

Les modèles de développement économique en question



Regards croisés de Magali Talandier et Olivier Bouba-Olga

Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ont organisé, le 4 décembre 2018, un séminaire professionnel avec l'objectif de questionner les modèles de développement économique. Faut-il favoriser les territoires les plus dynamiques ? C'est le discours qui prévaut, ces dernières années, notamment dans une aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne où l'on donne à voir l'image d'une métropole lyonnaise dont le dynamisme profiterait à son hinterland. Est-ce le bon modèle de développement ? Comment faire pour renouveler ces éléments de langage et adopter une nouvelle lecture permettant d'appréhender toute la complexité des territoires et la diversité des trajectoires possibles ?

Olivier Bouba-Olga, professeur à l'Université de Poitiers, et Magali Talandier, professeure à l'Université Grenoble Alpes se sont prêtés au jeu de la controverse en décodant certaines idées reçues, amenant, ainsi, à quelques préconisations pour les acteurs des territoires.

Cette synthèse délivre les messages clés entendus lors de ce débat-controverse.

Objet de la controverse

Décryptage des notions clés sous la loupe des universitaires

Le « ruissellement » n'est pas une théorie économique

Ces dernières années, le "ruissellement" a fait l'objet d'un discours selon lequel il serait judicieux de favoriser et soutenir la croissance des métropoles les plus dynamiques afin qu'elles entraînent dans leur sillage, par effet de ruissellement, les territoires environnants (autrement dit, leur hinterland).

Magali Talandier attire l'attention sur le fait que cette notion de ruissellement ne fait l'objet d'aucune figure ou théorie scientifique en économie. Cette idée de "trickle down" apparaît dans le débat public, dans les années 1980, sous la plume d'un journaliste qui l'emploie pour dénoncer la politique libérale de R. Reagan. C'est donc plus un élément de rhétorique politique, employé de façon péjorative pour dénoncer une posture libérale, et non un concept scientifique.

« **La théorie du ruissellement, en sciences économiques, n'existe pas** ». Magali Talandier insiste sur le fait que de nombreux chercheurs et organismes ont montré que, de toute manière, cette logique de ruissellement ne marche pas.

Selon, Olivier Bouba-Olga, ce discours permet, déjà, d'une certaine manière, de mettre en avant les interdépendances entre métropole et hinterlands. La notion d'hinterland, elle-même, n'existe, d'ailleurs, que par son rapport à l'autre. « **Le problème c'est que la notion de ruissellement implique une hiérarchie qui n'a pas lieu d'être** ». Il prône pour l'élimination du terme "ruissellement" au profit de celui d'interdépendances. Il s'agit, par contre, de ne pas se limiter uniquement aux liens qui existent, dans les deux sens, entre une métropole et son hinterland ; « **il y a aussi de fortes interdépendances entre les territoires non métropolitains dont l'avenir ne se joue pas forcément avec les métropoles mais peut aussi être en lien avec d'autres territoires** ».

Un enjeu : la circulation des richesses

Déconstruire la théorie du ruissellement amène à se questionner sur ce dont on

parle lorsqu'on évoque la "circulation des richesses".

Magali Talandier rappelle que « **l'enjeu du développement économique est de créer, capter et faire circuler des richesses** ». Ainsi, lorsqu'une métropole distribue de la richesse à son hinterland, via des salaires, l'analyse ne s'arrête pas là. L'enjeu, ensuite, est bien la façon dont vont être utilisées ces richesses. « **Les salaires touchés au lieu de résidence sont un potentiel de richesse** ». Il faut donc analyser où sont dépensés ces salaires car ils ne le sont pas forcément au lieu de résidence. Où est consommée cette richesse une fois distribuée ? A qui elle profite ? Comment elle circule ? Autant de questions auxquelles il faut répondre pour comprendre l'ensemble du développement économique d'un système territorial.

Olivier Bouba-Olga insiste sur un élément de langage : le terme "redistribuer" est très souvent employé pour parler des salaires perçus par des actifs qui travaillent dans la métropole mais qui n'y résident pas. Or, ce terme est erroné : « **ce n'est pas de la redistribution, c'est de la distribution** ».

Penser réciprocité territoriale plutôt que catégorisation

Créer, capter et faire circuler des richesses, ce triptyque du développement économique peut se faire à de multiples échelles imbriquées et dans la complémentarité. Magali Talandier accentue la notion de réciprocité territoriale, qu'elle considère comme un processus de développement gagnant-gagnant entre une métropole et son hinterland. C'est la complémentarité entre ces territoires qui assurent le développement de l'ensemble du système territorial. En effet, « **les situations les plus dynamiques sont observées lorsque les territoires autour de la métropole apportent pleinement leur contribution, tant d'un point de vue résidentiel et récréatif que d'un point de vue productif** ». Magali Talandier souligne qu'il existe, à l'inverse, des contextes macro-métropolitains très difficiles, qui impactent autant les métropoles, les villes moyennes que des

territoires ruraux. C'est ce qu'elle appelle des "communautés de destin".

Olivier Bouba-Olga explique, en effet, que l'« **on assiste aujourd'hui davantage à une opposition entre dynamiques macro-régionales qu'à une opposition entre catégories de territoires** ».

Une multiplicité des modèles de développement

« **En France, on est toujours à la recherche du modèle générique de développement** », exprime Olivier Bouba-Olga. Selon lui, il faut, évidemment, de la conceptualisation et de la modélisation pour identifier les grandes tendances, mais chercher un modèle générique pour tous les territoires est vain tant les contextes territoriaux sont différents. Le rôle des chercheurs c'est d'apporter de la méthode sur la façon d'analyser les territoires, de comprendre les systèmes territoriaux et les interdépendances, mais pas de vouloir généraliser un modèle. Or, selon lui le modèle actuellement en place est celui qui tend à favoriser les métropoles.

Magali Talandier met en perspective la sédimentation des modèles économiques dans le temps long. Le modèle agraire ne s'est pas totalement effacé au profit du modèle industriel, et il y a toujours, aujourd'hui, de l'agriculture et de l'industrie malgré un nouveau modèle métropolitain. Il n'y a donc pas de modèle unique mais une multiplicité de modèles. Cela pose, d'ailleurs, la question de l'impact des prochains modèles sur les territoires. L'analyse du temps long est aussi très intéressante pour appréhender les trajectoires économiques des territoires. En étant conscient que, dans le passé, il y a eu des capacités de rebond, de bifurcation, il est donc possible d'envisager ce type de trajectoires dans le futur, à long terme. « **Il n'y a pas de fatalité de non développement : les territoires aujourd'hui en difficulté peuvent être les prochains territoires des ressorts de demain** ». De ce point de vue, il y a donc un intérêt économique, mais aussi social, à maintenir un certain niveau d'équipements dans ces territoires.

Zoom sur l'AMELYSE



Attractivité ne veut pas forcément dire concurrence

« L'attractivité c'est attirer, retenir, se sentir bien dans le territoire », souligne Magali Talandier. Parmi les arguments et les outils des politiques d'attractivité, il y a, par exemple, le maintien d'équipements. Elle nous invite à la vigilance : *attractivité* ne veut pas forcément dire *concurrence*. L'attractivité est aussi une façon de maintenir la dynamique de son territoire.

Olivier Bouba-Olga nommerait plutôt cela comme étant une stratégie d'ancrage. L'attractivité qu'il souhaite dénoncer c'est la tentation de certains territoires à vouloir attirer des élites pour se développer. Il fait aussi référence aux intérêts individuels qui priment sur les intérêts collectifs, notamment sur les choix d'installation d'entreprise pour lesquels la puissance publique investit parfois une fortune pour qu'il se fasse ici et pas ailleurs. « C'est le dilemme du prisonnier » et en ce sens, l'attractivité peut amplifier les phénomènes de concurrence territoriale.

Croissance n'est pas égale à développement

« Quel est le but de comparer la croissance d'un territoire à un autre ? », s'interroge Olivier Bouba-Olga. Selon lui, cela questionne l'objectif essentiel des acteurs en responsabilité sur les territoires. Magali Talandier explique que ce qui est plutôt à questionner c'est le modèle actuel qui dit qu'il faut de la croissance pour avoir du développement. Or, les flux, les interdépendances et les circulations de richesses rendent les choses beaucoup plus compliqués. Il y a, en effet, des territoires qui se développent sans croissance, comme par exemple le plateau de Millevaches, et d'autres qui croissent sans développement, à l'instar du département de la Seine-Saint-Denis. Pour certains territoires, une stabilisation peut être plutôt à favoriser car croître n'est pas sans contraintes et problèmes à gérer.

Chiffres clés

3,3 millions
d'habitants

1,4 million
d'emplois

2 métropoles

6 agglomérations
de plus de **50 000**
habitants

982 communes

16 aires urbaines

L'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne (AMELYSE) est un espace de référence pour les politiques d'aménagement. Ce territoire entremêle seize aires urbaines, de plus ou moins grande taille, qui disposent, chacune, de spécificités et réalités territoriales les liant ; cela participe à la constitution d'un large système territorial. Néanmoins, le caractère bicéphale de cette AMELYSE est souvent interrogé puisqu'on observe aussi deux systèmes distincts : l'un autour de la métropole de Lyon qui échange beaucoup avec ses territoires voisins, l'autre autour de la métropole de Saint-Etienne qui fonctionne dans une certaine autonomie vis-à-vis de Lyon et par des liens importants avec le Forez et la proche Haute Loire. Bien que les liens entre les deux métropoles existent, sont-ils à relativiser au regard de ceux que chaque métropole entretient avec ses propres voisins ? En ce sens, l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne fait-elle système ?

Une AMELYSE à géométrie variable

Selon les universitaires, ces questions importent peu. Magali Talandier insiste sur le caractère multiscale de la géographie. Selon la question que l'on pose, et les flux que l'on observe, on voit apparaître des complémentarités et des systèmes extrêmement différents. L'enjeu est d'appréhender la complexité imposée par la multiplicité d'échelles. La réelle question à se poser est plutôt : comment fait-on pour piloter ces différentes échelles ? « Dans cette logique de multiscalarité, l'AMELYSE fait des systèmes, au pluriel ».

Olivier Bouba Olga rappelle qu'il s'agit de se focaliser sur les interdépendances territoriales sans pour autant être obsédé de trouver le bon périmètre. Ce sont des systèmes qui se déploient à différentes échelles, qui, dans certains cas, relient Lyon et Saint-Etienne, dans d'autres cas, relient Lyon et Grenoble, etc. « Les territoires sont tous des petits bouts de systèmes qui les dépassent ».

Un potentiel de richesse exploité différemment

Un tiers des salaires des métropoles de Lyon et Saint-Etienne sont versés à des actifs qui n'y résident pas. Magali Talandier explique que cela n'est que le début de l'histoire. Ces salaires constituent un potentiel de richesse, certes, mais il faut ensuite regarder où ils sont dépensés. Et dans le cas de l'aire métropolitaine Lyon Saint-Etienne, l'hypothèse de dire qu'ils sont dépensés au lieu de résidence est une hypothèse fautive. C'est, finalement, ce qui différencie Lyon de Saint-Etienne. Les capacités économiques respectives des deux métropoles montrent qu'en terme d'intermédiation (péri-production, activités support, services aux entreprises) et en terme de consommation – autrement dit, tout le volet circulation de richesses – Lyon a une capacité bien supérieure à Saint-Etienne. A l'échelle de l'aire urbaine, la capacité du territoire lyonnais à transformer les richesses exogènes (ce que les territoires arrivent à capter à l'extérieur) en richesses endogènes (celles qu'ils arrivent à garder sur leur territoire) est très forte. Une partie de ce que Lyon distribue est donc reconsommée dans l'aire urbaine de Lyon. « Le grand atout de Lyon c'est aussi d'être un pôle de consommation ». A l'inverse, pour le système stéphanois, il y a un problème d'évasion. Magali Talandier fait donc l'hypothèse que les salaires distribués hors de la métropole stéphanoise sont dépensés sur les territoires de résidence et pas forcément réinjectés dans le territoire de Saint-Etienne.

Quelle mise en œuvre sur les territoires ?

Quelques préconisations des universitaires



Se saisir des scènes pour penser la multiscalarité

Selon Magali Talandier, il faut insister sur l'analyse des flux, l'observation de ce qui traverse les territoires afin de se saisir de la complexité de l'imbrication de multiples échelles. La question du périmètre est un faux sujet : il s'agit de prendre conscience de la multiscalarité des territoires et des systèmes. Malgré les crispations d'acteurs liées à des périmètres institutionnels parfois en inadéquation avec les réalités territoriales, il existe des scènes et des dispositifs pour penser l'interterritorialité : les SCOTs, les pôles métropolitains, les différents contrats, pactes, etc. Il y a une vraie responsabilité à accompagner, montrer l'intérêt de ces lieux de débats. Il s'agit aussi de s'adapter à une logique de projets de plus en plus prédominante qui favorisent des alliances de territoires différentes selon les projets et les thématiques. Il faut donc privilégier une forme de souplesse et peut-être inventer de nouveaux outils.

Rentrer par les problématiques des territoires

Selon Olivier Bouba-Olga, pour mieux agir sur les territoires, il faut peut-être laisser de côté les modèles génériques et rentrer par les problèmes socio-économiques des territoires. A titre d'illustration, la problématique du recrutement des entreprises est un sujet essentiel aujourd'hui. Les marchés du travail restent très locaux, il y a donc un réel enjeu à mettre en œuvre des poli-

tiques territoriales à ce sujet. Il s'agit d'identifier les problèmes spécifiques à chaque territoire en travaillant de façon décloisonnée car pour traiter l'emploi il faut mettre en adéquation les formations, les logements, les transports, etc.

Expérimenter sans généraliser

L'expérimentation de démarches de progrès économique et social doit être encouragée mais l'expérimentation, elle, ne doit pas forcément être généralisée. Il faudrait plutôt donner à voir, à l'échelle nationale, ces expérimentations aux territoires et leur laisser l'option de s'en saisir ou de s'en inspirer selon leurs propres problématiques. Cette façon de faire prendrait plus acte du fait territorial.

Coopérer davantage

Il convient de faire évoluer les représentations des acteurs des territoires en passant d'une vision de concurrence territoriale à une perception d'interdépendance et de coopération territoriale.

S'emparer de nouveaux sujets

Nous sommes aujourd'hui dans un contexte de changement et de transition qui nous amène vers d'autres modèles de développement. Cette actualité invite, selon Magali Talandier, à aller au-delà d'autres sujets tels que les migrations, la transition numérique, le changement climatique, les contestations sociales, etc. Autant de thèmes dont il faut se saisir pour avancer et dépasser d'autres débats, déjà anciens, de l'aménagement du territoire, tels que l'importance de l'interterritorialité.

Être prudent sur l'utilisation des données

L'utilisation des données quantitatives est aujourd'hui indispensable mais Olivier Bouba Olga invite à la prudence quant aux données à disposition qui sont parfois très insuffisantes. Il faut être vigilant quant à l'extrapolation d'analyses qui se basent parfois sur très peu d'indicateurs.

Par ailleurs, il faut, aussi, parfois, changer nos lunettes d'observation. Magali Talandier invite à déconstruire les grilles d'analyse classiques pour proposer autre chose. Elle explore la notion de "capacités" qu'elle différencie en terme de consommation, d'exportation, d'intermédiation et d'un point de vue résidentiel. La logique d'intermédiation est oubliée de la lecture binaire faite par l'INSEE qui distingue la sphère productive et résidentielle. Alors que lorsqu'on met en évidence cette capacité d'intermédiation, cela permet d'approfondir l'analyse des complémentarités territoriales en voyant apparaître des fonctions possibles et stratégiques d'intermédiation pour les villes moyennes, pour des territoires de friche, qui ne sont pas de la relégation.

Pour aller plus loin...

Bouba-Olga (O) et Grosetti (M), 2018, « La mythologie CAME : comment s'en désintoxiquer ? »

Talandier (M), 2018, « Les systèmes territoriaux productivo-résidentiels »

Une ingénierie métropolitaine au service des territoires

Les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne ont constitué en 2010 un réseau d'ingénierie au service des territoires.

La présente publication est issue de cette collaboration originale au service des acteurs de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Directeur de la publication : Damien Caudron et Frédéric Bossard

Equipe projet : Lavinia Blanquet — 04 81 92 33 46 l.blanquet@urbalyon.org

Angèle Baleyrier, Vincent Couturier, Agnès Goux, Ludovic Meyer, Olivier Roussel, Emmanuel

Thimonier-Rouzet, Angélique Tholoniat-Franchise

Infographie : Agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne

Crédit photo : Angèle Baleyrier



Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise
Tour Part-Dieu 129, rue Servient
69326 Lyon Cedex 03
Tel. 04 81 92 33 00
Télécopie. 04 81 92 33 10
www.urbalyon.org



Agence d'urbanisme de la région stéphanoise
46 rue de la Télématique
CS 40801 - 42952 Saint-Etienne cedex 1
Tel. 04 77 92 84 00
Télécopie. 04 77 92 84 09
www.epures.com