



4 décembre 2014

A propos de la réforme territoriale

document n°5 a

Séminaire-débat du 19 novembre 2014 :

L'attractivité de l'Alsace, comment la reconquérir ?

Contribution de **René KAHN**, économiste (Unistra) :

Repenser l'attractivité territoriale

Je propose une intervention en 2 points. Le premier point portera sur la **notion d'attractivité en général appliquée aux régions et aux métropoles (territoires)** car je pense qu'il faut prioritairement comprendre et contextualiser cette notion et les pratiques qu'elle engage.

Le second point portera sur la **bonne stratégie d'attractivité par le choix des concepts et des indicateurs**. Je ferai 6 brefs constats sur l'attractivité territoriale et je montrerai qu'il existe deux conceptions radicalement opposées de l'attractivité : une attractivité **passive** et une **attractivité active** ou mieux encore choisie (non subie).

I - Réflexion sur la notion d'attractivité régionale et métropolitaine

L'Attractivité est aujourd'hui avec la compétitivité (dont elle peut être dans un certain sens le corolaire) une notion **incontournable** mais impensée, dans les projets de développement. Ce **n'est en aucun cas une notion neutre**. Elle ne renvoie pas à une conception keynésienne et pacifiée du développement mais à une certaine représentation du monde, **une conception duale** (avec des facteurs fixe et les facteurs mobiles) et **fragmentée** de l'espace où chaque entité fixe est en concurrence avec les autres dans l'espace national mais aussi dans l'espace européen et mondial, pour capter des facteurs mobiles. Il y a par conséquent avec la notion d'attractivité des fondements théoriques implicites qui soulèvent des questions importantes.

Le premier jeu de questions renvoie aux compétences premières des collectivités locales. Quelles sont leurs responsabilités en matière économique et que doivent-elles faire en priorité ?

Il faut aussi se demander **si on peut réellement modifier l'attractivité d'un territoire par une politique discrétionnaire** (modèles gravitaires disent que non) **mais surtout si cela peut réellement correspondre à un modèle de développement viable**, si elles ont besoin d'être attractives, **au bénéfice de qui et pour quoi faire ?** Avant même de songer à communiquer sur l'attractivité et satisfaire des critères sans s'interroger sur le bien-fondé de ces critères.

Pour comprendre l'ampleur et la nature du problème il faut se pencher sur les documents produits notamment par les **agences d'urbanisme des grandes métropoles régionales** françaises (Marseille, Rennes, Bordeaux, Grenoble, Strasbourg) et prendre connaissance des systèmes de *ranking* qui ont été élaborés pour mettre toutes les métropoles sur une même ligne de départ. **La notion semble immédiatement opérationnelle** mais on ne se demande pas si elle est pertinente pour le territoire. On cherche les indicateurs qui peuvent lui donner un contenu et on établit rapidement des classements pour quantifier les forces et faiblesses d'une région ou d'une métropole par rapport aux autres et proposer des politiques pour améliorer le *ranking*. J'ai déjà eu l'occasion de dire que nous sommes rentrés dans un paradigme idéologique sans le vouloir et même sans le comprendre.

Sous l'égide de **théories néolibérales qui appliquent à toute institution humaine la logique du marché et de la concurrence**, des institutions internationales publiques et privées (OCDE, CNUCED, Banque Mondiale, Forum de Davos), des institutions européennes qui relayent cette pensée, puis des institutions nationales d'aménagement du territoire (comme la DATAR) qui prennent cette situation pour acquise, la notion a été largement adoptée par les régions et les métropoles qui tentent aujourd'hui de se situer dans l'espace national et la mondialisation **sans se demander si cette démarche correspond bien aux intérêts de leurs populations**. Un même mode de raisonnement est unanimement et uniformément appliqué. La méthode est totalisante. Il ne me semble pas abusif de faire l'hypothèse que l'attractivité résulte d'une spatialisation, voire d'une territorialisation des thèses des économistes de l'école néo-autrichienne : Von Mises, Hayek et Kirzner. Dans ce cadre, il n'y a qu'un seul mode de développement. **Le territoire est lui-même une institution transformée par le marché et la concurrence**. Il devient un collectif géographique au service des milieux d'affaires.

Faisant cela on a tendance à oublier que l'on place sur une échelle (même multi-scalaire) des entités a priori **incommensurables**. S'il existe des lois économiques universelles, chaque territoire comme le disent Claude Courlet et Bernard Pecqueur, « **est irréductible à son voisin car à chaque lieu correspond une temporalité, une histoire, une culture** » (*L'économie territoriale*). Les modes de développement de Luxembourg-ville, de Bangalore, de Tokyo ou de Tübingen ne sont pas comparables. Même s'il lui faut composer avec la mondialisation et le capitalisme territorial, **chaque territoire doit pouvoir inventer le mode de développement qui lui convient** et ne peut se contenter d'appliquer un schéma universel. **La dimension culturelle compte**. Aussi on doit prendre conscience de la violence que l'on exerce lorsqu'on évalue une institution territoriale à **l'aune des critères imposés exclusivement par les milieux d'affaires** (par exemple lorsqu'on affirme que la métropole de Strasbourg est « **faible du point de vue du taux de marge d'exploitation des entreprises** »

locales »¹. J'ai au contraire l'intuition aujourd'hui qu'une région est mieux développée si elle pense et choisit elle-même son mode de développement. Je souhaite que les régions (et en premier lieu, l'Alsace) puissent contribuer à forger elles-mêmes le modèle de développement qui leur convient et puisse construire consciemment, collectivement et démocratiquement, avec tous ceux qui ont le souci de l'espace régional, **une culture du développement**.

II - Réflexion sur la bonne stratégie d'attractivité, à partir du choix des facteurs et indicateurs d'attractivité

Pour une bonne stratégie, il faut un minimum de diagnostic et de réflexion. Certes il y a toujours des IDI internationalement mobiles, des touristes et des populations créatives qu'une région ou une métropole cherchent à attirer, mais il faut savoir certaines choses :

1 - L'attractivité est toujours nécessairement une notion **relative** (dans le temps et dans l'espace) et **synthétique** parce qu'elle combine **attractivité nationale** (par rapport à des critères globaux), **attractivité méso-économique** (les atouts du territoire par rapport à un type d'activité donnée et enfin l'attractivité **microéconomique locale** (la capacité d'un territoire à répondre aux besoins d'une entreprise qui a un projet précis).

2 – Il n'est plus possible dans le contexte actuel d'attirer des activités et des populations avec des **opérations de promotion et de marketing** (Le bruit de fond de communication est trop élevé et les sites internet suffisent)

3 – Les **facteurs usuels de localisation** (main d'œuvre formée, infrastructures de transport, services standards à l'entreprise, terrains disponibles, exonérations fiscales) ne sont plus opérants. C'est aujourd'hui le développement endogène qui entraîne le développement exogène

4- Une série de constats sur la volatilité des investissements qui a augmenté (avec l'instabilité économique), sur l'intensité capitalistique a augmenté (moins de créations d'emplois par million investis), sur les effets redistributifs qui ont baissés, etc., démontre qu'on peut envisager **une forte attractivité sans développement** (ex : la pratique du TAX RULING au Luxembourg)

5 – La fonction première du territoire, d'une région, d'une métropole reste encore et pour longtemps de faire cohabiter une population et d'assurer les meilleures conditions de vie à cette population. Il faut donc gérer les rapports exogènes au profit de l'endogène.

6 - Dans ce contexte, le choix des concepts et des indicateurs n'est pas neutre. Par le choix des indicateurs qu'il effectue ou n'effectue pas, le territoire peut subir les évolutions qu'imposent le capitalisme territorial comme il peut être acteur de son propre développement et capable d'influencer selon ses propres besoins, la localisation des flux (IDI, touristes, populations).

Pour conclure et ne pas jeter le bébé de l'attractivité territoriale avec l'eau de bain néolibérale, je propose de distinguer **2 concepts d'attractivité**

- **L'attractivité/compétitivité, crédo territorial néolibéral**

¹ cf. le *ranking* réalisé par l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille pour 12 métropoles régionales

Comme j'ai eu l'occasion de l'écrire dans la LFT (n°293, novembre 2014), une certaine approche de l'attractivité consiste à contraindre le territoire à se conformer en tous points **aux attentes des milieux d'affaires**. Dans ce cas, la notion d'attractivité rejoint la notion de compétitivité. (Commentaire du tableau des critères et indicateurs de la Commission européenne qui composent l'indice synthétique de compétitivité/attractivité régionale). Cf. document : 3 piliers : de base, de l'efficacité et innovation. Certains indicateurs, notamment de qualité de vie sont à conserver.²

- **L'attractivité en rapport avec un modèle de développement endogène et exogène choisi**

Le critère étant que l'initiative appartient en propre à la région. Elle met en œuvre une politique de renforcement de l'attractivité (au sens des facteurs de localisation) en rapport avec ses propres besoins de développement. On peut penser que René Urich dans les années 50 lorsqu'il a fait réaliser la première plaquette de promotion des zones d'activité du Bas-Rhin ouvrait la région aux investissements internationaux, **répondait bien à un besoin identifié de la région** (notamment de diversification des activités).

La démarche consiste pour le territoire à effectuer le bon arbitrage entre l'endogène et l'exogène qui va dans le sens du **développement et de la cohésion territoriale. La liste des critères et indicateurs qui sont bons pour l'Alsace reste à établir**

² "European Union / Regional Policy, Working paper, no° 02/2011" (Traduction & adaptation R.K)

Les trois piliers, les 11 facteurs déterminants et les indicateurs (nationaux et NUTS 2) de l'indice synthétique de compétitivité régionale selon la Commission européenne

| Le pilier base | Le pilier de l'efficacité | Le pilier innovation |
|--|--|---|
| <p>1 –Institutions <i>Degré de corruption nationale et régionale perçue, étendue de la fraude dans le budget, Niveau de participation et responsabilisation (BM), perception du degré de corruption des institutions gouvernementales, stabilité politique, efficacité du gouvernement, qualité de la réglementation, qualité du système juridique, lutte contre la corruption, facilité à réaliser des affaires</i></p> | <p>6 – Education (formation continue) <i>Part des 25-64 ans ayant effectué des études supérieures, dispositif de l'apprentissage tout au long de la vie, part de la population faiblement scolarisée, accessibilité géographique des universités, part du PIB consacré à la formation supérieure</i></p> | <p>9 – Dynamisme technologique <i>Part des ménages ayant accès au haut-débit, % de la population qui acquiert des biens et des services privés via internet, % des ménages connectés à internet, % des entreprises utilisant l'informatique, internet, intranet, extranet, disposant d'un site web, d'une page d'accueil, d'un réseau interne, etc.</i></p> |
| <p>2- Stabilité macro-économique <i>Déficit/excédent budgétaire, Revenu, épargne et capacité/besoin de financement, taux d'inflation, rendement des bons du Trésor à long terme</i></p> | <p>7- Efficacité du marché du travail <i>Taux d'emploi, taux de chômage, productivité du travail, ratio H-F du chômage, ratio H-F dans l'emploi, taux de chômage féminin</i></p> | <p>10 – Degré de maturité de l'entreprise et du monde des affaires <i>Emplois dans le secteur de la finance, la gestion du patrimoine, les affaires (secteurs J-K de la NACE), valeur ajoutée de ces secteurs, intensité des IDI, importance des clusters régionaux</i></p> |
| <p>3 – Infrastructures <i>Densité d'autoroutes, densité du réseau ferroviaire, nombre de passagers des vols de 90 mn</i></p> | <p>8 – Taille du marché <i>PIB, masse salariale, revenu disponible, taille du marché potentiel (en % PIB et % population)</i></p> | <p>11- Innovation <i>Brevets donnant lieu à des applications, % de la classe créative parmi les actifs 15-64 ans, salariés dans l'économie du savoir, publications scientifiques, dépenses de R & D (en % du PIB, ressources humaines en science et technologie, % d'emplois dans le secteur high-tech et intensif en connaissances, nombre d'inventeurs dans la High-tech, les NTIC, les biotechnologies</i></p> |
| <p>4 – Santé <i>Mortalité routière, mortalité infantile, décès par le cancer, décès par les maladies cardio-vasculaires, taux de suicides</i></p> | | |
| <p>5- Qualité du système éducatif (formation initiale) <i>Part des mauvais résultats chez les moins de 15 ans, en lecture, en mathématiques, en sciences</i></p> | | |

Source : "European Union / Regional Policy, Working paper, no° 02/2011" (Traduction & adaptation R.K)

Eléments de bibliographie (Ouvrages, articles, rapports)

AGENCE D'URBANISME de la région grenobloise (2012), BARO'METRO. *Grenoble-Alpes métropoles et 11 autres agglos.*

EUROPEAN UNION / REGIONAL POLICY (2011), *A new regional competitiveness index, theory, methods and findings*, Working paper, no° 02/2011
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2011_02_competitiveness.pdf

INSEE (2012), *L'attractivité des territoires, attirer des emplois mais pas seulement*, INSEE Première, n°1416

KAHN René (2014), « Le credo actuel des territoires : compétitivité & attractivité, est-il fondé scientifiquement ? » » in *LFT, La lettre du financier territorial* n°293, novembre, pp. 33-43

KAHN René, LE SQUERE Roseline & KOSIANSKI Jean-Michel (2014), *Cultures régionales, développement économiques. Des ressources territoriales pour les économies régionales*, L'Harmattan

MICHALET Charles Albert (1999), *La séduction des nations*, Economica

NOISETTE Patrice & VALLERUGO Franck, (2010), *Un monde de villes. Le marketing des territoires durables*, Ed. ESSEC Business School – L'Aube

PUCA (2007), *L'attractivité des territoires, regards croisés* »
http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/actes_attr_territoires.pdf

TREMBLAY Diane-Gabrielle & TREMBLAY Remy (dir.) (2006), *La compétitivité urbaine à l'aire de la nouvelle économie*. Presses de l'Université du Québec

VELTZ Pierre (2012), Paris, France, Monde. *Repenser l'économie par le territoire*, L'Aube