



4 décembre 2014

A propos de la réforme territoriale

document n°5

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

Séminaire-débat du 19 novembre 2014

Intervenants :

Bernard AUBRY, statisticien, René KAHN, économiste, Richard KLEINSCHMAGER, politologue, Henri NONN, géographe

Modérateur :

Jean-Alain HERAUD, économiste, président de l'APR

Les participants au débat qui, du fait de la quantité de questions posées, n'auraient pu exprimer leur point de vue, sont invités à exprimer leurs idées sur l'attractivité en adressant à l'APR une contribution. Celles-ci doivent être courtes (pour mieux retenir l'attention). Elles seront rassemblées ultérieurement sur le site de l'APR, avec indication du nom de l'auteur.

Réflexion sur l'attractivité des territoires - synthèse

Une réflexion sur l'attractivité des territoires doit se pencher d'abord sur la définition des deux termes :

- Pour ce qui est de *l'attractivité* il faut au moins distinguer deux dimensions :
 - *L'attractivité économique*
 - *L'attractivité résidentielle*

On pourrait même imaginer d'autres dimensions comme l'attractivité en termes *culturels, scientifiques, environnementaux...* Ces dimensions sont à la fois distinctes et liées aux précédentes. En effet, une qualité de cadre de vie par exemple peut être source d'attractivité économique (tourisme) comme d'attractivité résidentielle. En fait, souvent, le troisième terme pourrait être qualifié de « *présentiel* » : visiteurs venant bénéficier

ponctuellement d'une qualité du territoire ou de services qui s'y trouvent, comme les touristes, les congressistes, une partie des étudiants, etc.

- Pour ce qui est des espaces concernés lorsqu'on parle d'un territoire donné, il faut toujours se livrer à un exercice *d'analyse multi-niveaux*. Par exemple, l'attractivité de l'Alsace dépend de celle de la France et de l'Europe. Plaçons-nous du point de vue d'un étudiant, d'un retraité ou d'une entreprise japonaise. Quels critères détermineront son choix de venir ou non? Quels sont les plus importants? Comment s'articulent-ils? :
 - L'image globale de l'Europe
 - Le système institutionnel français, la langue, la culture nationale
 - Les caractéristiques régionales
 - L'image et l'attractivité de la métropole régionale

Les indicateurs d'attractivité sont à rechercher et à classer dans toutes ces catégories. L'attractivité économique s'exprime souvent dans les catégories de *la compétitivité* (coût et hors coût; compétences individuelles, qualité des infrastructures, stabilité réglementaire, etc.). L'attractivité résidentielle peut reprendre en partie ces critères mais elle en introduit d'autres qui lui sont un peu plus spécifiques comme l'offre culturelle, la qualité de vie, etc.

La difficulté à quantifier l'attractivité

Nous vivons dans un monde où ces diverses qualités sont de plus en plus mesurées (quantifiées de manière plus ou moins pertinente) et font l'objet de *classements* en tout genre. Par ailleurs, la mesure n'est pas seulement un instrument d'analyse qui peut éclairer les politiques territoriales, mais un *outil de communication*, donc une politique en soi. On peut regretter qu'il en soit ainsi, mais c'est un fait et cela rend la neutralité et la sincérité du travail d'évaluation éventuellement problématique. En sciences sociales on doit toujours se poser la question méthodologique : qui observe et pourquoi? Concrètement, souhaite-t-on mesurer les forces et faiblesses du territoire pour fonder une politique structurelle (exemple de la S3, *Smart specialization strategy*, initiée par l'UE) ou pour choisir les éléments d'une politique de communication?

Quoiqu'il en soit, la mesure de l'attractivité d'un territoire et les conséquences en matière de politique territoriale sont à analyser selon les deux axes indiqués : il faut d'abord savoir si l'on s'intéresse à l'attractivité vis-à-vis de certaines catégories de population (résidentielle ou présente) ou si la question est d'attirer/renforcer des activités économiques; ensuite, à quel niveau de *gouvernance* se place-t-on? Par exemple, si la question est l'attractivité vis-à-vis de l'investissement direct international (IDE), on distinguera les caractéristiques sur lesquelles seul le niveau national a une influence (le gros de la fiscalité, les instruments incitatifs comme le Crédit d'Impôt Recherche, la politique réglementaire...) et celles où les collectivités peuvent plus s'investir, comme les infrastructures, la formation ou les politiques de clusters.

Dans le domaine de l'attractivité économique, une source importante d'information est formée des enquêtes auprès des entreprises au niveau international : importance relative attribuée aux critères comme les infrastructures, les compétences dans le bassin d'emploi, les diverses formes d'accessibilité, etc. Mais il est aussi important de regarder le point de vue individuel, celui du cadre par exemple : patrimoine et environnement, vie culturelle, qualité de vie (en négatif : pollution, encombrements...). On voit ici que les critères résidentiels jouent sur les choix économiques, car *les stratégies d'entreprises ne sont pas strictement économiques, elles passent par les humains.*

La *restructuration des territoires* joue sur l'attractivité à travers les indicateurs. Elle impacte l'information statistique disponible et donc perçue. Par exemple, si la fusion des trois régions de l'Est aboutit à ce que l'INSEE ne publie plus que le PIB par habitant de « ALCA », un élément d'argumentaire pour l'Alsace seule disparaît.

L'imbrication des territoires joue également : dans quelle mesure l'attractivité de Strasbourg est-elle impactée par les performances et les ressources d'une région voisine comme le Pays de Bade ? Dans quelle mesure l'attractivité de larges portions de la Haute Alsace est-elle le reflet de celle de la métropole bâloise ? Jusque dans le détail, on retrouve ces effets de frontière : les caractéristiques de l'immobilier et des équipements de la ville de Kehl font partie de l'attractivité de la CUS, puisqu'un cadre peut faire le choix d'y résider tout en venant travailler à Strasbourg.

Des indicateurs contextuels

Une dernière catégorie de remarques mérite d'être faite sur l'usage des indicateurs d'attractivité par les collectivités. L'avantage et l'inconvénient des indicateurs « objectifs » permettant de comparer les territoires entre eux au niveau planétaire est qu'ils sont standard. Particulièrement les indicateurs de compétitivité économique qui sont construits à destination des milieux d'affaire. Or, on peut considérer que les politiques de développement intelligentes devraient être plutôt contextuelles : chaque territoire devrait choisir le mode de développement qui lui convient. Comment construire une culture locale du développement avec tous les acteurs qui y résident si l'on impose a priori les critères à remplir ? De ce point de vue les indicateurs usuels peuvent apparaître biaisés. Ne faut-il pas au moins partiellement renverser la causalité de la méthode et poser collectivement la question : « quels sont les critères qui importent aux habitants ? ». Cette manière de faire serait un peu plus compatible avec un projet de développement *endogène*. Les variables des classements les plus connus sont souvent celles du marketing territorial classique, qui visait principalement le développement *exogène*. On peut trouver des mesures plus variées par exemple dans le classement multicritère de l'Union Européenne (caractérisation des NUTS-2 par Eurostat).

Jean-Alain Héraud

Compte rendu du séminaire

La réunion commence par une présentation statistique de Bernard Aubry, qui se concentre sur l'évolution à long terme (1968-2011) de deux variables : la démographie et la proportion des cadres. Il ressort de la présentation que *l'évolution de l'Alsace n'est pas particulièrement favorable*, tout en étant meilleure que celle des deux autres régions avec lesquelles elle est appelée à fusionner (illustration en annexe).

Les conditions du dynamisme territorial

Dans sa présentation introductive où il analyse les conditions du dynamisme territorial, Henri Nonn évoque les changements de base dans *la dimension du temps long*. Il s'attache à caractériser l'attractivité de la région selon des critères de qualité de la population active expliquant la dynamique des activités de production de 1945 à 1980. La dynamique présente est marquée par des atouts spécifiques de la société de la connaissance, comme *les clusters et les métropoles*. Ces écosystèmes d'innovation font partie des éléments cruciaux d'attractivité, mais ils sont surtout des outils de développement. En matière d'attractivité, il est important de distinguer ce qui relève respectivement du développement *endogène* et du développement *exogène* : de distinguer l'attractivité *résidentielle* et l'attractivité *économique*. Dans la caractérisation de l'attractivité, il y a des *facteurs objectifs*, mais aussi *subjectifs* (l'Alsace, la « *Sibérie de la France* »). Il faut évoquer l'évolution des contextes, ou des rapports entre acteurs publics (relations Etat-Région¹, dotations aux laboratoires par exemple). Il y a lieu aussi de distinguer l'attractivité vis-à-vis des résidents et vis-à-vis des entreprises. A propos des aménités intéressant les entreprises et l'attractivité des zones d'emploi, on peut signaler l'article de l'INSEE Midi-Pyrénées n°152, juin 2013.

Repenser l'attractivité plutôt que la reconquérir²

Pour René Kahn, second intervenant introductif, il s'agit de repenser l'attractivité plutôt que de la reconquérir. L'attractivité est un concept qui n'est *pas assez pensé*. Le débat n'est pas neutre, pas apaisé ; il est littéralement pollué par la manie des classements (*rankings*). Cette question renvoie à la représentation du monde ; le discours est directement influencé par la philosophie néo-libérale (OCDE, Banque Mondiale, CNUCED, sommet de Davos...). Il est certain que chaque entité territoriale tente de capter les éléments mobiles. On peut parler de concurrence, de capacité d'influence, etc. Mais la réflexion sur les indicateurs d'attractivité doit renvoyer *au modèle de développement souhaité*. Les territoires sont en fait « *incommensurables* ». Quelle est finalement la bonne stratégie: *l'attractivité*

¹ On aurait pu évoquer l'affaire du Synchrotron (promis à Strasbourg, mais attribué à Grenoble en 1984) et quelques autres malentendus qui *ont entretenu une certaine méfiance* des Alsaciens par rapport au pouvoir central.

² A consulter le document de référence, pour en savoir plus : <http://office.apr-strasbourg.org/doc-edit.php?id=642>

compétitivité, qui se révèle largement subie ou *l'attractivité choisie*, qui répond aux véritables besoins de développement du territoire ?

Les constats, en quelques mots :

La relativité dans le temps et l'espace (national, méso, micro) et le fait que l'attraction des activités par le marketing n'est plus aussi efficace (saturation) ; les facteurs de localisation, toujours nécessaires, mais beaucoup moins opérants ; l'investissement devenu très volatil ; l'évolution de l'intensité capitalistique ; les effets redistributifs moins importants ; la cohabitation de la population et des activités (savoir gérer au profit de l'endogène).

Le choix des concepts n'est pas neutre, et au lieu de rester fasciné par les classements, il faut savoir définir ses propres besoins.

Les échanges avec la salle ont suscité des idées intéressantes, et beaucoup d'informations ont été apportées (nous résumons simplement les points évoqués, sans citer le nom des intervenants).

* *Marketing territorial et Investissements directs internationaux (IDE)* : le temps n'est plus à la prospection à l'étranger comme on la pratiquait il y a quelques décennies, et l'IDE donne l'impression de marquer le pas. En réalité, l'investissement étranger a changé de nature : moins d'investissement *greenfield* mais un développement sur *des sites déjà existants* de la production ou de la Recherche et Développement (R & D), ce qui se traduit par de nombreux rachats de sites par de nouveaux propriétaires. Au bout du compte le modèle est probablement plus endogène que dans les années 50.

* L'un des problèmes de la désindustrialisation et *qu'il n'y a pas suffisamment de dynamique tertiaire pour prendre le relais* (tertiaire supérieur). On observe un réel déficit à l'échelle du Nord-Est (cf. le volume 6 des Cahiers de l'APR).

* Des échanges ont eu lieu à propos de *Nantes*. Cette métropole présente de nombreux points communs avec Strasbourg. Mais parmi les moteurs de son développement, on cite, pour Nantes, la présence d'industries de pointe, mais aussi le lancement d'initiatives culturelles propres à stimuler l'attractivité. Certes, Strasbourg et l'Alsace ne manquent pas elles non plus de technologies avancées, mais elles portent sur d'autres domaines. Pour l'aéronautique : le rapport est de 10 à 1 (Molsheim ne se compare pas à Nantes), mais grâce notamment au rayonnement universitaire de l'Alsace, un secteur comme l'imagerie médicale est à l'avant-garde mondiale (pour ne citer qu'un seul exemple).

A propos du *sentiment identitaire de ses habitants*. Tel intervenant souligne que l'on exprime plus facilement la fierté d'être nantais que strasbourgeois, ce qui peut surprendre compte tenu de la réputation des Alsaciens en ce domaine.

La question est posée également de la politique de communication de la Région. Est-elle efficace?

*Les *infrastructures*, longtemps insuffisantes en Alsace. Une question là encore. Des avancées ont été obtenues (les ponts sur le Rhin, le TGV...), qui ont conditionné l'accessibilité (le franchissement du Rhin par exemple). L'accessibilité a été certes améliorée, mais il reste encore des faiblesses.

Dans le même ordre d'idées, on pourrait également s'interroger sur la *formation* (l'accès aux compétences techniques, linguistiques, etc).

*La *dimension culturelle*. Elles sont réelles, notamment au sein de la métropole alsacienne, mais d'aucuns trouvent que Strasbourg donne l'impression générale de ville endormie. De fait, en comparaison avec d'autres métropoles, la question mérite d'être posée.

*En matière de *perception du territoire* par la population résidente, des *projets clairement affichés* sont essentiels. De fait, la meilleure communication territoriale n'est-elle pas la production et l'affichage de projets ? La discussion porte sur un certain nombre de projets-clés comme le plan Campus, la construction du GCO, etc. dont les incidences touchent à des domaines très différents.

* Mais le *développement d'activités et de projets nouveaux est un processus complexe*. La réussite dépend de caractéristiques territoriales précises (encastrement). *On ne peut pas faire n'importe quoi n'importe où*. Un intervenant évoque les conditions de *la germination*, le hasard historique des « points de nucléarité » (quand on les perd, c'est grave).

* La comparaison avec la Suisse et la question de l'Euro-Airport sont évoquées. Apparemment les Suisses restent très attachés aux classements (compétitivité des cantons). D'une manière générale, on constate que la *compétitivité des territoires est négativement corrélée au taux de population dépendante*.

Des critères d'attractivité pour un territoire

* pour les *entreprises* : infrastructures, accès aux compétences, recherche et innovation, mais aussi qualité de la gouvernance du territoire.

* pour les *cadres*: il ressort d'une étude que les critères conduisant un cadre à accepter un poste (Etude APEC-ADIRA) sont les suivants (critères classés) :

le poste lui-même - la dynamique du bassin d'emploi - l'habitat - la culture, les loisirs, la santé - l'accessibilité (facteurs positifs comme le TGV, mais aussi négatifs comme les embouteillages - l'emploi du conjoint - la scolarisation des enfants

* *Au niveau des actions à mener :*

valoriser l'image du tertiaire – l'intra-entreprise (dans la gestion de la mobilité) - accueillir et accompagner les gens qui arrivent

(l'exemple de l'entreprise Mars, la plus appréciée des cadres, pour la qualité de vie, pour la carrière... en bref : « l'usine à vivre »).

* En matière *d'information statistique*, on souligne le manque de données cruciales, comme celles permettant d'évaluer la capacité à fixer une population. Si l'on considère l'Alsace comme *région de passage*, combien de temps y reste-t-on ? L'université par exemple ne fait plus son travail de mesure des *flux d'étudiants* et de leur devenir comme autrefois (ORESIP). Ces questions sont importantes car les nouveaux dispositifs comme l'admission post-bac peuvent exercer un biais sur la région (l'université ne retient pas forcément les étudiants qu'elle souhaiterait). Cependant la discussion fait apparaître que, globalement, l'Alsace retient au moins ceux qui y sont nés.

Beaucoup d'éléments sont à prendre en compte. Les indicateurs doivent être variés, y compris les facteurs négatifs mesurables par exemple à travers les taux de suicide. A noter : Eurostat publie des cartes régionales d'attractivité-compétitivité qui sont très complètes.

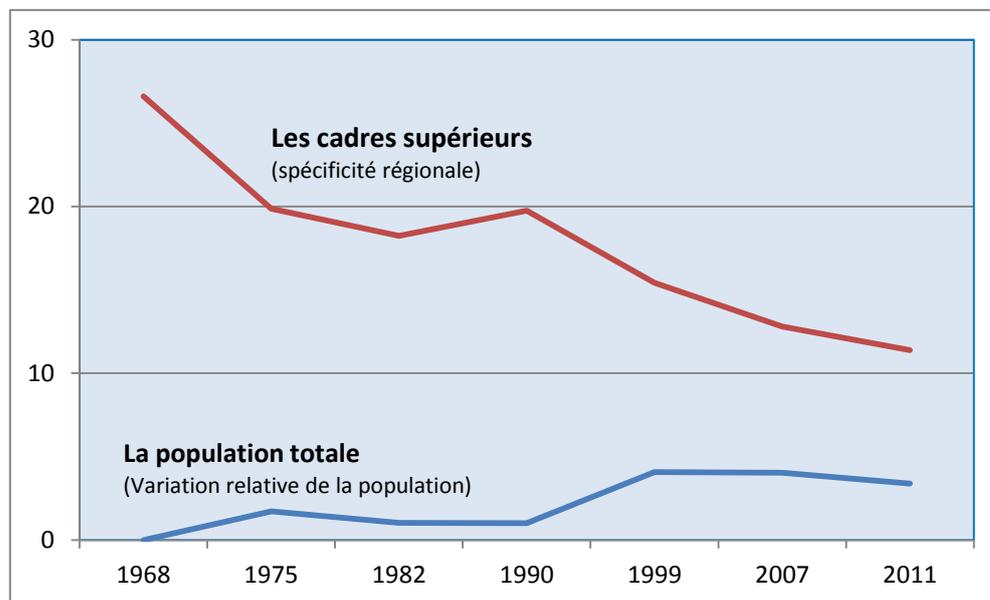
Annexe

Une illustration de la perte d'attractivité de l'Alsace

Quelques éléments statistiques illustrent les difficultés actuelles de l'Alsace dans le domaine de l'attractivité.

I - En proportion : de moins en moins de cadres en Alsace 1968-2011

Graphique 1a – Evolution, comparée à l'ensemble des régions de province, de la population de l'Alsace et des cadres supérieurs



Lecture : population totale. Si la courbe est croissante, la population de l'Alsace croît plus vite que la moyenne des régions (de province). A l'origine, en 1968 : valeur 0 par construction –référence)

Les cadres supérieurs : l'évolution de l'indicateur de spécificité des cadres. En 1968, l'Alsace représentait 3,49% de la population, et 4,60% des cadres. Ceux-ci étaient donc lors très largement surreprésentés (rapport des pourcentages : 1,30 chiffre dont le logarithme est 0,28, valeur du graphique).

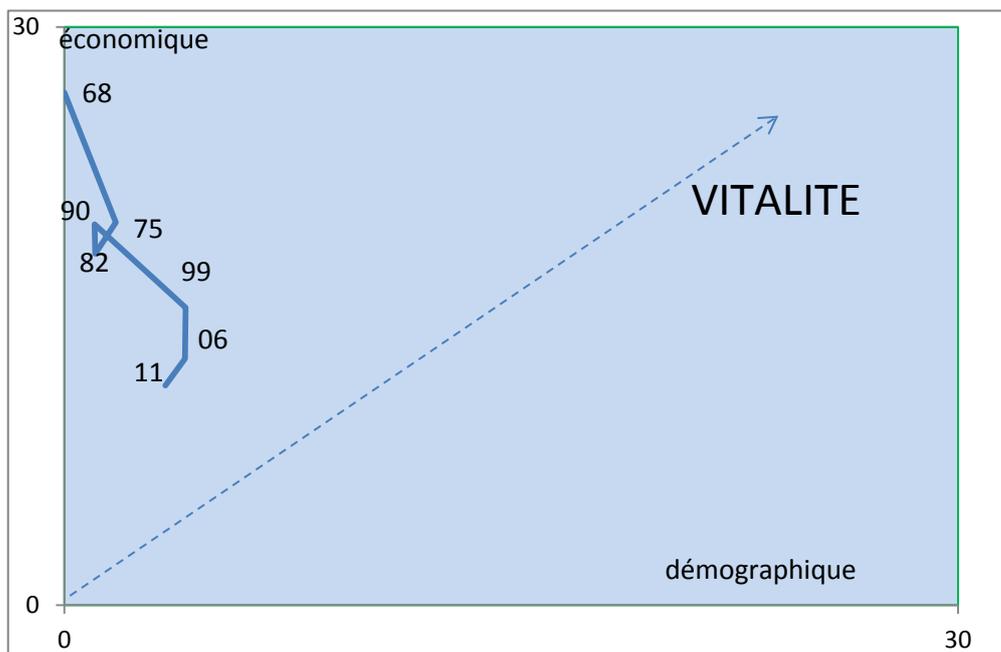
Une exception dans l'est et le nord de la France : l'Alsace a, par deux fois, entre 1968 et 1975, puis entre 1990 et 1999, connu une croissance nettement plus rapide que la moyenne des régions de province. Au cours des autres périodes intercensitaires, la croissance a été du même ordre de grandeur, un peu plus faible cependant entre 1975 et 1982 et de 2007 à 2011.

En revanche la courbe des cadres supérieurs marque une forte diminution de l'indicateur de spécificité. En 1968, la région était au deuxième rang des régions de province, devancée de peu par PACA. Aujourd'hui elle est encore nettement au-dessus de la moyenne, mais elle a été dépassée par Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes, juste devant PACA. A souligner la particularité de la période 1990-1999 : une population qui croît vite, des effectifs de cadres qui n'augmentent pas en rapport, bien au contraire (on rappelle que le solde naturel est quasiment constant sur toute la période, ce sont les variations du solde migratoire, avec les régions de province et

avec l'étranger, qui font la différence)

Le graphique précédent présente la dynamique sous la forme de deux courbes, le graphique ci-dessous présente de manière synthétique les évolutions : un point par recensement, avec en abscisse la valeur de l'indicateur de population, en ordonnée celle des cadres. Certes d'une lecture moins spontanée, il permet cependant de mieux faire apparaître les continuités et les ruptures, de faciliter les comparaisons entre des régions.

Graphique 1b – La même information, mais sous forme d'une seule courbe



La courbe de l'Alsace s'oriente vers le bas, ce qui traduit l'affaiblissement de la région au plan économique (pour autant qu'il se mesure par la part des cadres dans la population totale). Par ailleurs la courbe n'occupe qu'une faible partie de l'espace du graphique, ce qui signifie que les écarts à la moyenne au plan démographique sont modestes (eu égard par exemple aux autres régions de l'est ou du sud).

Pour en savoir plus :

<http://www.apr-strasbourg.org/detail-document-641-Attractivite-de-l-Alsace.html>

II – Une régression relative des cadres de 2006 à 2011 dans les régions de l’Est

Regardons maintenant les variations d’effectifs pour chacune des six catégories de cadres et pour la dernière période disponibles (les derniers chiffres sont ceux de 2011). Les résultats sont présentés sous forme de symboles (+ et -) et correspondent à des écarts par rapport à la moyenne des régions de province. Les résultats de l’Alsace sont comparés à ceux de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne, ainsi que la grande région

Tableau 1 - évolution comparée 2006-2011, par rapport aux régions de province

Les 6 catégories socio-p. des cadres	Alsace	Lorraine	Ch-Ard	A-L-CA
Professions libérales	--	+	---	-
Cadres de la fonction publique	--	--	--	--
Professeurs, professions scientifiques	++	---	-	-
Prof. de l'information, des arts, du spectacle	---	-	----	---
C. administratifs et commerciaux d'entreprise	---	-	---	--
Ingénieurs, cadres techniques d'entreprise	-	---	----	--

Pour l’Alsace, la seule catégorie de cadres ayant connu une augmentation très significativement supérieure à la moyenne des autres régions de province est celle des « professeurs et professions scientifiques », déjà bien pourvue. Ce n’est pas le cas pour la Lorraine qui enregistre simultanément une régression pour les cadres d’entreprise.

Au bilan, pour les trois régions réunies, aucune des six catégories ne parvient à atteindre le niveau d’évolution enregistré dans l’ensemble des régions de province.

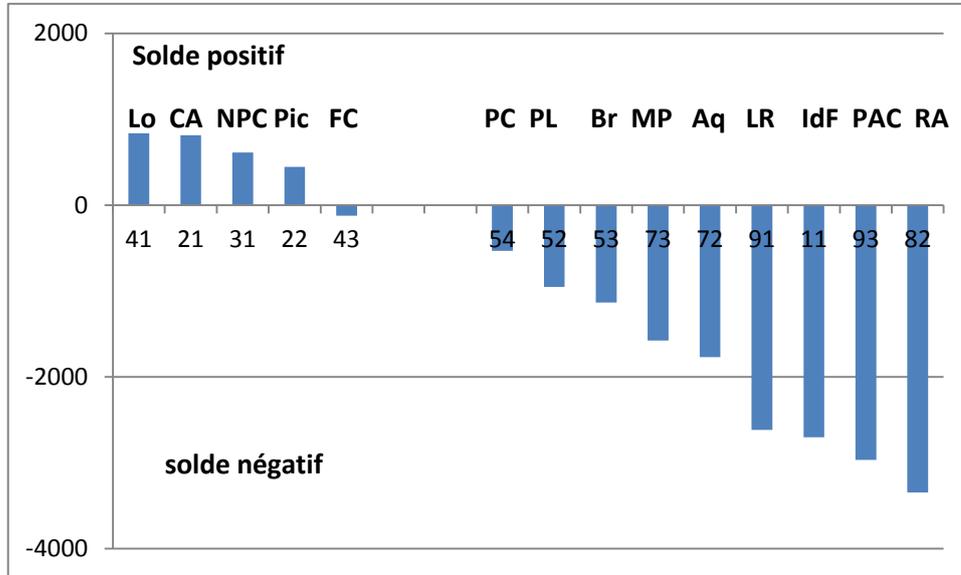
Pour en savoir plus :

<http://www.apr-strasbourg.org/detail-document-635-reforme-territoriale.html>

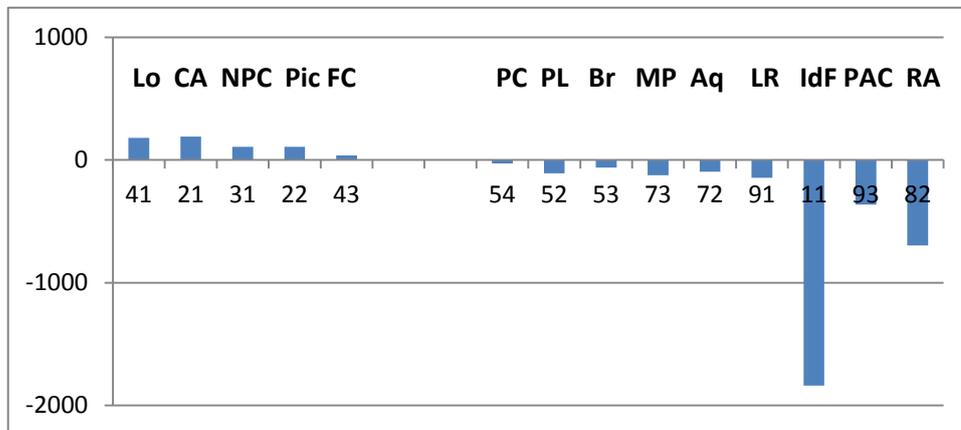
III – Les migrations résidentielles des échanges de l’Alsace avec les autres régions : population totale et cadres supérieurs (période de 5 ans : 2003-2008)

Les soldes migratoires (échanges de l’Alsace avec les régions de province...

Graphique 3a – ... pour la population totale



Graphique 3b – ... pour les cadres



Ne sont prises en compte que les régions ayant des soldes d’échanges avec l’Alsace représentatifs (codes des régions : Lo Lorraine ; CA Champagne-Ardenne ; NPC Nord-Pas-de-Calais ; Pic Picardie ; FC Franche-Comté ; PC Poitou-Charente ; PL Pays de la Loire ; Br Bretagne ; MP Midi-Pyrénées ; LR Languedoc-Roussillon ; IdF Ile-de-France ; PAC Provence-Alpes-Côte-d’Azur ; RA Rhône-Alpes).

Noter que les migrants sont repérés par leur situation de cadre au moment de l’observation (on ne sait pas quelle était leur situation au départ, cinq ans auparavant).