innovation suscitent une meilleure utilisation de ces mêmes ressources. Cette «voie haute» repose essentiellement sur le maintien de bonnes conditions de travail et le développement des compétences. Les institutions formelles et informelles jouent également un rôle important: elles garantissent une organisation favorable à l'actualisation et au renouvellement des ressources. C'est notamment par des réseaux de type horizontaux et par la concertation et la coopération entre partenaires, que se définissent les règles et les diverses manières de faire qui contribuent à l'émergence d'une compétitivité constructive.

La distinction entre voie haute et voie basse met en évidence l'importance des conditions institutionnelles dans la création et le maintien des ressources nécessaires. Ce qui renvoie à la problématique de l'attractivité des régions.

En effet, les régions souhaitant maintenir et attirer des ressources doivent satisfaire certaines conditions dictées par la concurrence. Michalet (1999) met en évidence l'importance des conditions-cadres dans le choix de localisation des investissements stables.¹ Dans cette perspective on relève en effet les conditions liées au macro-cadre qui dépendent du contexte national et celles relatives au méso-cadre qui concernent le contexte régional.

L'attractivité d'un lieu est tout d'abord déterminée par le cadre macropolitique (en particulier la stabilité du régime politique d'un pays). Viennent ensuite les conditions de type macroéconomique (équilibre du budget, de la balance des paiements, taux d'inflation, stabilité du taux de change) qui déterminent le régime de croissance du pays concerné et enfin l'existence d'un état de droit. Appartiennent également aux conditions de type macroéconomique,

1. C'est-à-dire un investissement impliquant des coûts irrécupérables d'implantation et un amortissement dont les délais dépassent un seul exercice.

tous les facteurs relatifs au climat dans lequel s'effectuent les investissements (liberté des transferts de capitaux, régime des changes, fiscalité, droits de douanes, législation sociale, sécurité et cadre de vie par exemple).

L'examen de ces éléments préliminaires permet aux investisseurs d'effectuer un premier choix entre les différents pays. Ensuite, il s'agit d'examiner plus en détail si le pays peut faire partie des pays prioritaires des investisseurs. L'attention est alors portée ici sur les régions dans lesquels l'investissement pourrait être effectué. Parmi les critères de choix, les plus importants sont :

- la taille et le taux de croissance du marché auquel l'investissement permet d'accéder (p. ex. européen, asiatique);
- le système des communications et des télécommunications (existence, performance et coût des infrastructures de transport et de communication);
- la disponibilité en ressources humaines qualifiées et la présence d'une main-d'œuvre ayant des savoir-faire particuliers;
- l'existence d'un tissu d'entreprises locales performantes ouvrant des opportunités d'investissement direct et sur lequel les entreprises peuvent s'appuyer (fournisseurs locaux par exemple).

Cette approche recoupe celle de Porter (1990) pour qui la compétitivité d'un secteur dépend du cadre institutionnel et politique du pays, de facteurs de base (ressources naturelles, formation et infrastructures matérielles de base), de facteurs spécifiques au secteur (centres de recherche et systèmes de formation spécialisés), de la forme de l'organisation productive, des conditions de la demande ou encore de l'état de la concurrence (Németi et Pfister 1994).

Ainsi donc, dans le cadre de la globalisation actuelle, il n'est plus possible de mener une politique industrielle selon les principes qui prévalaient dans les années soixante et qui étaient axés sur la stimulation des systèmes productifs nationaux. Désormais il faut agir à une autre échelle et s'intéresser aux caractéristiques et à la dynamique des systèmes territoriaux de production (Michalet 1999). On retrouve la pensée de Porter (1990) pour qui:

«firm's proximate environment shapes it's competitive success over time. (...). Part of a company's environment is its geographic location, with all it implies in terms of history, costs and demand» (Porter 1990: 29).

A cette échelle, l'attractivité ne dépend donc pas uniquement des coûts mais également de l'articulation entre les éléments constitutifs du système territorial de production (Porter 1990).

On observera que les éléments liés au cadre macropolitique et macroéconomique relèvent en grande partie de politiques nationales. Ils ont un caractère homogénéisant car ils s'appliquent, pour la plupart, uniformément à l'ensemble du pays. En revanche les critères relevant de la région potentielle de

l'investissement mettent l'accent sur les éléments spécifiques attachés aux systèmes territoriaux de production. L'articulation entre les échelles nationale et régionale est d'ailleurs soulignée par Porter (1990 : 58), pour qui

«government policy (such as tax and regulation), legal rules, capital market conditions, factor costs and many other attributes that are common to a country make national boundaries important. Social and political values and norms are linked to nations and slow to change. Yet it is the combination of national and intensely local conditions that fosters competitive advantages. National policies will be inadequate in and of themselves. State and local government can play a prominent role in industry success».

Ainsi les facteurs d'attractivité se situent à des échelles différentes. Les éléments clés de la décision de localisation dépendent de processus mésoéconomiques. On voit ainsi apparaître ici le rôle important des régions dans la compétitivité mondiale car elles sont le lieu de la construction de la spécificité. C'est donc au niveau méso-économique que se cultive la différence.

Dans le contexte décrit jusqu'ici, la réussite des régions dépend de l'existence sur leur territoire de systèmes de production dynamiques, capables d'innover. Pour ce faire, elles doivent composer avec une double contrainte. D'une part, elles sont obligées par le marché de suivre le processus d'homogénéisation en offrant un minimum de services (infrastructures de transport, de communication, fiscalité intéressante, etc.). D'autre part, elles doivent se différencier de leurs concurrents par des ressources et des actifs spécifiques (savoir-faire spécifiques, centres de recherche spécialisés, etc.).

L'articulation de ces deux contraintes n'est pas aisée dans la mesure où le caractère spécifique ou générique des actifs évolue à travers le temps. C'est pourquoi, pour s'adapter, une région doit faire preuve d'une forte capacité d'apprentissage (*learning*). En effet, la nécessité de savoir s'adapter, tant au plan institutionnel qu'organisationnel, de savoir développer connaissances et savoir-faire, et de savoir renouveler son potentiel de ressources devient un enjeu majeur du développement territorial à long terme. La construction de ces éléments relève le plus souvent de processus d'apprentissage ancrés territorialement dans des formes d'organisation spécifiques. C'est ce que relève la littérature relative aux milieux innovateurs et aux systèmes territoriaux de production (Maillat 1998; Courlet et Pecqueur 1992). Ce n'est en effet qu'en disposant d'une capacité suffisante d'apprentissage, que les systèmes territoriaux de production pourront notamment développer des avantages spécifiques dont le rôle consiste à attirer et à maintenir des entreprises innovantes, capables d'entretenir ou d'accroître des parts de marché tout en assurant un niveau de vie stable ou croissant aux habitants (Maskell et Malmberg 1995).

Le développement des ressources spécifiques

Le repositionnement des systèmes territoriaux de production suscité par le phénomène de la globalisation se construit sur la base des spécificités territoriales. En effet, l'accroissement de la mobilité des facteurs, lié entre autres à la diminution des coûts de transport et au développement des technologies de l'information, augmente la transférabilité des ressources en général. Dans ce contexte, la valeur de facteurs géographiques spécifiques non transférables -- ou difficilement transférables -- est augmentée (Scott in OCDE 1995).

Colletis et Pecqueur (1994) distinguent deux types de facteurs de concurrence spatiale : les ressources (éléments potentiels) et les actifs (éléments existants, actualisés). Ils sont considérés comme génériques notamment lorsqu'ils sont échangeables sur le marché. Leur prix est déterminé par la confrontation entre une offre et une demande à caractère quantitatif. Ils recouvrent l'ensemble des facteurs traditionnels de localisation des entreprises discriminés par les prix et faisant l'objet de calculs d'optimisation (par exemple main-d'œuvre non qualifiée et non utilisée, stock de capital sous forme d'épargne potentielle mais non révélée, gisements de minerais non exploités, information standardisée mais non utilisée). Par opposition, le transfert des actifs spécifiques implique un coût. Plus ce dernier est élevé plus l'actif est spécifique. En ce sens, c'est le coût de transfert qui « protège » et détermine la spécificité de l'actif.

En revanche, les ressources spécifiques « n'existent qu'à l'état virtuel et ne peuvent en aucun cas être transférées » (Colletis et Pecqueur 1994 : 100). Incommensurables, elles n'ont pas de prix. « Ces ressources naissent de processus interactifs et sont alors engendrées dans leur configuration. Elles constituent l'expression du processus cognitif qui est engagé lorsque des acteurs ayant des compétences différentes produisent des connaissances nouvelles par la mise en commun de ces dernières. Lorsque des connaissances et des savoirs hétérogènes sont combinés, de nouvelles connaissances émergent qui ouvrent de nouvelles combinatoires. La création de technologie est ainsi le résultat d'un processus caractérisé par l'émergence de ressources spécifiques issues d'une dynamique cognitive synonyme d'un apprentissage interactif » (Colletis et Pecqueur 1994 105). Ces ressources sont intrinsèquement liées au territoire et à son organisation. C'est le contexte historique et socio-culturel, caractérisé notamment par des échanges fondés sur la réciprocité, qui les a produites. Elles n'apparaissent que lorsque les acteurs combinent entre eux des stratégies pour résoudre un problème inédit.

Il est bien évident que les entreprises cherchent aussi bien à diminuer leurs coûts qu'à avoir accès à des actifs et à des ressources spécifiques (main-d'œuvre qualifiée, qualité des coopérations interindustrielles). Dès lors, un espace peut aussi bien être attractif pour ses facteurs génériques que spécifiques. De plus, ces éléments ne sont pas figés dans le temps. Ils peuvent évoluer du générique au spécifique. Tout dépend de la dynamique du système territorial de production. Cependant, dans la durée, la différenciation s'établit essentiellement sur la base

des ressources spécifiques. En effet, étant donné la mobilité des facteurs, les ressources non spécifiques sont susceptibles d'exister ou d'être transférées ailleurs. On peut, dès lors, définir l'avantage compétitif d'une région comme l'ensemble des ressources/actifs qui attirent et maintiennent les firmes dans la région. Plus ces éléments seront spécifiques, c'est-à-dire plus ils sont liés aux capacités cognitives des acteurs de la région, plus cet avantage peut durer (Maskell et Malmberg 1995).

La capacité d'apprentissage

Dans la problématique de la différenciation des ressources des systèmes territoriaux de production, la capacité d'apprentissage du collectif d'acteurs locaux est centrale. Elle détermine la capacité d'innovation et la capacité à générer les connaissances et les savoir-faire susceptibles de faire évoluer le système de production. En définitive, la différenciation des ressources apparaît comme le facteur déterminant de la compétitivité. En effet,

«falling communication and transportation costs and the reduction in barriers to trade and international competition make locational advantages for industry innovation even more significant, because firms with true competitive advantages are more able to penetrate other markets. While classical factors of production are more and more accessible because of globalization, competitive advantage in advanced industries is increasingly determined by differential knowledge, skills rate of innovation which are embodied in skilled people and organizational routines. The process of creating skills and the important influences on the rate of improvement and innovation are intensely local» (Porter 1990 : 159).

On se situe ici tout à fait dans la perspective de la *learning economy* ou de la *learning region*, où la connaissance constitue la ressource primordiale et l'apprentissage le processus clé du développement économique (Lundvall et Johnson 1994). En effet, c'est par ce processus que, d'une part, se construisent les capacités cognitives nécessaires à l'émergence des formes d'organisation favorables à l'innovation et, d'autre part, que se renouvellent les ressources immatérielles. Ainsi, l'articulation entre ces deux aspects de l'apprentissage est la clé de voûte du développement régional et le fondement de la *learning region* (Maillat et Kebir 2001).

Dans ce contexte, la *learning region* apparaît comme une région dynamique et évolutive. La dimension dynamique fait référence à la capacité des acteurs (individus, entreprises, institutions, réseaux) à interagir, à échanger avec leur

environnement et à susciter ainsi les effets de synergie à l'origine des ressources spécifiques. On pense par exemple à l'établissement de réseaux d'innovations articulés autour de la constitution d'avantages technologiques (complémentarité et spécialisation technologique, partage du risque de l'innovation, etc.), organisationnels (maîtrise de l'incertitude du processus d'innovation, coopération, etc.) et de milieu (potentiel technologique régional, relations formelles et informelles, etc.) (Maillat et al 1993). Dans ce contexte, l'innovation résulte d'un processus de *learning interactif* entre les entreprises et les institutions scientifiques, entre les différentes fonctions à l'intérieur des entreprises, entre les entreprises (relation producteurs/utilisateurs) et entre les entreprises et le milieu institutionnel dans lequel elles évoluent (Morgan 1997). Selon Lundvall et Johnson (1994), la capacité à savoir communiquer, coopérer et interagir est, aujourd'hui, beaucoup plus importante qu'auparavant. C'est en effet au travers de ces relations, que les connaissances détenues par un acteur se transmettent aux autres acteurs du système territorial de production.

La dimension évolutive de la *learning region* tient au fait que les acteurs sont en état d'apprentissage permanent. L'apprentissage mobilisé relève des niveaux technique (apprentissage technique), organisationnel (apprentissage organisationnel), institutionnel (apprentissage institutionnel), de même que relationnel (apprentissage interactif). En ce sens le qualificatif de *learning* «refers not only to the importance of the science and technology systems -- universities, research organisations, in-house R&D departments and so on -- but also to the learning implications of the economic structure, the organisational forms and institutional set-up» (Lundvall et Johnson 1994 : 26).

Sur la base de ces deux dimensions, on peut identifier quatre types de régions (Maillat et Kebir 2001) :

- *Les régions évolutives peu/pas dynamiques, ou les régions « d'acteurs apprenants »*. Il s'agit par exemple de systèmes de production innovants verticalisés ou caractérisés par la présence de filiales de grandes entreprises peu ancrées dans la région.
- *Les régions peu/pas évolutives ni dynamiques, ou le cas des « un-learning region »*. On pense par exemple à des systèmes territoriaux de production fordistes aujourd'hui en crise ou à des systèmes de production fortement verticalisés effectuant de la production de masse.
- *Les régions dynamiques peu/pas évolutives, ou le cas des « acteurs en réseau »* : ce cas renvoie à l'exemple des districts industriels sur le déclin.
- *Les régions évolutives et dynamiques, ou le cas des « learning region »* : ce cas correspond par exemple à celui de régions qui réussissent à adapter leur système territorial de production grâce à l'existence d'un milieu innovateur. On trouve dans cette catégorie les districts industriels dynamiques, les districts technologiques et les régions qui ont su dominer une crise et se recomposer.

Trois processus sont à la fois témoins et constitutifs des *learning regions*. L'innovation, entendue ici au sens large, témoigne de la capacité d'adaptation du système de production face aux exigences de la globalisation. La territorialisation des entreprises témoigne de leur participation à des réseaux locaux caractérisés par des échanges horizontaux, dans lesquels l'interdépendance des acteurs et les relations de coopération priment sur les relations de types hiérarchiques ou strictement marchandes. Enfin, la transformation des structures, des formes d'organisation et des techniques témoigne de l'existence des phénomènes collectifs d'apprentissage.

Ainsi, on peut dire que la capacité d'apprentissage d'une région fait évoluer les systèmes territoriaux de production dans leur forme d'organisation (avec tout ce que cela implique en termes de coordination et de mode de fonctionnement) ainsi que dans le développement des ressources spécifiques. Si les formes d'organisation relèvent de l'ensemble des acteurs du système et de la dynamique qu'ils entretiennent, le développement des ressources spécifiques nécessite toutefois l'existence d'un réseau de centres de recherche et de formation, et l'existence d'acteurs de la R&D. C'est donc la présence et l'articulation de ces différents acteurs et réseaux qui sont déterminantes et qui constituent l'enjeu de la mise en place de nouvelles conditions-cadres.

Pour une relecture des conditions-cadres

À la lumière de ce qui a été dit jusqu'ici, la conclusion de cet article propose une piste de réflexion quant au rôle des conditions-cadre dans le contexte actuel de globalisation. Comme on l'a vu, ces conditions font référence au contexte institutionnel formel dans lequel se déploient les activités économiques. Sous-produit volontaire ou involontaire de politiques publiques (sectorielles et autres) menées par les instances dirigeantes (nationales, régionales, etc.), elles conditionnent l'attractivité et la compétitivité des régions. Aujourd'hui, les conditions-cadres doivent être établies de telle façon qu'elles facilitent l'intégration des systèmes territoriaux de production dans le marché global.

Dans le nouveau contexte de globalisation, trois éléments apparaissent déterminants: le maintien et le développement des ressources spécifiques, l'activation des processus d'apprentissage ainsi que l'entretien et l'amélioration de l'accessibilité aux différents marchés, réseaux et ressources mobiles. Aussi l'enjeu est, dans ce contexte, de formuler et élaborer un cadre institutionnel favorable à ces éléments afin de s'engager dans le sentier de la haute compétitivité.

Maintien et développement des ressources spécifiques

Les conditions-cadres peuvent favoriser le maintien et le développement de

ressources spécifiques. Pour que cela soit possible, il s'agit d'une part de considérer l'hétérogénéité de l'espace comme un avantage susceptible de permettre le développement de ressources propres aux systèmes territoriaux de production. L'échelle pertinente ici est celle des systèmes territoriaux de production. En effet la compétition s'exerce aujourd'hui de moins en moins entre nations mais de plus en plus entre systèmes de production eux mêmes. En outre, il s'agit de prendre en compte les effets différenciés des politiques sectorielles sur le développement des ressources spécifiques des systèmes de production. Les conditions-cadre doivent donc être conçues en fonction des particularités des systèmes en question et de leurs besoins spécifiques.

L'activation des processus d'apprentissage

Les conditions-cadres devraient être favorables au développement de lieux d'interaction et d'apprentissage (centres de formation et de recherche spécialisés dans les activités du système de production) et de réseaux, afin d'encourager le partage et la diffusion de connaissances, le développement de ressources spécifiques et ainsi le déploiement de *learning regions*. Des tentatives s'inscrivant dans le cadre de politiques régionales et allant dans ce sens existent, comme par exemple les actions entreprises dans le cadre des *Actions innovantes* de la politique régionale de l'Union Européenne. On citera notamment le programme RIS² (mis en œuvre de 1994 à 1999) dont l'objectif était notamment d'encourager le développement de systèmes régionaux d'innovation, en stimulant la mise en place d'une stratégie définie par les acteurs locaux et par un travail d'animation auprès des entreprises de la région et des institutions locales. Parmi les actions mises en œuvre dans ce cadre, on citera la création, le renforcement et l'animation de réseaux sectoriels ou de *clusters*, la mise en place de forums ayant pour thème l'innovation ou encore la promotion des liens entre les PME et les universités (Landabaso et al 1999). Cette démarche encourage, non seulement la constitution de réseaux d'innovation mais aussi la mise en place d'un projet commun. À noter que le programme 2000-2006 continuera à œuvrer dans le sens de la promotion de l'innovation 'starting from an exploration of new paths by bolstering intangible, social capital and regional «learning capacities» (Landabaso et al 1999: 2). Ce type d'actions stimule l'apprentissage collectif et le développement de ressources spécifiques. Il contribue ainsi au renforcement du système territorial de production. Cependant, la réflexion relative à l'apprentissage ne doit pas se limiter aux politiques régionales, elle doit aussi s'étendre à l'ensemble des politiques publiques (sectorielles notamment) qui, en raison des formes d'organisation et des structures qu'elles mettent en place (hiérarchie, réseau, etc.) peuvent ou non favoriser les diverses formes

2. Regional Innovation Strategy.

d'apprentissage et le développement des *learning regions*.

Entretien et amélioration de l'accessibilité

Le troisième aspect, et non des moindres est, pour les conditions-cadres, de fournir l'accessibilité nécessaire aux systèmes de production. Il apparaît en effet important pour les acteurs d'être connectés aux différents réseaux de manière à accéder aux partenaires potentiels, aux marchés et aux ressources mobiles. Dans ce contexte le cadre institutionnel doit garantir l'existence des infrastructures matérielles (télécommunication, transport) et immatérielles (connaissances, savoir-faire, etc.) nécessaires au niveau de chaque système territorial de production. Ceci renvoie notamment à la question de la privatisation des services publics et donc à la remise en cause du contenu du service universel.

Spécificité, apprentissage et accessibilité sont interreliés dans la mesure où ils s'échafaudent les uns par rapport aux autres. Ils constituent cependant trois aspects différents de l'enjeu que représente la globalisation pour les systèmes territoriaux de production. Les conditions-cadres doivent être conçues en fonction de cet enjeu pour assurer la compétitivité des systèmes de production. En fait, il s'agit de rechercher une adéquation entre les conditions-cadres et les besoins spécifiques des systèmes territoriaux de production.

Bibliographie

- Colletis, G. et B. Pecqueur. 1994. «Les facteurs de la concurrence spatiale et la construction des territoires», dans G. Garofoli et A. Vazquez Barquero (dir.). *Organization of Production and Territory: Local Models of Development*. Pavia: Gianni Iuculano Editore.
- Commission européenne. 1999. «Communication de la Commission: Les fonds structurels et leur coordination avec les fonds de cohésion, orientations pour les programmes de la période 2000-2006». Bruxelles.
- Conseil Fédéral. 2000. *Feuille générale*. Belp: Suisse.
- Courlet, C. et B. Pecqueur. 1992. «Les systèmes industriels localisés en France: un nouveau modèle de développement», dans G. Benko et A. Lipietz (dir.). *Les régions qui gagnent -- Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: PUF.
- Crevoisier, O., J. Corpataux et A. Thierstein. 2001. *Intégration monétaire et régions: des gagnantes et des perdantes*. Paris: l'Harmattan.
- Frey, R.L. 2000. «Le service public entre la cohésion et le 'rent seeking'». Présentation dans le cadre du *XXXVIe colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Crans-Montana, 8 septembre 2000*, Crans-Montana.
- Kiyonari, T. 1995. «The global and the local». Présentation dans le cadre de la

- conférence *Développement local et le changement structurel : une nouvelle perspective d'ajustement et de réforme*. Paris: OCDE.
- Landabaso, M., C. Oughton et K. Morgan. 1999. «Learning Regions in Europe : Theory, Policy and Practice through the RIS Experience». Présentation dans le cadre du *3rd International Conference on Technology and Innovation Policy: Assessment, Commercialisation and Application of Science and Technology and the Management of Knowledge*, Austin, USA.
- Loi sur la politique économique cantonale, 11 février 2000, canton du Valais, Suisse.
- Lundvall, B.A. et B. Johnson. 1994. «The Learning Economy». *Journal of Industry Studies*, 1: 23-42.
- Maillat, D., M. Quévit et L. Senn. 1993. *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs : un pari pour le développement régional*. Neuchâtel: GREMI.
- Maillat, D. 1998. «From the Industrial District to the Innovative Milieu: Contribution to an Analysis of Territorialisated Productive Organisations». *Recherches Economiques de Louvain*, 64: 111-129.
- Maillat, D. et L. Kebir. 2001. «Learning Region and Territorial Production Systems», dans B. Johansson, C. Karlsson, R.R. Stough (dirs.). *Theories of Endogenous Regional Growth, Lessons for Regional Policies*. Berlin: Springer-Verlag.
- Maskell, P. et A. Malmberg. 1995 «Localised Learning and Industrial Competitiveness». *BRIE*, Working Paper no.80, Berkeley.
- Message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur la promotion des exportations, février 2000, no. 00.024, Berne.
- Michalet, C.A. 1999. *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*. Paris: Economica.
- Morgan, K. 1997. «The Learning Region : Institutions, Innovation and Regional Renewal», *Regional Studies*, 31: 491-503.
- Németi, F. et M. Pfister. 1994. *Aspects de la compétitivité de l'industrie microtechnique suisse*. Neuchâtel: IRER, Université de Neuchâtel.
- OCDE. 1993. *Développement territorial et changement structurel*. Paris: OCDE.
- OCDE. 1995. *Economies locales et globalisation*. Paris: OCDE.
- Piore, M. et C. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Porter, M. 1990. *The competitive advantage of nations*. Londres: The Mc Millan Press Ltd.
- Pyke, F. et W. Sengenberger. 1992. «Industrial districts and local economic regeneration: Research and policy issues», dans F. Pyke et W. Sengenberger, W. (dir.) *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Genève: International Institute for Labour Studies.
- Rallet, A. 2000. «De la globalisation à la proximité géographique: pour un programme de recherche», dans J.P. Gilly, et A. Torre (dir.). *Dynamiques de proximité*. Paris: L'Harmattan.

- Scott, A. J. 1995. *Economies locales et globalisation*. Paris: OCDE.
- Storper, M. 1992. «The Limits to Globalization : Technology Districts and International Trade». *Economic Geography*, 68: 60-92.
- Thepaut, Y. et R. Le Goff. 2000. «Concurrence informationnelle et territoires». Présentation dans le *XXXVIe colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française*, 8 septembre, Crans-Montana.
- Veltz, P. 1996. *Mondialisation villes et territoires : l'économie d'archipel*. Paris: PUF.