

En détail
SYNTHÈSE

Territoires industriels : faire dialoguer fonction économique, capital social et héritage matériel

Mai 2018

L'accueil d'industries sur un territoire oriente nécessairement la nature du développement économique local. Mais il influence également l'organisation de l'espace, les formes urbaines, le paysage, les caractéristiques socioéconomiques de la population résidente et de passage ainsi que les liens spécifiques aux autres territoires à différentes échelles (approvisionnement, sous-traitance, débouchés). L'industrie, qui regroupe 12,5% de l'emploi national en 2014, est présente dans l'ensemble de la France et dans tous les types de territoires, des plus urbains aux moins denses. Au moment où plusieurs mutations (connectivité, automatisation, robotisation, intelligence artificielle) traversent le secteur industriel, il est opportun de porter un nouveau regard sur les territoires industriels qui fasse dialoguer leur fonction économique, leur capital social et leur héritage matériel.

L'industrie : des politiques d'aménagement du territoire à l'innovation

Commissariats à l'industrialisation et au développement économique, pôles de conversion, systèmes productifs locaux, pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, pôles d'excellence rurale, contrats de site ou encore contrats de redynamisation de sites de défense... Dès les années 1960, les dispositifs d'aménagement du territoire impulsés par l'Etat se sont succédé pour soutenir le développement ou la reconversion des industries en France. La fin des années 2000 marque un tournant avec la crise des subprimes à partir de 2008 et celle de la dette de la zone euro à partir de 2010. Durant ces crises, la France connaît plusieurs cas de fermetures d'usines privilégiant une localisation à l'étranger. Les conséquences sont directes et visibles sur les territoires concernés pour les familles touchées par les licenciements mais également sur le commerce et plus largement sur le tissu économique élargi (sous-traitants, transporteurs, fournisseurs, etc.). Ces fermetures ont un fort retentissement médiatique et politique. Plusieurs travaux de recherche ont depuis montré que la baisse de l'emploi industriel en France résulte moins des délocalisations que d'une combinaison de facteurs : défaut de coopération au sein des filières, concurrence par les coûts salariaux, hausse de la productivité du travail industriel et évolution de la demande intérieure, externalisation des activités tertiaires, choix de spécialisation industrielle. Après les crises, sous l'influence des politiques européennes appuyées sur les travaux d'économistes tels que Paul Krugman, Philip Cooke et Björn Asheim, ou encore Dominique Foray, l'industrie devient un des objets des politiques d'innovation qui font du savoir un facteur de production au même titre que le capital et le travail. L'innovation doit permettre la montée en gamme des productions ou l'émergence de nouvelles activités face à la concurrence internationale des pays à bas coûts. La France s'inscrit dans cette perspective en lançant fin 2008 le Grand emprunt et le Programme d'investissements d'avenir qui comprend un axe dédié aux filières industrielles, en 2012 le pacte pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, en 2013 la French Tech et, en 2017, la French Fab dont l'objectif est spécifiquement de fédérer des entreprises de toutes tailles autour des valeurs communes de l'industrie du futur.

Les mutations de la relation entre industries et territoires

Au-delà de l'évolution des politiques relatives à l'industrie, ce sont de multiples mutations qui traversent le lien entre industries et territoires :

- la transition numérique, qui peut à la fois profiter à tous les territoires et créer des effets de polarisation ;
- l'industrie 4.0 (1), qui est appréhendée comme une opportunité pour les territoires en termes de relocalisation d'activités ou de renaissance de l'artisanat industriel car elle donnerait aux petites structures une plus grande viabilité ;
- la montée de la participation citoyenne, qui se traduit par la volonté des consommateurs de contribuer à la définition des produits et le raccourcissement des chaînes de production avec le développement des fablabs ;
- les questions environnementales, qui s'imposent aux décideurs, tant par les contraintes en matière de production ou d'édiction de normes qu'elles peuvent porter, que par le renouvellement technologique et industriel qu'elles engendrent comme l'illustre l'écologie industrielle.

Ces mutations invitent à réinterroger le passé et à anticiper l'avenir en considérant l'impact de l'industrie sur les territoires dans sa globalité, c'est-à-dire d'un point de vue économique, social et environnemental. Renouveler le regard sur les territoires industriels invite donc à articuler leur fonction économique à leur capital social, c'est-à-dire aux réseaux d'acteurs inscrits dans des logiques collectives, et à leur héritage matériel, c'est-à-dire aux traces physiques laissées par l'activité industrielle. L'articulation de ces trois dimensions explique le rebond de nombre de territoires industriels qui ont orienté leurs savoir-faire historiques sur des marchés de niche ou les créneaux du luxe et/ou organisé des relations de coopération entre acteurs de la même filière. On peut à ce titre citer la lunetterie dans le Jura, l'horlogerie dans l'ancienne région Franche-Comté, le parfum et la cosmétique en Eure-et-Loir ou encore la plaisance et la construction navale sur les littoraux atlantique et méditerranéen.

Un capital social et un héritage matériel à valoriser

Le capital social des territoires industriels réside dans leurs ressources humaines, la production de connaissances et de savoirs, la capacité des acteurs à les combiner et la capacité du territoire à favoriser un climat de confiance et les dynamiques collaboratives. Les performances des entreprises, leur capacité de développement et de rebond dépendent très largement des ressources offertes par les territoires. Symétriquement, c'est de la capacité des territoires à produire des « ressources spécifiques » (2) propres à répondre à des problèmes productifs inédits que naît leur attractivité pour les firmes (3). Ainsi, les ressources immatérielles liées à la proximité des acteurs à l'échelle d'un territoire constituent un véritable atout. Quoiqu'ayant pour origine des relations sociales non marchandes, ces ressources spécifiques des territoires participent à leur performance économique (4). *In fine*,

les territoires améliorent leur attractivité vis-à-vis des industries et leur résilience vis-à-vis des chocs. Le capital social d'un territoire apporte confiance et sécurité et, condition essentielle de pérennité, permet d'innover et de réadapter sans cesse les avantages initiaux aux normes économiques globales.

Dans de nombreux territoires, l'industrie a constitué le point nodal autour duquel se sont développées les activités de commerce et de services, les transports, l'habitat, etc. Il en découle des formes urbaines et un paysage singuliers, ainsi que des liens spécifiques aux autres territoires à différentes échelles (approvisionnement, sous-traitance, etc.). Dès lors, si l'industrie décline, le territoire est désorganisé, non seulement d'un point de vue économique mais également sociétal, urbanistique et paysager. Les friches industrielles sont les traductions concrètes les plus marquantes de la désindustrialisation. De nombreuses stratégies de patrimonialisation ont été mises en place sur des friches industrielles par exemple dans la vallée de l'Emscher en Allemagne et dans le bassin minier dans l'ancienne région Nord - Pas-de-Calais. Au-delà des débats relatifs à leurs résultats en termes de création d'emplois et de valeur, ces stratégies de patrimonialisation portent le risque - identique d'ailleurs dans le cas de démolitions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville - de créer une rupture avec le passé, symboliquement traumatisante pour les habitants. Les territoires industriels se caractérisent également souvent par des environnements naturels dégradés, avec par exemple des risques de glissement de terrain, des pollutions des sols, de l'air et de l'eau. Ces dégradations sur des territoires accueillant majoritairement des populations ouvrières sont souvent révélatrices des inégalités environnementales de santé ou de l'intériorisation et de la banalisation des nocivités (5). Parmi elles, la pollution des sols demeure une problématique environnementale encore peu étudiée et peu mise à l'agenda, notamment en raison de son « invisibilité ».

Vers une responsabilité territoriale des entreprises

Cette approche globale des territoires industriels et, plus généralement, du lien entre industries et territoires, invite naturellement à (re)questionner l'action publique, en passant de politiques fondées sur « ce que le territoire peut et doit faire pour favoriser l'accueil et le développement des entreprises » (6) à ce que les entreprises peuvent ou doivent faire pour favoriser le développement des territoires.

La responsabilité sociale des entreprises (RSE), promue dès 2001 par l'Union européenne et soutenue par la France à travers une succession de textes (7), introduit dans ce sens une nouvelle orientation en visant l'intégration volontaire, par les entreprises, de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et à leurs relations avec leurs parties prenantes, à la fois internes (dirigeants, salariés ou encore actionnaires) et externes (fournisseurs, sous-traitants, habitants-consommateurs, puissance publique) (8). Paradoxalement, alors que les entreprises et les territoires, et leurs développements réciproques, sont intimement liés, l'approche territoriale de la RSE est peu explicite. Une entreprise peut d'ailleurs développer une politique RSE solide sans articulation avec son territoire. Ces constats invitent à développer la notion de responsabilité territoriale des entreprises (RTE) qui pourrait être définie comme l'intégration volontaire par une entreprise

de préoccupations territoriales qui vont au-delà d'une approche sociale et environnementale de son activité, dans une logique gagnant-gagnant entre l'entreprise et son territoire d'implantation ou d'activité. Elle renvoie à une réflexion sur l'impact, positif ou négatif, de l'activité de l'entreprise sur le territoire et sur les complémentarités entre entreprises et territoires. Elle considère chaque entreprise comme une des actrices de son territoire.

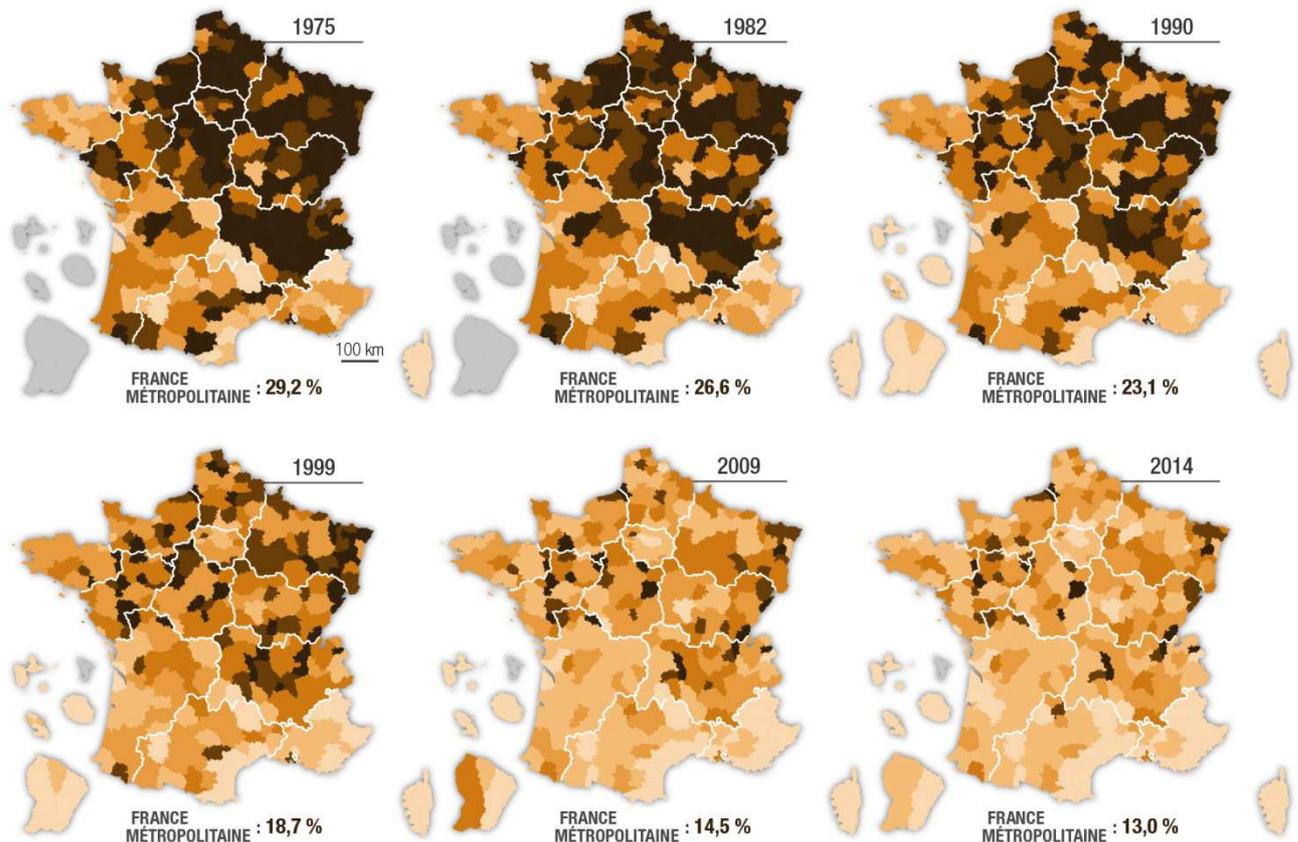
La RTE est une préoccupation croissante des chefs d'entreprise qui comprennent aujourd'hui, d'une part, que leur activité économique est soumise à des jugements qui ne sont pas seulement d'ordre économique ni même du registre de la simple efficacité technico-scientifique et, d'autre part, que l'exigence de développement durable s'impose à eux. Il apparaît également de plus en plus clairement que si l'entreprise veut trouver des externalités dont elle ne peut se passer sur son territoire d'implantation, elle doit participer à son bon fonctionnement. De plus, les entreprises ne peuvent prendre le risque d'être exclusivement associées au renforcement des territoires les plus économiquement dynamiques au regard d'un environnement plus large aux perspectives dégradées.

Le développement de la RTE induit nécessairement un renouvellement des modes d'élaboration des politiques publiques, fondé sur une co-construction entre l'Etat, les acteurs économiques et les collectivités territoriales. Une approche globale doit permettre d'outiller la mesure de l'empreinte territoriale des entreprises, de définir un référentiel partagé de la RTE, de mettre en place des plateformes territoriales d'accompagnement technique des PME-TPE ou de renforcer les plateformes existantes et de soutenir et faciliter toute action volontaire des chefs d'entreprise en faveur de la cohésion des territoires. Sur ce dernier point, la RTE trouve, par exemple, des traductions concrètes dans la gestion territoriale des emplois et des compétences, la contribution des entreprises à des parcours de formation locaux leur assurant une main d'œuvre qualifiée et renforçant le capital social du territoire, le soutien aux incubateurs d'innovations des territoires (espaces de coworking, tiers lieux, fab labs), ou encore la mutualisation d'outils ou machines entre entreprises et acteurs locaux tels que les écoles ou les universités.

Les effets des crises de 2008 et 2010 sur les territoires industriels : le quart nord-est de la France particulièrement touché

De 2009 à 2014, plus de huit zones d'emploi sur dix ont connu une baisse de l'emploi industriel. Les zones d'emploi les plus concernées se situent principalement au Nord et à l'Est de la France. Elles accueillent des activités relatives à la fabrication de produits métalliques (vallée de l'Arve, vallée de la Bresle, Charleville-Mézières), à l'industrie du verre (Saint Omer), la fabrication plastique/caoutchouc (Compiègne, Oyonnax), à l'industrie chimique (Compiègne) ou à l'industrie automobile (Belfort-Montbéliard). Ces zones abritent des emplois exposés (9) car connectés à l'économie mondiale, concourant à la production des biens et services échangeables par-delà les frontières, et en concurrence avec d'autres pays (10). L'« effet géographique », qui détermine dans quelle mesure les secteurs manufacturiers de la zone d'emploi se comportent globalement mieux ou moins bien qu'au niveau national, montre également les difficultés du quart nord-est de la France. Observable sur vingt-trois des cent-vingt zones d'emploi industriel, il est négatif dans treize zones d'emploi principalement situées dans le quart nord-est : dans les anciennes régions Picardie (Compiègne, Roissy-Sud-Picardie), Champagne-Ardenne (Reims, Charleville-Mézières et Troyes), Lorraine (Thionville, Épinal et Remiremont) et Nord-Pas-de-Calais (Roubaix-Tourcoing et Lens-Hénin). Au-delà de la diminution des emplois industriels, ces zones sont de plus concernées par des pertes dans d'autres secteurs. En effet, la chute de l'activité manufacturière réduit la demande de services, d'énergie ou de construction émanant de l'industrie. Entre 2008 et 2013, pour dix emplois industriels perdus, quatre sont supprimés dans les autres secteurs.

Depuis 1975, une baisse importante de l'emploi industriel, en particulier dans le Nord-Est de la France



Part des emplois au lieu de travail dans le secteur industriel parmi les 25-54 ans

En %, par zone d'emploi



POUR MIEUX COMPRENDRE

Depuis le recensement de 2006, des changements ont été introduits par rapport au questionnement du recensement de 1999 sur la population active.

Le nouveau recensement couvre mieux les situations mixtes ou intermédiaires, se situant aux frontières des trois grandes catégories structurant traditionnellement l'analyse du marché du travail : l'emploi, le chômage, l'inactivité ; telles que celles des étudiants exerçant un « petit boulot » ou des retraités continuant à avoir une activité professionnelle réduite.

Le concept d'emploi s'est sensiblement élargi.

En conséquence, afin de permettre l'utilisation sur l'ensemble des recensements en évolution, les séries sont restreintes à un champ sur lequel il y a peu de situations mixtes, celui des 25-54 ans.

- (1) Formulé par l'Association des constructeurs allemands de machines et équipements de production (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, VDMA) lors de la Foire de Hanovre 2013, ce concept vise à penser la combinaison de trois innovations - l'automatisation, l'internet des objets et l'intelligence artificielle - qui impacte la logique économique classique et les mécanismes de création de valeur qui la sous-tendent (Max Blanchet. Industrie 4.0 : nouvelle donne industrielle, nouveau modèle économique. Géoéconomie. Numéro 82. 2016 <https://www.cairn.info/revue-geoéconomie-2016-5-page-37.htm>).
- (2) Gabriel Colletis, Bernard Pecqueur. « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? » in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1993
- (3) La fabrique de l'industrie. *L'industrie jardinière du territoire ou comment les entreprises s'engagent dans le développement des compétences*. 2014 <http://www.la-fabrique.fr/fr/publication/l-industrie-jardiniere-du-territoire>
- (4) Valérie Angeon, Jean-Marc Callois. Capital social et dynamiques de développement territorial : l'exemple de deux territoires ruraux français. *Espaces et sociétés*. 2006. Numéro 124-125 <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2006-1-page-55.htm>
- (5) Cécile Ferrieux, Georges Gay, Christelle Morel Journel, Thomas Zanetti. Visibilité et invisibilité de la pollution des sols dans les territoires (post)industriels : de nouvelles perspectives sur la résilience et la justice environnementale ? Appel à contributions. *Géocarrefour*. Juin 2017 <http://journals.openedition.org/geocarrefour/10244>
- (6) Laurent Davezies. *La crise qui vient*. 2012
- (7) Loi relative aux Nouvelles régulations économiques (NRE), décret du 24 avril 2012 en application de l'article 225 de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, ordonnance n°2017-1180
- (8) Commission des communautés européennes. Livre vert *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*. Juillet 2001 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0366>
- (9) Le seuil retenu pour distinguer les emplois exposés des abrités est l'indice de Gini de l'activité la moins concentrée de l'industrie manufacturière « réparation et installation de machines et d'équipements ». Les secteurs ayant un indice de Gini supérieur ou égal à 0,25 sont considérés comme exposés. Lorsque la valeur de l'indice de Gini est inférieure à 0,25 les emplois du secteur sont abrités.
- (10) La fabrique de l'industrie. *Dynamique des emplois exposés et abrités en France*. 2016 <http://www.la-fabrique.fr/fr/publication/dynamique-des-emplois-en-france>

En savoir +

- ❖ Publication d'une fiche d'analyse de l'Observatoire des Territoires sur l'industrie dans les territoires français – Été 2018
- ❖ Publication du En détail - Les études *Regards croisés sur les territoires industriels* – rentrée 2018

Auteur(s)

Cécile Altaber, Annabelle Boutet (CGET)

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires, appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

cget
Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Serge Morvan

NOUS SUIVRE



www.cget.gouv.fr

20 avenue de Ségur, TSA 10717, 75334 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 85 58 60 00