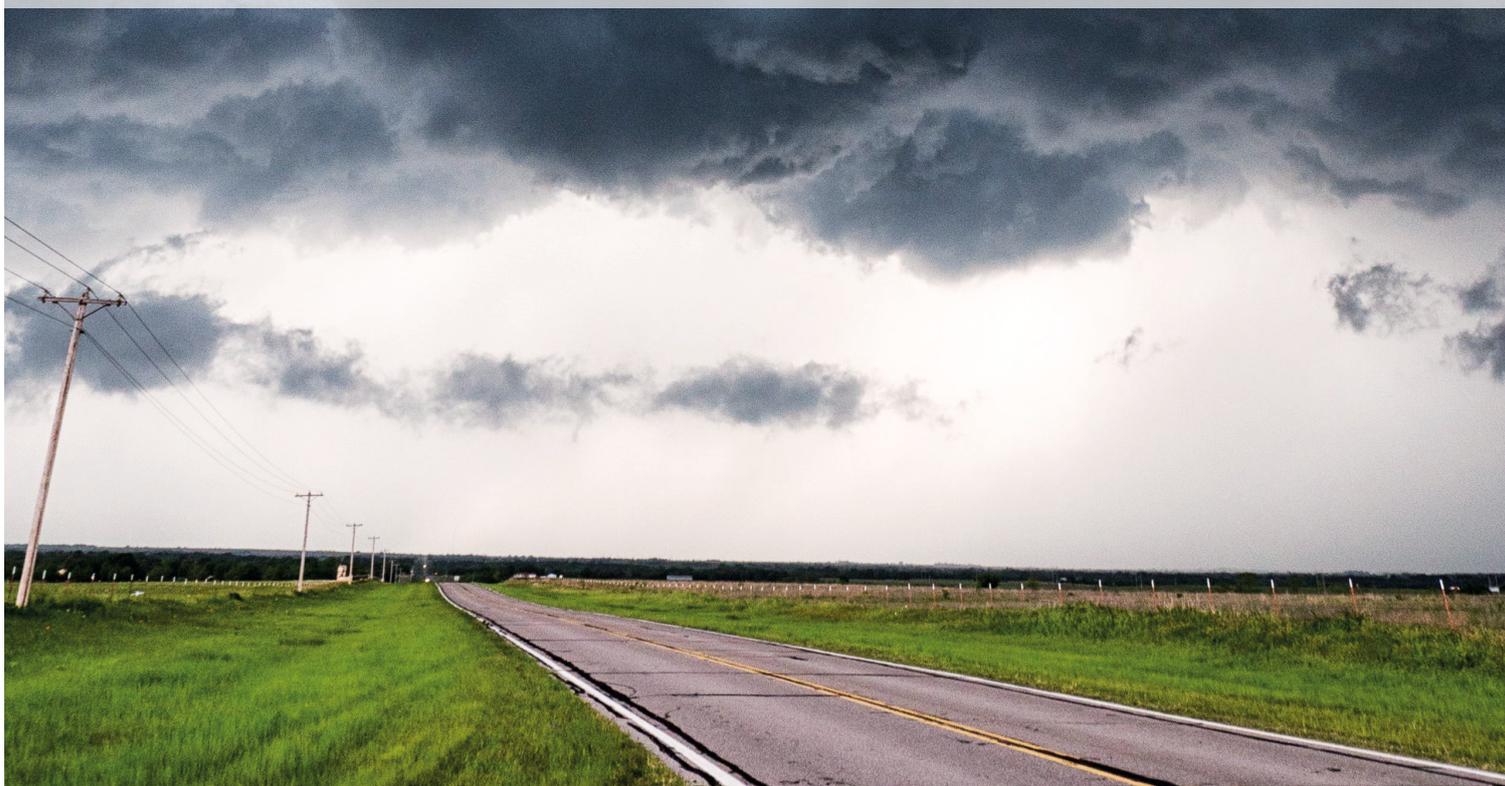


L'ÉCONOMIE TERRITORIALE EN CRISE(S)

Développement local sobre et décarboné cherche sa voie

Le club ÉcoFnau a organisé en octobre 2022 un atelier « L'économie territoriale en crise(s) » lors des rencontres de la Fédération Nationale des Agences d'urbanisme (FNAU) de Toulouse. Un article à paraître dans la revue Urbanisme en fait une courte synthèse. Le texte suivant est la version longue de cet article. Rédigé collectivement suite à cet atelier, il est une contribution du Club aux réflexions en cours sur les crises que nous traversons, la nécessaire transformation des modèles de développement local, les questions qu'elle soulève et les résistances qu'elle rencontre.



Par Emilie Bourdu et Antoine Delmas, Agences d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours
et de la région de Saint-Nazaire, co-animateurs du club des économistes de la Fnau (Club ÉcoFnau)
Avec Gilles Poupard (directeur de l'Agence d'Urbanisme, de Développement Économique et Technopole
du Pays de Lorient) et Olivier Bouba-Olga (chef de service études et prospective à la Région Nouvelle-Aquitaine)

L'ÉCONOMIE TERRITORIALE EN CRISE(S)

Développement local sobre et décarboné cherche sa voie

La vie économique est régie par des cycles alternant des périodes de croissance et de récession. Pour autant, depuis 2018, les pays comme les territoires ont été confrontés à un enchaînement de crises inédit tant par leur succession rapide que par leur accumulation. En France, la crise a été sociale à l'appui du mouvement des gilets jaunes, a été sanitaire à l'occasion de la pandémie de covid-19, est devenue géopolitique dans le cadre de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et est désormais inflationniste.

À ces crises s'ajoutent les enjeux liés aux bouleversements climatiques qui doivent refaçonner profondément les politiques publiques et nos modes de vie. À chaque fois, des emplois, entreprises et écosystèmes sont fragilisés, voire ébranlés. Ils doivent se reconfigurer pour affronter le changement car, a minima dans les discours, chacune de ces crises a eu tendance à fragmenter et à remettre en cause l'ordre économique mondial au profit d'une approche plus locale, plus territorialisée, plus proche des acteurs individuels.

Dans ce contexte, cet article s'attache à mieux discerner l'écho des crises dans les territoires à travers les représentations de personnes sensibles à l'aménagement et à l'urbanisme. Il s'appuie sur une enquête dont les résultats ont été discutés lors d'un atelier organisé lors des rencontres de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) de Toulouse fin 2022. L'évolution de l'économie territoriale y a été abordée sous trois angles :

- Comment les économies locales font-elles face à ces différentes crises ?
- Ces crises ont-elles une incidence sur nos grilles de lecture du développement territorial ? Un nouveau « modèle économique territorial » est-il en train de voir le jour ?
- Comment observer et décrire en temps réel les changements à l'œuvre ?

SONDER LES REPRÉSENTATIONS DES CRISES ET DU DÉVELOPPEMENT

Nous nous appuyons sur les réponses à un questionnaire construit autour de 18 affirmations (liste en annexe) interrogeant l'impact des crises, le supposé changement de modèle de développement et l'observation économique locale.

Adressée aux acteurs du réseau FNAU et à un cercle de professionnels sensibilisés à l'aménagement et à l'urbanisme, cette consultation a recueilli un total de 467 réponses. Elle a permis de sonder les avis et perceptions sur différents sujets dans le but de repérer les convergences et divergences d'opinion.

LA FIN D'UN « MODÈLE » UNIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Depuis une vingtaine d'années, le modèle attractivité/métropolisation a été considéré comme la voie royale du développement local en France comme en témoigne notamment les travaux de l'économiste Laurent Davezies ou du géographe Jacques Lévy. Mais aujourd'hui, selon les répondants, les crises actuelles ont changé de façon significative la perception du développement local. C'est désormais la diversité des modèles de réussite qui fait consensus à l'instar des 90% de répondants d'accord avec le fait qu'« *Il n'y a plus de modèle unique de développement territorial* ».



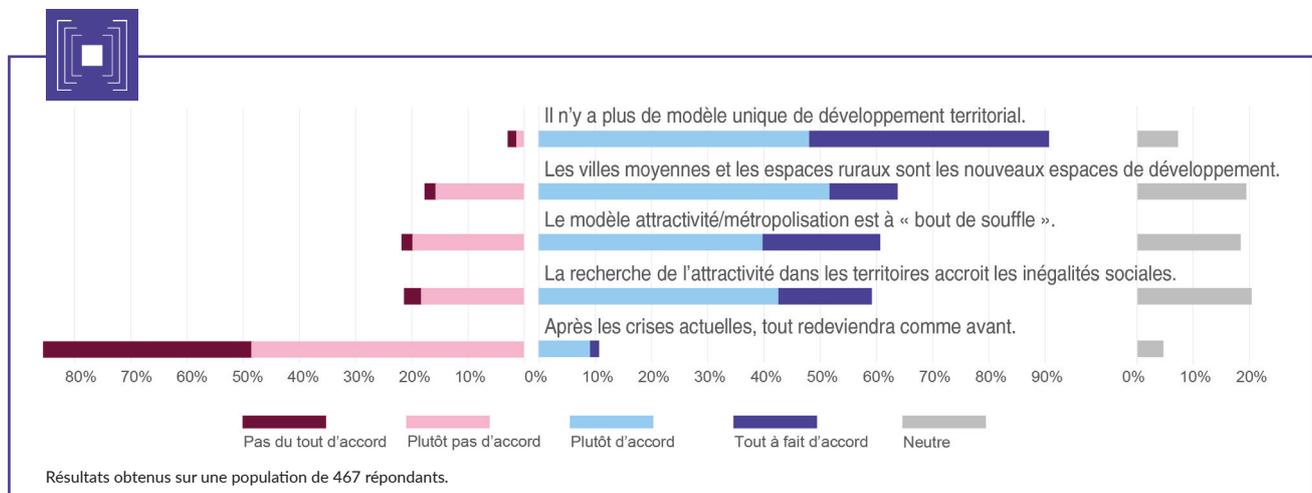
Cette diversité des « territoires gagnants » est au cœur des réflexions développées autour de la mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? (Bouba-Olga et Grossetti, 2018)¹. Elle a aussi été mise en exergue dans un travail de la FNAU (2018)² à l'échelle des zones d'emploi. L'ensemble de ces réflexions attestent que c'est moins le rang du territoire dans la hiérarchie urbaine qui définit sa vitalité que la combinaison de facteurs locaux. Ainsi, parmi les territoires les plus dynamiques se distinguent tout autant des métropoles, mais pas toutes, des territoires touristiques, résidentiels, industriels et « diversifiés », mais pas tous.

Pendant ces quatre décennies, on a connu une « extension du domaine de l'économie de marché » et de « la concurrence » : le néolibéralisme porté par Reagan et Thatcher (1979), puis l'acte unique européen (1986), l'élargissement à l'Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin (années 1990) puis l'entrée de la Chine dans l'OMC (2001) puis enfin l'explosion du numérique dans la consommation avec le smartphone (années 2000). Aujourd'hui, un coup de frein semble souhaité (et possible ?) après le constat d'une trop grande dépendance à l'égard de la Chine ou de la Russie pour des biens basiques mais essentiels (médicaments, masques, énergie, etc.). La nécessité de la sobriété et de la décarbonation est également de plus en plus partagée.

PLUS RIEN NE SERA JAMAIS COMME AVANT

Le consensus est très fort également sur la profondeur du changement car seuls 10% des répondants pensent que « *Après les crises actuelles, tout redeviendra comme avant* ». L'enchaînement exceptionnel de crises couplé à l'aggravation des effets de la crise climatique en 2022 entraîne un sentiment de rupture par rapport à la période 1975-2015.

Confirmant ce changement de paradigme, les politiques d'attractivité sont discutées. Une majorité des répondants estime en effet que « *Le modèle attractivité/métropolisation est à bout de souffle* » et que « *La recherche de l'attractivité dans les territoires accroît les inégalités sociales* ». Seule une minorité pense le contraire. Les incidences de cette nouvelle lecture invitent à penser que « *Des villes moyennes et des espaces ruraux, [constituent] les nouveaux espaces de développement* » pour 60% des personnes interrogées.



1-Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, 2018, « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », HAL.
2-FNAU, 2018, « Dynamiques territoriales : quelle(s) divergence(s) ? », dossier FNAU n°43.

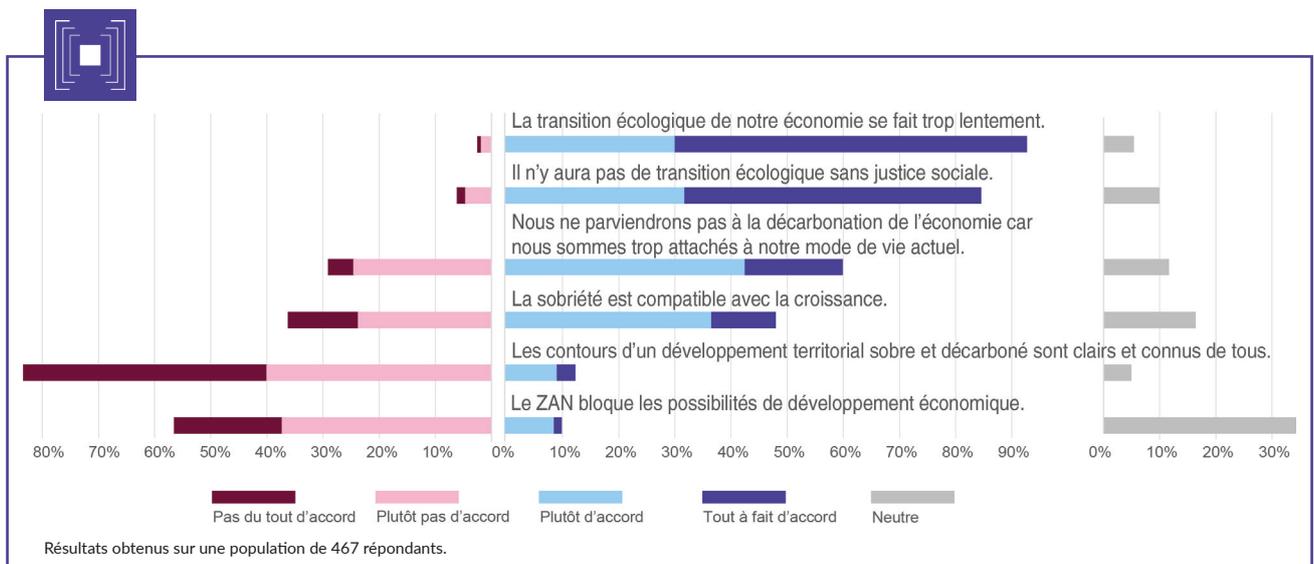
UN SOUHAIT CONSENSUEL D'UN DÉVELOPPEMENT SOBRE ET DÉCARBONÉ MAIS UN DOUTE SUR SA MISE EN ŒUVRE

« Un réel changement est donc en cours.
Oui mais lequel ? »

Parmi les répondants, il y a un large consensus sur le besoin d'une transition écologique de l'économie impliquant des changements qui ne se font pas assez vite. Plus de 90% des sondés estiment en effet que « *La transition écologique de notre économie se fait trop lentement* ». 62% sont même tout à fait d'accord avec cette affirmation. Mais, les répondants ont des doutes sur la réalité de la mise en œuvre de ce changement attendu car il ne va pas de soi et suppose certaines conditions.

Une majorité estime que « *Nous ne parviendrons pas à la décarbonation de l'économie car nous sommes trop attachés à notre mode de vie actuel* ». Cette conscience de la difficulté de la transformation se retrouve aussi dans la façon de nommer la prise en compte des enjeux environnementaux. On a d'abord parlé de développement durable (1987) puis de transition écologique. Ces deux expressions illustraient une intégration en douceur des questions environnementales dans l'économie. On parle aujourd'hui de « *bifurcation* » (Pierre Veltz) ou de « *transformation de l'économie* » (The Shift Project), de nouveaux vocables qui expriment que la transition écologique suppose un changement en profondeur.

Il y a aussi un large consensus à 85% sur l'idée qu'« *Il n'y aura pas de transition écologique sans justice sociale* ». 60% des répondants sont « tout à fait d'accord ». Ce consensus provient en partie des dernières crises qui ont mis en évidence les inégalités sociales traversant la société française. La crise des « *Gilets Jaunes* » a mis en lumière la dépendance à la voiture individuelle et le poids des dépenses de carburant dans le budget des actifs périurbains. Les contraintes de pouvoir d'achat pesant sur une part importante des Français se sont ainsi révélées dans le débat public. Le thème des inégalités sociales a ressurgi pendant la crise covid avec le rôle majeur joué par les « *métiers essentiels* » ou « *premiers de corvée* » pourtant peu rémunérés.



PAS DE CONSENSUS SUR LES MODALITÉS DE LA BIFURCATION

Que faut-il faire pour parvenir à un nouveau modèle de développement local plus compatible avec l'environnement ? Développer les éoliennes et les énergies renouvelables ? Limiter la croissance démographique ? Diminuer la consommation ? Manger moins de viande et restreindre l'élevage ? Privilégier les circuits courts ? Relocaliser et réindustrialiser ? Circuler en voitures électriques ? Densifier les villes ?

“ La compatibilité entre sobriété et croissance divise. ”

Sur tous ces sujets l'opinion publique française est très divisée et les polémiques sont nombreuses dans le débat public et politique, comme le dit François Gemenne dans son dernier ouvrage « *l'écologie n'est pas un consensus* »³. Les répondants le confirment aussi de façon très nette : seuls 12% estiment que « *Les contours d'un développement territorial sobre et décarboné sont clairs et connus de tous* ». De même, la compatibilité entre sobriété et croissance divise : 35% estiment que les deux notions sont incompatibles alors que 48% les jugent compatibles. Cette question très discutée au niveau national dans le débat public se pose aussi au niveau local même si elle est moins débattue. À cette échelle, ce n'est pas la croissance du PIB qui est l'indicateur le plus explicatif mais c'est plutôt la croissance démographique.

Érigé comme un critère d'appréciation de la dynamique territoriale, cet objectif de croissance soulève aujourd'hui la question de son acceptabilité. Désormais, l'attractivité démographique de certains territoires et la hausse des prix de l'immobilier associée contraignent l'installation des ménages les plus modestes et les plus jeunes au profit de ménages plus aisés et parfois retraités. Cette transformation produit autant des phénomènes de relégations sociogéographiques qu'elle bouleverse le marché de l'emploi en éloignant les actifs de leur lieu de travail. C'est aussi la soutenabilité environnementale de cette croissance qui interroge avec une dilatation des distances parcourues par les ménages le plus souvent à bord de véhicules individuels thermiques. Alors face aux défis du changement climatique, un objectif territorial de réponse aux besoins de la population en respectant l'environnement peut-il se substituer à l'objectif de croissance quantitative ?



Le fameux « Grand Récit » souvent attendu pour mobiliser la société vers une transformation écologique n'est pour l'instant pas encore écrit. Les contributions ne manquent pas mais sont très diverses. The Shift Project a rédigé le « plan de transformation de l'économie française » mais les « plans de transformation des économies locales » restent encore à construire comme le souligne d'ailleurs le think tank. ». L'Ademe a, quant à elle, construit quatre scénarios différents pour parvenir à une neutralité carbone en 2050 (*génération frugale, coopérations territoriales, technologies vertes et pari réparateur*). Pour Pierre Veltz, « *Ni la décarbonation ni le développement des ordinateurs quantiques ne constituent un projet de société... Les tendances profondes de la consommation et des modes de vie de nos sociétés avancées suggèrent une voie : une économie centrée sur les individus, le développement de leurs capacités, des liens qui les unissent et des milieux de vie permettant leur épanouissement* »⁴. Autant de possibilités qui, en poursuivant un même but, empruntent des voies distinctes et correspondent à des choix de société différents sur lesquels citoyens et politiques ont à se positionner. L'arbitrage entre ces différentes voies pourra se faire au regard d'enjeux macroéconomiques car comme le rappellent Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz⁵ l'engagement dans la transition aura des répercussions sur la production, la consommation, l'emploi, les finances publiques, etc. Il serait illusoire de penser que la mise en place d'une économie neutre en carbone n'exige pas d'effort ; la transition a un coût que seules des politiques publiques cohérentes et rationnelles pourront réduire.

3-François Gemenne, 2022, *L'écologie n'est pas un consensus*, Fayard, Collection Documents, 126 p.

4-Pierre Veltz, 2021, *L'Économie désirable*, Seuil, Collection République des idées, 128 p.
5-Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, 2022, « L'action climatique : un enjeu macroéconomique », La note d'analyse, France Stratégie, n°114

QUEL RÔLE POUR LE LOCAL ?

Une majorité (60%) des répondants estiment que « *C'est à l'échelle locale que les solutions aux crises émergeront* ». Mais, cette majorité reste relative et l'action locale ne pourra être efficace qu'articulée avec les niveaux supra : régionaux, nationaux et européens. Une nécessaire connexion entre les échelles qui a fait l'objet de nombreuses réflexions portées notamment par Pierre Veltz, Bruno Latour ou Daniel Béhar.

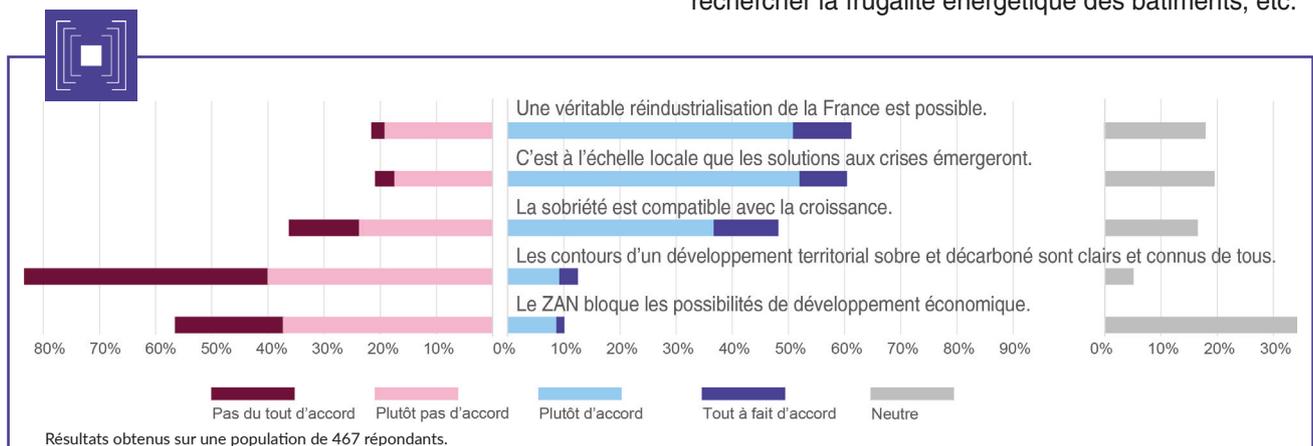
“ Se pose toute la question du principe de subsidiarité afin de déterminer l'échelle la plus compétente pour agir.”

Si la complémentarité territoriale est indéniable se pose conséquemment la question de l'échelle d'action la plus adaptée pour agir. En matière de souveraineté alimentaire, le cabinet Utopies, dans sa note de position (2022)⁶ a bien montré que l'échelle régionale était plus pertinente que l'échelle locale compte tenu du degré d'autonomie beaucoup plus élevé à ce niveau (autour de 46% d'autonomie alimentaire en Bretagne par exemple contre 4% au niveau des aires urbaines).

À l'inverse en matière industrielle, le lancement de Territoires d'industrie atteste de la volonté de mettre en avant l'échelle locale. Par ce programme, l'État veut apporter son soutien aux territoires à la forte identité et au savoir-faire industriel en développant un ensemble de mesures concrètes et contextualisées : développement des compétences, structuration de réseau, innovation sectorielle, etc. À travers ces deux exemples se pose toute la question du principe de subsidiarité afin de déterminer l'échelle la plus compétente pour agir.

UNE RÉINDUSTRIALISATION À VENIR ?

Pour l'ensemble des répondants, l'objectif ZAN ne paraît pas du tout contraire au développement économique, seuls 10% estiment que « *Le ZAN bloque les possibilités de développement économique* ». Sur cette question, des différences s'observent entre les profils : les répondants des très grandes villes et les géomaticiens voient encore moins de blocage à l'inverse des économistes qui sont plus circonspects. Par ailleurs, les répondants sont plutôt optimistes sur la réindustrialisation française après 40 ans de forte baisse de l'emploi industriel⁷ : 60% estiment qu'« *Une véritable réindustrialisation de la France est possible* ». Fait notable, des différences par genre apparaissent : les répondants masculins sont ainsi davantage enclins à croire en la réindustrialisation. Toutefois, au regard des contraintes fonctionnelles des projets industriels, nombre d'entre eux nécessitent une localisation en zones d'activités et souvent une extension de l'urbanisation afin de limiter les coûts de construction de l'appareil productif. De plus, en matière de consommation d'espaces agraires, les arbitrages rendus entre les grandes fonctions urbaines (habitat, économie, équipements et infrastructures) ont eu tendance jusqu'ici à privilégier le développement résidentiel ; et dans les secteurs de renouvellement urbain, les modèles d'aménagement actuels favorisent le logement, les activités commerciales ou les bureaux. Cette hiérarchisation des projets en fonction de leur vocation, couplée au ZAN et à la contestation citoyenne des projets, risquent de rendre difficile la relocalisation industrielle en France tant souhaitée par ailleurs. Sachant cela, les industriels et leurs représentants ont des défis à relever pour se développer localement et s'inscrire dans une trajectoire de sobriété et d'acceptabilité : limiter l'assise foncière des sites industriels, passant notamment par l'optimisation des formes bâties, s'inscrire dans des démarches d'économie circulaire, optimiser la gestion des ressources et des flux, rechercher la frugalité énergétique des bâtiments, etc.



UNE OBSERVATION ÉCONOMIQUE À RECONSTRUIRE ?

La nature de ces changements interroge également la manière d'appréhender et d'anticiper les transformations de l'économie locale. Cette question du comment est primordiale pour le réseau des agences d'urbanisme qui s'attache à identifier les nouveaux enjeux du développement pour le compte de leurs partenaires. Elle l'est aussi pour tout un ensemble d'institutions ou de structures publiques et privées, qui, à tous les niveaux (européen, national, régional, local) produisent des études territorialisées qui nourrissent l'action.

Toutefois cet enjeu met au défi les répondants qui attestent du décalage entre les indicateurs actuels et les thématiques d'investigation : interdépendance des territoires, impact environnemental de l'économie locale, etc. 87% des répondants estiment que « *Nos indicateurs de développement ne sont pas adaptés aux enjeux actuels* ». Le pourcentage diminue un peu, et c'est heureux, en ce qui concerne l'affirmation selon laquelle « *Les observatoires économiques s'attachent plus à comprendre le passé qu'à préparer l'avenir* » s'élevant seulement à 51% ! La mesure du développement peut-elle se limiter à celle de la population, du nombre d'emplois, du solde migratoire ou encore des fameux « cadres des fonctions métropolitaines » ?



Alors sans tomber dans la survalorisation des classements médiatiques des villes où il fait bon vivre, des indicateurs alternatifs prenant en compte l'environnement, les interdépendances, les inégalités, l'opinion et le vécu des habitants et des usagers des territoires sont à construire pour mieux rendre compte des réalités territoriales. Sur ce dernier point, mobiliser l'expertise citoyenne est une pratique à développer dans les exercices d'observation et de production d'analyses territorialisées.

Annexe





Liste des 18 affirmations sondées auprès des enquêtés

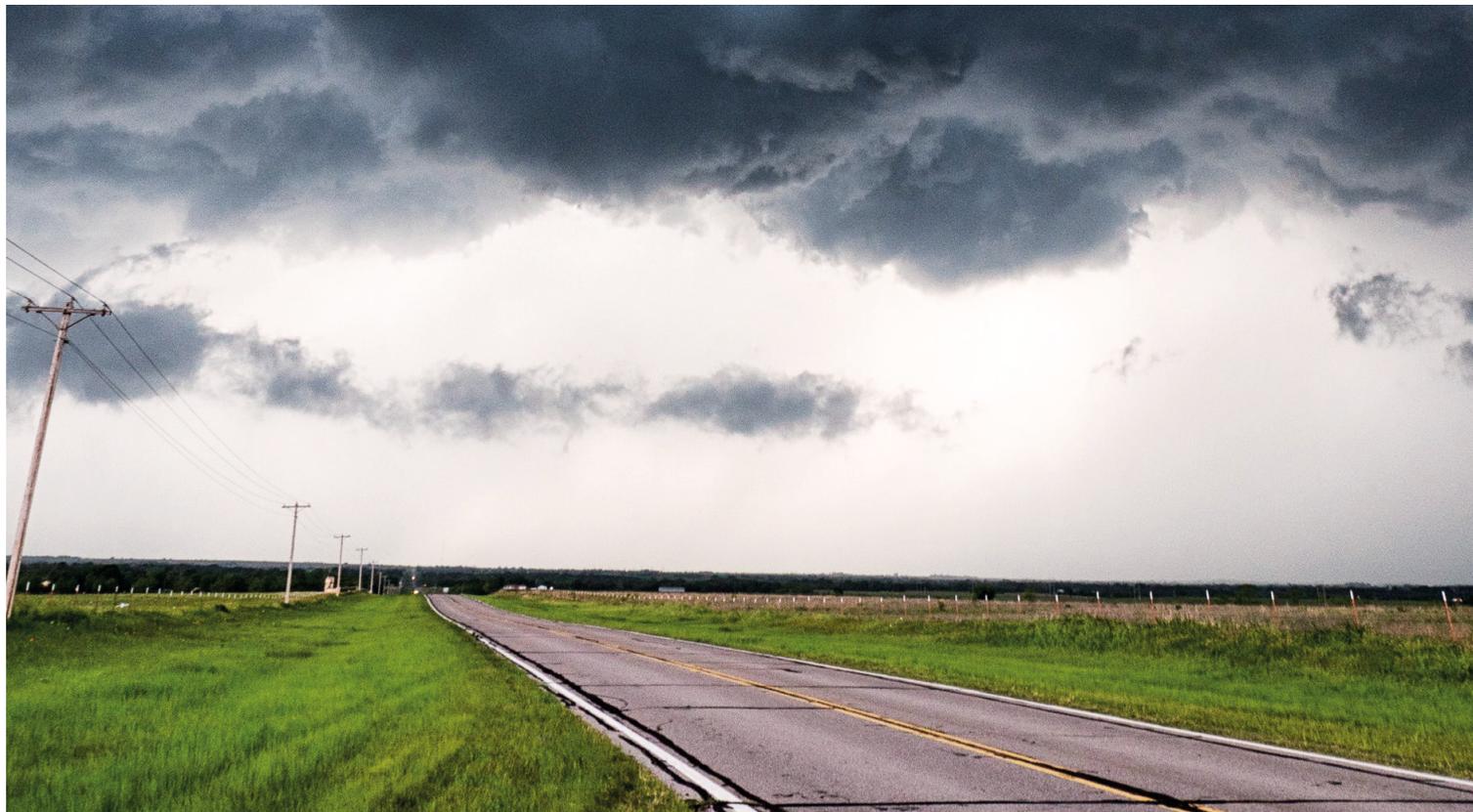
Cinq modalités de réponses étaient proposées pour chaque affirmation : pas du tout d'accord, plutôt pas d'accord, neutre, plutôt d'accord et tout à fait d'accord.

ENVISAGER LES FUTURS POSSIBLES

- Après les crises actuelles, tout redeviendra comme avant.
- C'est à l'échelle locale que les solutions aux crises émergeront.
- Le modèle attractivité/métropolisation est à « bout de souffle ».
- Les villes moyennes et les espaces ruraux sont les nouveaux espaces de développement.
- La recherche de l'attractivité dans les territoires accroît les inégalités sociales.
- L'essor du travail distance bouleverse la hiérarchie des territoires.
- Une véritable réindustrialisation de la France est possible.
- Nous ne parviendrons pas à la décarbonation de l'économie car nous sommes trop attachés à notre mode de vie actuel.
- Les contours d'un développement territorial sobre et décarboné sont clairs et connus de tous.
- La transition écologique de notre économie se fait trop lentement.
- Il n'y aura pas de transition écologique sans justice sociale.
- La sobriété est compatible avec la croissance.
- Le ZAN bloque les possibilités de développement économique.
- Il n'y a plus de modèle unique de développement territorial.

OBSERVER LES CHANGEMENTS

- Nos indicateurs de développement ne sont pas adaptés aux enjeux actuels.
- Les études économiques territoriales font l'impasse sur les enjeux environnementaux.
- Les observatoires économiques s'attachent plus à comprendre le passé qu'à préparer l'avenir.
- Les agences d'urbanisme sont bien placées pour décrire et analyser les crises actuelles.



La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
22 rue Joubert 75009 Paris
Tél : 33 (0)1 45 49 32 50
Email : fnau@fnau.org



L'économie territoriale en crise(s)
Développement local sobre et décarboné cherche sa voie
Mars 2023

Rédacteurs : Emilie Bourdu, Antoine Delmas, Gilles Poupard et Olivier Bouba-Olga.
Conception graphique et réalisation : Willy Bucheron (ATU).
Les droits de reproduction sont réservés sous toutes formes.
Illustrations : vectorjuice et jcomp - Freepik.
Photo de couverture : Raychel Sanner - Unsplash.