

DÉCEMBRE 2003

N° 14

LES DOSSIERS FNAU

UN REGARD DE LA FNAU SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES DISPARITÉS TERRITORIALES

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

La FNAU a consacré sa Rencontre annuelle 2003 aux disparités territoriales, thème d'une particulière actualité à l'heure où les inégalités sociales et économiques tendent de plus en plus à se « cristalliser » dans les territoires.

L'un des ateliers de la Rencontre s'est intéressé aux liens qui relient les stratégies des entreprises et celles des territoires en matière de développement économique et de solidarité territoriale. Afin de préparer cet atelier, la FNAU a organisé en septembre 2003 un séminaire de travail qui a rassemblé les économistes des agences d'urbanisme, réunis au sein du Club Eco-Fnau. Ce Dossier FNAU présente une synthèse des échanges de ce séminaire qui s'est appuyé sur les expériences concrètes des agglomérations où sont présentes les agences d'urbanisme. Attractivité et compétitivité économiques, concurrence et marketing territorial, cohésion sociale et solidarité sont au cœur des stratégies développées par les collectivités locales pour favoriser le développement économique de leurs territoires et pour en renforcer la cohésion sociale. On en trouvera ici un large écho.

LA COMPÉTITION ÉCONOMIQUE, CREUSET DES DISPARITÉS TERRITORIALES

Les territoires à l'épreuve des stratégies des grandes entreprises

L'actualité illustre régulièrement les effets perniciox de la mondialisation sur les territoires. Les stratégies des grands groupes internationaux obéissent en effet à des logiques économiques qui ignorent les acteurs locaux et qui font peser de lourdes menaces sur les équilibres sociaux des territoires. Dorénavant, toute contrée qui s'enorgueillit d'accueillir une « major mondiale » vit aussi dans l'angoisse de la voir partir. Cette crainte est d'autant plus vive que les délocalisations vers les pays en voie de développement concernent maintenant des bastions économiques jugés jusqu'ici inexpugnables. Dans les années 80, les délocalisations industrielles ont bouleversé le paysage économique de la Lorraine (sidérurgie) et du Nord (textile). Aujourd'hui, ce sont les activités de service qui se délocalisent et touchent d'autres sites. Les « plates-formes d'appel » (*call-centers*) ont ainsi trouvé refuge au Maroc, les centrales de réservation aérienne en Inde... Plus grave, les délocalisations s'attaquent au fleuron des économies occidentales : la recherche et le développement. C'est ainsi qu'aujourd'hui Rennes, place-forte de la recherche dans le domaine des télécommunications, voit surgir un concurrent insolite : Bangalore en Inde. Quant on sait qu'un ingénieur indien de bon niveau (15 ans d'expérience) est payé dans son pays l'équivalent du SMIC, on mesure l'ampleur des problèmes qui se profilent...

Au-delà de ces politiques de délocalisation, les stratégies de rachat et de fusion menées par les grands groupes ont des effets similaires. La « fragilisation » économique des territoires qui en résulte est-elle une fatalité et les autorités locales n'auraient-elles aujourd'hui d'autres choix que de se plier aux règles de la concurrence imposée par la mondialisation ?

La décentralisation : des territoires émancipés ou livrés à eux-mêmes ?

Les lois de décentralisation actuellement soumises au Parlement vont transférer aux collectivités territoriales de nouvelles et importantes compétences en matière de développement économique. Deux thèses sont ici en balance :

La première, optimiste, estime que la décentralisation va permettre aux territoires d'inventer leur avenir et d'expérimenter des modèles spécifiques de développement en s'appuyant sur leurs ressources, leur expérience et leur culture. Devraient ainsi fleurir en France de nombreux « laboratoires de développement local », champs privilégiés d'une régulation locale et capables de nuancer les principes d'uniformité liés à la mondialisation et à la standardisation.

La seconde, pessimiste, suppose que les risques d'accroissement des disparités vont s'amplifier. Ainsi, les territoires en difficulté seraient voués au déclin et les territoires en phase de croissance ou de redressement promis à un bel avenir. Cette théorie part de l'hypothèse, qu'au niveau national et dans le cadre de la nouvelle Europe, les mécanismes de régulation et de péréquation seraient inefficaces....

Des territoires en concurrence

Les territoires se trouvent aujourd'hui confrontés à des phénomènes concurrentiels à toutes les échelles. Au niveau de l'aire urbaine, la TPU d'agglomération ne résout pas tous les problèmes et il appartiendra notamment aux SCOT d'organiser la coopération entre l'agglomération et sa périphérie. A l'échelle de la région urbaine, dans des configurations

Soumis aux stratégies des grands groupes : délocalisations, rachats, fusions...

... les territoires affrontent la mondialisation

La décentralisation met en question les mécanismes de péréquation territoriale



en général multi-polarisées, les sous-ensembles territoriaux se font une sévère concurrence. A l'échelle des régions, lorsque la hiérarchie urbaine est peu marquée, la lutte est serrée pour prétendre au statut de « capitale régionale ». A l'échelon national, toutes les villes se battent pour accueillir des grands équipements, des infrastructures, ou des services décentralisés de l'État. Au niveau européen et international enfin, les grandes métropoles sont en compétition permanente.

Les leviers de l'attractivité des territoires

Les territoires ne naissent pas « libres et égaux » et leur attractivité s'inscrit dans une histoire longue qui intègre de nombreux facteurs : situation géographique et desserte, ressources naturelles et capital humain, environnement et patrimoine...

Dans le monde hyper concurrentiel d'aujourd'hui, les atouts intrinsèques d'un territoire ne suffisent plus pour assurer son avenir économique. Au-delà du « capital génétique » qui leur est propre, ils cherchent tous à construire et à valoriser des « avantages comparatifs » qui leur permettront de « faire la différence » par rapport aux territoires voisins ou concurrents. Toutes les collectivités territoriales mettent en place des politiques propres à favoriser l'implantation et l'activité des entreprises : aides indirectes, exonérations fiscales, terrains équipés... Il s'agit d'offrir aux entreprises l'environnement le plus séduisant possible. La dernière rencontre nationale des agences d'urbanisme en 2002 s'est longuement penchée sur les ressorts de l'attractivité des territoires. Ils sont donc bien connus : qualité de vie, cadre de vie, offre de logements, offre culturelle... A cet égard, les variables exogènes qui échappent au niveau décisionnel local sont sans doute celles qui provoquent le plus d'interrogations. Pour construire des avantages comparatifs déterminants, les territoires se battent pour accueillir les équipements rares dont l'impact sera fort sur l'attractivité du territoire (Rennes et Bordeaux actuellement pour accueillir l'école de la santé publique). La desserte des territoires par les lignes ferrées à grande vitesse est un autre exemple de cette âpre concurrence.

Autre sujet, autre enjeu, autre « terrain de mêlée » entre les territoires : l'événementiel exceptionnel et les équipements dont la décision d'implantation relève de l'international. Dans la région urbaine de Marseille Aix-en-Provence, la mobilisation a ainsi été très forte pour accueillir la Coupe de l'America et le projet ITER (programme de recherche international sur la fusion thermonucléaire). Mais en définitive, quelles sont les retombées économiques véritables de ces événements ou de ces équipements exceptionnels ? Les calculs initiaux peuvent parfois être déçus, il n'est que d'évoquer le précédent des jeux olympiques d'Albertville qui ont laissé à la charge des collectivités locales quelques équipements de prestige ne répondant plus aux ressources et aux demandes locales. Au vu de telles interrogations, il est impératif que le projet prenne suffisamment en compte la période « post-événement » et intègre dans le long terme la gestion et l'adaptabilité des équipements aux besoins locaux.

Les territoires se font concurrence à toutes les échelles

Au delà du « capital intrinsèque » propre à chaque territoire, entrent en jeu les « avantages comparatifs »

Les territoires sont engagés dans un « jeu de séduction »...

... dont le retour sur investissement est parfois mal apprécié

STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : LE DILEMME DE LA PERFORMANCE

Face aux entreprises, locomotives du développement économique, les pouvoirs locaux sont souvent placés devant le dilemme suivant : soit privilégier la performance au risque de générer des disparités, soit privilégier la cohésion territoriale et sociale aux dépens du dynamisme économique ? De la réponse à ces deux questions dépend la stratégie qu'ils mettront en œuvre. Il leur faut rechercher le subtil point d'équilibre entre la nécessité de concilier le bien-être individuel des habitants et l'intérêt collectif du territoire. Ceci suppose en amont que le territoire procède à une véritable réflexion sur son mode de développement économique.

La performance est au cœur des stratégies de développement des territoires

Certains territoires inscrivent clairement leurs stratégies dans les dynamiques de la mondialisation et ils en tirent toutes les conséquences en entrant dans les logiques de concurrence-attractivité. Certains d'entre eux, positionnés sur des niches porteuses, réussissent à tirer leur épingle du jeu en conciliant dynamisme économique avec intérêts vitaux (bien-être des habitants, préservation de leur identité). D'autres territoires, moins bien dotés ou moins chanceux finissent par décrocher et s'enferment durablement dans une logique de déclin.

Dans le cadre d'une économie locale largement ouverte vers l'extérieur, se pose également la question du degré de spécialisation du système productif. Soucieux d'accroître leur « lisibilité » et de renforcer leur identité économique, les territoires s'efforcent de se doter de pôles d'excellence et cette stratégie de spécialisation peut s'exprimer de manière différente suivant les territoires.

Effort de standardisation...

Lorsqu'elle s'appuie sur un réseau dense et diversifié d'entreprises locales, cette stratégie peut être très porteuse. C'est le modèle connu sous le nom de « districts industriels italiens » ou sous le vocable plus technique de SPL (Système productif local). La vallée de la platurgie (région d'Oyonnax) répond à une telle logique de développement spécialisé en symbiose avec le territoire.

...ou volonté de différenciation ?

En revanche, lorsque la spécialisation du tissu économique repose sur quelques entreprises seulement, souvent mondialisées, les risques peuvent être grands. La collectivité locale ne joue en effet alors qu'un rôle secondaire et le territoire est très fortement tributaire de la politique de grandes firmes dont l'activité est liée aux fluctuations de la conjoncture mondiale et des marchés financiers internationaux. Si la spécialisation économique ne doit pas être rejetée dans son principe, elle peut toutefois devenir un piège lorsqu'elle s'accompagne d'une trop grande concentration d'entreprises. Les modèles de développement territorial fondés sur la spécialisation/concentration peuvent générer de profondes disparités et avoir des effets à long terme dévastateurs.

Sur la base de ce constat, il apparaît logique de questionner les alternatives possibles. Le potentiel économique d'un territoire n'est en effet pas uniquement lié à l'économie concurrentielle « mondialisée ». Une large part des revenus économiques d'un territoire échappe à la globalisation de l'économie. L'économie résidentielle, directement liée aux habitants et aux usagers d'un territoire offre ainsi un gisement de développement considérable qui doit être valorisé. Touristes, étudiants et retraités doivent être considérés, au même titre que les entreprises, comme des vecteurs du développement local. Sortir de la dialectique spécialisation - concurrence passe par la diversification et l'orientation vers une économie résidentielle plus respectueuse de la cohésion sociale.

Spécialisation, concurrence, diversification : des stratégies qui sont liées aux besoins de chaque territoire



LES RESSOURCES HUMAINES AU CŒUR DES DISPARITÉS ET DE L'ATTRACTIVITÉ

« Il n'est de richesse que d'hommes » disait déjà Jean BODIN, il y plus de 4 siècles. Les liens entre le développement économique d'un territoire et les ressources humaines que celui-ci abrite sont en effet essentiels et de plus en plus forts. Deux grands phénomènes doivent à cet égard être distingués : les dynamiques démographiques, et les modes de développement économique.

La démographie et la mobilité des actifs entre répulsion et attractivité

A l'échelon local, les dynamiques démographiques d'un territoire dépendent à la fois de tendances lourdes liées au contexte national, telles la réduction de la natalité, l'augmentation des flux migratoires ou la diminution du nombre d'actifs, comme de processus provoqués par le binôme concurrence – attractivité. Pour ce qui concerne les tendances lourdes et au regard des disparités, un phénomène mobilise l'attention : la diminution du nombre d'actifs. Les effets annoncés du « papy boom » à l'horizon 2006-2008, vont bouleverser la hiérarchie des enjeux dans la sphère économique. Si à l'échelle nationale, il faut s'attendre à des réajustements s'appuyant sur une intensification des flux migratoires avec l'étranger, que se passera-t-il au plan local ? Dans un contexte de pénurie de jeunes actifs, comment vont s'opérer les réajustements ? Qui va bouger ? Les actifs ?... Ou les entreprises ?

Si ce sont les entreprises qui bougent, elles vont rechercher les territoires qui disposent d'un capital humain adapté à leurs besoins et elles vont condamner, du même coup, les territoires disposant de personnels moins qualifiés ou vieillissants à entrer dans une spirale de dépréciation-paupérisation.

Si ce sont les actifs qui bougent, le champ de la concurrence entre territoires se déplacera du monde de l'entreprise vers celui des actifs. Après s'être disputé les entreprises, les territoires vont se disputer les actifs... La capacité d'accueillir ceux-ci dans de bonnes conditions va alimenter le moteur de la concurrence territoriale. Demain, le marketing territorial vendra sans doute plus volontiers aux entreprises un bassin de vie et un marché local de l'emploi qu'une situation « *idéale au centre de l'Europe* » ou des ristournes sur le foncier équipé. En bref, les effets du renversement de la pyramide des âges et de la raréfaction des actifs sur les disparités territoriales peuvent être considérables.

Les dynamiques démographiques sont entretenues et exacerbées par les dynamiques parallèles de répulsion/attractivité des territoires... Lorsqu'un territoire est peu attractif, il a tendance à perdre ses forces vives. Les « jeunes actifs » le quittent, sa pyramide des âges se déforme et il se paupérise. Un second degré de différenciation et d'inégalité apparaît alors, lié aux disparités sociales.

Inversement, lorsqu'un territoire est très attractif, il bénéficie d'une forte dynamique démographique. Tertiarisation de l'économie aidant, il a tendance à capter les actifs des professions à hauts revenus. Recherchée par les territoires, une telle situation peut cependant mettre à mal leur cohésion sociale. En effet, entre la population locale et les nouveaux arrivants, souvent plus « riches », se développent une vive concurrence notamment dans l'accès au logement.

Les choix du mode de développement économique

Le développement économique apparaît souvent comme un accélérateur plutôt que comme un réducteur des disparités sociales. Marché et cohésion ne font pas forcément bon ménage. Une croissance économique rapide peut être source de tensions et mettre en péril la cohésion interne d'un territoire. Les territoires très attractifs ont tendance à capter des actifs très qualifiés et donc bien rémunérés. Cette évolution a aussi ses inconvénients.

En premier lieu, elle peut ne pas répondre aux besoins du marché local de

Le vieillissement annoncé de la population impactera-t-il les choix d'implantation des entreprises ?

Capter les jeunes actifs, un objectif essentiel des stratégies de territoires

Un « bassin d'actifs » attractif peut aussi entraîner des disparités territoriales et risquer de rompre la cohésion sociale

l'emploi : le succès économique d'un territoire n'est pas toujours synonyme de baisse du chômage. Dans un contexte de réussite économique globale, un territoire peut-il accepter qu'une partie de sa population se considère comme « oubliée de la croissance » ?

Par ailleurs, le recrutement des cadres s'effectue généralement hors des limites du territoire. Les conjoints sans emploi des nouveaux actifs alimentent ainsi ce que les experts qualifient de « *chômage de croissance* ». Ce phénomène est aujourd'hui bien intégré dans les stratégies de marketing territorial : pour attirer les entreprises qui se délocalisent en province, les organismes d'accueil et de promotion intègrent dans leurs propositions l'aide à la recherche d'un emploi pour le conjoint... au risque de susciter l'incompréhension des chômeurs locaux... L'Île-de-France est sans doute aujourd'hui en France le seul bassin d'emploi en capacité d'offrir un emploi aux deux membres d'un couple d'actifs. Trop peu pris en compte dans les politiques d'aménagement du territoire, ce handicap alimente les disparités territoriales. La trop forte attractivité d'un territoire peut aussi avoir un certain nombre d'effets négatifs sur la cohésion sociale de ce territoire. L'arrivée massive d'une population à hauts revenus dans le contexte d'un marché local de l'habitat tendu génère un mouvement inflationniste. Si un tel phénomène s'installe durablement et si les mécanismes de régulation sont défaillants, la population d'origine verra croître ses difficultés d'accès au logement. Des phénomènes ségrégatifs pourront alors apparaître.

Inversement, lorsqu'un territoire est peu attractif, son développement économique est limité et cela est bien sûr une source d'affaiblissement. Pénalisé par son image négative, il peut entrer dans une spirale de dévalorisation – paupérisation qui le dessert. En l'absence d'emplois suffisamment nombreux, les forces vives du territoire le quitteront, iront chercher du travail ailleurs et le priveront des rentrées fiscales correspondantes. Si ce phénomène n'altère pas directement la cohésion sociale d'un territoire, il aggrave les disparités entre les territoires « *qui gagnent* » et ceux « *qui perdent* ».

Le succès économique d'un territoire ne diminue pas automatiquement son taux de chômage, ...

... il peut même créer des inégalités sociales fortes...

... et les politiques d'aménagement sont déficientes et démunies sur ce point.

LES STRATEGIES DES POUVOIRS LOCAUX POUR RENFORCER LA COHESION DES TERRITOIRES

6

On le sait : un climat social apaisé contribue à un développement économique réussi et renforce la cohésion d'un territoire... A cet égard, la recherche systématique de l'excellence ne résout pas forcément tous les problèmes : s'efforcer à « tirer vers le haut » un certain nombre de territoires attractifs comporte le risque d'« enfoncer » les laissés pour compte de la croissance. Parallèlement à leurs efforts de développement économique, les territoires doivent définir des stratégies et des outils pour ne pas laisser à la traîne les populations qui restent à l'écart de ces dynamiques. Au-delà des mesures curatives nécessaires, une « prévention » s'impose, combinant plusieurs politiques, et notamment celles de formation et d'insertion.

Les politiques de formation, garantes sur le long terme

Adapter l'offre à la demande d'emploi n'est pas un exercice simple. La recherche d'une adéquation entre les compétences recherchées par les entreprises et les qualifications disponibles dans le territoire ressemble souvent à une « quête du Graal ». L'échelle géographique de mise en cohérence de l'offre et de la demande n'est pas toujours bien appréciée et elle ne correspond pas forcément à des périmètres institutionnels pertinents... Repérer les publics en recherche d'emploi et rapprocher leurs besoins de

Le rôle capital des politiques de formation et d'insertion

Les politiques de formation doivent mettre en cohérence l'offre et la demande...

... tant géographiquement...



ceux des entreprises est une action cruciale. Beaucoup d'a priori opposent les salariés et les entreprises et c'est pourquoi les projets de formation collectifs doivent être partagés par tous les acteurs du développement local. La mise en place d'une offre de formation, structurée sur le long terme, devrait être complétée par des actions ponctuelles répondant aux besoins économiques du court terme. Dans ce domaine, les bons outils restent à inventer. Par ailleurs, la mobilité physique des actifs français n'est pas suffisante et elle constitue un frein aux mécanismes de régulation du marché de l'emploi. L'accroissement de la mobilité des actifs et de leur niveau de qualification est un enjeu essentiel pour l'avenir. Au total, en matière de formation, les stratégies des territoires apparaissent très largement perfectibles pour contribuer au maintien de la cohésion sociale.

Les politiques d'insertion, garante de la cohésion

Il faut parallèlement favoriser les publics les plus éloignés de l'emploi et ceux qui vivent les situations les plus précaires. L'insertion par l'économie est un vrai marché et trop de personnes restent en marge des dispositifs de formation et d'insertion. Les « petits boulots » peuvent constituer une alternative pour ces demandeurs d'emploi sans qualification mais, au-delà de ces dispositifs, les instances et outils de régulation reposant sur une gouvernance territoriale élargie sont sans doute les meilleurs garants de la cohésion sociale.

La gouvernance locale, garante de la cohérence

La capacité d'organisation et de projection collective de la société locale doit accompagner la socialisation des risques liés au développement économique. Un « projet de territoire » partagé par tous les acteurs représente sans doute, à cet égard, un des meilleurs gages de réussite et ce dans beaucoup d'agglomérations françaises. Les Conseils de développement ont joué un rôle capital pour y parvenir. Afficher un projet territorial qui soit porteur de l'ambition de tous, entreprises, associations, citoyens, élus... semble le meilleur moyen de maintenir la cohésion sociale et territoriale.

En guise de conclusion...

Parler de « disparité » c'est aussi mettre en question les univers de représentation d'une société et son mode de gouvernance. Fondé sur la concurrence, le modèle libéral du développement économique a fait preuve de son efficacité mais il est lui-même à l'origine de bien des disparités...ce qui amène, en conclusion, à poser deux questions.

La première s'appuie sur l'idée de rupture. Jusqu'à quel point faut-il accepter les disparités et à quel niveau fixer le seuil de l'inacceptable au-delà duquel devront agir les pouvoirs publics ? C'est quand le décalage entre l'univers du développement et celui des valeurs fondatrices d'une société (nationale ou locale) devient trop important qu'il y a risque de rupture. Comment trouver la bonne articulation entre l'acceptation des différences et le maintien d'un certain niveau de régulation ?

La seconde concerne la notion de différenciation. Afficher de bons indicateurs économiques est certes rassurant. Il n'est cependant pas une fin en soi et l'optimum économique ne rime pas forcément avec l'optimum humain. Beaucoup de « carnets de route des territoires oscillent ainsi entre la recherche d'un « tout économique » qui permet le développement et le culte d'une spécificité qui fonde la cohésion... dans une tension permanente entre le mondial et le local.

Ce Dossier FNAU a été préparé à partir des Actes du séminaire Eco-Fnau des 25 et 26 septembre 2003, rassemblés et rédigés par Louis MAUREL (agence de Grenoble) et Jean PICON (agence d'Aix en Provence).

... que sur la durée...

... que par rapport à la mobilité des actifs.

Le créneau des « petits boulots » pour éviter la bascule de certains territoires

Le gage de réussite est sans doute la démarche conjointe des acteurs et décideurs pour construire un « projet de territoire »

Face au succès, de l'économie libérale, les pouvoirs publics locaux doivent être attentifs au seuil de l'inacceptable en matière de disparités territoriales et rester les garants de la cohésion sociale

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine européenne Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000.

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001.

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme - Novembre 2001.

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001.

N° 10 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU et dans la perspective de la décentralisation, le nouveau chantier du développement territorial. - Novembre 2002.

N° 11 La FNAU fait le point sur le rôle des programmes locaux de l'habitat au service des politiques urbaines et du développement des territoires - Décembre 2002.

N° 12 La FNAU présente "la Charte des agences d'urbanisme" Mars 2003

N° 13 La FNAU fait le point sur le renouveau des politiques d'urbanisme associées aux projets de transports en site propre Juin 2003

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultables sur le site www.fnau.org



F.N.A.U. 1, rue de Narbonne 75007 PARIS
Tél. 01 45 49 32 50 - Fax. 01 45 49 94 46
Internet : <http://www.fnau.org>
Mél : fnau@fnau.org

Président : André Rossinot
Délégué Général : Marcel Belliot
ISSN : 1 295-5760