

De la formation des disparités territoriales à leur correction.

Des outils au service de la gouvernance locale

par Bernard Guesnier¹

La dynamique territoriale relève pour une part, sans doute, importante de facteurs déterministes imputables à l'héritage historique issu de l'exploitation opportune des ressources locales. Elle relève aussi de la capacité des acteurs de la société locale à élaborer des stratégies d'adaptation face à un environnement changeant, ou mieux à concevoir et développer des stratégies proactives.

La croissance ne se diffuse pas de manière uniforme et spontanée sur l'ensemble des territoires, il se forme des concentrations (des grumeaux) d'activités et de population génératrices de disparités qui posent de graves problèmes pour les schémas de services publics devant combiner efficacité et équité.

L'observation des disparités au cours du temps révèle que les trajectoires des territoires ne sont pas inéluctablement stables, croissantes ou décroissantes, mais que des retournements sont possibles conformément aux enseignements de Ph. AYDALOT et de R. UHRICH. Des retournements négatifs peuvent affecter des territoires soumis à des mutations industrielles ; inversement, des retournements positifs peuvent intervenir si les acteurs de la société locale, grâce à une bonne gouvernance, parviennent à mobiliser les initiatives, les compétences et les savoir-faire accumulés.

Certes, le concept de gouvernance fait l'objet de nombreuses controverses selon notamment les qualificatifs qui lui sont attribués : managériale, industrielle, urbaine, privée, publique, territoriale... Il nous semble cependant que le concept est pertinent pour saisir et interpréter le comportement stratégique des responsables territoriaux ainsi que l'efficacité de leur action. Responsables publics : administratifs, élus ou responsables privés : chefs d'entreprises, présidents d'associations voire simples citoyens, sont confrontés à des choix qui sont de plus en plus interdépendants et à des prises de décisions dont les effets sont parfois très éloignés dans le temps exigeant de plus en plus analyse prospective, anticipation et concertation.

¹ Professeur, Université de Poitiers.

Par la production de Biens Publics Locaux, une collectivité territoriale soucieuse d'améliorer le cadre de vie peut aussi, grâce à un environnement agréable, attirer à terme des implantations d'entreprises et les aider à se développer. Une délocalisation ou une fermeture d'entreprise peut entraîner très rapidement de graves conséquences sur les équilibres démographiques, sociaux et financiers d'une collectivité. Face au risque de nomadisme, l'ancrage des entreprises est une priorité que les acteurs locaux doivent négocier avec les chefs d'entreprise.

C'est pourquoi, dans un contexte sans cesse renouvelé par la mondialisation, les mutations techniques et les changements de modes de vie, il importe d'analyser les conditions de fonctionnement socioéconomique des territoires. Il s'agit de procéder à la réalisation de diagnostics approfondis permettant d'anticiper d'éventuels retournements. Les prises de décision fondées sur une bonne connaissance des transformations en cours, en réduisant pour tous les acteurs concernés l'incertitude spatiale (sur leur environnement immédiat) et l'incertitude temporelle, peuvent éviter, en créant d'ailleurs des externalités positives réciproques, des ruptures économiques et sociales coûteuses.

La mise en œuvre de la culture de projet pour les territoires implique un management pertinent de la part des pouvoirs locaux, dont les modes de gouvernance doivent être en mesure de mobiliser l'intelligence économique et sociale. La globalisation, l'obsolescence des techniques, la volatilité des marchés sont autant de phénomènes exogènes, certes, impossibles à maîtriser à l'échelon local ; mais les impacts potentiels doivent être analysés, anticipés de manière de plus en plus approfondie pour éviter le creusement des disparités, pour limiter les effets néfastes et pour tenter peut-être de capter quelques retombées favorables. Il faut bien sûr autant mettre à jour les tendances lourdes et leurs ruptures que détecter les germes de nouvelles opportunités.

Il est clair que la prospective territoriale est une démarche incontournable pour les responsables locaux qui souhaitent fonder les choix stratégiques d'un futur voulu sur de réelles potentialités : la phase de diagnostic permet alors de repérer les signes avant-coureurs de changements de trajectoires.

Les développements suivants sont organisés en deux sections.

Dans un premier temps, il s'agit de se doter d'outils d'analyse et d'indicateurs aptes à mesurer les disparités territoriales, c'est-à-dire de répartir les territoires selon des critères faisant ressortir leurs différences de situation et d'évolution. Les résultats, présentés sous

forme de distributions des territoires selon les valeurs des indicateurs, vont permettre d'observer l'ampleur des écarts tant des performances socioéconomiques que des trajectoires et ainsi de caractériser les disparités territoriales existantes ou en formation. Nous nous limiterons à mettre en évidence les disparités à l'aide des distributions statistiques, sachant qu'une représentation cartographique pourrait utilement compléter l'analyse, mais demanderait des développements supplémentaires. Ces distributions vont constituer des échelles de référence sur lesquelles seront placés les curseurs des valeurs d'indicateurs propres à chaque territoire, permettant alors de réaliser un diagnostic individuel par rapport au référentiel national : ce que nous présentons dans un deuxième temps. Pour quelques cas de territoires sélectionnés par la position de certains curseurs révélant de fortes disparités, nous procéderons à un diagnostic plus approfondi de leur situation et de leur évolution récente, de leurs forces et de leurs faiblesses, pour justifier l'intervention d'une gouvernance locale, dotée d'une bonne maîtrise d'un management territorial apte à mobiliser l'intelligence économique et sociale de tous les acteurs publics et privés.

I - Diagnostic des disparités territoriales, de leur formation, de leur développement

Partant d'une vision systémique des relations entre dynamique de l'appareil productif et dynamique sociodémographique, les disparités territoriales peuvent apparaître sous forme d'écarts provoqués par des évolutions divergentes et des désajustements entre ces sous-systèmes, écarts que l'on peut appréhender par rapport à un référentiel.

Pour observer ces disparités plusieurs choix méthodologiques s'imposent : découpage territorial, détermination des variables représentatives du système socioéconomique, sélection d'indicateurs, période d'analyse.

a) Choix du découpage territorial

Sachant que le choix de grandes mailles présentent l'inconvénient d'occulter les disparités internes et que par ailleurs les comptabilités économiques ne fournissent pas d'indicateurs pour des découpages fins, il est indispensable de faire des compromis.

Rappelons qu'à l'échelon européen, des études ont montré qu'il y avait bien convergence de l'évolution du PIB des États Membres mais que dans le même temps, les disparités régionales européennes s'accroissent. À l'échelon de la France, une étude de l'INSEE, publiée en août 2001, montre que le poids des régions dans le PIB national est resté

globalement "stable" au cours de la décennie 2000, les écarts fluctuent de -0.3 point à +0.4 point, ce qui est relativement faible, mais selon les cas, les disparités régionales peuvent se réduire ou s'amplifier quelque peu en fonction de la trajectoire positive ou négative ; par contre, les pôles d'activité interne de chaque région capturent la croissance et accentuent les disparités infrarégionales, ce qui conduit à rechercher un découpage adapté à cette analyse fine de la concentration locale des activités tout en s'appuyant sur un référentiel national.

Nous proposons de retenir le bassin d'emploi comme entité pertinente pour appréhender les disparités territoriales. Il s'agit plus précisément des 348 Zones d'Emploi définition INSEE 1996. Le périmètre de la Zone d'Emploi est délimité par les déplacements domicile-travail autour des pôles d'attraction : à ce titre, l'aire ainsi définie paraît bien adaptée à l'analyse comparée de la dynamique socioéconomique des systèmes productifs locaux et au repérage des disparités territoriales que leur trajectoire génère. En effet, construits sur des sites stratégiques de communication, autour de l'exploitation de ressources matérielles : matières premières, énergie, ou encore à partir de ressources immatérielles, les systèmes productifs locaux enrichis par l'accumulation de compétences, de savoir-faire ou au contraire victimes des mutations technologiques, organisent le territoire en renforçant certaines portions et en déprimant d'autres. Inscrites dans le territoire des 22 régions, mais débordant si nécessaire les limites départementales, les 348 zones d'emploi vont permettre de quantifier les disparités induites par la dynamique des systèmes productifs locaux.

Le fait de retenir les 348 Zones d'Emploi pour étudier les disparités territoriales n'est pas sans inconvénient, car il faut alors renoncer à disposer d'indicateurs issus de la comptabilité économique. Par ailleurs, il faut bien remarquer que l'estimation du PIB par habitant à cette échelle géographique ne fournirait pas un indicateur de performance tel que le revenu ou la richesse par habitant, en raison des revenus de transfert et d'emplois occupés par des résidents d'autres territoires. Par contre, souhaitant appréhender les disparités des territoires au travers de la dynamique du système productif, nous allons sélectionner des variables et des indicateurs représentatifs de sa structure et de ses performances.

b) Détermination des variables représentatives

Les systèmes socioéconomiques territoriaux peuvent être appréhendés par un ensemble de variables permettant de les décrire et de les analyser. Les variables retenues sont celles dont les liaisons d'interdépendance rendent compte du fonctionnement et de l'évolution du système socioéconomique, à savoir les variables représentatives des structures et des

performances dont l'enchaînement peut provoquer des processus cumulatifs formant des cercles vicieux ou vertueux. S'il n'est pas possible d'établir des relations de causalité directe entre ces variables, leur niveau et leur variation sont néanmoins révélateurs d'une influence éventuelle perceptible dans les mouvements observés.

Les variables retenues ne vont pas permettre de calculer des ratios de productivité, ou de rentabilité économique et financière, mais leur particularité et leur avantage est d'avoir une couverture exhaustive, et d'être systématiquement disponibles et actualisables pour toutes les zones d'emploi. Cela permet l'établissement d'échelles de référence nationale sur lesquelles on positionnera chaque zone en fonction de ses données propres qui, réunies dans une fiche signalétique, peuvent servir à établir le diagnostic. Dans cette perspective, on peut distinguer les variables structurelles et les variables de résultat ou de performance.

Par variables structurelles, il faut comprendre les caractéristiques les plus permanentes des territoires : le capital humain appréhendé par la structure de la population active par catégorie socioprofessionnelle, la capacité productive en nombre d'entreprises et nombre d'employeurs, en flux de créations pures d'entreprises qui traduit le renouvellement du tissu productif, la diversification versus la spécialisation du portefeuille d'activités porteuses selon les cas de potentialité ou au contraire de vulnérabilité.

Les variables de performance sont celles qui traduisent les résultats de la compétitivité du système productif et de son éventuelle attractivité, sous forme de trajectoires notamment de l'évolution démographique (avec solde migratoire positif ou négatif) et de l'évolution de l'emploi salarié selon les différents secteurs : les territoires qui se modernisent et investissent dans les activités à haute valeur ajoutée, polarisent les créations d'emploi, tandis que ceux qui restent spécialisés dans des activités traditionnelles et qui utilisent des technologies éprouvées, sans innovation de produit ou de processus, entrent dans des processus de déclin.

La distribution des Zones d'Emploi selon les valeurs de ces variables fournit une représentation directe des différences entre ces entités, donc des disparités territoriales qui en découlent. L'analyse de ces disparités est effectuée par la lecture des valeurs des classes extrêmes par rapport à la moyenne (référence nationale), par le nombre de Zones d'Emploi présentes dans les classes extrêmes et/ou dans les classes proches de la moyenne. Il y aurait lieu de calculer la variance de ces distributions et d'étudier son comportement au cours du temps pour appréhender un éventuel resserrement ou creusement des disparités : ce traitement

statistique ne sera pas effectué, l'objectif étant de présenter l'intérêt d'un diagnostic pour aider la gouvernance locale.

Les variables retenues pour caractériser les Zones d'Emploi permettent d'approcher le capital économique des territoires, de rendre compte du fonctionnement et de l'évolution, pour cela il faut sélectionner les indicateurs.

c) Sélection des indicateurs

L'analyse des séries statistiques des variables prend appui sur le calcul d'indicateurs destinés à faciliter l'interprétation. Sachant qu'un indicateur de positionnement des Zones d'Emploi à un instant t permet de constater l'existence d'une disparité plus ou moins grande alors qu'un indice d'évolution par rapport à une échelle de trajectoires révèle les risques d'amplification des disparités, on conçoit l'intérêt d'un suivi grâce à un système d'information permettant d'actualiser les indicateurs d'un tableau de bord.

Les indicateurs utilisés pour appréhender les disparités territoriales doivent d'abord permettre de mesurer les écarts, mais ensuite aider à détecter les modalités de la formation des disparités. La taille de la zone d'emploi mesurée par la superficie ou la population peut être une première information discriminante : le premier indicateur de disparité reste cependant le rapport population / superficie, c'est-à-dire la densité et son évolution, et très vite, on aura soin de calculer aussi le poids démographique et économique de la zone dans l'ensemble national. Ainsi, les taux de localisation de la population, des actifs, des emplois salariés, des entreprises, etc. constituent la panoplie des indicateurs de situation, de concentration donc de disparité des territoires. La répartition des zones d'emploi en fonction des valeurs des indicateurs de part et d'autre de la moyenne nationale, permet de calculer des échelles de valeur qui constituent le référentiel : les positions relatives d'une zone d'emploi donnée sur ces échelles déterminées par les valeurs des indicateurs, permettent d'enrichir le diagnostic socioéconomique.

L'évolution tendancielle (trajectoire) représentée par des indices temporels rapportés à une année de base révèle le creusement ou le comblement des disparités. Le sens des indices d'évolution de la démographie, des actifs, des salariés permet de distinguer les territoires qui progressent de ceux qui régressent. La position de leur trajectoire dans le référentiel national, caractérise les performances, bonnes ou mauvaises, des territoires et conduit à rechercher ce

qui dépend des facteurs internes issus de l'histoire et de la géographie d'une part, et ce qui relève du comportement des acteurs de la société locale.

Parmi les facteurs explicatifs de ces trajectoires, nous faisons l'hypothèse que la composition de l'appareil productif et sa dynamique sont des caractéristiques structurelles déterminantes. Pour mesurer ces phénomènes, nous retenons deux indicateurs : la spécialisation sectorielle interne de chaque territoire (part de chaque activité dans l'activité de la zone d'emploi), la spécificité sectorielle calculée par le rapport de la spécialisation interne de chaque territoire sur la spécialisation nationale. La valeur unitaire qui sert de référentiel permet de séparer les territoires selon leur plus ou moins forte spécialisation par une lecture directe de l'indice $> 1 = 1 < 1$. Il apparaît ainsi que la composition du portefeuille d'activité du territoire en secteurs plus ou moins dynamiques est sans doute un des facteurs explicatifs des performances.

Pour compléter le diagnostic, on retiendra des indicateurs représentatifs de la structure du système productif et de la dynamique entrepreneuriale.

Plusieurs indicateurs caractérisent l'appareil de production :

- part des flux de créations pures et part des stocks d'entreprises dans l'ensemble national, (un écart négatif répété du premier par rapport au second révèle un déficit qui peut se répercuter dans un déclin du stock et inversement dans le cas d'un écart positif) ;
- taux de créations pures d'entreprises flux / stocks mesurant le renouvellement de la capacité de production.

La dynamique entrepreneuriale des territoires peut être évaluée par des taux de fertilité : c'est-à-dire des ratios rapportant à la population active le flux de créations des entreprises, le stock des entreprises ou encore les employeurs. Les écarts par rapport à la référence nationale vont exprimer les potentialités plus ou moins fortes de renouvellement du système productif.

d) Période d'analyse et temporalité

Les différentes composantes du système socioéconomique relèvent de temporalités très différentes : s'il y a parfois télescopage dans un temps bref de plusieurs phénomènes, il reste que l'observation des changements, et plus précisément des disparités territoriales

requiert l'accès à des séries statistiques homogènes sur des périodes relativement longues. La disponibilité de ces séries est une contrainte que nous avons tenté de neutraliser en constituant une Base de Données pour les Zones d'Emploi, avec les statistiques suivantes : démographie depuis 1982, salariés depuis 1987 et créations / stocks d'entreprises depuis 1993.

e) Analyse des disparités à l'aide des échelles de valeurs des indicateurs

La répartition des territoires selon les valeurs des indicateurs traduit leurs différences. Pour illustrer la mise en évidence des disparités, nous avons sélectionné quelques indicateurs et indices représentatifs parmi la batterie disponible, en retenant cependant que beaucoup d'autres pourront être utilisés pour approfondir les diagnostics. Auparavant, il nous faut justifier le choix des 348 Zones d'Emploi comme échelon géographique pour analyser les disparités territoriales : dans ce but, nous pouvons confronter la distribution selon leur évolution démographique d'une part des 22 régions, d'autre part des 348 Zones d'Emploi.

Évolution de la population entre 1990 et 1999

	< à la moyenne				> à la moyenne			
Nombre de zones d'emploi	55	55	68	34	33	38	29	36
Indice 1999/1990	<98	<100	<102	< 103.36	<105	<107	<109	> ou = 109
Nombre de régions	3	3	3	4	2	2	3	2
Indice 1999/1990	<100	<101	<102.5	< 103.36	<104	<105	<106	> ou = 106

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

Les répartitions des territoires de part et d'autre de la moyenne nationale qui s'établit à 103.36, montrent bien que le découpage régional a pour effet d'occulter les écarts, et par conséquent les disparités ; du fait des calculs de moyennes intrarégionales, on observe que 3 régions seulement sur 22 perdent de la population (indice <100) alors que ce sont 110 Zones d'Emploi qui en perdent. De même, à l'autre extrémité de la distribution, on constate que 2 régions sur 22 gagnent de la population avec un indice supérieur à 106, mais que ce sont 65 Zones d'Emploi qui enregistrent une progression supérieure à 107. Il convient aussi de comparer cet effectif de 65 Zones d'Emploi qui gagnent au 110 qui décroissent : la divergence est bien signe d'une disparité territoriale en voie de creusement.

Le découpage du territoire national a donc une grande importance pour repérer la formation des pôles d'attraction et des territoires de marge. Si le maillage en 348 petits

territoires n'est pas optimal, il a le mérite de permettre une analyse statistique rigoureuse, ce que nous allons tenter de montrer en présentant quelques échelles d'indicateurs qui confirment les disparités territoriales en les caractérisant sur le plan socioéconomique.

- Évolution de la population totale et de la population active

La comparaison des deux répartitions révèle le rôle de la population active dans la dynamique territoriale en soulignant son effet sur le creusement des disparités territoriales.

Évolution comparée de la population totale et active entre 1990 et 1999

Nombre de zones d'emploi	55	55	68	34	33	38	29	36
Population totale Indice 1999/1990	<98	<100	<102	< 103.36	<105	<107	<109	> ou = 109
Nombre de zones d'emploi	66	34	42	34	40	43	29	60
Population active Indice 1999/1990	<98	<100	<102	< 103.31	<105	<107	<109	> ou = 109

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

Alors que 136 Zones d'Emploi évoluent au-dessus de la moyenne en population totale, ce sont 172 en population active, 36 Zones d'Emploi sont donc plus attractives en actifs qu'en population. La divergence d'évolution apparaît encore plus nettement si on observe les classes à chaque extrémité des distributions. Côté déclin, dans la classe d'indice <98, on dénombre 55 Zones d'Emploi en population totale, mais 66 en population active et à l'autre extrémité, côté croissance dans la classe d'indice >109, en population totale on compte 36 Zones d'Emploi, mais 60 en population active, l'écart traduit bien la polarisation des actifs sur le territoire.

Il faut prendre en considération qu'il s'agit des trajectoires suivies par les Zones d'Emploi : en conséquence, les évolutions différentielles sont telles qu'il faut s'interroger sur leurs impacts à terme en matière de disparités territoriales.

- Taux de création d'entreprises

Les répartitions des Zones d'Emploi selon les taux de création d'entreprises dans l'industrie d'une part et dans le tertiaire d'autre part, montrent clairement que les moteurs de la dynamique territoriale du renouvellement du système productif sont très inégalement répartis.

Taux de créations pures d'entreprises : moyenne 93-2000 sur stock 2001

Nombre de zones d'emploi Secteur industriel	64	74	64	47	44	24	13	18
	<3	<3.5	<4	<4.5	<5	<5.5	<6	> ou = 6
Nombre de zones d'emploi Secteur tertiaire	81	55	59	90	15	22	15	11
	<5	<5.5	<6	<7.07	<7.5	<8	<8.5	> ou = 8.5

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

Certes, il faudrait pondérer par le nombre des créations pures dans chaque intervalle, mais outre l'écart entre les taux de création qui est très important, on constate que le nombre de Zones d'Emploi dans les classes extrêmes est très différent (ex. tertiaire : taux de création <5 : 81 Zones d'Emploi, >8.5 : 11 seulement, et industrie : taux de création <3 : 64 Zones d'Emploi, >6 : 18). Les écarts montrent bien un décrochement des créations par rapport à la référence nationale qui a déjà eu des effets perceptibles sur l'évolution du stock.

- Indicateurs d'évolution des stocks

Évolution des stocks d'entreprises entre le 1-1-1994 et le 1-1-2001

Nombre de zones d'emploi Indice 2001/1994 ensemble des entreprises	87	51	47	72	21	26	16	28
	<100	<102	<104	<107.43	<109	<111	<113	> ou = 113
Nombre de zones d'emploi Indice 2001/1994 industrie	67	20	23	36	41	68	41	52
	<90	<91	<92	<93.76	<95	<8	<98	> ou = 101

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

87 Zones d'Emploi enregistrent une diminution des stocks d'ensemble d'entreprises, tandis que 28 ont un indice supérieur à 113. Dans le secteur industriel, 52 Zones d'Emploi seulement augmentent leur stock. L'ampleur de ces disparités trouve sa source dans la spécialisation des Zones d'emploi facteur déterminant de la création de disparités et de leur renforcement.

- Spécificité sectorielle

Calculée par le rapport de la spécialisation sectorielle de la Zone d'Emploi sur la spécialisation nationale, la spécificité peut être estimée pour différents découpages sectoriels et s'interprète par rapport à la référence nationale = 1. La spécificité de l'industrie et du tertiaire pour les valeurs des effectifs salariés en 2000 (source : UNEDIC) montre des écarts

considérables pour l'industrie, elle va de moins de 0,5 à plus de 1,8 et pour le tertiaire si l'écart entre les extrêmes de moins de 0,7 à 1,15 apparaît plus restreint, il reste que ce sont 263 Zones d'Emploi qui enregistrent un déficit du tertiaire et que 34 seulement captent le tertiaire avec un indice = ou > 1,15, ce qui est bien un critère fort de disparité territoriale.

Analyse de la spécificité sectorielle salariés UNEDIC 2000

Nombre de zones d'emploi Industrie	23	20	36	28	60	65	62	54
	<0.5	<0.7	<0.9	<1	<1.2	<1.5	<1.8	> ou = 1.8
Nombre de zones d'emploi Tertiaire	54	65	67	77	29	22	17	17
	<0.7	<0.8	<0.9	<1	<1.05	<1.1	<1.15	> ou = 1.15

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

Les distributions des Zones d'Emploi selon les valeurs des indicateurs illustrent donc l'hétérogénéité des situations des territoires, et il est clair que si les écarts des indicateurs de positionnement mesurent l'ampleur des disparités territoriales de part et d'autre de la moyenne. Les écarts des indicateurs d'évolution conduisent à s'intéresser aux conséquences de la poursuite des trajectoires sur le creusement ou le comblement des disparités.

Lors d'une précédente étude réalisée pour la DATAR, la carte des Zones d'Emploi classées selon leur performance mesurée en création d'emplois salariés, a montré une forte coïncidence avec la carte de l'évolution de l'intercommunalité, signe fort d'une présence de gouvernance. Sans poursuivre la démarche économétrique déjà amorcée, mais qui reste à approfondir, le propos de la prochaine section a pour objet d'établir pour quelques cas de Zones d'Emploi, le lien entre leur positionnement dans le référentiel national, leur performance et le rôle de la gouvernance.

II - Positionnement, performance et gouvernance

Les vecteurs de répartition des Zones d'Emploi selon les valeurs des indicateurs ont fourni la base d'une analyse des disparités territoriales de l'ensemble national. Ils constituent aussi des échelles de référence qui vont permettre de positionner les curseurs des indicateurs propres à chaque Zone d'Emploi particulière et d'établir un diagnostic précis sur la situation, l'évolution, favorable ou défavorable, sur la performance ou encore sur la vulnérabilité.

Sachant que la trajectoire suivie par chaque zone est imputable pour partie à des facteurs déterministes et pour partie au comportement des acteurs locaux, nous avons sélectionné trois Zones d'Emploi, trois études de cas. Après avoir présenté leur positionnement dans les échelles de référence et exposé leurs forces et leurs faiblesses et les raisons des performances contrastées, nous justifierons l'intervention d'une gouvernance locale maîtrisant un management territorial apte à mobiliser l'intelligence économique et sociale.

a) Étude de cas

1 - Sélection des Zones d'Emploi

Nous avons retenu trois cas typiques sur lesquels nous disposons d'informations par ailleurs, mais surtout ils ont été sélectionnés en raison de la position de leur curseur sur les échelles des indicateurs 1/ d'évolution de la population totale, 2/ de la spécificité en salariés de l'industrie, 3/ de l'évolution du stock d'entreprises industrielles. À côté du curseur représenté par une flèche, on a reporté la valeur de l'indicateur de chaque Zone d'Emploi et son nom.

Ces positions révèlent des situations contrastées qu'il va nous incomber d'approfondir et de comprendre en procédant à un diagnostic détaillé des statistiques et en réalisant une monographie compréhensive de l'évolution récente de chaque zone.

	96.63 Argenton-s/Creuse ↓			110.5 112.06 La Rochelle ↘ ↓ Vallée de l'Arve				
Nombre de zones d'emploi	55	55	68	34	33	38	29	36
Évolution population totale 90 à 99	<98	<100	<102	< 103.36	<105	<107	<109	> ou = 109

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

	0.86 La Rochelle ↓		1.42 Argenton-s/Creuse ↓			1.60 Vallée de l'Arve ↓		
Nombre de zones d'emploi	23	20	36	28	60	65	62	54
Spécificité salariés de l'industrie	<0.5	<0.7	<0.9	< 1	<1.2	<1.5	<1.8	> ou = 1.8

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

	89.5 Argenton-s/Creuse ↓		95.86 Vallée de l'Arve ↓				106.51 ↓ La Rochelle	
Nombre de zones d'emploi	67	20	23	36	41	68	41	52
Évolution des stocks d'entreprises dans l'industrie 1-1-2001 / 1-1-1994	<90	<91	<92	< 93.76	<95	<98	<101	> ou = 101

N.B. : Le nombre en gras est la valeur de référence nationale.

Le premier cas est celui d'un district industriel dont la dynamique repose sur un système productif local performant : la Zone d'Emploi de la Vallée de l'Arve.

Le deuxième cas caractérise une situation de défaillance du système productif local : la Zone d'Emploi d'Argenton-s/Creuse.

Le troisième cas illustre un retournement de trajectoire réussi grâce à une gouvernance locale efficace : la Zone d'Emploi de La Rochelle.

Pour appréhender leur performance respective, nous avons réuni dans un tableau, les indicateurs de l'évolution démographique.

Évolution de la population totale et des soldes migratoires et naturels

	1982	1990	1999	Indices		Soldes	82-90	Soldes	90-99
				90/82	99/90	Migrat.	Naturel	Migrat.	Naturel
Vallée de l'Arve	122557	138755	155495	113.22	112.06	7732	8466	6236	10504
Argenton-s/Creuse	53808	51542	49806	95.79	96.63	467	-2733	1304	-3040
La Rochelle	182231	188750	208564	103.58	110.50	1680	4839	16893	2921
France (en milliers)	54335	56615	58518	104.20	103.36				

Alors que l'évolution de la population de la Zone d'Emploi de la Vallée de l'Arve s'inscrit dans une trajectoire de progression régulière supérieure à la référence nationale, avec des soldes migratoires et naturels positifs et stables qui font passer son poids démographique dans la France, de 0.226 % en 1982 à 0.266 % en 1999, celle de la Zone d'Emploi d'Argenton-sur-Creuse s'inscrit dans une trajectoire décroissante : le léger redressement du solde migratoire ne compense pas la tendance à la baisse, le poids démographique passe de 0.099 % en 1982 à 0.085 % en 1999.

L'évolution de la population de La Rochelle traduit un retournement de trajectoire d'une période intercensitaire à l'autre : le poids démographique est passé de 0.335 % en 1982 à 0.333 % en 1990 et est remonté à 0.356 % en 1999 grâce à un indice de 110.50 par rapport à 103.26 référence nationale. Si le solde naturel relativement faible a fléchi, le solde migratoire a été multiplié par 10, laissant supposer un prochain retournement du solde naturel.

2 - Diagnostic des trois zones d'emploi

Les profils démographiques des trois Zones d'Emploi révèlent des fonctionnements très contrastés que nous allons approfondir.

- La Vallée de l'Arve :

La zone d'emploi qui appartient à la Région Rhône-Alpes s'est développée autour d'un système productif local qualifié de district industriel qui semble-t-il lui a assuré sa croissance. La performance remarquable de la croissance démographique et de la progression des actifs est le résultat d'une bonne coordination des activités industrielles au sein du district industriel.

Profil global, localisation, trajectoire, spécialisation, spécificité grands secteurs

(Source : INSEE - RGP)

Actifs	1990		1999		Indices 1999/1990		Spécialisation			Spécificité	
	Effectifs	% FR	Effectifs	% FR	Z.E.	FR	ZE 1990	ZE 1999	FR 1999	ZE 1990	ZE 1999
Agriculture	1 448	0,113	1 076	0,114	74,31	73,78	2,20	1,48	4,16	0,38	0,36
Industrie	21 776	0,463	23 957	0,577	110,02	88,20	33,14	32,89	18,20	1,55	1,81
Construct.	5 100	0,328	4 644	0,351	91,06	85,01	7,76	6,38	5,80	1,10	1,10
Tertiaire	37 385	0,257	43 166	0,264	115,46	112,77	56,89	59,26	71,83	0,86	0,82
Total	65 709	0,298	72 843	0,319	110,86	103,31	100,00	100,00	100,00	1,00	1,00

L'évolution des actifs entre 1990 et 1999 confirme cette analyse. On observe en effet que la croissance des actifs du secteur industriel entre 1990 et 1999 avec un indice de 110,02, alors que l'ensemble national régresse à 88,20, a pour effet de renforcer la spécificité déjà forte de 1,55 à 1,81. Le secteur 28 (Travail des métaux), avec 14992 salariés en 2000, est le moteur de cette activité industrielle : il a gagné, entre 1987 et 2000, 5000 emplois, ce qui signifie un redéploiement interne important des activités. En effet, si le 31 (Fabrication d'appareils électriques) progresse peu, le 32 (Fabrication d'équipement radio-télé), le 36 (Meubles) et le 27 (Métallurgie) décroissent. Si l'évolution de l'agriculture et de la construction n'appelle pas de remarque particulière, il faut souligner que la croissance industrielle a eu incontestablement un effet multiplicateur sur le secteur tertiaire qui enregistre une bonne progression des actifs, indice 115,46 contre 112,77, insuffisante cependant pour combler l'écart par rapport à la référence nationale. Bien que la spécialisation interne en tertiaire progresse, l'indice de spécificité reste inférieur à 1 et s'est même légèrement dégradé de 0,86 à 0,82, ce qui laisse sans doute une marge de manœuvre pour créer des emplois dans ce secteur. On sait par ailleurs aussi que le pourcentage des employés dans la population active s'établit à 24,34 % pour une moyenne nationale de 28,83 % alors que les ouvriers sont 36,46 % pour 25,64 % de moyenne nationale.

La solidité de l'appareil productif peut être appréciée par le gain de poids des entreprises dans l'ensemble de 0,422 % à 0,440 %. Par ailleurs, les ratios mesurant la dynamique entrepreneuriale confirment ce constat : ainsi les ratios flux de création, nombre d'entreprises, et nombre d'employeurs rapportés à la population active sont tous supérieurs à la référence nationale, sauf pour les flux de création dans le secteur construction.

La dynamique industrielle de la Zone d'Emploi ne paraît donc pas avoir été freinée par le déficit de coopération intercommunale révélé par une demande pressante des entreprises souhaitant qu'une taxe professionnelle unique pour l'ensemble vienne résoudre une inégalité flagrante de traitement : l'écart est selon les communes de 1 à 20.

- Argenton-sur-Creuse :

La zone d'emploi, située dans la région Centre, est fortement marquée par son caractère rural, la densité est de 23 habitants/km² pour une moyenne nationale de 108. L'activité agricole est encore importante, l'indice de spécificité est de 3,09 en 1999, alors que le nombre d'actifs passe de 3024 à 2060. Cette perte, déjà considérable, est aggravée par le déclin de l'activité industrielle et de la construction tandis que la progression du tertiaire, certes non négligeable, est insuffisante pour maintenir l'emploi total qui passe de 17034 à 16020. Si l'indice de spécificité du tertiaire augmente de 0,78 à 0,84, il reste largement inférieur à 1, et surtout l'évolution des salariés s'est infléchie depuis 1994, elle n'a pas suivi la croissance nationale.

L'emploi salarié industriel semblerait sensiblement se maintenir depuis cette date, mais la zone d'emploi a été victime du retrait de l'industrie de la confection.

Profil global, localisation, trajectoire, spécialisation, spécificité grands secteurs

(Source : INSEE - RGP)

Actifs	1990		1999		Indices 1999/1990		Spécialisation			Spécificité	
	Effectifs	% FR	Effectifs	% FR	Z.E.	FR	ZE 1990	ZE 1999	FR 1999	ZE 1990	ZE 1999
Agriculture	3 024	0,235	2 060	0,217	68,12	73,78	17,75	12,86	4,16	3,05	3,09
Industrie	3 812	0,081	3 072	0,074	80,59	88,20	22,38	19,18	18,20	1,05	1,05
Construct.	1 456	0,094	1 279	0,097	87,84	85,01	8,55	7,98	5,80	1,21	1,38
Tertiaire	8 742	0,060	9 609	0,059	109,92	112,77	51,32	59,98	71,83	0,78	0,84
Total	17 034	0,077	16 020	0,070	94,05	103,31	100,00	100,00	100,00	1,00	1,00

Ce secteur représentait 1140 salariés, soit presque le 1/3 des salariés industriels en 1987, en 2000 il en reste encore 386 mais ce n'est sans doute qu'une survivance. L'ensemble du département d'Indre, avec 5148 salariés dans la confection en 1987, aurait pu constituer un

Système Productif Local (SPL) fondé sur la confiance et la mutualisation des moyens à l'instar des districts industriels italiens. En fait, c'est la stratégie du « cavalier seul » qui a prévalu, au point que si en 2000 l'Indre possédait encore 1849 salariés dans la confection, les dernières entreprises sont en train de fermer et même de vendre leur matériel à des pays en voie de développement. La spécialisation dans l'industrie de la confection et de l'habillement n'a pas été transformée en SPL : en raison d'une incapacité des chefs d'entreprise à coordonner leurs actions. Le comportement individualiste des entrepreneurs a empêché une structuration fondée sur une coordination des activités.

L'absence de coordination dans cette activité industrielle, fragilisée il est vrai par la concurrence internationale, est sans doute en partie responsable du déclin global de la zone d'emploi qui se traduit par une régression du stock d'entreprises. Seul le tertiaire reste stable, ce qui reste un mauvais indice quand dans le reste de la France le stock progresse du 1/1/94 au 1/1/2001 avec un indice de 110,49.

Cette situation de déclin, n'a pas laissé les pouvoirs publics indifférents, mais ils n'ont pas pu réaliser une restructuration satisfaisante du secteur confection qui a sans doute entraîné une stagnation de l'ensemble de l'activité industrielle.

Le Conseil Régional de la région Centre a bien tenté par sa politique de contrats de pays, de relancer l'économie locale : en fait le plus grand déficit de gouvernance publique se situe au milieu local. La région Centre et le département de l'Indre en particulier n'ont pas su mettre en place une véritable intercommunalité à la suite de la loi Joxe de 1992.

Finalement, le double déficit d'organisation des activités productives et de coopération intercommunale a entraîné la Zone d'Emploi d'Argenton-sur-Creuse, comme d'ailleurs l'ensemble de l'Indre, dans un processus de dépérissement dont le cercle vicieux ne pourra être brisé que par une conjonction partenariale d'actions publiques et privées organisées de manière à mobiliser tous les acteurs du territoire.

- La Rochelle :

Zone d'Emploi littorale et portuaire, La Rochelle a subi les conséquences des restructurations de ses chantiers navals et de plusieurs reconversions industrielles mal assimilées, au point que la décennie 1980 était encore marquée par des pertes d'emploi.

Profil global, localisation, trajectoire, spécialisation, spécificité grands secteurs

Source : INSEE - RGP

Actifs	1990		1999		Indices 1999/1990		Spécialisation			Spécificité	
	Effectifs	% FR	Effectifs	% FR	Z.E.	FR	ZE 1990	ZE 1999	FR 1999	ZE 1990	ZE 1999
Agriculture	4 180	0,326	2 823	0,298	67,54	73,78	6,00	3,60	4,16	1,03	0,87
Industrie	10 760	0,229	11 410	0,275	106,04	88,20	15,44	14,54	18,20	0,72	0,80
Construct.	5 496	0,353	5 136	0,388	93,45	85,01	7,89	6,55	5,80	1,12	1,13
Tertiaire	49 232	0,339	59 081	0,361	120,01	112,77	70,67	75,31	71,83	1,07	1,05
Total	69 668	0,316	78 450	0,344	112,61	103,31	100,00	100,00	100,00	1,00	1,00

L'observation de l'évolution démographique a montré clairement qu'autour de l'année 1990, il s'est réalisé une mutation qui fait que la dernière décennie du siècle a été pour La Rochelle celle de tous les changements. Si le solde migratoire multiplié par 10, grâce à son attractivité, a propulsé la Zone d'Emploi sur une trajectoire très positive, il n'a pas encore eu d'effet sur le solde naturel. S'il est vrai que le flux migratoire comporte des retraités, il est aussi constitué de nombreux actifs, ce qui n'a pas manqué de faire progresser le taux de chômage. L'attractivité de la Zone d'Emploi peut se mesurer par les indices 1990-1999 des actifs du secteur industriel : 106,04 pour 88,20 en France, et du secteur tertiaire : 120,51 pour 112,77 en France.

Il résulte de cette dynamique une progression globale des actifs, avec un indice de 112.61 pour La Rochelle et 103.31 pour la France, alors que le secteur agricole déclinant perdait 1357 emplois, (l'indice de spécificité agricole passe d'ailleurs de 1,03 à 0,87) et que le secteur construction, s'il ne progresse pas en actifs, enregistre une forte progression d'emplois salariés comme tous les secteurs. Les performances en terme de croissance démographique et de créations d'emploi sont confortées par une évolution positive des créations d'entreprises et des stocks d'entreprises : le taux de créations pures calculé sur le flux 1999-2001, rapporté au stock 2001, dépasse même la valeur de référence nationale 7,00 % contre 6,93 %.

Ce retournement remarquable des trajectoires ne peut pas être imputé à un quelconque moteur d'activité industrielle : en effet, l'indice de spécificité n'était encore qu'à 0,72 en 1990. Aussi convient-il de s'intéresser à l'action de la gouvernance publique. En prenant la décision de créer "une zone d'entreprise" (avec franchise fiscale de dix années pour toute installation), le gouvernement au milieu des années 80 visait le redémarrage de l'économie de La Rochelle. Peu après, le Conseil Général mettait en place la SADEC, une Société anonyme d'économie mixte pour le développement. Dans le prolongement de cette nouvelle forme de gouvernance territoriale, La Rochelle, délaissant une compétition fratricide entre les collectivités, crée en 1992, grâce à la loi Joxe, une communauté de ville mettant fin à plusieurs années de

concurrence entre ville centre et communes périphériques. Après la loi Chevènement en 1999, elle sera transformée en communauté d'agglomération constituant d'ailleurs un bipôle avec la communauté d'agglomération de Rochefort s/Mer. Dans ce grand mouvement de coopération, ajoutons que les deux Chambres de Commerce et d'Industrie ont également signé une charte pour mettre en commun leurs moyens d'action. Le partenariat public-privé qui se développe est bénéfique puisque sont créés, au cours de la décennie 1990, un Centre Régional d'Innovation et de Transfert de Technologie en agro-alimentaire et un Système Productif Local de l'industrie nautique, tandis que la gouvernance privée peut s'enorgueillir de la présence de sept clubs d'entreprise. Ajoutons qu'en complément, la gouvernance publique a également créé une université en 1993, donnant ainsi des opportunités nouvelles de formation et de recherche de haut niveau.

Pour conclure ces études de cas présentées trop brièvement, retenons que la coordination des activités dans un district industriel mise en œuvre par la gouvernance privée est un facteur de performance ; qu'une gouvernance publique d'État, mal relayée par une gouvernance locale, ne peut compenser un déficit de coopération entre les entreprises, et par conséquent, ne peut empêcher la formation de disparités ; qu'une mise en synergie partenariale des gouvernances publique et privée peut opérer des retournements de trajectoire et rendre certains territoires performants.

b) Gouvernance et performance des territoires

Les enseignements tirés des études de cas conduisent à considérer que la formation des disparités territoriales peut être imputée, certes, à des chocs extrêmes, à des facteurs déstabilisant dus à la mondialisation et à la délocalisation, mais aussi, et peut-être maintenant plus que jamais, à la plus ou moins grande capacité endogène de réagir, de s'adapter, d'innover. Cette capacité dépend de la propension des acteurs locaux à mobiliser l'intelligence économique et sociale du territoire. Il apparaît ainsi indispensable de compléter le diagnostic statistique de formation des disparités par une analyse du comportement des acteurs.

Dans cette perspective, nous proposons une grille de lecture des trajectoires territoriales imputable à la gouvernance ainsi que le suggèrent les observations tirées des études de cas. En croisant gouvernance publique et gouvernance privée en fonction de l'intensité de leur intervention, nous pouvons, dans une première approche, proposer neuf cas d'école. Ainsi, nous pouvons affecter les Zones d'Emploi de la manière suivante.

- Argenton s/Creuse cumulant les déficits de gouvernance est en situation d'anémie et de désertification.

- La Vallée de l'Arve entraînée par un district industriel puissant peut se passer de gouvernance publique (encore faudra-t-il offrir le capital public indispensable en anticipant les besoins des entreprises).

- La Rochelle a pu, grâce à une gouvernance publique forte (descendante, transversale et territoriale), déclencher un renouveau de la gouvernance privée qui est entrée en synergie partenariale au point d'opérer un retournement de trajectoire et d'annihiler une disparité en formation.

Typologie des situations et des effets générés par la gouvernance

		GOUVERNANCE PRIVÉE	FORTE		FAIBLE
		GOUVERNANCE PUBLIQUE	UNE OU QUELQUES ENTREPRISES DOMINANTES	COORDINATION ENTRE LES ENTREPRISES	ENTREPRISES ISOLÉES INDIVIDUALISTES
FORTE	GOUVERNEMENT CENTRAL ACTIONS : - VERTICALES - SECTORIELLES			ÉCONOMIE STRATÉGIQUE INDUSTRIE D'ÉTAT RIGIDITÉ FACE AUX MUTATIONS	TECHNOPOLES
	COMBINAISON GOUVERNANCE DESCENDANTE ET DÉCENTRALISÉE ACTIONS TRANSVERSALES COOPÉRATION INTERCOMMUNALE		COORDINATION ET DIVERSIFICATIONS DIFFICILES COMBINAISON DIFFICILE SI LES 2 SPHÈRES PRIVÉE ET PUBLIQUE S'IGNORENT	PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ SYNERGIE ESSAIMAGE MILIEU INNOVATEUR OFFRE DE CAPITAL PUBLIC	POLITIQUE-GUICHET MAIS : - PEU DE PORTEURS DE PROJETS - RÉCEPTIVITÉ LIMITÉE
FAIBLE	ACTIONS VERTICALES ET HORIZONTALES RÉDUITES AUX OBLIGATIONS LÉGALES		PATERNALISME MONOPOLE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ANCRAGE TERRITORIAL LIMITÉ	DISTRICTS INDUSTRIELS DYNAMISME INTERNE AU SYSTÈME PRODUCTIF	- ANÉMIE - DÉSERTIFICATION DES TERRITOIRES

Cette grille de lecture n'est qu'une ébauche : elle permet de préparer des analyses et des diagnostics plus complets comportant l'identification des différents acteurs impliqués dans la gouvernance locale ainsi que le repérage de leurs modes d'action et d'intervention. Il s'agit de mettre à jour la logique de fonctionnement et d'évolution du territoire à partir de l'étude des stratégies des acteurs.

Conclusion

Le repérage et la mesure des disparités territoriales peuvent, grâce aux échelles de valeurs des indicateurs, permettre d'approfondir le diagnostic sur les modalités de formation de ces disparités ou de retournement de trajectoires, les calculs présentés ici ne sont que les prémisses d'analyses plus fouillées sur la formation des disparités. Si l'actualisation des indicateurs du tableau de bord est indispensable pour réaliser le suivi de l'évolution des disparités dont les responsables du management territorial ont besoin pour fonder leur stratégie, elle est incontournable pour procéder à l'évaluation de la gouvernance locale et à l'estimation de l'efficacité des interventions.

La place du curseur sur les différentes échelles des critères pour un territoire donné permet d'établir un diagnostic précis grâce au référentiel national. Le périmètre d'observation retenu est la Zone d'Emploi qui permet un positionnement statistique rigoureux, il est souvent différent du territoire de gestion ou d'administration de la gouvernance locale : communauté de commune, communauté d'agglomération. Aussi, on ne peut qu'inviter les acteurs locaux à s'approprier les résultats disponibles sur les disparités qu'il est toujours possible de compléter de manière monographique, pour permettre de rechercher les actions les plus efficaces pour tenter de corriger les disparités. La croissance nationale a sans doute beaucoup à gagner si l'on parvient à réduire les disparités et à éviter le déclin absolu de certains territoires et cela dépend de la maîtrise du management territorial par la gouvernance mise en œuvre localement et associant tous les acteurs.

Ouvrages :

Alvergne C., Vingt cinq ans d'évolution de l'industrie et des territoires français, L'Harmattan, Paris, 1996.

Aydalet Ph., Économie régionale et urbaine, Économica, Paris, 1985.

Uhrich R., La France inverse, Économica, Paris, 1987.

Articles :

Camagni R., Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre réflexion critique, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Vol. 4, 2002, 553-578.

Guesnier B., La dynamique spatiale du système productif, in : *Construction et dynamique des territoires*, dirigé par Loinger G. et Nemery C., L'Harmattan, Paris, 1998.

Guesnier B., Dynamique territoriale de la démographie des entreprises. Polarisation et processus cumulatifs, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Vol. 1, 1999, 159-173.

Guesnier B., La tertiarisation facteur de polarisation cumulative des activités dans le territoire, *Revue des Mondes en Développement*, 2000, tome 28.

