

Les mutations économiques

Ce court texte a été rédigé en guise d'introduction à une séance de travail consacrée à la question des mutations économiques lors du Club Eco Fnau du 14 septembre 2018, en présence des chargés d'études « économie » des agences d'urbanisme et des membres du CGEDD.

Rappelons tout d'abord l'un des sens possibles du mot mutation : changement (radical) dans la structure (d'un gène) et qui se transmet. Parler de mutations ne signifie pas seulement référence à une dynamique (positive ou négative), mais à un changement d'état, structurel, et qui entraîne des conséquences à long terme.

Il est possible de distinguer trois formes ou moments de mutations économiques

Dans la période contemporaine, les mutations économiques ont renvoyé à la crise structurelle entamée dans les années 70. Des territoires entiers comme la Lorraine ou le Nord-Pas-de Calais ont connu une désindustrialisation absolue sous le coup à la fois d'une première vague d'automatisation qui visait à accroître la productivité du travail et d'une ouverture des frontières qui a soumis le tissu industriel à une concurrence accrue. Depuis, la « désindustrialisation », en fait la perte des effectifs industriels, s'est poursuivie avec de nombreuses délocalisations dans des pays à bas coûts, quand ce n'est l'abandon total de certaines productions. Mais, pour les territoires très tôt soumis à ces mutations, les effets continuent de se faire sentir, voire de s'enchaîner. Ces territoires ont le plus grand mal à se « reconvertir », c'est-à-dire d'abord à faire émerger de nouveaux acteurs, reconnus comme légitimes, sur lesquels s'appuyer¹.

Ces mutations ne concernent par ailleurs pas que l'industrie qui peine à accroître la productivité des facteurs de production qui lui permettrait de soutenir la concurrence. L'agriculture est également en souffrance. Le modèle agricole mondialisé tend à entraîner une baisse continue des prix et donc des revenus des exploitants telle que leur survie est loin d'être assurée, s'ils ne se « reconvertissent » pas eux aussi. Autrement dit, s'ils n'opèrent pas une nouvelle mutation après celle qui a vu le passage à une agriculture chimico-industrielle des années 60/70. Plus largement, le commerce ou l'artisanat connaissent aussi des modifications radicales, pour les uns avec la standardisation des produits à bas coûts, pour les autres avec le développement de nouvelles formes de commerce, péri-urbaines ou aujourd'hui numériques...

¹ Voir le cas de la reconversion de Louvain ou nos propres travaux sur les zones 5b du FSE. Il en ressort que les structures sociales et politiques par exemple pensent l'avenir au prisme du passé. Ainsi, les responsables d'une CCI peuvent-ils être issus de l'industrie « lourde » et n'accorder aucun crédit à des projets portés par des TPE-PME. Ailleurs, ce sont les responsables des administrations qui sont issus d'écoles d'ingénieurs, qui n'ouvrent aucune porte à des projets relevant des services...

Dans un second temps, parler de mutations économiques a renvoyé à une « crise » de compétitivité. Des sites ont engagé leur mutation bien qu'économiquement rentables, mais en prévision/anticipation d'une compétition accrue avec de nouveaux venus. Il faut dire que nos avantages comparatifs sont mis à mal. Les pays avancés n'ont plus le monopole technologique qui leur assurait une certaine compétitivité coût (au moins dans les secteurs peu gourmands en main d'œuvre). Certains pays comme l'Inde ou la Chine ont dorénavant une forte capacité technologique et une forte capacité à innover. Ce qui impose au passage de repenser le positionnement de plusieurs pans de l'économie française dans l'économie mondiale.

Actuellement, parler de mutations économiques renvoie à 3 évolutions majeures, dont certaines à bas bruit (pour l'instant), qui peuvent impacter les entreprises, au point de les faire muter :

- La transition énergétique (Quelle disponibilité de l'énergie, à quel coût ?...)
- La transition écologique et les changements climatiques (Quelle disponibilité des matières premières ? Quelle résilience des entreprises face aux aléas climatiques et météorologiques ?...)
- La transition technologique et numérique. (Quelles technologies choisir, lesquelles sont les plus prometteuses ? Quels sont les acteurs qui peuvent « disrupter » une activité ?...)

Face à ces mutations, qui peuvent se superposer, trois grandes interrogations peuvent être posées :

D'une part, quelle est notre capacité d'anticipation ? Car nous sommes dans un monde complexe, un environnement mouvant, caractérisé par l'incertitude. Jusqu'où iront et quelles en seront les conséquences du Brexit, de la remise en cause de l'UE, de la guerre commerciale américano-chinoise ? A combien de degrés limiterons-nous le réchauffement climatique global ? Quelles seront les progrès de l'intelligence artificielle dans les 10 ans qui viennent ?... Autant de questions qui pèsent sur l'avenir et auxquelles nous sommes bien en peine de répondre.

Même encore si nous avons quelque certitude que ce soit sur un sujet, il resterait à construire un compromis social assurant l'acceptabilité de nouvelles politiques et/ou pratiques. On voit bien comment les « nouvelles technologies » engendrent des controverses sans fin entre optimistes béats et pessimistes de tous poils. La question est donc aussi une question de méthode qui permette de construire ce compromis, permette d'ouvrir les esprits aux nouvelles technologies, d'assurer une certaine flexibilité du fonctionnement des entreprises (« agilité » est ici le maître mot), tout en assurant et garantissant des formes de sécurité sociale et salariale.

C'est dire qu'il est impossible de penser les mutations économiques, sans penser aux mutations de l'environnement des entreprises pris en son sens très large, sans s'arrêter à des aspects réglementaires ou législatifs. Sont aussi en cause l'environnement social, cognitif, symbolique dans lesquels elles se meuvent. Ces éléments jouent un rôle important dès lors que les entreprises veulent anticiper, être pro-actives plutôt que de subir les changements radicaux. Dans certains domaines, comme le climat, la capacité d'anticipation des entreprises -comme des territoires- est très faible, comme le montrent les travaux pilotés par l'INSA Strasbourg dans le cadre de l'InterReg « Clim'Ability² ».

D'autre part, la question est de savoir si nos outils sont adaptés. Le constat, dans la première période, avait été fait que nous manquions justement de capacité d'anticipation. Les pouvoirs

² www.clim-ability.eu



publics intervenaient dès lors que le mal était fait (plan social par exemple)³. On tente depuis lors de mieux anticiper et l'on demande aux entreprises de repenser leur place dans la société (RSE...). La formation, l'adaptation des compétences aux évolutions des techniques/marchés est ici en ligne de mire. Ils apparaissent comme les outils à mobiliser en priorité pour éviter d'avoir à traiter ex post (et souvent en urgence) les effets négatifs des mutations et pour doter les entreprises des ressources humaines susceptibles de faciliter leurs évolutions. Ce type de politiques se heurte aux difficultés à faire évoluer les représentations et pratiques sociales. Cela fait bientôt cinquante ans que l'on parle de revalorisation des « métiers manuels » (plan Stoléru des années 1970⁴) sans grand succès quant à l'orientation des jeunes vers ces métiers dont certains sont pourtant en tension. Même dans les territoires fortement impactés par les mutations économiques, où le chômage est important, certains métiers, notamment industriels, n'arrivent pas à recruter.

Certains peuvent mettre en cause le caractère peu incitatif des dispositifs d'indemnisation chômage, d'autres regrettent le manque de qualification et donc de formation de la population. L'Etat, les Régions, Pôle emploi ont donc relancé de grands programmes de formation, à juste titre. Mais ces politiques ne produiront tous leurs effets que si l'on arrive à convaincre les jeunes et leurs familles de l'intérêt de poursuivre leur scolarité au moins jusqu'au Bac et les entreprises à former leur personnel et surtout leur personnel le moins qualifié. Ce qui va à l'encontre des pratiques en cours où se sont le plus souvent les plus qualifiés qui bénéficient le plus de formation.

Au-delà de la formation proprement dit, il est connu que certaines formes d'organisation sont plus apprenantes et qualifiantes que d'autres⁵. Il n'est pas certain que toutes les entreprises pensent leur organisation de sorte à favoriser les processus d'acquisition des compétences...

Enfin, et sans souci d'exhaustivité, le rôle de l'Education Nationale pourrait également être évoqué car les modalités d'orientation des élèves privilégient toujours les orientations par défaut. C'est là un point essentiel, qui nous distingue de l'Allemagne notamment dont on vante la florissante industrie. Ce succès repose sur un système éducation très différent, beaucoup plus professionnel que général, un système de formation professionnelle tout au long de la vie performant et accessible, des relations sociales dans l'entreprise beaucoup plus négociées⁶...

Bref, nous disposons de toute une série d'outils (formation initiale et professionnelle, orientations, dispositifs sociaux, schémas organisationnels...) qui ne sont pas vraiment adaptés et qui, de toute manière, ne sont pas de nature à faire évoluer les représentations sociales qui conditionnent en partie l'appétence pour ces outils et dispositifs. L'ascenseur social est réputé en panne (ce qui invalide la poursuite des études), l'industrie est plus connue pour ses fermetures d'entreprises que pour ses réussites pourtant réelles, la France est censée être coupée en deux avec une partie à l'abandon, ce qui relève du fantasme... toutes choses qui incitent plus à l'anomie qu'à la mobilisation et à l'action collectives.

Enfin, ces mutations interrogent les territoires. Il s'agit bien sûr de requalifier les territoires victimes de ces mutations, qui comptent un grand nombre de personnes et de groupes sociaux victimes de premier rang. La question pour les territoires les plus touchés par les premières mutations économiques est de savoir comment opérer une nouvelle mutation, pour qu'ils

³ <http://docplayer.fr/59398003-Mutations-economiques-employabilite-vers-de-nouvelles-formes-d-intervention-de-l-acteur-public-avancees-de-la-recherche-et-experiences-de-terrain.html>

⁴ Secrétaire d'Etat à la condition des travailleurs manuels en 1976

⁵ Zarifian Philippe, Objectif compétence. Pour une nouvelle logique. Ed Liaisons, 1999.

⁶ L'ouvrage de Maurice M, Sellier F et Silvestre JJ, Système éducatif et organisation industrielle en France et en Allemagne, Ed PUF, 1992 reste d'actualité, même si des évolutions notables du système éducatif sont à noter. L'apprentissage par exemple garde une place centrale.



retrouvent une dynamique positive. La structure socio-économique de ces territoires étant atteinte (faible capital culturel, faible capacité entrepreneuriale, faible niveau d'éducation des jeunes, forte pauvreté et cercle vicieux de la reproduction sociale⁷ etc), c'est au niveau structurel que les efforts doivent être portés. Les mesures correctrices ou réparatrices ne peuvent pas être adaptées. Des opérations comme Louvre Lens ou Pompidou Metz sont intéressantes, mais probablement insuffisantes. Elles s'inscrivent dans l'idée qu'existent des équipements structurants et qu'investir dans l'un d'eux aura des effets moteurs, sans avoir à toucher directement aux structures économiques et sociales⁸. Les espoirs de ce genre sont souvent déçus. Plus prometteuse est sans doute la démarche mise en œuvre par l'ex Région Nord-Pas-de-Calais, qui entendait mener une quatrième révolution industrielle. Une évaluation des résultats et impacts de cette politique serait bienvenue.

Mais il s'agit aussi de s'interroger sur la territorialisation de l'action économique. Les grandes régions nouvellement créées constituent-elles un cadre pertinent pour l'action? Quelle association/articulation entre les territoires locaux et régionaux est-elle pertinente pour répondre à ces enjeux? Il n'est sans doute pas la peine de rappeler que les dynamiques locales ne sont pas uniformes, gérables « d'en haut ». Elles résultent de combinaisons singulières des différents potentiels territoriaux. Il s'agit donc d'une part de bien identifier ces potentiels, d'autre part, de mettre en œuvre les conditions (droit d'expérimentation, gouvernance etc) pour que les acteurs puissent inventer de nouvelles voies et répondre aux multiples défis qu'ils rencontrent et qui, eux aussi, sont variables selon les territoires.

Dire cela revient à introduire une certaine contingence dans le (re)développement des territoires. Ou encore à refuser un certain fatalisme. Il n'y a pas de territoires qui seraient, par nature, condamnés. Les dotations factorielles qui ont assuré le développement du nord et de l'est de la France (charbon, fer, énergie...) ne sont plus d'un grand recours aujourd'hui. Les ressources aujourd'hui mobilisées sont différentes et reposent bien plus sur les ressources humaines des territoires et, au premier plan, à leur capacité à s'organiser pour transformer des potentiels en ressources.

Comment la zone de Mulhouse répond-elle à ces questionnements ?

La zone de Mulhouse a connu, dès la fin de la décennie 90, une restructuration qui a été masquée par l'important mouvement de reprise qu'a connu la France jusqu'à la crise de 2008. La création d'emplois dans les services et le commerce a en partie occulté les mutations en cours. Mais dès le début des années 2000, leurs effets étaient visibles, avec des pertes d'emplois importantes dans les secteurs industriels les plus exposés (travail des métaux...). Le succès passager d'un modèle automobile ne pouvait empêcher la profonde transformation du site PSA de Mulhouse qui n'emploie plus que 5800 personnes alors qu'il dépassait les 10 000 à la fin des années 90. Cela se traduit pour le territoire par un taux de chômage important (9,5% fin 2017) et un grand nombre de demandeurs d'emploi de longue durée que la reprise de l'emploi constatée depuis 2015 peine à faire reculer. La prédominance d'emplois de production dans cette zone s'accompagne d'un assez faible niveau de formation de la population avec une part faible de jeunes qui poursuivent leurs études au moins jusqu'au Bac. Et, plus grave encore, un taux très important de jeunes qui sortent prématurément du système éducatif et qui ne sont ni en emploi, ni en formation.

⁷ Et ce alors que le tissu économique susceptible d'employer ce type de personnel a disparu ou presque

⁸ Offner Jean Marc, « les effets structurels » du transport : mythe politique, mystification scientifique », Laboratoire Technique-Territoires-Sociétés, ENPC



Pour les raisons exposées ci-dessus⁹, la réaction des pouvoirs locaux ne s'est pas faite immédiatement. La réalisation d'un diagnostic de crise dès 2012, le fait de montrer que le territoire connaissait une réelle perte de compétitivité et d'attractivité¹⁰, entre autres éléments mobilisateurs, les a conduits à réagir.

Au plan de l'anticipation, certains acteurs avaient assez tôt compris l'intérêt de se regrouper pour soutenir le développement d'activités « nouvelles ». C'est ainsi que fut fondé en 2006 le cluster « Rhénatic » pour promouvoir les technologies de l'information. Mais la dynamique créée ne prit tout son sens que lorsque le pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse engagea sa candidature dans dispositif French Tech en 2015. Le pôle métropolitain fut ainsi reconnu dans le secteur de la santé puis de l'internet des objets, de l'industrie du futur. Les collectivités (Région et agglomération mulhousienne en tête) ont alors massivement investi dans un projet collectif (Km0)¹¹ qui vise à faire émerger des start up locales et à diffuser les nouvelles technologies dans les entreprises industrielles.

De manière connexe, en 2015, une première journée de l'innovation (Novatech) fut organisée, à laquelle succéda en 2016 un Salon de l'Industrie du futur qui se tint d'abord sur le site PSA avant de devenir un événement organisé par le Parc des expositions de Mulhouse et largement ouvert à l'international. Le principe de sa reconduction à Mulhouse est acquis, ce qui permet de revaloriser l'image du territoire en affichant sa capacité à innover et, là encore de mobiliser les entreprises locales.

Sur le plan des outils, les acteurs de l'emploi et notamment la Maison de l'Emploi et de la Formation, ont inventé des outils novateurs pour aider les jeunes dans leur orientation (Orientoscope) et les salariés ou demandeurs d'emploi à se réorienter (Mon emploi de demain). L'Université de Haute Alsace, l'une des précurseurs de l'apprentissage en milieu universitaire, développe des formations innovantes, par exemple ouvertes aux jeunes sans condition de diplôme (Disrupt 4.0...) et basées sur des méthodologies de projet. Et d'autres projets voient le jour actuellement, portés par des entreprises et leurs organisations professionnelles, soutenues par les collectivités locales, pour offrir des formations continues dans des secteurs stratégiques.

Enfin, au plan territorial, on notera que les modalités de collaboration Région/EPCI sont intéressantes. Les EPCI (ou leur regroupement) sont invités à contractualiser un Plan Offensive Croissance Emploi avec la Région sur un ensemble d'actions rentrant dans le cadre du SRDEII. L'intérêt est d'obliger les territoires à formaliser sinon une stratégie, du moins un plan d'actions...

C'est une occasion nouvelle de se questionner sur les échelles d'action pertinentes. Rares sont les collectivités du Grand Est à avoir choisi la voie du regroupement d'EPCI. C'est le choix fait par 6 EPCI du Sud Alsace, dont l'agglomération mulhousienne, qui entendent ainsi renforcer leur capacité d'organisation collective, pour des actions plus cohérentes. A un modèle de concurrence territoriale succède ainsi une approche plus collaborative.

⁹ Auxquelles on pourrait ajouter que les revenus rapatriés de Suisse par les frontaliers troublent l'image car le sud Alsace continue d'apparaître comme un territoire « riche » alors qu'existe une répartition socio-spatiale très inégale de cette richesse. Mulhouse apparaît ainsi en tête des villes les plus pauvres de France.

¹⁰ Ces travaux ont été conduits par l'AURM en partenariat avec la Maison de l'emploi et de la formation de Mulhouse et avec le service économique de l'agglomération et sont disponibles sur notre site : <https://www.aurm.org/ressources/recherchedocumentaire?query=comp%C3%A9titivit%C3%A9&theme=&aut eur=AURM+-+Agence+d%27Urbanisme+de+la+R%C3%A9gion+Mulhousienne&search=http://www.mef-mulhouse.fr/uploads/pdf/DiagnosticTerritorial/DiagPartage2012.pdf>

¹¹ Qui existe aujourd'hui à l'état de prototype. L'ouverture officielle de cette « cité du numérique » devrait intervenir au début 2019.



La démarche « Campus industrie 4.0 », mise en œuvre par l'agglomération mulhousienne, l'Université de Haute Alsace, la CCI et la Société Industrielle de Mulhouse, qui vise à « fédérer » l'ensemble des acteurs du territoire autour de domaines d'action stratégiques était le précurseur de cette démarche car elle dépassait les frontières institutionnelles et sectorielles en créant des tours de table inédits et en renforçant les capacités d'action collective du territoire.

Il est difficile de dire, à l'heure actuelle, si ces mesures et orientations seront suffisantes, tant les difficultés à surmonter sont ancrées. Mais, en tous cas, ces actions étaient nécessaires pour tenter de « rebondir », de changer de trajectoire et de faire muter le territoire dans un sens souhaité plutôt que subi.

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne

33 avenue de Colmar . 68 200 Mulhouse

Tél : 03 66 77 60 70 . Fax : 03 69 77 60 71

Rédaction : Didier TAVERNE

Date : septembre 2018

*Toute reproduction autorisée avec mention précise de la source et
référence exacte*

