

## Quels enjeux du développement économique des territoires pour les régions de tradition industrielle ?

### *What Issues for the Traditionally Industrial Areas Arise from Territorial Economic Development?*

D. Paris<sup>1</sup>

*La mise en perspective de l'évolution des territoires industriels depuis trente ans conduit à définir le développement comme un processus de transformation structurelle, qualitative, impulsée par le moteur économique, mais qui concerne l'ensemble des structures économiques, sociales, démographiques et culturelles du territoire. A partir des années quatre-vingts, l'émergence du concept de métropolisation représente une rupture de fond dans l'analyse.*

*Concernant la mutation des anciennes régions industrielles, l'expérience lilloise en matière de réflexion stratégique sur le développement du territoire offre un exemple pertinent pour illustrer le propos. Il apparaît notamment qu'une approche globale du développement s'impose, qui favorise les interactions systémiques, et où la créativité représente un enjeu majeur, en particulier dans les régions de tradition industrielle qui ont encore des difficultés à sortir du modèle social et culturel hérité du XIX<sup>ème</sup> siècle.*

*The relativization of the development of the industrial territories for thirty years has resulted in defining the development as a process of structural transformation, which is qualitative and impelled by the driving force of the economy, but which relates to all of the territory's economic, social, demographic and cultural structures. As from the Eighties, the emergence of the concept of metropolization has represented a fundamental break in the analysis.*

*Concerning the transformation of the former industrial areas, the Lille experience is illustrating the matter. It appears in particular that an overall development approach is required, which encourages systemic interaction, and where creativity is a major issue, especially in the traditionally industrial areas that are still finding it hard to extract themselves from the social and cultural model inherited from the nineteenth century.*

**Mots-clés :** Développement économique, territoires, régions industrielles, métropolisation

*Keywords :* Economic development, territories, industrial areas, metropolization

<sup>1</sup> Professeur d'Aménagement-Urbanisme à l'Université de Lille 1, Directeur du laboratoire T.V.E.S., Territoires, Villes, Environnement & Société, Président du Conseil de Développement de Lille Métropole.

## 1. Mise en perspective de la question du développement du territoire depuis trente ans

Pour les territoires, l'impératif du développement économique rend compte de la nécessité d'une part de **créer de la richesse**, et d'autre part **des emplois**. Inutile ici de rappeler la distinction classique entre croissance et développement en économie. Appliquée aux territoires, cette distinction conduit à définir **le développement comme un processus de transformation structurelle**, de mutation qualitative, impulsée par le moteur économique, mais qui concerne l'ensemble des structures économiques, sociales, démographiques et culturelles du territoire. Ainsi, au XIX<sup>ème</sup> siècle, la croissance industrielle a assuré ici, en Wallonie, comme dans le Nord-Pas de Calais voisin, le développement d'un vaste territoire urbanisé avec un modèle culturel spécifique fondé sur un système social organisé autour de l'industrie. Ce modèle s'est prolongé à travers un XX<sup>ème</sup> siècle tardif, jusqu'aux craquements structurels des années 1970.

En parallèle, un modèle fordiste se met en place qui se décline également en matière d'aménagement du territoire. Par exemple, en France, la politique dite de « décentralisation industrielle » des années 1950 à la fin des années 1970, accompagne un processus de division spatiale des fonctions de production entre lieux de conception, qui se localisaient principalement en région parisienne, et lieux de production, là où existait de la demande sur le marché du travail pour des activités industrielles de montage, ainsi les régions rurales de l'ouest de la France. La perspective était de maintenir sur place des actifs. La politique dite « de conversion » des années 1960-1980 s'inscrit dans la même logique au profit des bassins industriels en crise. En France comme en Wallonie, des leviers identiques sont sollicités : création de zones industrielles (zoning), recherche d'investissements internationalement mobiles...

A partir des années 1980, la métropolisation s'impose,

un peu partout en Europe, comme paradigme du développement des territoires : un modèle de développement fondé sur des pôles urbains dynamiques qui concentrent les ressources du développement, et peuvent jouer un rôle d'animation sur un territoire élargi, une aire de métropolisation qui tend à élargir la base géographique du développement local. François Ascher, dans *Métapolis*<sup>2</sup>, rend compte de la complexité de l'organisation de ces vastes espaces métropolitains. La métropolisation peut aussi être vue comme un processus d'intégration de métropoles en réseau, au sein d'un « réseau-monde », d'une économie d'archipel<sup>3</sup> (P.Veltz), ainsi que le décrit Saskia Sassen<sup>4</sup>.

Ainsi à Lille, c'est le **temps de la « bifurcation métropolitaine**<sup>5</sup>» (Paris et Stevens, 2000), qui correspond à un moment où le territoire commence à connaître une recomposition de ses structures économiques, sociales et culturelles. La bifurcation correspond au moment où les acteurs du territoire se sont approprié le nouveau modèle de développement, qui se substitue alors à l'ancien dans les représentations collectives du territoire, ce qui génère un nouveau modèle culturel pour l'action. De fait, ce modèle commence à s'imposer : les structures économiques se modifient.

Certes, dans une région comme le Nord-Pas-de-Calais, cette transformation s'est trouvée amplifiée par l'impact du déclin de certains secteurs de l'industrie traditionnelle, mais elle correspond cependant à des transformations effectives. L'évolution vers les textiles techniques, la puissance de la V.A.D., la constitution des grandes entreprises de distribution (un modèle aujourd'hui remis en cause) issu du capitalisme textile, etc.... ne datent pas d'hier. Elles sont même antérieures à la période que nous identifions comme correspondant à celle de la « bifurcation métropolitaine », mais c'est à ce moment que l'ensemble de ces mutations prend sens au sein d'un projet issu de l'intelligence collective du territoire, celle de ses acteurs, et dans le cadre d'un processus actif de développement : le projet métropolitain d'une part (à Lille symbolisé par

2 Asher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*. Editions O.Jacob, Paris, 347p.

3 Veltz, 1997, *Mondialisation, villes et territoires ; l'économie d'archipel*. Paris, P.U.F., 262p.

4 Sassen, S., 1991, *The global City : New York, London, Tokyo*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press

5 Paris D. et Stevens J.F., 2000, *Lille et sa Région urbaine ; la Bifurcation métropolitaine.*, L'Harmattan, coll.métropole 2000, 265p.



*L'industrie textile, une activité traditionnelle en mutation, identifiée aujourd'hui comme support de développement économique*  
PHOTO : MAX LEROUGE, LMCU

Euralille) et le processus de métropolisation de l'autre. La candidature olympique au milieu des années 1990, la capitale européenne de la culture en 2004 ont été des événements à forte portée symbolique, par la confiance qu'ils ont redonnée aux acteurs locaux du développement et le renforcement de la cohésion qu'ils ont permis entre ceux-ci.

Il nous semble que la Wallonie, dans les années 1980-1990, ne s'est pas saisie pleinement de ce modèle de développement.

La profonde et **brutale crise actuelle** souligne le changement de paradigme qui appelle, aujourd'hui, à un retour aux valeurs fondamentales de l'économie, une économie qui crée de la richesse, plus qu'elle ne spéculé sur l'enrichissement.

Dans ce contexte, les acteurs publics, l'union européen-

ne, les états, les régions, les acteurs locaux, retrouvent leur légitimité, jusque là contestée, par certains, pour qui l'action publique devait se limiter au minimum. Le changement de paradigme concerne aussi ce retour à la régulation publique, qui ne se substitue pas au marché, mais l'encadre plus efficacement.

A ces conditions, la crise actuelle représente peut-être aussi une opportunité, celle de refonder une économie « vraie », celle qui produit de la richesse, de la valeur. Notamment, au niveau local, les agglomérations bénéficiant d'un tissu économique diversifié, fondé sur une réelle culture de l'activité économique, peuvent peut-être se repositionner si elles capitalisent sur leur potentiel de créativité. Cela suppose de mettre en place une « économie des réseaux et des partenariats », de rassembler la diversité et ainsi de promouvoir une intelligence collective.

Plusieurs questions peuvent ainsi être posées :

- quel(s) type(s) de développement économique faut-il promouvoir ?
- quelles sont les contraintes qui s'imposent à ce développement ?
- selon quelle déclinaison territoriale, quels modes d'organisation spatiale (polarisation du développement versus diffusion spatiale) ?

## 2. De nouveaux enjeux

Un enjeu majeur s'impose aujourd'hui. Le **développement doit être durable**, à l'opposé du modèle prédateur issu du XIX<sup>ème</sup> siècle, dont il faut notamment aujourd'hui gérer l'héritage (friches polluées). En soi, c'est sans aucun doute un élément stratégique pour l'avenir. Les territoires qui sauront le mieux s'emparer de cette dimension bénéficieront plus tard d'avantages comparatifs. La question est posée aujourd'hui du passage à une échelle supérieure, à un **rehaussement des objectifs** en nous interrogeant sur ce que cela entraîne comme **conséquences pour les activités économiques et les entreprises**, par exemple en ce qui concerne la question de la localisation des activités, de leur relation au système de transport, de l'optimisation de l'utilisation du foncier économique (densité d'occupation des parcs d'activité), de conception durable des nouveaux parcs et de remise à niveau des anciens, etc... Quelles contraintes nouvelles peut créer le rehaussement des objectifs du développement durable ? Jusque quel niveau d'acceptation pour les entreprises, qui ont aussi leurs contraintes dans le cadre d'une économie globalisée ? Mais la nécessité d'ancrer l'économie d'une région comme la Wallonie dans le paradigme du développement durable est aussi source de nouvelles opportunités, notamment en matière de valorisation de nouvelles filières liées aux éco-activités.

L'interrogation sur le modèle de développement concerne aussi son rapport au territoire : faut-il prioritairement promouvoir un développement **exogène**, avec l'objectif de faire venir de nouvelles entreprises dans le cadre d'une économie internationale qui met les territoires européens en concurrence ? Il s'agit alors de mobiliser le registre de l'attractivité. Faut-il plutôt jouer la carte du **développement endogène** reposant sur la capacité du tissu local à faire émerger des projets économiques ?

Les deux voies sont en fait complémentaires. La première s'articule à la question de l'attractivité, la seconde à la capacité d'un territoire à faire émerger des entreprises performantes.

En ce qui concerne les politiques publiques de développement économique, il semble nécessaire de passer d'un raisonnement en filières à un raisonnement en **clusters ou en grappe** ?

A Lille : au-delà de filières « classiques » (textile, distribution, transport-logistique, agro-alimentaire) déjà identifiées comme des supports du développement économique, la stratégie métropolitaine de LMCU a identifié des **secteurs émergents** : information-communication, biologie-santé, image-culture-média, qui représentent parmi les secteurs les plus emblématiques de ce qu'est aujourd'hui une économie métropolitaine dans les grandes villes européennes. Ces activités **s'organisent plus en clusters (germination des initiatives)** qu'en filières : grappes d'entreprises et multiplication d'acteurs qui gravitent autour d'équipements, de lieux (ex : pôle image de Tourcoing) intégrés à des grands projets urbains (Eurasanté au sud de Lille, Euratechnologie, zone de l'Union (pôle image et textiles non tissés)). On voit donc la triangulation entre stratégie locale de développement économique, mise en œuvre d'un grand projet urbain et gouvernance.

En France, au niveau national, la politique des **pôles de compétitivité** a été mise en place dans le cadre d'une politique nationale initiée par la DATAR/DIACT. En région parisienne, à Toulouse, Lyon Grenoble autour de secteurs d'activités hautement stratégiques pour la compétitivité de l'économie nationale (Aéronautique, nanotechnologies...) on retrouve les quelques pôles de dimension mondiale. Dans le Nord, I-Trans, est un pôle porté par un binôme Valenciennes-Lille. Ces pôles ont permis d'introduire une dynamique de gouvernance autour d'activités clefs pour le développement métropolitain.

En Europe, un enjeu essentiel est aujourd'hui de répondre aux objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière **d'innovation et de recherche développement**. Le développement de la recherche et de l'enseignement supérieur représente ainsi un élément structurant clef pour l'avenir des territoires, notamment là où existe un retard structurel.

La réflexion sur le développement économique des territoires ne doit plus faire l'impasse sur les éléments constitutifs de l'économie présentielle ou résidentielle. Les travaux de Laurent Davezies<sup>6</sup> ont, sur ce point, été décisifs. Le commerce, les activités liées au tourisme retrouvent ainsi une légitimité théorique dans la question du développement par leur rôle dans la captation de revenus au profit du territoire.

Par ailleurs, le commerce représente bien entendu un enjeu essentiel pour le bon fonctionnement d'un système urbain. Il remplit des fonctions de service et de distribution aux habitants. Il est le support des centralités urbaines et des pôles de proximité. Par ailleurs, de longue date, des polarités commerciales se sont développées en périphérie des agglomérations, le plus souvent autour des établissements de la grande distribution (c'est particulièrement vrai en France, mais le modèle

est aujourd'hui en train de s'essouffler). Aujourd'hui, la question est posée du renforcement des centralités commerciales dans leur articulation aux projets urbains (ce fut aussi une fonction d'Euralille, qui en son temps, a marqué le retour de la grande distribution en cœur d'agglomération). Aujourd'hui, de nouveaux comportements génèrent une mutation des formes mêmes de la distribution.

Le développement de l'activité touristique contribue aussi au renforcement de l'attractivité du territoire par la production d'une image renouvelée

Une réflexion spécifique concerne la filière logistique. La logistique est aussi une activité créatrice de valeur et peut aussi dans certain cas être liée à la présence de sièges sociaux. La fragilisation de cette fonction peut ainsi constituer un risque quant au maintien de certaines



Les parcs dédiés, comme ici Eurasanté, ont le mérite d'une forte visibilité». Photo : Nathalie Van Parys, LMCU

1 Davezies L., 2008, *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses. La République des idées, Seuil* 109p.



fonctions supérieures. D'une façon générale, la question du développement économique est, dès lors que l'on envisage la question de la localisation des entreprises, totalement liée à la réflexion sur les transports. Si la logistique, en soi, constitue une filière, toutes les activités sont confrontées à une nécessité d'organisation logistique. Ces sujets constituent des points essentiels pour la compétitivité des territoires.

La question du développement économique vient se confronter à celle du foncier. Le développement économique est consommateur d'espace. Une **mobilisation dynamique du foncier** est nécessaire pour accompagner le développement économique, mais cela doit être fait de façon rationnelle : le foncier devient un bien rare et coûteux à aménager, dès lors que l'on se fixe des limites par rapport au foncier agricole. Il convient ainsi d'optimiser la mise en œuvre des zones d'activité en termes de surface opérationnelle, notamment en matière de **densité d'occupation**. La question de la **qualité paysagère et environnementale** des parcs s'impose aujourd'hui avec force dans l'aménagement. La réflexion sur la **durabilité** doit être approfondie en ce qui concerne la desserte des sites économiques par les transports publics, quand cela est possible – ce n'est pas toujours le cas. Dans une région comme la Wallonie, la question du recyclage foncier dans le tissu existant est également posée. Il y a ici aussi bien des opportunités que des contraintes en termes de coûts de traitement des friches. Le recyclage favorise en fait la mixité fonctionnelle.

La question de l'**offre** immobilière de **bureaux** peut être appréhendée à travers différents critères :

- maintenir des pôles à forte **visibilité**
- mobiliser l'immobilier de bureau au profit du **renouvellement urbain** et savoir insérer les bureaux dans un tissu urbain diversifié assurant la **mixité fonctionnelle**.
- Définir les projets les plus significatifs en fonction des conditions d'**accessibilité par les transports publics** (logique de développement durable)
- intégrer une nécessaire réflexion sur la densité des programmes (logique de rentabilité et de développement durable).

Selon ces critères, le modèle du parc tertiaire périphérique des années 1980 n'est peut-être plus aujourd'hui le

modèle le plus adapté.

La question est également posée de la définition de **parcs dédiés**. Ils ont le mérite d'une forte lisibilité. A Lille, le succès d'Eurasanté plaide pour ce type d'approche. Mais le secteur de la santé n'est-il pas, de ce point de vue, spécifique ? Les difficultés pour maintenir ce principe dans un autre parc lillois, à la Haute Borne, à côté du campus scientifique de Villeneuve d'Ascq, interpellent en effet.

Mais toute l'activité économique n'a pas cette vocation démonstrative. L'essentiel de l'économie réelle se diffuse dans le tissu urbain au profit d'une **mixité fonctionnelle** qui conforte l'équilibre de ce tissu.

### 3. L'expérience lilloise en matière de réflexion stratégique sur le développement du territoire

Nous proposons ici un éclairage issu des travaux du Conseil de développement de Lille Métropole, qui rassemble la société civile locale. Il vient de plancher, en février 2009, devant Lille Métropole dans le cadre de l'élaboration du Plan Métropolitain de Développement économique, déclinaison locale du Schéma Régional de Développement économique.

Il a rappelé d'abord quelques **principes essentiels**, qui valent certainement pour d'autres territoires :

- Un Plan métropolitain de Développement n'a de sens qu'au service de l'**Homme** : à la fois acteur du développement, consommateur, citoyen.
- Il se fait au service de, et **avec l'entreprise**, lieu de mise en œuvre et d'expression collective des savoirs pour la production de richesse.
- Il s'inscrit dans le prolongement d'une **ambition commune**, d'un projet de développement partagé, donnant de la perspective et du sens au rôle de chacun, qu'il soit institution, organisation, entreprise et individu.
- Il doit valoriser une économie totalement **transverse**, décroisée, multisectorielle...
- ... Une économie **créatrice de valeur ajoutée** pour le territoire, captant, valorisant et émettant les flux de biens, d'informations, de personnes, au bénéfice à la fois de l'emploi et du pouvoir d'achat et

de la qualité de vie des habitants, de l'investissement dans les entreprises, et du développement de moyens pour les collectivités locales et la qualité des services publics...

- ... Une économie totalement nourrie par la **culture de l'innovation**, venant soit de la recherche scientifique ou technologique, soit de l'anticipation sur les futurs usages...
- ...Une économie à la fois dynamisée et **nourrie par l'interdépendance des activités**, créatrices, transformatrices, donneurs d'ordre, de produits manufacturés, de commerces et de services, ouverte et en lien avec le monde et ses marchés.

Trois de ses grandes conclusions sont :

1. **Donner de la perspective, de la finalité, du sens au projet de développement économique :**  
Quel développement souhaite-t-on organiser ?  
Quelle vision pour quelles ambitions ? Pour qui ?  
Quels moyens veut-on se donner ?

## Conclusion

A n'en pas douter, ces propositions dépassent leur cadre local, et peuvent s'appliquer à bien d'autres territoires en Europe, notamment la Wallonie. Ils nous permettent par ailleurs d'élargir la réflexion. Notamment la question du développement doit aujourd'hui être appréhendée de façon élargie, et pas seulement par le seul prisme des activités économiques. Une approche globale du développement s'impose, qui favorise les interactions systémiques. Dans ce contexte, la créativité représente un enjeu majeur, en particulier dans les régions de tradition industrielle qui ont encore des difficultés à sortir du modèle social et culturel hérité du XIX<sup>ème</sup> siècle. Il s'agit là d'un ressort essentiel du développement local, qui mobilise des sujets comme la qualification des individus ou leur capacité d'initiative. Ceci doit conduire à

2. **Assumer le fait que l'économie de la connaissance représente un levier fondamental du développement des territoires**

C'est faire en sorte que l'information rare devienne un « matériau » réinjectable dans tous les secteurs d'activité existants. Mais l'innovation peut aussi passer par le caractère solidaire des initiatives locales. Seuls les territoires, qui se donneront les moyens d'évoluer, de s'adapter et d'innover, pourront prétendre tirer les fruits du changement d'époque qui se profile.

3. **Nécessité de renforcer la gouvernance économique :**

Prévoir au moment du choix des actions, les modes opératoires nécessaires à la mise en œuvre du PMDE, pour passer du projet à la réalité concrète en évitant les préconisations incantatoires.

Cette gouvernance passe aussi par l'installation d'une culture de l'évaluation partagée et la mise en place de processus adaptés.

privilégier les convergences entre culture, science, technologie, économie et esprit d'entreprise. Dans le cadre d'une gouvernance renouvelée des territoires, la mise en œuvre d'une stratégie de développement suppose une vision partagée entre les acteurs, un corpus commun de références pour les acteurs et les habitants, ce qui rend nécessaire le débat citoyen dans le processus de mise en œuvre.