

Les politiques publiques d'industrialisation : espaces, territoires et acteurs

Doryane KERMEL-TORRES*
et Philippe SCHAR**

La dimension spatiale constitue l'approche des politiques publiques d'industrialisation qui est privilégiée ici. Elle permet de mettre en évidence les modes de confrontation et les conditions de conciliation de deux types de territoires : ceux des institutions publiques et ceux des entreprises pour les stratégies desquelles les espaces et les territoires sont de plus en plus importants.

Le rôle de l'activité industrielle dans les politiques d'aménagement du territoire a connu des faveurs diverses selon les périodes : si la correspondance entre son importance relative et des séquences temporelles est assez aisément identifiable pour les pays développés, l'exercice apparaît plus périlleux en ce qui concerne les pays en voie de développement tant l'argumentaire pour faire de l'industrie un facteur-clé des politiques d'aménagement cumule de références souvent créées ailleurs et d'objectifs tenant à la construction nationale. Une des idées traditionnelles qui perdure est que l'activité industrielle est par excellence le moteur de la croissance économique, car créatrice de richesses et d'activités nouvelles, et qu'elle est le secteur caractéristique des pays riches et développés. En ce sens, elle apparaît comme un marqueur de la puissance nationale et elle concrétise les aspirations d'autonomie économique et, partant, d'indépendance politique. Les effets d'entraînements et les effets induits sur les économies régionales qui sont attribués à l'industrie en font un levier privilégié de réduction des inégalités économiques et sociales entre des régions aux contrastes ressentis par les politiques comme insoutenables. Plus récemment, l'aménagement industriel, dont la conception quant au rôle des acteurs a subi des inflexions, est vu comme un outil de défense de l'emploi et de diffusion des nouvelles

* Géographe, chargée de recherche à l'I.R.D.

** Géographe, chargé de recherche au C.N.R.S.

technologies. Autant de finalités qui font des politiques d'industrialisation un nœud où se confrontent des attentes par essence différentes.

Comme d'autres, les initiateurs de l'intervention publique se représentent l'espace ; leur décision et leur action sont orientées par ces représentations, mais pas seulement par elles car « représentations spatiales et non spatiales s'appuient et s'engendrent réciproquement » (R. Brunet, 1990, p. 14). Imprégnées d'idées reçues et de modèles simples, les représentations des politiques se sont aussi nourries de concepts produits par les scientifiques sur la différenciation et l'organisation de l'espace pour élaborer des constructions intellectuelles qui méritent qu'on s'interroge sur les conditions mêmes de leur production et sur le rôle réel de leurs discours. De par les fonctions qui lui sont assignées, améliorer la performance globale d'un pays et apporter plus d'équité par des actions et des mesures spatialement différenciées, l'aménagement du territoire s'inscrit dans la dialectique efficacité-équité qui fonde toute politique économique et l'amène à faire appel à des conceptions forgées essentiellement par des géographes et des économistes. Les motivations qui le sous-tendent relèvent d'autres considérations mais n'en apparaissent pas moins complexes car « la puissance publique, soucieuse d'équilibres, ne peut laisser se développer sans risques les seules stratégies spatiales des entreprises privées » (A. Fisher, 1994, p.119).

Aux inévitables questions que se pose le géographe sur « où », ou « pourquoi ici » ou encore « ailleurs », on ajoutera ici un intérêt pour la compréhension des lectures, des idéologies qui affectent peu ou prou toute intervention publique sur les territoires et qui caractérise des études géographiques sur les actions entreprises par des Etats des PVD à marier industrialisation à aménagement. Espaces et territoires ne sont pas neutres mais ils constituent des objets de convoitises, de répulsions et ils sont aussi des leviers sur lesquels s'appuie l'action publique pour construire ou reconstruire un projet national. Opposer ce qui relève du discours et de la pratique, reconnaître les décalages récurrents entre buts et résultats, différencier les raisons avouées et les motivations profondes, exhumer les « non dits », font généralement partie de toute démarche consistant à évaluer l'intervention publique mais l'exercice ne prend ici d'autant plus d'intérêt que les fonctions des politiques territoriales d'industrialisation se trouvent à l'intersection de multiples enjeux d'ordres sociaux, économiques et politiques. « L'aménagement du territoire : des champs d'action où se croisent bien des influences » (H. Théry, 1995, p.11) ; et bien des

représentations dans lesquelles la rationalité, à commencer par celle de l'Etat et de ses corollaires, peut être mise en question.

Pourquoi une intervention publique sur les espaces ?

C'est au nom d'inégalités ancrées dans l'espace national et estimées intolérables ou dangereuses à différents titres par les autorités publiques que les politiques interviennent pour réduire les déséquilibres interrégionaux. Nul ne peut en effet contester que les fruits de la croissance économique se répartissent de façon inégale dans l'espace mondial et dans les territoires nationaux reproduisant à n'importe quel degré de l'échelle spatiale, à l'image de ce que la géographie qualifie « d'emboîtement d'échelles » (les quartiers d'une ville, les agglomérations, les régions d'une nation, les nations du monde), le modèle centre-périphérie. « Une façon devenue banale de penser la différenciation de l'espace » (A. Reynaud, 1995, p. 583), que l'essor des technologies nouvelles n'a pas contredite en renouvelant des ségrégations qualitatives de l'espace, et qui a largement influé sur la démarche des pouvoirs publics pour aménager leur territoire. C'est sur certaines des particularités d'un centre ou d'une périphérie et sur des liens dissymétriques qui unissent les différents sous-ensembles territoriaux (flux d'hommes, de biens, de connaissances, rapports de domination...) qu'ils ont assis leur exercice de rééquilibrage du territoire, notamment par la déconcentration des activités industrielles. Processus dynamique, la constitution en centres et en périphéries est mouvante tant dans le temps, tant dans sa nature que dans l'espace même national : différents centres et différentes périphéries traduisent la grande variété des situations observables, leur mutation éventuelle conduisant à des combinaisons variables des phénomènes de domination et d'intégration, si ce n'est à l'extrême, à des inversions du sens des flux et des rapports.

Face à une telle complexité d'organisation et d'évolution, l'ambition avouée de l'action publique de régler les disparités entre centres et périphéries, si elle peut sembler à certains irréaliste et vouée d'entrée de jeu à l'échec, apparaît pour le moins titanesque. Les représentations des politiques du fonctionnement en centres et en périphéries sont souvent tranchées et les oppositions entre ces deux systèmes poussées parfois jusqu'à la caricature, comme la juxtaposition spatiale supposée d'un « secteur moderne » et d'un « secteur archaïque ». Nous pouvons toutefois considérer que si les acteurs publics sont aussi résolus et péremptoirs dans leurs déclarations c'est

qu'ils sont tout autant pragmatiques et souples dans leurs actions, conduisant le géographe H. Théry à conclure à propos du Brésil que l'Etat « gère les disparités plus qu'il ne tente réellement de les corriger » (1985, p.83).

Il paraît difficile à la recherche de faire abstraction des grandes conceptions et des théories qui ont encadré l'aménagement industriel du territoire : « faute de les prendre en compte, on ne comprendrait pas le contenu des politiques d'aménagement mises en œuvre » (A. Fisher, 1994, p.121). Depuis plusieurs décennies, et avec un rayonnement variable entre les périodes et les espaces, la politique d'aménagement industriel se fonde sur diverses théories parfois « ramassées dans un raccourci vertigineux, mais logiquement articulé » (L. Martins et H. Théry, 1984, p. 46) : la théorie des activités motrices, celle des économies d'agglomération, la théorie de la polarisation et des pôles de croissance dont l'idée d'implantation, en fonction du rôle que l'Etat s'octroyait (aménageur, entrepreneur, développeur), a été intégrée sur tous les continents dans les politiques d'intervention industrielle. Les confusions sémantiques et conceptuelles qu'elle a suscité notamment sur les types d'espaces en jeu (l'espace économique abstrait de la théorie et l'espace géographique des pôles), les « complications » introduites par la différence entre situation de croissance (contexte des observations de F. Perroux à partir de pôles industriels anciens) et situation de développement (dans lequel intervient l'Etat pour créer les conditions nécessaires à la reproduction de cette dynamique) n'ont pas empêché son appropriation par les intervenants publics amenant notamment à des espérances injustifiées sur les effets d'entraînement régionaux des pôles. Réflexion autorisant le chercheur à se demander si leur raisonnement d'allure scientifique précède la formulation des politiques ou s'il est utilisé pour légitimer un choix déjà fait.

Mais de quelles inégalités ou de quelles disparités s'agit-il ? L'inégalité spatiale se manifeste de diverses manières et elle recouvre « un nombre quasi infini d'indicateurs de bien-être ou de performance économique » (Polèse, 1994, p. 150) autorisant des interrogations sur les critères à partir desquels l'analyse des disparités spatiales est réalisée par les pouvoirs publics. Le domaine du développement régional met toutefois en scène deux types majeurs d'inégalités : les inégalités dans le niveau du revenu réel de familles ou d'individus et les inégalités dans la répartition spatiale des activités économiques et des populations. Force est de constater que ce sont les premières qui constituent, à en croire les proclamations des autorités publiques, la

motivation essentielle de leur intervention et qui les conduisent à influencer sur la répartition spatiale des activités industrielles. Outre le fait qu'équité et bien-être sont des notions souvent confondues et interchangeables dans le discours politique, on peut objecter qu'il paraît illusoire de croire que l'aménagement du territoire, même par l'industrialisation qui permet d'agir sur l'emploi et le pouvoir d'achat des populations, peut régler ces questions car elles semblent plutôt ressortir, dans leur majorité, d'un traitement social direct que d'un traitement territorial, traduisant une des contradictions de l'aménagement « entre le point de vue de l'action sectorielle et celui de l'action territoriale » (Collectif, 1989, p. 274). Mais du moins les pouvoirs publics travaillent-ils à leur propre image en affichant une préoccupation et en agissant pour une « justice spatiale » censée apporter du mieux-être.

L'amélioration de la performance globale est un justificatif rarement reconnu dans le discours (A. Dubresson cite p. 253 une déclaration de M. Diawara, alors Ministre du Plan de la Côte d'Ivoire, craignant en 1970 « un blocage de la croissance elle-même ») ou alors avec pragmatisme, exprimant dans le cas de la Chine par exemple « une vision stratégique du développement selon laquelle le développement doit se propager d'étape en étape » (T. Pairault, 1999, p. 111) en adéquation avec un découpage spatial des avantages comparatifs régionaux présumés et aboutissant, au détriment de la politique d'« égalité » suivie jusque là, au renforcement des « poches » littorales traditionnelles de croissance. On remarquera que si l'égalisation de la répartition spatiale des activités économiques, en particulier industrielles, est un objectif revendiqué par certaines des politiques, sa réalisation apparaît utopique et relever du domaine purement idéologique : elle a été affichée au nom de la sécurité aux frontières ou à celui de la construction nationale puis abandonnée pour des raisons tenant à l'impératif de tirer parti des opportunités de croissance offertes par le marché mondial. En effet, « la difficulté politique de l'intervention de la puissance publique sera d'autant plus fortement ressentie que les divergences sont grandes entre les intérêts des entreprises privées et ceux de l'Etat » (A. Fisher, 1994, p.120).

L'analyse de A. Dubresson à propos de la Côte d'Ivoire s'applique aisément à d'autres cas : « Trois des nombreuses disparités constituent des problèmes majeurs pour un pouvoir d'Etat interventionniste, soucieux d'éviter le développement d'inégalités dans la distribution des hommes et des revenus susceptibles, à terme, de remettre en question une stabilité sociale et politique constamment

recherchée » à savoir l'inégale répartition des hommes, de la production et de la distribution des richesses, « l'obsession abidjanaise ». Au-delà du souci prégnant de transférer les activités industrielles hors de l'espace urbain central, les recherches effectivement débusquent, dans certaines analyses faites par des agences chargées de « prospective territoriale », des imprécations catastrophistes, telles celles concernant l'importance de l'exode qui ferait déferler des campagnes des hordes de migrants venus envahir les villes, détentrices des richesses. Il est vrai que l'industrialisation des zones rurales défavorisées est apparue à une époque à la géographie française, marquée par une idéologie ruraliste, comme le moyen de combler le « fossé ville-campagne » et il demeure une des visées (on serait tenté d'ajouter mythique) de l'intervenant public : d'où le label « industrialisation rurale » donné à certaines opérations de déconcentration des unités industrielles qui n'ont de « rurale » que leur localisation dans des villes régionales. La corrélation avec les grands centres urbains est prégnante dans l'action publique : leur rôle, leur force d'attraction et de concentration des activités et des hommes, leur croissance souvent qualifiée d'incontrôlable en font à la fois une des visées majeures et un des obstacles incontournables des politiques de rééquilibrage spatial.

Le désir de déconcentration spatiale par les politiques peut se justifier autant par l'objectif de rééquilibrer le territoire au bénéfice des périphéries que par celui d'alléger la tension sur la gestion urbaine. Elles s'appuient sur les théories d'équilibre entre villes de tailles différentes et des économies d'agglomération : une excessive concentration spatiale pouvant aboutir à une périphérie délaissée (que l'on se remémore « Paris et le désert français » publié par J.F. Gravier en 1947, véritable cri d'alarme en faveur de l'aménagement du territoire en France) et à un centre hypertrophié où des économies d'échelles et externalités négatives l'emportent sur les avantages. Les termes de la stabilité sociale et politique se déclinent différemment entre les pays et ils sont à rechercher dans les particularités des histoires sociales et politiques. Replacer l'intervention publique dans des objectifs de construction de la nation comme de légitimation de l'Etat amène l'analyse à s'inscrire dans l'histoire et dans la diachronie. Les projets de rééquilibrage du territoire par l'industrialisation n'ont pas les mêmes justificatifs idéologiques, ni les mêmes visées macro-économiques, au moment des Indépendances de certains pays africains ou asiatiques que ceux qu'ils peuvent revêtir 30 ans après. L'inscription de la recherche dans une période assez longue lui permet d'observer une alternance de politiques de déconcentration ou de re-

concentration soit pour des raisons politiques soit pour des raisons économiques.

Les politiques d'industrialisation ne sont pas exemptes de la fonction de légitimation du pouvoir par son intervention sur son territoire et « le pouvoir public n'existant que tant qu'il agit, ou en donne l'apparence, se doit de nourrir cette idée d'une causalité indéniable, si possible en donnant à voir les formes les plus matérielles de cette intervention » (M. Vanier, 1995, p. 240). Quoi de plus matériel et de plus symbolique qu'un complexe ou une zone industriels qui à la fois symbolisent et matérialisent l'action publique ?

Le dilemme équité/efficacité tire l'aménagement industriel du territoire tantôt du côté de la compétitivité de l'économie nationale, à savoir du côté des Etats et des entreprises, tantôt vers l'équité, et donc davantage vers le point de vue de l'individu. Il se traduit par des mouvements de politiques nationales balançant, dans le temps et dans les échelles, entre ces deux fondements, ou tentant de les unir ajoutant à l'impression d'incohérence de l'intervention publique que restituent beaucoup d'analyses en la matière. Ceci est de nature à rendre plus complexe l'identification par les chercheurs des réels objectifs spatiaux des politiques industrielles. Certains s'interrogent sur l'aménagement du territoire « modalité d'application spatiale d'une politique socio-économico-culturelle nationale et seulement cela » ou sur l'existence « d'objectifs propres » (Collectif, 1989, p. 286). Aux deux principes fondamentaux de toute politique d'aménagement du territoire, s'ajoutent effectivement des fonctions de natures diverses dont la teneur change relativement rapidement en fonction de leur environnement national et international.

Par ailleurs, la question de la possible incompatibilité des deux fondements de la politique spatiale d'industrialisation, émanant des fonctions de l'aménagement du territoire, est récurrente : faut-il venir en aide à des régions défavorisées et à leur population quitte à abaisser la performance générale ? Mais, et quel que soit le système économique adopté, l'Etat central ou les collectivités locales ne peuvent redistribuer que ce qu'ils ont. Toute action redistributrice suppose que l'économie nationale enregistre une croissance qui générera ou confortera des inégalités spatiales. Leur réduction volontariste et pérenne par l'autorité publique nécessite l'établissement de la croissance économique des pays en voie de développement : les politiques sont par conséquent poussées à promouvoir un temps durant les régions comme les centres urbains et industriels les mieux placés

et elles contribuent par là au renforcement des inégalités spatiales créées par le marché. La confrontation de l'histoire des politiques industrielles de PVD, quelles que soient les caractéristiques de leur régime politique et de leur modèle économique, le montre bien : les politiques d'industrialisation sont amenées, à un moment ou à un autre, à plus ou moins dissocier efficacité et équité spatiale. Certaines politiques de déconcentration parviennent « à faire d'une pierre deux coups » lorsque certaines demandes du marché mondial coïncident avec des « atouts » de régions considérées jusque là comme délaissées (faible coût de la main-d'œuvre, disponibilité en ressources naturelles...) tout en suscitant des interrogations chez les chercheurs sur les relations de ces « réussites » avec la dynamique régionale et sur leur pérennité.

La dialectique des concepts fondateurs de l'aménagement industriel a été particulièrement mise en exergue à la suite des profondes mutations économiques et technologiques de la fin des années 1970 et des années 1980 touchant de plein fouet les pays industrialisés, en particulier européens. Un contexte macro-économique marqué par les problèmes de l'emploi et une tendance à la réduction des dépenses publiques, la remise en cause du système de production fordiste et les mutations technologiques se concrétisant par la complexification de la division spatiale du travail et le choix des implantations géographiques des activités industrielles ont progressivement modifié l'idéologie de l'aménagement du territoire dans les pays affectés par la crise. « La nécessité de respecter les impératifs de l'économie sans pour autant négliger la demande sociale » renforce la question fondamentale entre équité et efficacité, tout en lui conférant une déclinaison nouvelle : l'aide publique doit-elle être générale ou voler au secours des branches d'activités et des espaces déprimés, toujours dans le souci récurrent de l'égalitarisme, ou doit-elle être sélective, entre les secteurs et les territoires, pour mieux y préparer la « sortie de crise » et la reprise de la croissance globale ? (A. Fischer, 1994, p.125).

Émerge un nouveau modèle de développement territorial (appelé par certains économistes et géographes «développement local ») qui privilégie la dynamique endogène des collectivités locales entraînant une modification des rapports respectifs entre les acteurs publics, mais aussi entre eux et les acteurs privés. La dimension locale, longtemps ignorée par les théories et les recherches économiques plus préoccupées des économies nationales et internationales, est le centre des préoccupations. La recherche sur l'aména-

gement industriel dans les pays en voie de développement se doit de prendre en compte ce que de Gaudemar qualifie de « nouveau paradigme territorial » (Collectif, 1989, p. 282), et même si aujourd'hui les observations offrent davantage de richesse et de recul à partir des cas européens, pour deux raisons essentielles. C'est à partir de théories et de conceptions forgées sur des observations faites sur les pays industrialisés occidentaux que les autorités publiques d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine ont construit leurs interventions sur l'aménagement du territoire. Les tendances à la démocratisation et à la décentralisation administrative et politique émergent ici, se renforcent là, mais sont en tout état de cause profondément inégales entre les pays. Ceci constitue autant de défis à la recherche qui se doit également de prendre en compte des états de développement différents de ceux des pays industrialisés traditionnels et qui ont des effets sur l'organisation et le contenu de l'intervention publique.

Les politiques : « savoir-faire » et « savoir-penser » l'espace

La mise sur pied d'une politique suppose l'identification d'objectifs, de mesures et en ce qui concerne toute politique spatiale l'appréciation des espaces et des territoires dans le but de leur « rattrapage » mais aussi dans celui de les faire concourir à la croissance globale. Chaque partie du territoire national est en effet invitée à participer en fonction de ce qu'il est devenu habituel de dénommer « atouts », « potentialités », voire même « vocations », les pouvoirs publics, ou même les chercheurs, ayant tendance à voir le territoire comme entreprise, ou comme personne, et à parler de « gestion » (Comité de Rédaction, 1994, p. 48). Les concepts auxquels renvoient ces termes, que les aménageurs et les pouvoirs publics ont adoptés, en font des entités polysémiques : ainsi les notions clés de la géographie, lorsque son paradigme reconnu était la relation homme-nature, telles que « atouts », « potentialités » ou encore « ressources » et enfin « contraintes » comportent à la fois une dimension naturaliste et une dimension sociale liées aux problèmes de perception. « Les ressources d'un milieu ne deviennent telles que si les hommes les perçoivent comme de possibles richesses ou que si, les connaissant, ils les recherchent explicitement » (Pinchemel P. et G., 1988, p. 340). En économie, la définition des termes « ressources » et « contraintes » est relativement peu différente même s'ils ont un sens beaucoup plus large.

Quelle que soit la discipline de référence, ces notions, toujours associées, se définissent toutes relativement à un objectif donné, à un usage, à une finalité expliquant leur appropriation dans le discours de l'action et dans l'opérationnel, entraînant de ce fait, selon B. Hubert et N. Mathieu, la quasi-disparition de leur usage, jusqu'à une période récente, dans la géographie des pays industrialisés en raison « d'un soupçon de collusion entre une analyse géographique et un discours d'expert dans une vision strictement déterministe du naturel sur le social » (1992, p. 310). Certains scientifiques, géographes mais aussi agronomes, économistes dans une certaine mesure, ont effectivement participé aux procédures d'évaluation et aux diagnostics destinés à des décideurs confrontés à des diversités de situations qu'ils cherchaient à classer et à utiliser. Si l'on se réfère au statut scientifique de ces notions, cette évaluation était éminemment contingente car relative à la fois aux échelles d'espace et de temps comme aux indicateurs choisis. L'état de ces notions est affecté par des dynamiques propres dans un milieu donné et il s'inscrit dans le mouvement qui les relativise dans un environnement plus large : objectif, usage, finalité changent et font tomber certaines « potentialités » en désuétude ou transforment des handicaps en « vocations ». « Il n'y a pas une rationalité des systèmes territoriaux mais plusieurs » (R. Brunet, 1990, p. 188) qui ne donnent que plus d'intérêt à la compréhension des interrelations entre milieux « naturels », savoir-faire et systèmes sociaux locaux, structures productives locales, Etat et collectivités locales. La notion de « gestion » fait référence à un mode d'organisation de l'espace selon un principe de fonctionnalité à partir de réflexions sur les infrastructures techniques ou sur des logiques économiques. « Les territoires ainsi déformés sont en fait des espaces de gestion pertinents définis par une approche technocratique ou administrative des problèmes » (J. Bonnet, 1997, p. 43). Les investisseurs ont eux aussi leur idée sur les « bons espaces », les « lieux porteurs » qui résultent de l'état momentané d'une combinatoire complexe et qui donc ne le sont qu'à un moment donné.

Lieux de représentations et spécifiés par leur histoire, les territoires ont aussi fait l'objet de lectures et d'interventions publiques largement guidées par d'autres facteurs tels la récurrence de catastrophes naturelles ou encore la difficulté à contrôler des zones instables (zones frontalières, particularités ethniques ou culturelles avec rébellions et tentations de sécessions). Il s'agit là d'une ambition de conquêtes ou de reconquêtes de territoires non par les armes mais par leur intégration économique et qui équivalent à des conquêtes politiques par l'Etat. Même s'ils sont plus rares, il y a également des

territoires volontairement pénalisés par l'action publique, sous le prétexte qu'ils ont été les lieux favoris d'un impérialisme politique et économique. L'histoire de la construction nationale s'en mêle également et A. Dubresson, par exemple, relève à propos de la Côte d'Ivoire l'influence de l'héritage des modes de pensée coloniaux ou encore H. Théry, à propos du Brésil, l'importance dans l'esprit de la politique d'aménagement industriel des cycles économiques historiques régionaux et de la difficile intégration nationale.

A l'inscription dans le temps des représentations des pouvoirs publics, on adjoindra une curiosité pour la question de l'échelle des territoires dont « les niveaux de cohérence et de prégnance sont extrêmement inégaux et ne doivent pas être confondus » (Comité de Rédaction, 1994, p. 46). C'est largement dans le concept de régions, à géométrie variable, que les pouvoirs publics ont inscrit leur appréciation et leur diagnostic des dynamiques spatiales (à défaut de parler de vocations ou de potentialités régionales) ; concept de « régions » dont on sait qu'il n'existe pas dans l'absolu mais que son utilisateur construit en fonction de sa problématique et de l'usage qu'il veut en faire. La question de l'échelle se pose autant pour une démarche scientifique que pour une démarche volontariste des pouvoirs publics prisonniers de surcroît des échelles qu'ils peuvent contrôler et sur lesquelles ils peuvent agir. De multiples travaux en géographie, rejoints par l'économie notamment à partir des années 1950¹, se sont attachés à cette question de la « région », dans la perspective d'en dégager les caractéristiques et les dynamiques d'évolution.

Au-delà des débats scientifiques sur la conception et les différents types de régions, une des préoccupations constantes en géographie, et qui intéresse au premier chef l'évaluation des politiques d'aménagement, porte sur les échelles d'emboîtement des différenciations spatiales en tant que donnée majeure de l'organisation des territoires : ainsi de l'imbrication des disparités sociales avec le fait spatial, de son adéquation avec les niveaux auxquels sont appliqués les traitements publics. Ceux-là résultent généralement de l'agrégation d'unités spatiales très hétérogènes et qui nécessitent pour la recherche la mise au point de méthodes permettant « d'analyser des objets par essence composites et dont il faut articuler les dimensions et

1. Le domaine interdisciplinaire a été nommé *science régionale* et des chercheurs d'autres disciplines amèneront par la suite leurs perspectives complémentaires (urbanistes, sociologues, anthropologues...).

les logiques différentes » (N. Matthieu, 1992, p. 136). Méthodes que l'intervenant public paraît peu enclin à adopter pour des raisons qui tiennent probablement autant à son besoin de simplifications dans ses lectures et ses représentations, à sa nécessité d'agir qu'à ses impératifs d'encadrement politique et administratif du territoire. C'est au regroupement d'unités élémentaires en régions (généralement différentes des régions proposées par des géographes) qu'ont procédé un temps les Etats pour faciliter la gestion du territoire. Le processus de requalification des territoires vers lequel tend l'aménagement dans certains pays, accompagné d'un mouvement variable de décentralisation, accorde une importance à l'espace local qui « représente l'échelle à laquelle s'exprime le mieux l'essor des relations horizontales entre les multiples agents et acteurs locaux et régionaux du développement » (A. Fisher, 1994, p. 74). Ceci ne résout toutefois pas la question des échelles car « l'échelle d'analyse du local paraît plurielle et évolutive » (J. Bonnet, 1997, p. 43). J. Lévy propose de rechercher comme niveau « local », « le plus petit espace au sein duquel les différentes fonctions d'une société (économique, sociologique, politique, géographique et historique) peuvent faire système » (cité par J. Bonnet, p. 44).

On peut s'interroger sur la perception par l'analyste public de certaines complexités sociales et sur l'idée qu'il peut avoir des effets supposés de son intervention. La politique d'industrialisation des régions périphériques thaïlandaises, par exemple, avait en autres visées clairement affichées celle d'augmenter l'offre d'emploi sur place et par conséquent de pouvoir stopper les forts courants migratoires dirigés vers une capitale de plus en plus congestionnée. C'était sans compter sur la complexité des stratégies des ruraux qui jouent sur une palette d'espaces et d'activités se traduisant par une grande mobilité, sans que l'on puisse conclure à un échec des mesures mises en œuvre. Cette vision mécaniste des comportements n'est d'ailleurs pas spécifique aux politiques industrielles : c'est le cas de politiques de développement rural qui paraissent peu appropriées à la « fluidité » de l'utilisation du sol par les sociétés auxquelles elles s'appliquent (Gastellu J.M. et Marchal J.Y, (éd.) 1996). Elle traduit également la difficulté, qui vaut aussi pour la recherche, à sortir des schémas traditionnels d'analyse, en particulier de la dichotomie claire entre ville et campagne : la « mixité » de certains espaces d'industrialisation encore fortement marqués par des dynamiques rurales explique que certaines actions publiques paraissent y être en porte-à-faux.

La plupart des analyses sur les actions d'aménagement du territoire relèvent la complexité qui caractérise à un moment particulier les opérations, les réalisateurs, les modes d'action en premier lieu parce que « l'Etat », acteur incontournable à défaut d'être le seul intervenant public, ne correspond pas à une entité unique et homogène mais invite au « jeu des pressions et des contre-pressions à l'intérieur d'un immense appareil d'Etat, [avec en particulier] les réalisations des ministères planificateurs, des ministères techniques, de l'Armée, des Etats [fédérés du Brésil] et des grandes sociétés publiques » (H. Théry, 1985, p. 81).

Pour atteindre des objectifs, ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'il y ait eu un choix sur le « meilleur aménagement du territoire possible » ni de priorités toujours clairement hiérarchisées, les discours d'aménagement ont successivement proposé plusieurs types de « savoir-penser » et de « savoir-faire » l'espace, ajoutant encore de la complexité pour une réflexion attentive à introduire une dimension diachronique. « Chacun d'entre eux peut être caractérisé par une idée dominante dont émane le choix des moyens d'action, encore que les enchevêtrements aient été nombreux et que la chronologie des actions d'aménagement ne soit pas toujours divisible en périodes aisément repérables ». (A. Dubresson, 1989, p. 256). Même avant les mouvements de décentralisation, qui invitent à la circonspection et sur lesquels nous reviendrons, les chroniques de l'aménagement livrent partout l'existence d'édifices hiérarchisés d'institutions fonctionnant difficilement avec cohésion, marqués par les conflits de compétences, d'autorités et de pouvoirs qui l'emportent « sur la complémentarité des échelles ». Si on y ajoute d'autres acteurs publics, collectivités locales et organes supra-nationaux, le chercheur est confronté à une multitude de dispositifs d'aides publiques à l'entreprise industrielle et à son environnement mis en place par les différents niveaux de pouvoir. L'aménagement industriel du territoire c'est « surtout peut-être l'obligation de mener simultanément un grand nombre d'interventions à la fois sectorielles et spatiales, économiques et sociales » au risque de mettre en place des dispositifs d'interventions incohérents voire contradictoires (A. Fisher, 1994, p. 130). L'ensemble des interventions constitue un dispositif complexe dont, pour certains scientifiques, « il est de bon ton de dénoncer la confusion, mais qui répond en fait aux principes d'une division spatiale » (M. Vanier, 1995, p. 238).

Face à cette complexité et à la superposition de générations d'aides publiques, à la multiplicité d'intervenants, l'élaboration d'une

grille de lecture pour asseoir l'appréciation des politiques d'aménagement industriel du territoire n'en apparaît que plus nécessaire. La proposition de M. Polèse nous paraît ouvrir des perspectives intéressantes en particulier parce qu'elle permet de les considérer sous deux angles en fonction de leurs objectifs et de leurs maîtres d'œuvre². D'un côté, les politiques régionales proprement dites traduisent l'objectif de l'Etat central d'influer sur la répartition spatiale des activités économiques par des actions et des mesures spatialement différenciées, en agissant sur les décisions de localisation des entreprises et/ou en orientant l'industrialisation par des investissements dans les infrastructures publiques, par des transferts de différents ordres. Les politiques de développement régional viennent, elles, en aide à des régions particulières pour en promouvoir le développement. Comme nous l'avons montré ailleurs, ces deux catégories peuvent dans la réalité se recouper, entrer en conflit mais en tout état de cause leur simultanéité ou leur succession dans le temps trahissent les objectifs affichés. Alors que les premières sont des actions redistributives relevant de la compétence nationale, et donc des gouvernements centraux, les secondes qui peuvent relever aussi bien du niveau national que des autorités locales, tendent aujourd'hui, dans plusieurs pays à se décentraliser vers les paliers inférieurs de gouvernement. Plus que d'autres, ces politiques sont en théorie susceptibles de faire appel à la concertation et à la coordination de plusieurs catégories d'acteurs publics. « Au monopole ou quasi-monopole de l'Etat se sont substituées des formes complexes de partenariat, comme plus généralement une responsabilisation plus grande de multiples acteurs » (J.P. de Gaudemar, 1995, p. 1044).

La complexité des échelles spatiales d'identification et de mise en œuvre des actions publiques s'accroît avec l'intervention (réelle ou supposée) d'acteurs dans le cadre de la décentralisation des compétences politiques et administratives. L'identification des « paliers inférieurs » de gouvernement diffère selon les auteurs et selon les pays soumis à l'analyse : correspondant aux collectivités locales, le niveau le plus bas de la hiérarchie politico-administrative nationale, les communes ou les groupements de communes en Europe et les municipalités en Amérique ; ou bien ils couvrent un spectre plus large d'institutions publiques, « des petites communes aux régions les plus puissantes, en passant par l'échelon intermédiaire du département

2. Nous l'avons utilisé dans la perspective d'une analyse comparative des dimensions spatiales des politiques d'industrialisation en Chine, en Inde et en Thaïlande.

pour la France » (L. Tourjansky-Cabart, 1996, p. 8). Les situations varient selon les pays et le stade de décentralisation des structures politiques, en particulier dans les pays en voie de développement, dans l'ensemble plus tardifs à appliquer ce mouvement, les pays à structure fédérale exceptés, conduisant à des « pondérations différentes selon les pays étudiés ainsi qu'à la prise en compte du temps » (B. Soulage, 1994, p. 224). C'est dire que les conditions institutionnelles du « développement local » ne sont pas partout, loin s'en faut, également réunies pour donner aux collectivités l'initiative de rendre leur milieu attractif (outre leurs potentialités qu'elles se doivent de valoriser) : leur capacité dépend au premier chef des pouvoirs et des compétences qui leur sont accordés, donc de l'ampleur de la décentralisation territoriale et des moyens transférés par l'Etat.

Outre les décalages dans la réalité de la décentralisation, que toute recherche sur l'aménagement industriel du territoire est amenée à prendre en compte, ce qui est présenté comme « nouveau modèle » de développement régional ou local appelle à remarques. Le risque d'inégalités entre les territoires s'accroît avec l'autonomie des collectivités, les milieux n'étant pas tous égaux, certains étant mieux nantis et plus dynamiques que d'autres : ceci constitue matière à un autre dilemme pour les Etats centraux dans leur souci de lutter contre les effets de déséquilibres inter-régionaux. On peut toutefois objecter que le problème n'est pas nouveau : la dialectique efficacité/équité y renvoie, les arbitrages des Etats se faisaient déjà en faveur des régions les plus porteuses au plan économique ou les plus proches au plan politique, traduisant la pratique d'un pouvoir discrétionnaire et hautement sélective. L'autonomie réelle des collectivités locales donne toutefois une autre ampleur à la question de l'inégalité car « comment libérer les énergies du milieu [...] sans, en même temps, diminuer les moyens d'intervention et de redistribution de l'Etat national ? » (M. Polèse, 1994, p. 241). Par ailleurs, « si l'ubiquité des externalités est grande, la concurrence joue à plein entre les collectivités pour attirer les entreprises, surtout celles qui sont créatrices d'emplois et utilisatrices de technologies nouvelles » (A. Fisher, 1994, p. 74). La capacité d'intervention des collectivités est très différente selon qu'il s'agit d'offrir aux entreprises un site équipé ou bien un milieu riche en services sophistiqués, a fortiori la mise en œuvre d'une action à long terme sans parler de la capacité de conception des appuis à fournir à l'environnement local. Ces questions nous semblent bien au cœur de toute réflexion sur l'aménagement industriel du territoire mais elles sont à pondérer en fonction du jeu des acteurs économiques et politiques ayant pouvoir d'intervention sur les territoires, du fonction-

nement des systèmes de coopération (et de conflit) entre eux et l'Etat comme du passage au post-fordisme visiblement à nuancer dans les pays en voie de développement.

Espaces institutionnels et territoires des entreprises ou les lieux de la rencontre public/privé

L'importance et la nature des relations qu'entretient l'entreprise avec l'espace géographique sont largement déterminées par le type et la taille des firmes, et par leur degré de développement. Les liens tissés par les PME avec le milieu local sont généralement forts, le choix de l'implantation reflétant le poids des héritages, de la tradition ou la proximité des relations professionnelles. A l'inverse, la plupart des grandes firmes ne sont pas, du moins en théorie, sujettes à des localisations contraintes. Elles font jouer dans le temps les différentes échelles locales, régionale, nationale, internationale dans le choix de localisation de leurs établissements, dans leurs stratégies spatiales de développement ainsi que dans leurs procédures d'adaptation aux évolutions des conditions générales de la production industrielle, largement influencées aujourd'hui par le contexte international (libéralisation des marchés, flexibilité des capitaux, division spatiale et technique du travail). Les territoires de ces entreprises sont des territoires discontinus, formés de lieux reliés entre eux par des flux, qui se construisent et se remodèlent en permanence au gré de la conjoncture et des opportunités ; ils n'ont aucune raison de coïncider avec le maillage administratif (résultat d'une histoire longue et image du niveau de contrôle du territoire par l'Etat) sur lequel repose l'action publique.

Les rapports entre processus d'industrialisation et actions d'aménagement industriel du territoire sont donc de nature complexe. Ils expriment des logiques diverses, font intervenir des acteurs multiples poursuivant chacun des objectifs propres et ils s'inscrivent dans des territoires qui ne se recouvrent pas. Une des difficultés premières de l'action publique, et par là de son appréciation, tient au fait qu'elle s'exerce dans un cadre national et sur des espaces institutionnels (espaces finis, continus, aux frontières délimitées et fortement marquées) dans lesquels il convient, par le biais de mesures spatialement différenciées, de favoriser l'implantation ou le maintien d'entreprises industrielles qui entretiennent avec l'espace des relations variables et évolutives dans le temps. « Si les territoires institutionnels et les territoires des entreprises sont simultanés, ils ne sont pas

superposables ; tous sont à considérer pour comprendre la dimension spatiale de l'activité industrielle » (Fisher A., op. cit., p. 2). Au-delà des approches classiques de la géographie industrielle concernant la répartition spatiale des implantations et l'étude des facteurs de localisation des établissements, l'analyse des politiques d'industrialisation nécessite d'intégrer l'étude des stratégies spatiales des firmes dans le temps et l'espace, les formes et la capacité d'adaptation des interventions publiques aux changements de ces stratégies, l'évolution du rôle joué par les différents acteurs institutionnels et privés et la résultante de ces interactions sur les territoires.

Les processus d'industrialisation dans les PVD sont aujourd'hui largement dépendants des mouvements de restructuration qui affectent les entreprises des pays du Nord et reflètent l'influence plus ou moins prononcée de l'évolution des concepts d'aménagement industriel liée à la dimension qualitative des territoires et à la mise en œuvre conséquente des pratiques de développement local ; pratiques visant « à faire émerger par un processus endogène – à partir de la programmation concertée entre acteurs publics et privés - des projets locaux fondés sur des savoirs et des savoir-faire spécifiques » (Ph. Hugon, 1996, p. 35). La crise industrielle de la fin des années 1970 dans les pays industrialisés s'est traduite par une remise en cause du système fordiste que caractérisaient une production de masse standardisée, une forte tendance à la concentration verticale et horizontale de l'activité industrielle et le poids économique des grandes firmes : celles-ci étaient perçues par les pouvoirs publics comme la clé du développement économique et du progrès social et placées, à ce titre, au cœur des politiques d'aménagement industriel durant cette période. L'apparition dans les années 1980 de nouveaux secteurs industriels reposant sur les technologies de pointe ainsi que le dynamisme des milieux innovateurs et des PME marquent une rupture importante dans la nature du processus d'industrialisation, son expression spatiale et les formes de l'intervention publique. La multiplication des unités de petites tailles et leur plus grande flexibilité technique et géographique traduisent une disjonction structurelle et fonctionnelle plus poussée des firmes répondant d'une part à la nécessité d'adapter les manières de produire à la rapidité des changements technologiques, et d'autre part, à l'émergence de nouvelles stratégies spatiales liées à l'évolution du rapport entre les coûts propres de l'implantation des établissements industriels et la nature de l'ensemble des ressources offertes par l'environnement local ; chaque établissement et chaque fonction se localisant dans l'espace économique et social le plus adéquat. L'industrie devient

donc plus flexible, plus mobile et l'espace prend une dimension qualitative.

La mondialisation de l'économie et la flexibilité accrue du capital renforcent le pouvoir de relocalisation des grandes firmes qui ont tendance à délaisser les stratégies d'intégration de la période fordiste pour évoluer vers des structures en réseau basées sur les relations de sous-traitance internationale et/ou les filiales à l'étranger. Les répercussions de ces stratégies spatiales sont très inégalement réparties à l'échelle internationale compte tenu de la prise en considération par les entreprises de nombreux facteurs tels que le coût et la qualification de la main d'œuvre, la législation du travail, les structures sociales et politiques, la taille des marchés ou encore les concessions offertes par les pouvoirs publics aux investisseurs étrangers. La disjonction fonctionnelle et sectorielle des tâches pratiquée par les firmes oblige les Etats du Sud à intégrer plus encore dans la conception des politiques industrielles les avantages comparatifs d'espaces différenciés de leur territoire permettant, du moins à certains d'entre eux, de profiter d'une forme de « fordisme périphérique » appuyé par l'investissement étranger, comme le montrent les analyses de la croissance dynamique de certains pays du Sud-Est asiatique au cours des dernières décennies. Dans le cadre des mesures destinées à attirer les capitaux étrangers, les Etats ne peuvent toutefois faire abstraction du problème posé par la compétitivité des firmes nationales, que ce soit sur les marchés intérieurs ou à l'exportation. Ce facteur les conduit à rechercher un compromis sur l'ouverture des secteurs d'activité et le montant des incitations qu'il est possible d'accorder aux étrangers, tout en tenant compte des offres des pays concurrents.

Si l'aménagement industriel du territoire a longtemps été une action volontariste relevant du domaine presque exclusif de l'Etat, la crise industrielle s'est accompagné d'une modification du rôle des acteurs institutionnels avec le transfert d'une partie de l'aide directe que l'Etat fournissait aux entreprises vers les collectivités territoriales. L'objectif de ces dernières devient la création d'externalités de service prenant en compte les nouvelles logiques spatiales des firmes afin de construire des environnements locaux favorables à leur implantation. Ainsi, « ce n'est plus la grande firme qui diffuse la croissance mais le territoire qui devient source de développement » (C. Manzagol, 1995, p. 490). L'interprétation de ces mutations met donc l'accent sur la vigueur des dynamiques endogènes et l'émergence de projets locaux renvoyant à une théorie du développement par le bas dans laquelle les

collectivités (au moins dans les pays industrialisés) se voient souvent attribuer par la recherche un rôle de première importance par leur action dans la construction ou la « requalification » des territoires. L'intérêt pour l'analyse de ces processus d'industrialisation, largement pris en compte par la recherche sous diverses appellations (systèmes productifs localisés, districts industriels, *clusters*, etc.) s'alimente de ce qui est considéré comme les échecs des politiques d'industrialisation précédemment suivies, aussi bien au Nord qu'au Sud. Les pratiques de développement local procéderaient donc d'une « réaction du corps social aux carences du développement traditionnel qui se mesurent à son incapacité avérée à apporter des réponses appropriées aux difficultés des sociétés concernées » (A. Ferguène, 1996, p. 89). Se pose cependant la question de la réalité de ces pratiques dans les pays du Sud³, notamment au regard des structures politiques et du cadre institutionnel, de l'insuffisance des moyens techniques et financiers alloués aux collectivités et de leur degré d'autonomie vis à vis de l'Etat. Si dans ces pays, les revendications décentralisatrices des collectivités locales se nourrissent de l'efficacité décroissante des politiques traditionnelles d'aménagement du territoire, elles sont souvent relayées par les Etats qui voient dans ces mouvements le moyen d'une décentralisation de la gestion sociale de la crise en déléguant aux niveaux inférieurs les tâches qu'ils ne peuvent plus assumer (J. Revel-Mouroz et H. Rivière d'Arc, 1989, p. 511). L'approche des pratiques du développement local s'inscrit donc dans le débat plus général de la décentralisation administrative. Une des premières questions posées à la recherche concerne l'origine et la nature même des processus à l'œuvre qui déterminent pour une large part le partage réel des pouvoirs entre les différents niveaux de la hiérarchie et le degré de concertation entre les acteurs lors de la définition des objectifs et la mise en place des actions⁴. Les décisions et les choix faits dans le cadre des politiques de développement local correspondent à des compromis entre les différents acteurs publics et privés poursuivant chacun leur propre but (minimisation des coûts et profit maximum pour les entreprises, accroissement des rentrées fiscales et effets induits locaux pour les collectivités, recherche d'équilibre entre performance et équité pour l'Etat). L'évaluation de

3. Voir, par exemple, les différentes contributions dans Abdelmalki L. et Courlet C., 1996.

4. Processus de décentralisation administrative qui peut traduire, selon les cas, différents objectifs : gestion de crise, phénomène de transition ou d'ouverture démocratique, volonté de contourner des pesanteurs bureaucratiques pour introduire une nouvelle politique globale de croissance...

l'intervention publique doit donc en premier lieu s'interroger sur les critères et les logiques des différents acteurs qui ont conduit au mode d'action négocié qu'elle est censée appréhender. (M. Peyrefitte, 1998, p. 423). Si le jeu des différents acteurs est largement pris en compte par la recherche dans l'analyse des pratiques du développement local, peu d'auteurs en revanche se sont prononcés sur l'utilité réelle des aides publiques dans ces processus d'industrialisation. M. Vanier note ainsi à propos des études menées en Europe occidentale que « parmi les nombreux écrits qui ont redécouvert le district marshallien et les avantages des systèmes productifs localisés, aucun n'évoque l'éventuelle contribution des finances publiques à la bonne tenue de ces tissus industriels » (op. cit., p. 237).

L'ensemble de ces évolutions institutionnelles et économiques se traduit par une plus grande compétitivité qualitative des territoires et l'apparition de nouveaux espaces économiques à toutes les échelles. Sur les territoires nationaux se côtoient des dynamiques entrepreneuriales endogènes et exogènes ayant leur logique spatiale propre correspondant à des types de productions, des manières de produire et des exigences en terme de localisation. Ainsi, l'activité industrielle continue pour une part de répondre à des schémas traditionnels avec une organisation spatiale se faisant en fonction des gisements de ressources et des grands marchés urbains ; la disjonction fonctionnelle pratiquée par les entreprises permet également de multiplier le nombre des établissements et suscite des stratégies de délocalisation de certaines activités, les moins qualifiées, vers les périphéries nationales riches en main d'œuvre bon marché alors que la ségrégation qualitative des territoires est renforcée par la rapidité des évolutions technologiques affectant la production industrielle. En voulant agir sur les décisions de localisation des entreprises pour susciter un développement industriel régional ou local, l'Etat cherche à modifier certains facteurs de l'environnement économique pris en compte par les acteurs privés lors de leur choix d'installation. Les outils qu'il emploie sont, en théorie, de nature à compenser favorablement les désavantages supposés liés à la localisation dans les régions ciblées par l'intervention publique tenant en particulier à la distance, la faiblesse des infrastructures, la formation de la main-d'œuvre ou encore à la modestie des ressources fiscales des collectivités régionales et locales. Pour les pouvoirs publics, une connaissance fine du poids relatif des différents critères influant sur les choix de localisation des établissements industriels, des attentes des firmes en terme de besoins spécifiques ainsi qu'une appréciation des logiques spatiales qu'elles mettent en œuvre dans le cadre de leur stratégie de

croissance sont nécessaires pour tenter d'orienter les investissements industriels privés sur les territoires ou régions admissibles à une aide spéciale. La marge de manœuvre des institutions est toutefois liée au degré de dirigisme acceptable par le secteur privé et à l'importance des ressources mobilisables. La réponse publique à la diversité des dynamiques industrielles est une multiplication des critères, des moyens et des mesures mis en place. Ainsi, l'intervention publique sur les territoires se manifeste par des actions relevant de plusieurs générations de politiques industrielles ayant des objectifs et contenus différents : appui à l'industrialisation des régions défavorisées, renforcement d'avantages comparatifs de certains espaces permettant de tirer la croissance nationale, aides accordées aux entreprises nationales menacées dans leur compétitivité, mesures en faveur des dynamiques locales, attraction des investissements étrangers, etc. Cette diversité et complexité de l'action publique, les réajustements pragmatiques des politiques au gré des évolutions de conjoncture se traduisent souvent par une confusion dans le discours et les pratiques, voire une certaine contradiction dans la mise en place des aides qui rendent d'autant plus délicate toute forme d'évaluation.

L'évaluation des politiques d'industrialisation peut faire appel à des critères multiples (nombre d'entreprises, emplois créés ou déplacés, diversification du tissu industriel, liens et synergies entre les entreprises et le milieu...). Quelles que soient les approches privilégiées, l'appréciation de l'impact territorial des aides publiques reste corrélé à la relation existant entre les échelles d'analyse et la nature des observations possibles. Ceci suppose de se placer à différents niveaux scalaires et de conduire des observations qui dépassent le cadre figé des divisions administratives afin de mettre en évidence les constituants des systèmes territoriaux considérés et d'intégrer, dans l'analyse, les facteurs structurant leurs dynamiques. Dans les pays du Sud, plus encore qu'ailleurs, un des principaux problèmes réside dans la difficulté d'accès, ou plutôt l'inexistence, de séries chronologiques complètes et fiables, notamment de séries longues concernant des unités territoriales définies à l'identique par les divers organismes publics intervenant dans le cadre de la mise en œuvre des politiques. Les informations disponibles n'étant souvent que des données prévisionnelles (investissements, emplois) fournies par les entreprises dans les dossiers soumissionnés, l'évaluation doit faire appel à l'interprétation d'indicateurs construits à partir d'enquêtes spécifiques. Si cette démarche permet de fournir un ordre de grandeur des effets propres de l'action publique et d'appréhender ses conséquences sur les comportements des acteurs et l'organisation de

la production industrielle, elle ne résout pour autant les difficultés inhérentes à leur identification. Comment, par exemple, distinguer dans les effets mesurés ce qui revient spécifiquement aux mécanismes de l'intervention publique des effets liés aux stratégies spatiales des entreprises ou aux dynamiques propres des systèmes territoriaux considérés. Comment, en d'autres termes, définir ce qui se serait passé sans intervention publique ?

L'appréciation du bilan de la politique de déconcentration industrielle menée par le Bureau de l'Investissement Industriel thaïlandais (BoI) depuis le milieu des années 1980 est en cela éclairant. Le territoire national a été divisé en trois zones en fonction de leur éloignement de la région métropolitaine de Bangkok qui conditionne les critères d'admissibilité et l'importance des aides attribuées aux implantations et relocalisation d'entreprises industrielles. Les implantations industrielles en zone 3, la plus éloignée du centre et bénéficiant des avantages les plus conséquents sont certes devenus majoritaires au début des années 1990 mais le succès officiellement attribué à la politique incitative du BoI peut être largement tempéré, aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif. La zone 3 recouvre une très forte hétérogénéité de situations et les territoires les plus attractifs, pour les entreprises restent les plus proches de la capitale et de l'Eastern Seaboard⁵. Dans les régions les plus éloignées, les implantations industrielles se limitent à quelques centres urbains secondaires ayant bénéficié d'investissements publics dans le cadre de la politique des pôles régionaux de développement précédemment suivie, créant ou renforçant à l'échelle infra-régionale de nouveaux déséquilibres sociaux et spatiaux. Au niveau local, les effets induits par les implantations industrielles sont fortement variables en fonction des dynamiques propres des systèmes considérés et des stratégies des populations locales dont la complexité et la réversibilité ont été largement ignorées par les politiques et les milieux industriels (D. Kermel-Torrès et Ph. Schar, 1997). Cette répartition de l'activité industrielle sur le territoire national illustre la nécessaire distinction de deux types de redéploiement industriel. En fournissant quelques infrastructures de base ou des aides susceptibles de compenser un relatif éloignement du centre, les pouvoirs publics peuvent accompagner ou anticiper un mouvement de redéploiement industriel

5. Complexe industriel situé à proximité de la région métropolitaine, conçu comme un pôle de développement permettant d'accélérer le processus de croissance nationale et soutenu par des investissements publics massifs.

limité dans l'espace, mené par le secteur privé à la recherche de meilleures conditions de profit et devant faire face aux déséconomies d'échelle liées à l'hyper concentration⁶. L'industrialisation des régions périphériques proprement dite est en revanche plus complexe et le montant des investissements et des aides requis pour attirer les entreprises beaucoup plus importants. Dans le Nordeste du Brésil, H. Théry indique par exemple que l'Etat est contraint de couvrir, par le biais de diverses aides publiques, entre 70 et 90 % de l'investissement industriel ; ce qui conduit l'auteur à conclure que l'Etat brésilien invente une nouvelle forme de « capitalisme sans capital », situation responsable, à ces yeux, de très nombreux échecs de projets d'industrialisation. Ceci renvoie à un autre aspect de l'évaluation - le rapport au coût de l'intervention- qui n'est paradoxalement que peu abordé par les géographes. Pour M. Vannier, cette question fait « plus exactement de leur part l'objet d'un certain consensus : les aides publiques servent à quelque chose puisqu'elles existent et sont consommées » (op. cit., p. 237).

Dans le cas thaïlandais, la limite des ressources mobilisables par l'Etat pour fournir les équipements nécessaires à une croissance industrielle spatialement plus équilibrée s'est traduite par la constitution d'un partenariat public/privé pour la création de parcs industriels. Il en résulte un important déséquilibre de leur implantation, la rentabilité à court terme des investissements l'emportant sur la volonté de décentralisation géographique, qui est en réalité la priorité des seuls pouvoirs publics⁷. Les performances en termes de création d'emplois et de réduction des inégalités sociales dans les régions éloignées du Centre, revendiquées par le BoI, semblent également devoir être nuancées : seulement 20 % des emplois industriels créés dans les usines ayant reçu un soutien des pouvoirs publics depuis 1988 sont situés dans les régions les plus périphériques ; il s'agit dans leur très grande majorité d'emplois non qualifiés et faiblement rétribués. Des remarques similaires peuvent être faites au sujet des délocalisations d'entreprises : le transfert total ou partiel de l'activité reste une pratique marginale et les investissements effectués par les entrepreneurs de la région centrale vers la périphérie correspondent essentiellement à la création de nouvelles unités concernant les

6. Le coût du foncier et la disponibilité en main-d'œuvre sont les principaux attraits de ces nouvelles localisations, peu éloignées des centres traditionnels.

7. Sur une quarantaine de parcs industriels en opération, 4 seulement échappent à l'aire d'influence de la capitale ou de l'Eastern Scaboard.

activités les plus banales du processus de production, sans grande articulation avec les entreprises locales. Au-delà des objectifs affichés de rééquilibrage social et spatial, les mesures mises en œuvre par le BoI ont, en définitive, offert aux industriels une possibilité de lutter contre l'érosion progressive de leur compétitivité sur les marchés internationaux en leur permettant d'accéder à des réservoirs de main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché sur lesquels ils espèrent appuyer la poursuite de la croissance de leurs entreprises.

Ceci soulève la question de la nécessaire distinction entre les bilans qualitatifs et quantitatifs. Les exemples sont particulièrement frappants dans le cas de la création de nouveaux foyers industriels. Il se peut que les établissements industriels localisés dans ces pôles n'entretiennent des liens qu'avec des partenaires économiques situés dans d'autres régions avec peu d'effets moteurs sur les dynamiques économiques locales. Pour H. Théry qui décrit ces processus d'industrialisation au Brésil, la relation entre implantation de grandes entreprises et décollage économique régional souffre de malentendus : « le plus important est celui qui fait confondre l'espace économique abstrait de la théorie des pôles de développement où la firme motrice a un effet d'entraînement, et celui de l'espace géographique concret où l'installation de l'usine n'a pas que des effets positifs » (1985, op. cit., p. 198). On est alors dans le cas classique de kyste ou d'enclave industrielle dans une région rurale ou peu industrialisée et le rôle de ces pôles est alors sans grand rapport avec l'arrière plan stratégique qui a justifié leur apparition. Ainsi, l'auteur poursuit à propos des effets spatiaux et des coûts sociaux du pôle pétrochimique de Camaçari dans l'Etat de Bahia que si les objectifs nationaux et régionaux peuvent être considérés comme atteints (création d'une puissante industrie pétrochimique et installation à Bahia d'un foyer industriel moderne), le bilan à l'échelle locale est beaucoup moins glorieux et n'a entraîné qu'une aggravation des problèmes sociaux dans la région, même si l'économie nationale et ceux qui la contrôlent en tirent bénéfice (op. cit., 1995, p. 157-158). De la même façon, la majorité des emplois industriels effectivement créés dans les régions périphériques par le biais des politiques d'industrialisation correspond, comme nous l'avons vu pour le cas thaïlandais, aux activités les plus banales du processus industriel ; c'est-à-dire à des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés et par voie de conséquence les moins à même de générer, au moins dans un premier temps, un processus de développement dans les espaces considérés. Dans ces régions, l'aide à l'implantation industrielle est souvent perçue par les entrepreneurs comme une subvention indirecte de l'Etat leur

permettant de maintenir une activité qui ne serait autrement plus concurrentielle. Le succès de telles politiques, au moins du point de vue de la performance économique nationale, est alors largement dépendant de la rencontre entre les objectifs de l'Etat et ceux des entreprises. En Thaïlande, la convergence des objectifs (lutter contre les disparités spatiales et poursuivre une industrialisation intensive en main d'œuvre sans remettre en cause la politique suivie de bas salaires) s'est traduite par un partenariat original entre le secteur public et l'élite capitaliste qui se décline en termes de définition des orientations de développement et d'inflexion des politiques publiques d'industrialisation. La capacité de réforme de l'Etat est valorisée par l'apport du secteur privé en termes d'informations et d'expertises, ce qui, en quelque sorte, le légitimisme : la croissance s'appuie sur le résultat des grandes entreprises ; les technocrates peuvent apparaître comme les principaux réformateurs du pays en même temps que les gardiens de l'intérêt national.

Si les entreprises jouent en permanence sur les disparités spatiales à toutes les échelles, les dispositifs d'aide à l'industrialisation mis en place par les pouvoirs publics peuvent influencer sur la dynamique des territoires ciblés dans la mesure où il existe une concordance temporelle forte et durable entre les stratégies des firmes industrielles et les objectifs des politiques. Echec ou succès, l'analyse de l'impact des politiques d'industrialisation dépend pour une large part de la perception que s'en fait l'évaluateur. Celles-ci peuvent être perçues comme des actions d'aménagement industriel, ce qui tendrait à privilégier la performance économique, c'est-à-dire le point de vue des Etats et des entreprises, ou comme une action de développement par l'industrialisation impliquant la prise en compte de l'ensemble des dimensions économiques et sociales permettant d'apprécier l'ampleur et les conséquences des actions dans la dynamique des systèmes spatiaux et territoriaux. Cette approche sous-entend également de mettre en perspective le bien-fondé et la complémentarité des diverses actions dirigées vers un même espace régional, plus particulièrement les relations entre politiques industrielles et politiques de développement rural ou agricole qui restent un fait marquant de l'intervention publique dans les régions d'industrialisation périphérique. Reste pourtant posée la question de la pérennité des effets de ces politiques publiques. Assurer l'ancrage territorial des entreprises fait appel à des actions dépassant largement la dimension spatiale des politiques d'industrialisation. Pour une firme, le choix de la localisation de ses établissements est la résultante de la combinaison d'un nombre important de facteurs. Les dynamiques industrielles observées

s'inscrivent certes dans un espace (local, régional ou national) mais elles ne peuvent pas être circonscrites dans celui-ci dans la mesure où elles reflètent des conditions politiques, économiques et sociales beaucoup plus vastes et que de nombreuses entreprises, notamment étrangères, préservent leur capacité de mobilité et de départ au moindre changement de conjoncture. Si l'on a longtemps insisté sur l'importance de l'attractivité des territoires dans leur capacité à engendrer une dynamique de développement, l'intervention publique ne doit pas se limiter à un simple problème de localisation industrielle mais engager des politiques de territorialisation fondées sur le temps long des processus de co-évolution de l'industrie et des territoires permettant de pérenniser l'ancrage des entreprises, c'est-à-dire de favoriser une mobilisation ou une reconfiguration dynamique des ressources, notamment humaines.

Bibliographie

ABDELMALKI L. et COURLET C. (eds)

1996 *Les nouvelles logiques du développement*. Paris, L'Harmattan/Logiques Economiques, 415 p.

BENKO (G.)

1998 *La science régionale*. Paris : P.U.F/Que sais-je ? 127 p.

BONNET (J.)

1997 « Le territoire entre gestion et aménagement ». *Espaces, territoires et sociétés. Les recherches françaises en perspectives*, Colloque de la Section 39 du CNRS, 3 novembre 1997, Paris : CNRS

BRUNET (R.)

1990 *Le territoire dans les turbulences*. Montpellier : Géographiques, RECLUS.

1990 « Le déchiffrement du monde ». *Mondes Nouveaux*, Brunet R. et Dollfus O., Géographie Universelle, Paris : Hachette RECLUS, Livre premier : pp. 9-271.

COLLECTIF

1989 Débat : l'aménagement du territoire, nouvelles données ? *L'Espace Géographique*, Tome XVIII, n° 4.

COMITE DE REDACTION

1994 Contribution au débat sur l'aménagement du territoire en France.
L'Espace Géographique, n° 1, p. 45-73

De GAUDEMAR (J.-P.)

1995 « L'aménagement du territoire ». *Encyclopédie de Géographie*,
Bailly A. ; Ferras R. et Pumain D. (dir.), Paris : Economica, p. 1040-1060.

DELER (J.-P.)

1997 « A la recherche des espaces du développement au Pérou. L'échec d'une
régionalisation annoncée ». *Regards interdisciplinaires sur les politiques
de développement*, Baré J.-F. (textes réunis et présentés), Paris :
L'Harmattan.

DUBRESSON (A.)

1989 *Villes et industries en Côte d'Ivoire. Pour une géographie de
l'accumulation urbaine*. Paris : Karthala.

ECKERT (D.)

1996 *Evaluation et prospective des territoires*. Montpellier-Paris : GIP
RECLUS - La Documentation Française.

FERGUENE (A.)

1996 L'industrialisation à petite échelle : une nouvelle approche du
développement dans les pays du Sud. *Région et développement*,
L'Harmattan, n° 3, p. 85-116.

FISCHER (A.)

1994 *Industrie et espace géographique. Introduction à la géographie
industrielle*. Paris, Masson, Collection Géographie

GASTELLU (J.-M.) et MARCHAL (J.-Y.)

1997 *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle*. Paris : Orstom
éditions.

HUBERT (B.) et MATHIEU (N.)

1992 « Potentialités, contraintes, ressources : récurrence ou renouveau bien
tempéré ? » *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de
frontières*, Jollivet M. (dir.), Paris : CNRS Editions, p. 307-320.

HUGON (Ph.)

1996 « La dialectique du global et du local dans le développement ». *Les
nouvelles logiques du développement*. Abdelmalki L. et Courlet C. (éds),
Paris, L'Harmattan/Logiques Economiques, p. 29-40.

JOLLIVET (M.) (dir.)

1992 *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de frontières.* Paris : CNRS Editions.

KERMEL-TORRES (D.) (à paraître)

« Les politiques spatiales d'industrialisation et leurs outils ». *Dynamiques spatiales de l'industrialisation*, Kennedy L., Kermel-Torrès D. et Schar P., (dir.), UNESCO/MOST.

KERMEL-TORRES (D.) et SCHAR (Ph.)

1997 Croissance industrielle et redéploiement spatial en Thaïlande. *Autrepart*, n° 3, p. 45-64.

LEVY (J.)

1994 *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction publique.* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 442 p.

MANZAGOL (C.)

1995 « La localisation des activités spécifiques ». *Encyclopédie de géographie*, Bailly A., Ferras R., Pumain D. (dir.), Paris : Economica, p. 471-496.

MARTINS (L.)

1984 « La notion de pôle de développement. Ou comment un outil théorique devient un instrument de développement régional ». *L'Etat aménageur en Amérique latine. Villes et ports industriels.* Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 35, p. 13-28.

MATHIEU (N.)

1992 « Géographie et interdisciplinarité : rapport naturel ou rapport interdit ? ». *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de frontières*, Jollivet M. (dir.), Paris : CNRS Editions, p. 128-154.

PAIRAULT (T.)

1999 « Industrialisation et tertiarisation »/ *La Chine et les Chinois de la diaspora.* Paris : CNED-Sedes, p. 111-134

PEYREFITTE (M.)

1998 La prise en compte des logiques d'acteurs dans l'évaluation d'une politique publique territoriale. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 421-448.

PINCHEMEL (P.) et (G.)

1988 *La Face de la Terre.* Paris, Armand Colin.

POLESE (M.)

1994 *Economie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques*, Paris : Economica.

REVEL-MOUROZ (J.) et RIVIERE D'ARC (H.)

1989 « Décentralisation-régionalisation ». *Pouvoir local, régionalismes décentralisation – Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*. Revel-Mouroz, J. (éd). Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, n° 35, p. 509-515.

REYNAUD (A.)

1995 « Centre et périphérie ». *Encyclopédie de Géographie*, Bailly A., Ferras R., Pumain D. (dir.), Paris : Economica, p. 583-599.

SOULAGE (B.)

1994 « La place du politique dans les systèmes productifs localisés ». *Industrie, Territoires et politiques publiques*. Courlet C. et Soulage B. (éd.), Paris : L'Harmattan/Logiques Economiques, p. 223-241.

THERY (H.)

1985 *Le Brésil*. Paris : Masson-Collection Géographic.

1995 *Pouvoir et territoire au Brésil. De l'archipel au continent*. Paris : Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Collection Brasilia.

THERY (H.) et MARTINS (L.)

1984 « Camaçari, un pôle de développement ? » *L'Etat aménageur en Amérique latine. Villes et ports industriels*. Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 35, p. 31-58.

TOURJANSKY-CABART (L.)

1996 *Le développement économique local*. Paris : Presses Universitaires de France/ Que sais-je ?

VANIER (M.)

1995 Industrie et territoires : l'intervention des finances publiques, pour quoi faire ? *L'Espace Géographique*, n° 3, p. 236-244.

ZIMMERMAN (J.-B.)

1998 Nomadisme et ancrage territorial : propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes-territoires. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2, p. 211-230.

