

Quels enjeux d'avenir pour le Pays Basque ?

Groupe prospectif – rencontre autour de Jacques Godron le 22 juin 2009

Le Groupe Prospectif s'est réuni le 22 Juin 2009 à 17h30 autour de Jacques Godron, consultant en stratégie du développement des territoires.

L'objectif était d'engager un débat local sur les relations indissociables qui lient les moteurs de développement, le territoire et les entreprises. Il s'agissait de comprendre en quels termes se tissent ces liens, quels en sont les enjeux, tels qu'ils se posent aujourd'hui et qu'ils questionnent la performance et le positionnement stratégique du Pays Basque demain.

Trois questions structuraient l'échange :

- Faut-il craindre ou espérer de l'économie résidentielle ?
- Quels facteurs de réussite pour développer le tissu économique du Pays Basque ?
- Existe-t-il des opportunités de localisation d'activités économiques ? Comment le Pays Basque peut-il s'en saisir ?

Il s'agissait moins d'apporter des réponses, que de nourrir un débat en bénéficiant du regard distancié de Jacques Godron sur les « ferments » de notre territoire.

Jean-Jacques Lasserre et Jean-Baptiste Etcheto, respectivement présidents du Conseil des Elus et du Conseil de Développement du Pays Basque ont introduit en rappelant en quelle mesure le contexte actuel incertain (crise financière, crise des valeurs individuelles et collectives, crise écologique et énergétique...), nécessitait que le Pays Basque se dote d'une vision partagée dans laquelle le plus grand nombre puisse se reconnaître et se dote des outils de guidance adaptés.

1. Faut-il craindre ou espérer... ? Une invitation à changer de point de vue sur le territoire et sur l'économie résidentielle

Jacques Godron a invité le Groupe prospectif à faire évoluer son appréhension de l'économie résidentielle¹, pour mieux saisir les opportunités de réussite et de répartition des moteurs économiques.

1.1. Et si le tourisme devait être considéré comme une activité essentiellement productive ?

Au Pays Basque, le tourisme est plutôt considéré comme une activité résidentielle passive, *selon une logique de « cueillette »*. Selon Jacques Godron, le tourisme peut s'envisager comme une pure activité de production.

Considérer l'activité touristique comme une production économique, permet de poser différemment l'enjeu de son devenir, en s'interrogeant sur la pérennité à court, moyen et long terme de ses ressources. Des ressources en partie renouvelables, qui pour gagner en qualité et en pérennité doivent être ménagées, et gérées.

Ce type de production n'étant absolument pas antinomique du développement d'autres secteurs d'activités, de l'existence d'une armature commerciale, de services, privés et publics. Contrairement à d'autres activités productives, il permet justement le développement en synergies d'autres secteurs valorisant également les aménités du territoire (l'agroalimentaire, la glisse entre autres...)

¹ On entend généralement par économie résidentielle, un secteur du développement territorial qui repose sur la demande des revenus des agents qui y résident sans nécessairement y travailler, notamment les retraités.

1.2. Et si le modèle économique du Pays Basque était un modèle « d'adaptabilité » ?

Dans ce modèle, territoire et entreprises doivent entretenir des capacités à s'adapter, à « faire et défaire », et recomposer leurs combinaisons productives. Un territoire, pour être moderne et attractif, doit pouvoir offrir aux acteurs économiques cette « flexibilité ». Ce modèle territorial fonctionne sur des cycles courts et rapides. Il s'agit plus de reconvertir les hommes que les usines/les secteurs d'activités.

1.3. Et si pour fonctionner, ce modèle nécessitait une organisation et une gestion très ajustée, très rigoureuse mais négociée des espaces dédiés aux différents types de production ?

Le territoire ou l'adaptabilité prévaut (cf. modèle « Surf ») est un territoire où le « temps libre » est un déterminant. L'attractivité, état constaté, on opposera l'attraction entretenue et recherchée.

Sans une implication très forte du territoire et de ses institutions en terme de régulation, l'économie résidentielle donne lieu à des mises en tension plus souvent contre-productives que stimulantes (cherté du foncier, dégradation des ressources, effet de congestion, ségrégation sociale...). Le territoire devient alors illisible (« *il y a de tout, partout* »).

Aménager le territoire, avec entre autre souci donner une réponse adaptée au scénario économique souhaité par le territoire, devient dans ces conditions une nécessité.

Les besoins du modèle « surf » sont connus : la qualité du cadre de vie, des services publics nombreux et variés, des salaires élevés...et une organisation spatiale qui permet de concentrer les activités nuisantes pour optimiser les investissements traitant celles-ci (« *on ne mélange pas le préservé avec le dégradé sinon tout se dégrade* », densifier les activités sources de nuisances permet de mutualiser les services de compensation et de traitement).

C'est l'échelle de l'agglomération qui permet le mieux de « *combiner-recombiner les activités économiques. Les échanges, dans ce modèle, se font d'agglomération à agglomération, sans passer par « l'arrière-pays* ». Ainsi, ce modèle de développement économique et territorial correspond plus particulièrement au littoral. C'est pourquoi, Jacques Godron propose de réfléchir sur le positionnement et les fonctionnalités du retro-littoral et de la zone intermédiaire. Comment celui-ci fonctionne-t-il ? Avec quels principes de réciprocité souhaiterait-il fonctionner ?

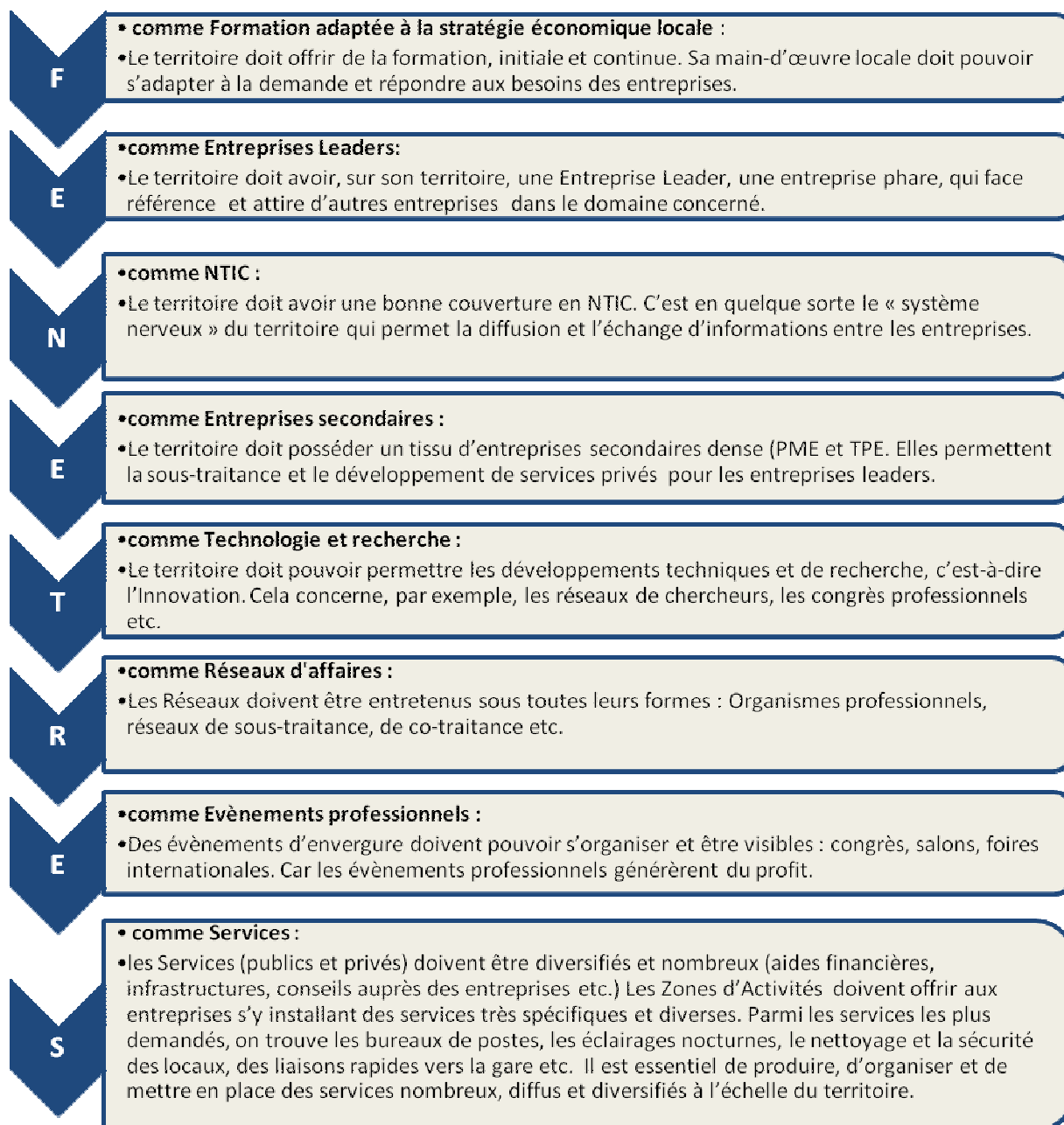
2. Les facteurs de réussite ? 4 axes à investir pour peser sur le développement

Jacques Godron a exposé les 8 carreaux (outil « *FENETRES²* ») qui selon lui sont nécessaires pour qu'un territoire soit à la fois attractif et compétitif économiquement. Ces « clés de réussites » s'inscrivent dans une « *pyramide* », qui représente, en définitive, une filière.

Chaque activité, pour constituer une filière, doit disposer des 8 carreaux exposés ci-après.

Un territoire doit idéalement disposer de plusieurs filières les plus complètes possibles. Mieux vaut avoir une cohérence dans les carreaux qu'une diversité d'entreprises qui ne s'articulent pas entre elles.

²Pour l'anecdote, il avait développé cette méthode lors d'une mission pour le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques en 2001 (élaboration d'une politique de développement et d'attractivité des Pyrénées Atlantiques).



Il est nécessaire pour un territoire d'accompagner la structuration des carreaux manquants aux filières déjà initiées, pour assurer la pérennité de l'activité.

Il est important de jouer sur les articulations de certains carreaux pour identifier des dénominateurs communs à plusieurs filières voire de disposer de filières qui soient cohérentes entre elles (et constituent des terreaux mutuels).

Il est idéal que ces articulations, ces coordinations se jouent sur le territoire dans des logiques de réseaux, de proximités, de services partagées. Ces interactions doivent se jouer à diverses échelles de territoire, depuis la zone d'activité jusqu'au grand territoire.

A l'échelle de la zone d'activité dédiée il s'agit d'offrir les conditions d'accueil spécifiquement adaptées au type d'activité que vise la zone (taille, secteur d'activité, commerce, service, etc.). A l'échelle du grand territoire il s'agit de disposer autant que possible d'entreprises complémentaires.

2.1. Axe 1 : Ecrire le scénario économique du Pays Basque

Le territoire : le terreau

Le territoire possède les ressources qui favorisent un développement endogène de l'économie. Les entreprises et les filières économiques ancrent dans ce « terreau fertile » leurs racines, et y puisent ce dont elles ont besoin (employés, localités stratégiques, services etc.) en retour, celui-ci prélève environs 50% du chiffre d'affaire produit (taux de prélèvements obligatoires).

Si la fertilité du terreau est adaptée, les entreprises en deviennent dépendantes. Plus elles s'implanteront durablement, moins grand sera le risque de les voir partir vers un autre territoire plus attractif. Selon Jacques Godron, le territoire doit être aménagé de manière plus efficace pour que cette interdépendance soit la plus bénéfique possible pour le développement.

Les atouts du Pays Basque : des ressources « indélocalisables »... reste à écrire et partager le scénario.

Les grandes lignes de ce scénario sont depuis longtemps inscrites et lisibles dans la stratégie des acteurs économiques, dans le programme d'action du Contrat territorial Pays Basque... Est-il partagé par tous les acteurs, en particulier les différentes strates institutionnelles ? Faut-il le préciser d'avantage ?

C'est en regard de ce scénario que les questions d'aménagement du territoire seront à réinterroger.

2.2. Axe 2 : Jouer la pluralité des activités et hiérarchiser l'offre

Le scénario conditionne les portefeuilles d'activités dont le territoire doit se doter.

Le Pays Basque doit se doter de divers portefeuilles, à la hauteur de ses ambitions. Cette ambition est-elle connue ? Cette ambition est-elle lisible ?

La synergie économique sur un territoire, vient simultanément des interactions entre les entreprises d'un même territoire, des interactions des entreprises avec d'autres territoires, et enfin des interactions entre territoires. Quel que soit le contexte, la coopération renforce la compétitivité, via la motivation extrinsèque (« *logique de coopération* ») et globalement la performance collective est accrue.

➤ Le portefeuille d'activités :

Le Pays Basque est-il bien doté ? Les activités sont-elles complémentaires ? Existence ou ambition d'élaborer un schéma territorial de parc ?

➤ Portefeuille de zones d'activités :

Pour réduire la concurrence (foncière) interne au territoire, la dispersion des énergies et le gaspillage foncier, il faut offrir une diversité de zones dont les spécificités sont pensées, organisées, construites, connues et rendues lisibles. Les zones devront être orientées sur certains secteurs d'activités spécifiques (commercial, bureaux, services, industrie, logistique, etc.) afin d'éviter les effets de concurrence entre-elles. Il faut pouvoir également offrir des zones d'activités plus ou moins performantes et qualifiées, afin de pouvoir accueillir tous les types d'entreprises et permettre aux plus petites, aux moins riches, aux plus jeunes etc. de s'installer sur le territoire dans des zones moins coûteuses et donc moins chères.

Le Pays Basque est-il bien doté en zones d'activités ? Sont-elles en concurrence ? Sont-elles dédiées, complémentaires, bien équipées, hiérarchisées... ? Quid du management environnemental des zones ?

➤ **Portefeuille de marques**

Qu'en est-il au Pays Basque ?

C'est sur la base du scénario territorial que peuvent se décliner les logiques de solidarité et de compensation entre les territoires, dont tout le monde doit tirer profit.

2.3.Axe 3 : Jouer l'excellence

➤ **Aménager la réactivité des activités et des hommes**

Le Groupe prospectif a complété les propos de Jacques Godron sur les facteurs de réussite pour le développement économique. Car le Pays Basque a démontré par le passé qu'il disposait d'une bonne capacité de résistance aux crises du fait de la réactivité des entreprises locales et de la main-d'œuvre. Cette réactivité tenait à la pluralité des filières existantes.

De plus, le Groupe a mis en lumière l'incapacité, dans certains cas, des entreprises à répondre aux cadres normatifs, entraînant soit un ralentissement économique de certains secteurs, soit de fragiles reconversions ou des disparitions.

Enfin, selon Jacques Godron, la transmission n'est pas un enjeu en tant que tel. Le plus important n'est pas d'intervenir à l'échelle de l'individu, mais que les activités perdurent et que leurs valeurs économiques soient pérennisées à l'échelle du territoire. Il s'agit de faire en sorte que les activités soient maintenues et développées.

Pour anticiper l'évolution des entreprises afin qu'elles restent compétitives, Jacques Godron a proposé de s'appuyer sur *deux « lettres pivots » de FENETRES*, avec lesquelles le territoire dispose de véritables possibilités de manœuvre. Le territoire doit concentrer son attention sur les entreprises secondaires et sur les offres de formation. La main-d'œuvre de ces entreprises intermédiaire est la plus encline à « *se former* » et « *se déformer* ». Les entreprises secondaires, notamment dans les services, sont les mieux à même de répondre aux impératifs de l'adaptabilité.

➤ **La mixité et la concentration contre la congestion et les effets de concurrence**

Le Pays Basque ne peut pas se permettre d'être dans le « *laissez-faire* » où tous les secteurs se mélangent partout selon un principe d'inégale répartition. Il ne s'agit plus simplement de compartimenter, de zoner, car c'est le zonage qui génère les déplacements. Jacques Godron propose plutôt de superposer, de faire de « *l'éco-esthétique* » et de la mixité fonctionnelle et économique : sur un même endroit, permettre le résidentiel, le productif, la mixité générationnelle et sociale, ainsi que le développement de différents secteurs d'activités. Pour atteindre cette perspective, l'aménagement doit privilégier des formes plus denses. Et ainsi gagner en efficacité, limiter les mobilités pendulaires, le temps perdu etc.

Ex : Construire des bâtiments avec les commerces en rez-de-chaussée et les services publics et l'habitat à l'étage.

➤ **La qualité**

Le Pays Basque dispose d'atouts indélocalisables, à commencer par la diversité et la qualité de ses espaces paysagers et architecturaux, voire la ténacité des liens sociaux. Ils constituent en cela des « ressources » du territoire bien souvent soumises à pression.

La qualité du cadre de vie au Pays Basque est souvent citée en exemple, que les critères qualitatifs soient objectifs ou pas. Les évolutions sociétales montrent à quel point ce critère s'avère décisif dans les choix de mobilité individuels.

Pour les préserver d'activités industrielles trop impactantes, la concentration de certaines activités générant des nuisances (pollution, bruit, etc.) permet d'agir de manière plus ciblée et plus efficace pour gérer ces nuisances et intégrer au mieux ces activités dans le cadre de vie.

Cependant, la concentration implique un principe de solidarité avec les territoires d'accueil de ce type d'activité. Les mesures compensatoires ad hoc doivent limiter les inégalités environnementales.

En termes d'attractivité et d'implantation de nouvelles entreprises, le meilleur vecteur semble être les liens tissés par les entreprises déjà implantées localement avec celles de l'extérieur (« ambassadeurs de territoire »).

Une entreprise ne s'installe pas sur un territoire sur la seule base d'une froide analyse de marché. Elle s'y installe le plus souvent pour des raisons subjectives et parce que son dirigeant a ou a eu, des contacts personnels ou d'affaires avec le territoire. Liens familiaux, de loisirs (résidences secondaires, pratiques de sports spécifiques), existence d'une clientèle particulière etc. Autant de paramètres qui ont à voir avec la qualité du territoire, et avec ses qualités...résidentielles !

2.4.Axe 4 : Jouer la lisibilité du territoire : De quoi sommes-nous le territoire ?

Etre lisible, c'est donc, savoir, dans un premier temps, identifier ses ressources, ses valeurs, ses critères de qualité et les gérer de manière responsable et active.

Pour Jacques Godron « *Les carreaux des FENETRES ne seront efficaces que s'ils sont « dans le bon ordre »*. Pour qu'une filière, un secteur soit vraiment un véritable attractif, il faut que tous les carreaux, sans exception, soient « alignés ». Un pôle de compétitivité dont les 8 carreaux sont à la fois remplis et alignés se met ainsi à faire « aimant ». Il attire d'autres entreprises et fait envie.

Il s'agit également d'identifier et de s'appuyer sur les entreprises emblématiques du territoire.

Le Pays Basque doit se doter d'une identité économique partagée par tous et pérenne. Il doit définir ses « marques » économiques emblématiques. Elles peuvent être multiples mais, attention à la confusion, doivent rester visibles. Il faut que le territoire soit clair sur les messages qu'il diffuse pour attirer les entreprises.

Dans un deuxième temps, il est important de maintenir les entreprises qui s'installent sur le territoire en valorisant mieux les avantages dont elles peuvent bénéficier (c'est l'ancrage).

Synthèse des enjeux identifiés

En synthèse des débats, Philippe Destatte a conclu sur les enjeux qui se dégagent. Il rappelle qu'un enjeu est une problématique identifiée porteuse d'un risque ou d'une opportunité et à laquelle il s'agira de répondre ultérieurement en termes de stratégie et d'actions. Identifier les enjeux de long terme pour un territoire, c'est anticiper les questions qui se poseront demain.

Faut-il craindre ou espérer de l'économie résidentielle ?

Enjeu 1 : Comment favoriser une économie qui soit réellement plurielle et cohérente et articule le productif, y compris touristique et public, avec le développement de l'économie résidentielle ?

- Plurielle, au sens où il ne convient pas de « mettre tous ses œufs dans le même panier », et qu'il est utile de s'appuyer sur la diversité des moteurs locaux

- Cohérente, au sens de la nécessaire articulation entre économie productive et économie résidentielle. Or, Jacques Godron nous a invités à (re)considérer non seulement l'activité touristique, mais aussi les activités publiques, comme autant d'activités productives, au même titre que les activités de production classique, dès lors qu'elles sont organisées, maîtrisées pour produire de la richesse en tirant partie de la ressource locale. Il préconise d'assumer la vocation touristique du territoire, pour en faire un (vrai) moteur productif et de fait maîtriser, articuler, négocier les impacts territoriaux de cette activité qui pour gagner en « excellence » peut également s'adosser à d'autres moteurs productifs (agro-alimentaire...) et ainsi gagner en synergie et non plus se concurrencer.

Enjeu 2 : Selon quels critères et à quelle échelle doit-on hiérarchiser les affectations du foncier et des espaces en général, compte tenu de la rareté de ces ressources et des pressions multiples et diverses qui se manifestent ?

- La notion d'échelle renvoie au périmètre de définition d'une stratégie. Jacques Godron signalait que plus le périmètre est grand, plus l'exercice est aisé. Plus le périmètre est large, plus la diversité et la quantité des ressources augmentent, alors que les pressions restent inchangées ou sont plus évidentes à maîtriser ou à négocier. Questionner le périmètre pertinent, c'est s'assurer que les périmètres institutionnels sont prêts à discuter de ces sujets, c'est questionner la gouvernance et la solidarité.
- Les critères renvoient aux valeurs (pas seulement vénales) et au partage de l'espace. Ces critères nécessitent de constituer des références collectives.
- La notion de hiérarchisation est moins liée à la répartition sur le territoire, qu'à l'intensité de la représentation. Car les économies résidentielle et touristique ne nécessitent pas exclusivement des espaces dédiés, puisqu'elles tirent leur performance de leur imbrication dans le tissu existant.

Quels sont les facteurs de réussite pour développer le tissu économique du Pays Basque ?

Enjeu 3 : Comment aménager le Pays Basque pour qu'il constitue un véritable terreau pour les entreprises et qu'elles soient ainsi ancrées dans le territoire ?

- Etre un terreau fertile, c'est arriver à se rendre indispensable aux entreprises. Il s'agit d'organiser les conditions de dialogue, et d'entretenir un rapport de service mutuellement profitable avec les entreprises en offrant tous les services, les compétences humaines, les aménités, les localisations stratégiques dont chacune aura besoin. Dès lors l'entreprise pourra s'enraciner profondément sur le territoire et participer à son développement.

Enjeu 4 : Comment créer une relation de confiance et de dialogue entre le territoire et les entreprises, notamment en matières de sécurité normative, sécurité politique, sécurité sociale ?

- Les besoins des entreprises ne sont pas que matériels : la stabilité et la transparence de la gouvernance et de la réglementation, la capacité de recours, l'équilibre institutionnel, la concertation en matière d'aménagement du territoire ainsi que la paix sociale constituent autant d'atouts pour renforcer l'attractivité du territoire.

Existe-t-il des opportunités de localisation d'activités économiques ? Comment le Pays Basque peut-il s'en saisir ?

Enjeu 5 : Comment donner/garder une identité économique cohérente au territoire pour en renforcer l'attractivité interne et externe ?

- Avoir une identité économique, c'est se doter d'entreprises phares qui feront les marques économiques du Pays Basque (logique de clusters). Celles-ci peuvent être multiples. Elles participent à donner du sens au territoire et de la lisibilité pour l'extérieur.
- Une identité économique clarifiée permet d'attirer plus facilement de nouvelles activités économiques en jouant sur les stratégies d'implantation.

Enjeu 6 : Comment identifier les activités et secteurs économiques qui seront porteurs sur le long terme et ceux qui sont appelés à s'affaïsser voire à disparaître ?

- Il s'agit d'identifier les capacités du territoire en matière de veille et d'anticipation d'opportunités et de menaces internes ou externes ainsi auront un impact direct ou indirect sur l'aménagement du territoire.

Enjeu 7 : Quelles sont les compétences humaines dont il faut disposer sur le territoire et qui permettront de s'adapter demain aux évolutions critiques ?

- Les entreprises, pour être pérennes et performantes, évoluent. Le territoire doit pouvoir offrir des formations nombreuses et variées à l'ensemble de sa population, pour qu'elle soit en capacité de s'adapter à l'évolution de la demande des entreprises, et rester disponible.

Enjeu 8 : Comment favoriser la mixité des implantations entre l'habitat, les activités commerciales, les activités économiques de services et les services publics ?

- L'aménagement du territoire, pour être économiquement performant, doit s'organiser dans une logique de superposition des fonctions spatiales et des catégories de populations dans un même endroit. Cela dans le but de réduire, entre autre, les problèmes de déplacements, l'étalement urbain et entretenir l'interdépendance de l'économie résidentielle et productive.