

A propos des «trajectoires de développement territorial» Retour sur le Club Eco FNAU

Paris, le 07 avril 2017

La rencontre des économistes des agences d'urbanisme du 07 avril avait pour thème « les trajectoires économiques des territoires », autour de la présentation des travaux de Frédéric Lainé pour France Stratégie^{1*}, du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires² et de Olivier Bouba Olga, professeur à l'université de Poitiers et spécialiste des dynamiques territoriales.

Une confirmation : la France coupée en deux

Depuis les années 80, de nombreux analystes se sont intéressés aux transformations territoriales et à ce qui semblait une réorientation spatiale de l'économie. Du nord et de l'est de la France, vers le sud et l'ouest. Après la célèbre « banane bleue » de Roger Brunet³, chacun y est allé de sa banane ou de son arc : banane lotharingienne, arc atlantique, arc Rhéna... Peu à peu, ces nouveaux espaces de développement se sont affirmés et sont allés jusqu'à se rejoindre pour former un « U » reliant le littoral atlantique, le sud de la France, le pourtour méditerranéen et le couloir rhodanien. Au final, le constat auquel le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires comme France Stratégie aboutissent est que la France est de fait coupée en deux. La partie nord de la France connaît de très faibles dynamiques économiques comme démographiques, tandis que la partie sud voit la population croître à un rythme soutenu, des créations d'emplois...

Cette tendance à la bi-partition est semblable-t-il à l'œuvre depuis les années 70, avec un chômage qui se fige sur certains territoires ; une tendance forte à la baisse des effectifs industriels, accompagnée par endroits d'une incapacité à renouveler les activités locales et à développer de nouvelles activités, plus innovantes ou à plus forte valeur ajoutée.

Reste que les dynamiques ne sont pas uniformes au sein même de ces deux grands espaces. Il semblerait que les plus grandes aires urbaines et leur couronne concentrent de plus en plus l'emploi (et « naturellement », les emplois de cadres, dans les métiers de la recherche etc.) et que les petites et moyennes aires urbaines connaissent un certain décrochage ces dernières années.

Mais, au-delà de la généralité, certaines petites et moyennes aires urbaines ont connu une croissance supérieure à la moyenne nationale et il ne suffit pas de faire partie des plus grandes aires urbaines pour que des dynamiques

positives l'emportent. Cette apparente homogénéité est due à un biais statistique qui consiste à raisonner autour de **la moyenne, qui constitue le plus mauvais indicateur statistique qui soit**. La moyenne des aires urbaines en matière de performances économiques peut cacher une variance énorme qui invalide le raisonnement⁴.

Et une bonne partie de notre problème vient de ce que ces travaux reposent sur **des statistiques descriptives qui ont un très faible pouvoir explicatif**. Au-delà des grandes dynamiques d'ensemble, comment expliquer la diversité des situations constatées ?

Que valent nos indicateurs ?

Et il importe de trouver quelques explications, pour éviter les erreurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et sortir des effets de mode sous tendus par des positions idéologiques.

La plus classique relève de **l'adhésion ou de la résistance au modèle centre-périphérie**. Pour les uns, il faut aider les centres (les métropoles) à se développer car cette dynamique percolera, produira des effets d'entraînement sur le reste du territoire. Pour les autres, les centres absorbent toutes les ressources et vident leur périphérie de leur substance, ne leur laissant pas grand-chose pour se développer. Deux faces d'une même médaille. Côté pile, les plus grands espaces urbains sont encouragés à la croissance de taille censée favoriser l'efficacité. Côté face, il faut soutenir les espaces ruraux délaissés par la mondialisation et la métropolisation de l'économie⁵.

Cette vieille opposition a été remise au goût du jour par les travaux de Davezies^{6a} ou de France Stratégie^{6b} qui mettent en lumière, par exemple, la plus forte productivité du travail dans les plus grandes aires urbaines, Ile de France en tête. Ils en viennent donc à conclure qu'il faut appuyer les métropoles, le reste du territoire étant sans doute condamné à ne survivre que grâce à des activités présentiennes, nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants.

* Notes et bibliographie sont regroupées en fin de document



Que vaut une telle affirmation ? Pas grand-chose dès lors que l'affirmation repose sur des prémices douteuses. Pour calculer la productivité du travail, les auteurs se basent sur le PIB par habitant. Or ce ratio n'est pas représentatif. Les personnes qui ne travaillent pas (les enfants, les personnes au foyer, les personnes âgées, chômeurs...) ne peuvent être productives. Les économistes (rigoureux) raisonnent au moins en termes de productivité par emploi (graphique 1). Bouba-Olga⁷ propose ainsi de tenir compte du nombre d'actifs occupés ou non (PA et PAO), du nombre d'emplois (E) et de la population en âge de travailler (PEAT).

Plus précisément, il propose de décomposer le ratio emploi par habitant (H) en un indice de concentration de l'emploi (1), un taux d'emploi (2), un taux d'activité (3) et un indicateur démographique (4) portant sur la population en âge de travailler. Il aboutit ainsi à l'équation suivante :

A savoir

Les données antérieures à 2014 sont définitives et celles

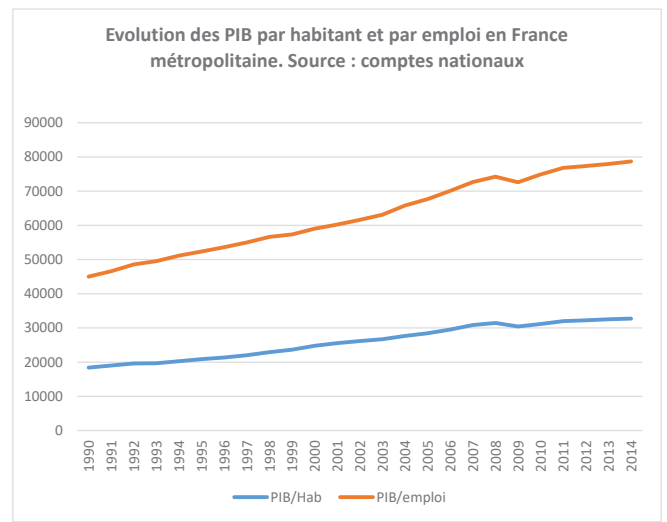
Ainsi, en France, la productivité apparente du travail, par emploi, est importante, mais comme il y a beaucoup de chômeurs, le PIB par habitant est dans la moyenne européenne (Graphique 2). Prendre en compte la population qui a effectivement participé à la production plutôt que l'ensemble de la population permet par exemple de savoir si une région quelconque a perdu de l'emploi parce qu'elle est trop spécialisée dans une activité structurellement en déclin ou si elle a perdu des emplois dans cette activité parce que les emplois n'y sont pas suffisamment productifs.

En fonction de leur taux de chômage, de leur taux d'activité, le positionnement des territoires peut s'avérer très différent. Ainsi, **les territoires à aider, ne sont pas les mêmes selon que l'on raisonne sur la base d'un PIB par habitant ou d'un PIB par emploi**, intégrant des données sur le taux d'activité et d'emploi. Dans un cas, par exemple, il faut aider la Picardie car son PIB par habitant est l'un des plus faibles de France métropolitaine (graphique 3). Dans l'autre, les institutions n'ont pas à intervenir pour aider les entreprises à accroître leur productivité car son PIB par emploi est tout à fait honorable. Son problème est ailleurs : dans un faible taux d'emploi, un fort taux de chômage...

Dans la même optique, **le raisonnement a de fortes chances d'être biaisé si l'on raisonne uniquement en termes de taux de chômage**. Le département de la Lozère par exemple a un faible taux de chômage. Il n'y a donc pas de problème... Sauf que ce faible taux s'origine en partie dans le fait que le territoire se vide de ses actifs et donc de son potentiel productif !

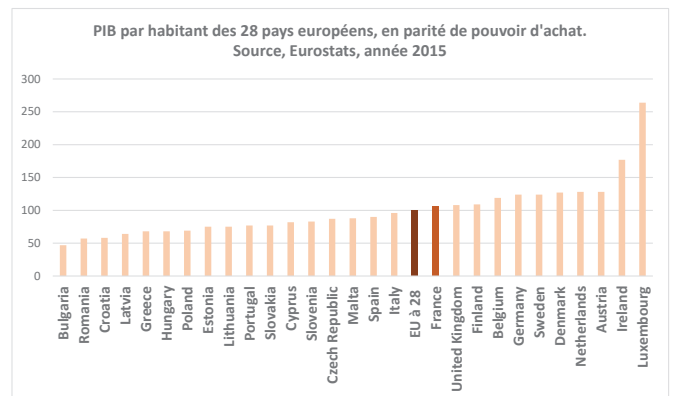
Réinventer les sciences régionales

La division du travail scientifique fait que très souvent les économistes - tout comme leurs homologues d'autres disciplines - n'accordent d'attention qu'à des indicateurs économiques. L'attention se centre particulièrement sur les variations à la hausse ou à la baisse des effectifs salariés. **Or, le développement territorial n'est pas seulement une question de volume**. L'essentiel tient dans la capacité du terri-



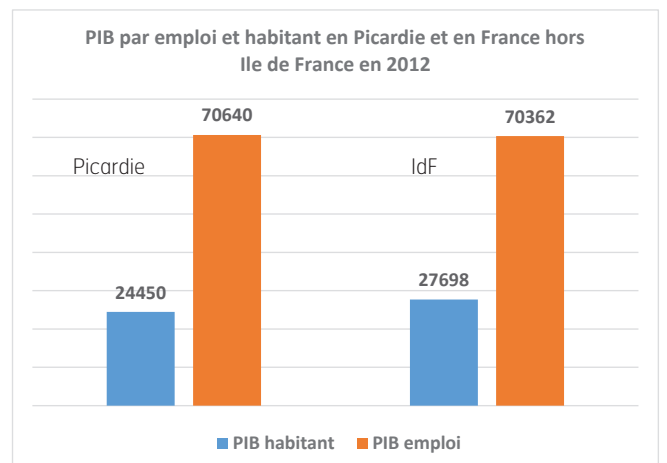
Graphique 1. AURM, source : INSEE, comptes nationaux

Comme on le voit, il y a un grand écart entre le PIB par emploi, qui est plus élevé que le PIB par habitant. Le taux de croissance du PIB par emploi est également plus élevé que celui du PIB/habitant car plus la population vieillit, plus le chômage s'accroît et plus grand est le nombre de personnes qui se « partagent » la richesse produite. Ainsi en 2008 et 2014, période où le chômage croît fortement, le PIB/habitant augmente de 4% tandis que le PIB/emploi augmente de 6% (en euros courants).



Graphique 2. AURM, source : Eurostats. Base 100: Europe des 28

Le PIB de l'Irlande et du Luxembourg s'explique en partie par des politiques fiscales accommodantes qui font que les entreprises vont y loger leur chiffre d'affaires et leurs profits. Il ne reflète en rien la capacité productive de ces pays.



Graphique 3. AURM, source : INSEE, comptes nationaux



toire de générer de nouvelles activités, de se renouveler. Là encore, penser que tout va bien parce que les effectifs sont stables ou croissent peut induire en erreur. C'est ce qui est arrivé dans la région mulhousienne d'une certaine manière. La croissance des effectifs salariés jusqu'aux années 2000 a masqué la dépendance du territoire à l'industrie automobile, sa trop forte spécialisation.

En matière de développement territorial, bien d'autres données, apparemment extérieures au champ économique, interviennent. Les ressources « naturelles » comme la forêt, le littoral, la qualité des sols... permettent à certaines activités de se développer. Le cadre de vie joue un rôle non négligeable en permettant une économie touristique ou en participant à fixer les nouveaux venus. Le type d'institutions n'est pas neutre. Un fief politique n'ouvre pas les mêmes opportunités qu'une gouvernance politique démocratique donc ouverte. Les territoires à la démographie galopante n'ont généralement pas la même trajectoire que les territoires en déprise. Dans la région de Montpellier par exemple, la croissance démographique soutient la création d'activités si bien qu'un très fort taux de chômage côtoie un très fort taux de création d'emploi.

Des territoires caractérisés par de grandes propriétés foncières n'auront pas la même trajectoire qu'un territoire à la petite propriété morcelée, tout comme un territoire dominé par un grand donneur d'ordre unique aura probablement moins d'alternatives qu'un territoire économiquement diversifié. Les religions dominantes ont probablement aussi un lien avec le développement des territoires comme Weber⁸ incite à le penser...

Il importe donc de s'ouvrir à des données démographiques, sociologiques -voire anthropologiques- et de les croiser avec les données économiques classiques. A l'instar des Canadiens, il serait peut-être **plus pertinent de parler de sciences régionales que d'économie régionale.** Dans la foulée, il est sans doute plus pertinent de s'inspirer de l'analyse systémique, plutôt que de rechercher des causalités souvent réductrices parce que fondées sur des raisonnements « toutes choses égales par ailleurs » qui aboutissent à des modèles rigoureux mais vides, pour reprendre les termes de Bourdieu⁹.

Comprendre de quoi est fait le territoire

Enfin, si les données à l'échelle nationale ou internationale sont toujours bienvenues, pour faire naître des interrogations, pour soulever des questionnements, il convient de repartir au plus près du terrain pour comprendre comment se forment ou non des trajectoires spécifiques. Comme nous l'avons écrit dans un précédent texte¹⁰, **le développement territorial est une affaire de composition.** En chimie, deux molécules, inertes prises isolément, peuvent créer une réaction lorsqu'elles sont associées. De même, tous les peintres ont la même gamme chromatique à leur disposition, tous les musiciens ont les mêmes gammes, mais sur cette même base, produiront des oeuvres originales. Ces métaphores indiquent deux choses.

La première est que **les dynamiques territoriales ne relèvent pas des «atouts» du territoire, mais de l'actualisation de ses potentiels.** Tout territoire détient des potentiels : environnementaux (paysages, minerais, eau...), organisationnels (organismes représentatifs légitimes, scènes de dialogue...), économiques (savoir-faire spécifiques...), hu-

ains (compétences, volume de population...), mais ces potentiels, à l'instar des molécules peuvent être inertes. L'actualisation de ces potentiels consiste à les transformer en ressources pour le territoire et cela relève d'abord de la mise en relation de ces potentiels. Ce qui fait dire à Bouba Olga qu'un des facteurs clefs des dynamiques territoriales réside dans les relations sociales qui se nouent sur le territoire. **Les dynamiques sont souvent relatives à la qualité de l'animation territoriale réalisée.**

La seconde chose à laquelle renvoient ces métaphores chimiques et artistiques, est qu'**il n'y a aucune fatalité ou aucun déterminisme, dans le développement territorial.** Des territoires ayant a priori -voir l'état de l'Afrique- de forts potentiels, peuvent connaître de très faibles dynamiques. D'autres, moins bien «dotés» peuvent s'en sortir nettement mieux, dès lors notamment qu'un réel capital social se forme sur ce territoire. L'utilisation de ces termes n'est pas faite en référence à Bourdieu¹¹, mais en référence à Putnam¹² pour qui les sociétés doivent développer deux formes de capital pour éviter le repli sur soi et l'anomie. La première correspond aux **relations sociales** qui peuvent se nouer entre semblables et engendrer des relations coopératives ; la seconde forme de capital consiste à faire des ponts entre des personnes et des groupes dissemblables, hétérogènes, **pour faire de la diversité une opportunité via la complémentarité des participants.**

Pour adapter l'action aux potentiels

Cela a trois conséquences.

La première est qu'**il ne faut pas se centrer uniquement sur le haut de la vague ou les discours en vogue.** Effectivement, l'avenir économique de l'Europe passe par une économie des connaissances. Le futur de la France suppose que soient développées les activités numériques... Mais, à l'échelle locale, les mots d'ordre de ce type peuvent rester lettre morte car en total désaccord avec ce que sont les potentiels locaux et ce que permettent les compétences locales.

La conséquence seconde est que **la question de l'évolution des compétences locales est centrale.** Comment les recycler, les adapter, éviter leur déqualification ? C'est dire qu'en amont, il faut déjà avoir repéré les compétences fortes, quelquefois très spécifiques, du territoire. Ainsi, par exemple, la région mulhousienne a sans aucun doute raison de s'engager fortement pour le développement du numérique et de l'industrie du futur, pour faire évoluer les compétences industrielles et éviter leur déqualification via la numérisation des entreprises. Pour autant, ne faudrait-il pas, dans le même temps, s'interroger sur le devenir de compétences distinctives, dans le domaine du commerce inter-entreprises, où la part des cadres est significativement élevée¹³ ?

Cette question mérite d'être posée parce qu'il n'y a, *a priori*, aucune raison de préférer la rupture (l'innovation) plutôt que la continuité et l'évolution¹⁴. Dans cette optique, la question est plutôt celle de la recomposition des compétences locales pour qu'elles soient plus et mieux à même d'accueillir et de développer l'innovation.

Une troisième conséquence réside dans **l'articulation des réseaux locaux et nationaux.** Là aussi, de faux débats consistent à opposer développement endogène et exo-



Notes et bibliographie

1. Lainé Frédéric, «Dynamique de l'emploi et des métiers : quelles fractures territoriales ?», France Stratégie, la Note d'analyse n°53, février 2017.
2. CGET, «Emploi et territoires.» Rapport de l'observatoire des territoires 2016, novembre 2016.
3. Roger Brunet, « Les villes «européennes », La Documentation française, Montpellier-Paris, Datar-Reclus, 1989.
4. Voir la démonstration qu'en a fait Olivier Bouba Olga sur son blog : <http://blogs.univ-poitiers.fr/o-bouba-olga/>
5. C'est la thèse défendue par Guilluy Christophe dans deux ouvrages : La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires, 2014 et Le crépuscule de la France d'en haut, Flammarion, 2016. Ses thèses sont très controversées, voir par exemple la critique qu'en fait le sociologue Olivier Galland : <http://www.telos-eu.com/fr/societe/christophe-guilluy-et-la-france-peripherique.html>
- 6a. Davezies Laurent et Estèbe Philippe, «Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique?», Rapport d'étude à l'Institut Caisse des Dépôts pour la recherche et au PUCA, novembre 2015.
- 6b. France Stratégie, Dynamiques et inégalités territoriales. Enjeux, Juillet 2016
- 7 Bouba-Olga Olivier et Grossetti Michel, «La dynamique économique des territoires français : de l'obsession métropolitaine à la prise en compte de la diversité des configurations territoriales», note pour France Stratégie.
8. Weber Max, L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme, 1904.
9. Bourdieu Pierre, «Réponse aux économistes», cahiers de l'ISMEA, avril 1981.
10. Taverne Didier, «A propos de la 5^{ème} journée nationale des pôles métropolitains», AURM, juillet 2015.
11. Bourdieu Pierre, «Le capital social», Actes de la recherche en sciences sociales, 1980, vol 31
12. Putnam Robert, Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community, New York, Simon and Schuster, 2000
13. C'est la seule fonction métropolitaine pour laquelle le territoire mulhousien a une part de cadres des fonctions métropolitaines significativement supérieure à la moyenne nationale.
14. Au plan théorique, cela revient à jouer systématiquement Foucault contre Braudel. Mais le premier a bien du mal à expliquer comment « surgissent » ou émergent ses fameuses ruptures épistémiques. Sauf à se rabattre sur le génie individuel, il faut les inscrire dans le temps long.

gène. Les travaux menés par Bouba Olga et Grossetti, montrent que le développement de la recherche toulousaine repose sur de forts réseaux locaux. Les étudiants ayant fait leurs études à Toulouse sont nombreux à rester sur le territoire. En cas de problèmes technologiques, ils activent leur réseau local (centres de recherche, enseignants, collègues étudiants...) pour trouver des éléments de réponse.

Les étudiants de Poitiers, eux, sont nombreux à quitter la ville pour Paris, Bordeaux... Ville dans lesquelles ils n'ont pas pu développer un fort réseau, faute d'y avoir fait leurs études. En cas de problème, ils se tournent donc vers le réseau qu'ils ont pu se constituer à Poitiers. Ce qui soutient la recherche à Poitiers n'est donc pas un réseau local, mais un réseau national. Faire des ponts avec d'autres territoires peut constituer une source de développement de fonctions métropolitaines. Il ne faut donc pas survaloriser l'importance des relations de proximité spatiale, mais **créer des proximités, même à distance.**

Les réseaux sociaux jouent un rôle important. Plutôt que de regretter que les étudiants ne restent pas toute leur vie sur leur territoire d'étude, il semble bien plus important de mettre en œuvre les moyens qui permettent aux personnes de rester en contact au cours de leur vie, professionnelle ou non.

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne

33 avenue de Colmar, 68200 Mulhouse
Station tram : «Grand'Rex» (ligne 1)
Tel 03 69 77 60 70 - Fax 03 69 77 60 71
www.aurm.org

Rédaction : juin 2017

Didier Taverne
Tél. : 03 69 77 60 80
Courriel : didier.taverne@aurm.org

