HAL
open science

”L’offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ?”

Philippe Thiard

To cite this version:

Philippe Thiard. ”L’offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ?”. Territoires 2030, 2005, 1, pp.17-28. hal-02265680

HAL Id: hal-02265680

https://hal.science/hal-02265680v1

Submitted on 12 Aug 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'offre territoriale : un nouveau concept pour le développement des territoires et des métropoles ?

Philippe THIARD
Université Paris 12
thiard@univ-paris12.fr

La notion d'offre territoriale semble de plus en plus fréquemment utilisée par les praticiens de l'aménagement et du développement des territoires. Il suffit de recourir à un moteur de recherche sur internet pour mesurer l'ampleur du phénomène. Un site comme www.voilà.fr révélera une centaine de liens francophones, pour la plupart d'origine française. Dans la majorité des cas, les pages atteintes ou le contexte de l'énonciation renverront à l'univers professionnel des agences de développement économique, aux collectivités territoriales ou à des prescripteurs du développement local (agences immobilières, consultants). Plus rarement, le concept se référera à un domaine d'activités particulier, comme l'offre territoriale de soins, l'offre territoriale de l'habitat, l'offre territoriale des services publics, etc. Les sites étrangers seront quasiment absents ou bien s'appuieront soit sur cette dernière acception (« *territorial offer of cares* » par exemple), soit sur un champ référentiel totalement différent, celui de la géopolitique, l'offre territoriale désignant alors une concession de territoire accordée par une partie à une autre dans le cadre du règlement d'un conflit frontalier ou de souveraineté.

Par ailleurs, à cette prolifération de significations courantes possibles et à l'omniprésence des collectivités locales dans l'usage de l'appellation, s'ajoute la relative discrétion de l'État sur ce nouveau concept. Jusqu'à une date récente, on ne le rencontrait guère dans d'autres contextes que celui de la promotion des territoires et de la prospection d'investisseurs étrangers, et encore de manière très parcimonieuse. Ainsi l'AFII, agence française pour les investissements internationaux, mentionne-t-elle à deux reprises sur son site web l'existence d'une offre territoriale pour rappeler d'une part qu'il s'agit « des filières sectorielles, pôles de compétences, sites industriels, opportunités d'affaires et partenariat d'entreprises »[1] pouvant intéresser des investisseurs potentiels et d'autre part que les « régions ont un rôle […] qui les conduit à promouvoir une offre territoriale attractive et différenciée »[2]. Mais ces deux occurrences sont finalement bien isolées, ce que confirment les deux récents séminaires gouvernementaux sur l'attractivité – 11 décembre 2003 et 7 février 2005 –, qui ne font aucune référence à l'offre territoriale. De son côté, la Datar, malgré son rôle réaffirmé depuis 1995 dans le champ du développement territorial, n'a guère été plus prolixe, au moins jusqu'au Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) du 4 septembre 2004 visant à la

[1] http://www.afii.fr/France/AboutUs/Interview/?l=fr
[2] http://www.afii.fr/France/Partners/?p=partnership&l=fr

constitution de « pôles de compétitivité » et qui précise que ces derniers représentent « un des axes structurants de l'offre territoriale française ». Une telle affirmation semble donc indiquer que l'offre territoriale aurait à voir à la fois avec l'attractivité et avec la compétitivité des territoires, mais sans plus de précision.

Un détour par la recherche universitaire confirme le caractère récent, l'ambiguïté de la notion et son usage limité à certains cercles. Seuls quelques gestionnaires, spécialistes du marketing des territoires (TEXIER 1999) et des économistes travaillant sur les politiques d'attraction des investissements internationaux (HATEM 2004b) s'y réfèrent explicitement. Les autres, sociologues, géographes et politologues notamment, restent relativement discrets avec ce terme neuf, et ceci d'autant plus qu'il situe le territoire dans un univers marchand qui peut paraître dérangeant ou inapproprié. Ils lui préfèrent éventuellement celui d'attractivité territoriale plus couramment utilisé. C'est ce flottement conceptuel propre à la notion d'offre territoriale et la relativité de sa présence dans certains discours qu'il nous semble intéressant d'étudier ici, non pas tant pour figer une quelconque définition, que pour éclairer le champ théorique, sur le plan économique et géographique, qui justifie un tel emploi, le mettre en discussion et, à partir de là, illustrer l'intérêt que les acteurs urbains peuvent avoir à réfléchir et à construire une « offre territoriale ».

L'offre territoriale : donné ou construit ?

Une définition ambiguë...

Le concept d'offre territoriale résulte pour l'essentiel d'une appropriation tardive par les économistes de la notion de territoire appréhendé comme un ensemble de ressources indifférenciées à destination des entreprises. Par rapport au territoire lui-même, l'offre territoriale se distingue ainsi chez certains auteurs comme la construction de ressources spécifiques mises à disposition des firmes par les acteurs du territoire (ZIMMERMANN 1999). Dans une approche plus spécifiquement marketing, l'offre territoriale apparaît même comme un concept extrêmement relatif, voire ambigu (TEXIER 1999), puisqu'on distinguera une offre de territoire dans laquelle ce dernier est vu comme simple lieu d'implantation – une région pour une multinationale, un quartier ou une commune pour un sous-traitant d'industries locales – et une offre dans laquelle ce même territoire est le cadre d'exercice de l'activité de l'entreprise, ce qui amène à focaliser sur les externalités et les caractéristiques économiques présentes (marchés, fournisseurs, main-d'œuvre…). Cette relativité et cette variabilité d'échelle ou de contenu conduisent bien à penser l'offre territoriale comme une construction *ad hoc* relativement complexe.

Mais cette approche constructiviste n'est pas totalement partagée et certains distinguent une « offre territoriale simple », envisagée comme « l'ensemble des ressources présentes sur le territoire et susceptibles d'être utilisées dans le cadre des projets d'investissement » (HATEM 2004b, p. 220), une forme de « donné économique » en quelque sorte, et une « offre territoriale complexe », produite notamment par les agences de développement et de promotion qui mobilisent « l'offre territoriale simple » ou « potentielle » pour l'adapter aux attentes de chaque projet (HATEM 2004b, p. 224). Une telle distinction résulte ici largement des postulats retenus : le territoire étant défini comme la manifestation spatiale d'une réalité institutionnelle qu'est l'existence d'un gouvernement local, c'est la notion d'offre territoriale qui assume alors la fonction de réserve des facteurs de production mis à disposition des investisseurs.

De fait, la distinction entre ce qui est donné et ce qui est construit n'est pas toujours très claire et la définition la plus complète de l'offre territoriale, livrée par le rapport d'études du cabinet *Ernst and Young* remis en juillet 2002 à la Datar, privilégie plutôt le premier aspect sans exclure toutefois l'existence de ressources produites avec une certaine intention : « une offre territoriale est donc

constituée par un ensemble de caractéristiques socio-économiques d'un territoire ayant un impact plus ou moins direct sur l'accueil et le maintien des activités économiques. Il peut s'agir d'éléments très hétérogènes : caractéristiques physiques d'un territoire, infrastructures (au sens le plus large), caractéristiques démographiques, structure du tissu économique, compétences en matière grise et en recherche, politiques fiscales et d'incitations financières, qualité des interdépendances locales et intensité de l'animation locale » (ERNST & YOUNG 2002). L'offre territoriale est bien vue ici comme un ensemble d'attributs du territoire, plus ou moins donnés et hérités selon les cas, susceptibles d'influencer l'entreprise dans le choix ou la conservation d'une localisation pour un ou plusieurs de ses établissements.

L'ambivalence se renforce encore lorsqu'on examine de plus près le lien entre offre et attractivité territoriales. L'offre territoriale conçue comme un ensemble de ressources mobilisables permet de définir l'attractivité comme une capacité à fournir, grâce à ces ressources, « des conditions d'implantation plus intéressantes que celle des territoires concurrents pour les projets mobiles » (HATEM 2004b, p. 220). Elle apparaît donc comme une variable explicative du plus ou moins important flux d'investissements directs étrangers (IDE) qui affecte un territoire. Pourtant, en cela qu'elle comprend des facteurs génériques de production ainsi que des externalités dues à l'activité de certains agents économiques ou publics, elle peut également être lue comme une modalité de la compétitivité des firmes, ce qui nous renvoie à un autre champ référentiel, celui de l'efficacité marchande et de la capacité à exporter par opposition à celui de l'investissement mobile. Ce positionnement complexe de l'offre territoriale appelle donc quelques clarifications théoriques.

... qui débouche sur la reconnaissance théorique d'un double binôme : offre territoriale/attractivité et cluster/compétitivité

Les économistes ont consacré de nombreuses réflexions à la compétitivité, la question de l'attractivité demeurant longtemps une préoccupation marginale. D'Adam Smith et Ricardo, jusqu'aux travaux de Michael Porter, la mesure de la compétitivité est principalement passée par l'efficacité exportatrice des économies, elle-même en relation avec la détention d'avantages comparatifs révélateurs d'une meilleure productivité relative ou absolue des facteurs de production. Cette notion de compétitivité a été beaucoup discutée au niveau des États, le contexte macro-économique – taux de change, taux d'intérêt, politique budgétaire – et la productivité des facteurs – coûts de main-d'œuvre, économies d'échelle – étant retenus, dans une approche classique, comme son principal fondement.

Les travaux de Paul Krugman ont fortement relativisé la thèse des compétitivités nationales – ou de la compétitivité internationale des nations – comme résultante d'un certain contexte macro-économique (KRUGMAN 1994). En démontrant notamment que les exportations ne sont pas des indicateurs de compétitivité mais servent à payer les importations et donc à déterminer le bien-être d'une population nationale, en rappelant également que ce même bien-être se fonde largement sur l'efficacité des secteurs d'activité non concurrentiels orientés vers le seul marché intérieur, Paul Krugman a largement contribué à critiquer la pertinence de la notion de compétitivité des Nations.

De son côté, Michael Porter, en partant essentiellement de l'économie de l'entreprise, est parvenu à des résultats assez comparables. Il a pu montrer à plusieurs reprises (PORTER 1990, 1999) que la réussite commerciale de certains pays (Japon, Allemagne, Corée, Italie) s'accommodait fort bien de « fondamentaux » macro-économiques défavorables et d'une médiocre dotation en facteurs de production génériques (main-d'œuvre, res-

sources naturelles). En sens inverse, il a cherché à établir que la compétitivité d'une localisation au sens large – et donc pas seulement d'une nation mais aussi d'un territoire infra-national, ce qui était assez novateur – « tient avant tout à la nature de l'environnement économique qu'elle offre aux entreprises » (PORTER 1999, p. 11). Tout en conservant à la productivité, source d'amélioration du niveau de vie des populations, un rôle central dans la définition de la compétitivité, il a cherché à en donner une interprétation plus dynamique que statique, plus micro-économique que macro-économique, plus géographique que globale. Selon Michael Porter, la compétitivité ne s'explique pas d'un point de vue général au niveau national mais repose sur des industries ou segments d'industrie spécifiques. Ce sont les milliers d'innovations conduites à ce niveau pour l'amélioration des produits et des processus qui accroissent la compétitivité nationale. Il en résulte un modèle explicatif (le losange de Porter), systémique et dynamique, qui conduit à relativiser le poids de la macro-économie et de la productivité des facteurs traditionnels de production. Ce modèle place productivité et compétitivité au croisement de quatre champs de détermination : qualité des facteurs de production (parmi lesquels les facteurs spécialisés, créés par les entreprises et les acteurs publics, jouent un rôle croissant) ; conditions de la demande (en quantité comme en qualité) ; richesse du tissu économique en industries annexes et d'assistance ; contexte macro-économique de la concurrence et de l'expression de la stratégie des firmes. En mettant en avant les conditions micro-économiques de production, une telle représentation, formalisée notamment par l'existence au sein d'un territoire de *clusters* ou grappes d'entreprises[3], a permis d'affiner considérablement la notion de compétitivité en lui conférant une dimension territoriale forte.

Elle a relancé le débat sur la compétitivité territoriale en accordant à cette dernière une validité théorique nouvelle à l'échelon infra-national, en lieu et place du concept de compétitivité nationale justement critiquable (CAMAGNI 2002). Pour Roberto Camagni, « *régions et territoires locaux*, à cause de leur ouverture intrinsèque aux mouvements des biens ainsi qu'à ceux des facteurs, *opèrent dans le contexte des échanges inter-régionaux dans un régime d'avantage absolu et non d'avantage comparatif* » (CAMAGNI 2002, p. 566). Il en résulte une logique de spécialisation et de différenciation des territoires dont les implications sont nombreuses :

- l'importance du pilotage de la différenciation et de la spécialisation par le milieu local au sens large (acteurs publics et entreprises), celles-ci étant par définition le résultat d'une stratégie de développement économique dont l'efficacité sera dépendante de la gouvernance locale (cf. ci-dessous) et donc des capacités coopératives des acteurs ;
- l'importance des facteurs spécifiques de production (compétences, externalités fournies par les gouvernements locaux, capacité d'innovation liée à des processus cumulatifs d'apprentissage, eux-mêmes entretenus par le niveau des interactions entre firmes, centres de recherches, pouvoirs publics…) dont la qualité dépendra finalement de l'aptitude du milieu local à interagir, à innover, à produire des synergies ;
- la complémentarité, voire l'interchangeabilité (intégration), des notions de compétitivité et d'attractivité territoriales – et c'est là d'un point de vue théorique le plus important –, chacune des deux mettant au cœur de l'action économique des territoires l'objectif de constitution d'avantages absolus susceptibles d'attirer des investissements extérieurs[4] et d'améliorer les parts de marché détenues par les secteurs d'activité moteurs de l'économie locale.

[3] Pour Michael Porter, « une grappe est un groupe géographiquement proche d'entreprises liées entre elles et d'institutions associées relevant d'un domaine donné, entre lesquelles existent des éléments communs et des complémentarités. Son étendue géographique varie d'une seule ville ou d'une région à un pays entier, voire à un réseau de pays voisins » (PORTER 1999, p. 207).

Cette dernière idée selon laquelle la compétitivité territoriale dépendrait de l'émergence de « grappes »[5] et l'attractivité de l'existence d'une offre territoriale de qualité (ensemble de ressources localement disponibles) oblige finalement à remobiliser un autre concept, cher aux géographes et aux économistes spatiaux, celui de *milieu* (MAILLAT 1992). Ce dernier, parce qu'il est à la fois un espace géographique au sein duquel on « puise » des ressources matérielles et immatérielles, un cadre de coopération générateur d'externalités, une formation sociale douée d'une certaine capacité d'apprentissage, d'adaptation et d'innovation, intègre théoriquement les *grappes* porteuses de compétitivité tout autant que l'offre territoriale construite sur laquelle repose l'attractivité.

L'offre territoriale est une construction relative

Par conséquent, l'offre territoriale ne saurait être, à notre avis, assimilée à une notion absolue comme le propose Fabrice Hatem (HATEM 2004b), en ce sens qu'elle serait une « réserve » plus ou moins stable et permanente de facteurs de localisation potentiels pour les projets mobiles, au contraire de l'attractivité toujours relative à la nature même de chaque projet d'implantation. Ce que Fabrice Hatem évoque comme « offre territoriale simple »[6] nous apparaît plus proche, dans ses caractéristiques, de la définition qu'on peut donner du *milieu*. La principale différence entre les deux semble résider dans la portée téléologique de l'offre territoriale qui n'existe finalement que par rapport à un flux potentiel d'investissements extérieurs que le territoire doit capter, au contraire du *milieu* qui représente ce donné nécessaire qu'implique toute démarche heuristique sur les territoires. Cette seule nuance suffit selon nous à faire de l'offre territoriale une construction – et non un donné – et donc une notion relative à une réalité économique particulière : l'existence d'une mobilité, d'ailleurs croissante, du capital productif et des différentes formes qu'elle peut revêtir. Quant à « l'offre territoriale complexe » ou « offre de sites », elle mêle aux caractéristiques des lieux mêmes de l'implantation toute une série d'autres critères (fiscalité, présence plus ou moins proche de fournisseurs, de clients, de conseils, de services etc.) et ne peut être que relative, dans sa formulation concrète, « aux besoins du client » (HATEM 2004b, p. 224).

C'est donc bien en tant que *milieu* qu'un territoire peut être à la fois compétitif et attractif, la compétitivité reposant sur l'existence – elle aussi relative –, au sein du *milieu géographique*, de *clusters* ou *grappes*[7] d'entreprises et l'attractivité nécessitant la construction d'une offre territoriale dont la formalisation, même exécutée par plusieurs catégories d'acteurs (agences de développement, collectivités locales, producteurs d'immobilier d'entreprise, centres de recherche et de formation, fournisseurs, clients…) et relative à chaque projet d'investissement, dépendra des caractéristiques de ce *milieu géographique*. L'intérêt de cette notion de *milieu* est qu'elle n'est pas bornée ou limitée dans l'espace[8] : elle

[4] Les projets d'implantation liés à des investissements extérieurs sur un territoire se concrétisent parce que les firmes impliquées dans ces projets en attendent un gain en matière de compétitivité et donc soit une amélioration de leur productivité, soit un accroissement, à plus ou moins long terme, de leurs parts relatives de marché. Par ailleurs, un territoire qui perd en compétitivité devient répulsif et connaît des phénomènes de désinvestissement (délocalisations d'établissements, perte de donneurs d'ordres, de clients), qui témoignent bien de l'imbrication entre compétitivité et attractivité.

[5] dont les récents pôles de compétitivité ne sont finalement qu'un avatar.

[6] Voir ci-dessus.

[7] La définition des *grappes* repose chez M. Porter sur une méthodologie multicritères assez complexe dont les éléments constitutifs sont par définition discutables et donc relatifs.

[8] Pour les géographes, le milieu géographique d'un lieu (ou territoire) « comprend des éléments d'ordre naturel, des artefacts (équipements, réseaux d'infrastructures), des institutions et des cultures, des relations […] qui "informent" le système du lieu. Le milieu inclut ainsi l'ensemble des voisins, et des champs géographiques dans lesquels le lieu est plongé et dont il assure les interactions locales… ». (Roger Brunet et al., *les mots de la géographie dictionnaire critique*, Reclus - La Documentation française, 1992, p. 302).

agrège à un lieu (ou territoire) donné l'ensemble des éléments issus de son environnement proche ou lointain, éléments susceptibles d'en influencer les caractéristiques et donc d'en déterminer compétitivité et attractivité. Le *milieu* permet d'emboîter tout territoire, auteur/acteur d'une offre territoriale spécifique, dans les différentes échelles qui l'englobent et d'opérer ainsi une synthèse, pour chaque facteur de compétitivité et d'attractivité, entre ce qui ressort du national, du régional et du local…

La relativité de l'offre territoriale ne se limite pas toutefois à ces considérations mais résulte aussi largement de ce qu'il s'agit d'un concept marketing.

Offre territoriale et marketing des territoires

L'offre territoriale comme concept marketing : une gamme de produits aux contours et aux contenus extrêmement variables

En tant qu'ensemble de réponses adaptées aux besoins d'une clientèle (les entreprises en quête de la meilleure implantation) par définition diversifiée, l'offre territoriale apparaît largement comme un concept marketing. Cette particularité renforce, à notre avis, son caractère relatif. Il en résulte qu'elle se traduit par une très grande variété de contenus, elle-même issue de la double segmentation, stratégique et marketing, que nécessite sa mise en forme, mais aussi des modalités pratiques qu'elle est appelée à prendre au cours de son élaboration.

D'un point de vue générique, la segmentation marketing conduit à opérer une étude fine des besoins des entreprises. Ceux-ci sont ordinairement, au niveau le moins fin de l'analyse, de deux types (TEXIER 1999) : les besoins fonctionnels et les besoins stratégiques. Les premiers sont caractéristiques des entreprises locales qui cherchent à améliorer leurs conditions de fonctionnement (meilleure desserte, local d'activité agrandi ou mieux aménagé, meilleure formation de la main-d'œuvre, meilleures relations avec les fournisseurs…), tandis que les seconds correspondent à des entreprises locales ou extérieures parvenues à une phase clé de leur développement (nouveau produit, nouveau *process*, nouveau marché…) nécessitant le choix, pour certaines fonctions, d'une nouvelle localisation. Le positionnement marketing[9] issu d'une telle segmentation primaire de la demande conduit à la construction d'une logique de gamme (COURTOIS-VINCENT 1997, TEXIER 1999), se traduisant par une valeur ajoutée croissante de la part du service de développement économique, et qui tient compte de cette hiérarchie implicite des besoins. Laurence Texier distingue ainsi trois grands types d'offre territoriale – qu'elle appelle offre d'implantation – dont le positionnement marketing diffère :

- le « produit de ville » qui consiste en une offre de sites et qui correspond avant tout à des besoins fonctionnels :
- le produit « services ajoutés » qui prend en compte besoins fonctionnels et stratégiques : il implique, à la demande, d'autres acteurs que l'agence ou le service de développement pour la mobilisation de financements, de solutions de formation, de capacités de recherche…
- le produit « attributs de territoire » essentiellement adapté à des besoins stratégiques émanant d'entreprises extérieures à la région et qui nécessite la production d'informations justes et convaincantes sur les atouts du territoire, les facteurs-clés d'implantation, en bref une explicitation objective de l'attractivité territoriale.

La diversité de contenu qu'implique une telle logique de gamme n'est pas limitative du polymor-

[9] Le positionnement marketing consistera en marketing territorial, pour un projet donné, à mettre en place la meilleure combinaison d'acteurs, de territoires impliqués au meilleur coût et ceci avec la communication la mieux ciblée et la mieux adaptée possibles. L'ensemble désigne le « mix marketing territorial » constitutif du « produit territorial ».

phisme de l'offre territoriale. Relative à la segmentation marketing, cette dernière l'est aussi à la segmentation stratégique opérée en amont du positionnement stratégique retenu[10]. L'offre territoriale revêtira donc des aspects particuliers selon qu'elle est destinée à un grand groupe ou à une PME (critère de taille), selon qu'elle concerne de la production, de la recherche, de la logistique, etc. (critère de fonction), selon qu'elle s'adresse à des entreprises nationales ou étrangères (critère géographique), selon qu'elle implique un investissement plus ou moins durable (critère d'ancrage territorial) – reprise d'entreprise, création greenfield, joint-venture, externalisation, prise de participation/investissement en portefeuille. Enfin, l'offre territoriale dépendra éminemment de ses supports, de la logistique et des modes d'agir qu'elle induit, ce qui renvoie en partie à la logique de gamme évoquée précédemment. On pourra ainsi repérer quatre types d'offre : une offre territoriale de promotion qui consiste en la production d'un discours sur l'attractivité d'un territoire ; une offre territoriale de prospection spécifiquement adaptée aux démarchages d'entreprises tels qu'ils se déroulent dans le cadre des salons ou à l'issue des *mailings* plus ou moins ciblés que réalisent régulièrement les agences ; une offre territoriale de projet ou de négociation qui conduit à la production d'un service adapté à une demande précise (dossier d'offre d'implantation) ; une offre territoriale d'accompagnement qui s'apparente à un service après-vente répondant aux besoins fonctionnels de l'entreprise. Ces quatre types d'offres auront elles-mêmes des contenus variables selon les acteurs qui les portent : agences régionales, départementales, urbaines, chambres de commerce et d'industrie, en relation étroite avec l'échelle géographique de référence.

Il découle de cette approche classificatoire de l'offre territoriale inhérente à sa formalisation marketing qu'elle est avant tout un discours informatif sur les potentialités économiques d'un territoire et un panier de services mis en place par les acteurs dudit territoire à destination des entreprises qui ont un projet localisé de développement.

L'offre territoriale « de synthèse » : l'apport des sites internet

La multiplicité des facettes de l'offre territoriale et la diversité de ses supports en consacrent la relativité et nous amènent à rechercher une offre territoriale de référence qui représenterait le positionnement stratégique le plus général adopté par un territoire relativement au problème de son attractivité et constituerait en quelque sorte une offre moyenne ou offre de synthèse. Une telle définition de l'offre territoriale procède de la démarche stratégique même du territoire et constitue un des volets de son projet territorial. De manière pragmatique, elle se révèle également dans les supports promotionnels les plus généraux mis en place par les agences de développement économique pour accompagner leurs politiques d'attractivité. Parmi ces « documents », les sites web sont actuellement en plein développement et présentent une grande homogénéité de structure, d'un territoire à l'autre (HATEM 2004b), ce qui facilite la comparaison. Il existe une « grammaire » commune à tous ces sites, qui se traduit par des invariants de la communication promotionnelle : une entrée privilégie les atouts du territoire (croisement des segmentations stratégique et marketing) ; une autre inventorie les cibles de la politique d'attractivité (positionnement stratégique) ; une dernière précise les moyens mis à

[10] La segmentation stratégique consiste à repérer les domaines d'activités stratégiques du territoire (DAS) ce qui conduit à construire des classes d'entreprises, selon plusieurs critères : secteur d'activités, taille, fonctions impliquées, origine géographique, facteurs-clés d'implantation mobilisés – ce qui oblige à un croisement avec la segmentation marketing –, de manière à identifier plusieurs marchés potentiels d'implantation. Le positionnement stratégique au niveau du développement économique consiste à retenir les domaines d'activités stratégiques prioritaires, c'est-à-dire les cibles des politiques d'attractivité (ERNST & YOUNG 2002) et, à un niveau plus global de marketing territorial, repose sur l'affichage d'une identité à la fois héritée et projetée, porteuse d'image et de notoriété (positionnement technopolitain, métropolitain, de nœud d'échanges, de ville touristique etc.).

disposition des porteurs de projet – sites d'implantation, aides financières, partenaires locaux, etc. (positionnement marketing)[11].

L'examen de quelques sites internet de métropoles françaises permet d'illustrer cette « grammaire » de l'offre territoriale et d'identifier ce qui l'influence. L'entrée se fait par le portail national que constitue le site de l'Agence française pour les investissements internationaux[12]. Un onglet « partenaires » conduit ensuite à une carte des régions supportant un lien hypertexte qui mène à son tour aux « chefs de file » en région des politiques d'attractivité, agences régionales ou interrégionales de développement économique, que celles-ci émanent d'un partenariat État/Région (commissariat à l'industrialisation par exemple) ou qu'elles dépendent des seuls conseils régionaux. À nouveau, une série de liens conduit à la fois vers les services de développement des départements et/ou vers ceux des principales villes. Le parcours de cette arborescence, qui mériterait en soi une interprétation géographique, permet d'entrer de plain-pied dans l'offre métropolitaine française, avec quelques difficultés toutefois, compte tenu du caractère un peu aléatoire de l'enchaînement des liens hypertextes et de l'existence de troncatures qui interrompent parfois l'itinéraire. C'est d'ailleurs l'aboutissement d'un de ces cheminements tronqués que nous proposons à titre d'exemple puisque nous examinerons ici brièvement le cas lyonnais[13].

À Lyon, l'offre territoriale émane principalement de l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY), une des plus anciennes agences françaises de promotion puisqu'elle a été créée en 1974. Elle fédère, dans un cadre associatif, 60 acteurs publics et privés dont la communauté urbaine de Lyon, la CCI, le Conseil Général du Rhône et la représentation départementale du MEDEF qui en assurent ensemble la présidence. Bras opérationnel de l'attractivité métropolitaine, elle a vu son rôle conforté par l'adoption, dans le cadre d'un partenariat public-privé étoffé, résultat d'un renforcement des modes locaux de gouvernance, d'un plan stratégique intitulé « Grand Lyon, l'esprit d'entreprise » dont l'élaboration a été confiée à une cellule stratégique rattachée à la délégation générale au développement économique et international de la Communauté urbaine de Lyon. Le positionnement stratégique choisi, tel qu'il émane du discours promotionnel de l'ADERLY et du plan stratégique[14], est celui d'une métropole européenne, à vocation internationale, qui cherche à renforcer son rang dans l'armature urbaine (passer du 19ième au 15ième rang européen) en jouant le challenger de villes plus réputées – comme Barcelone par exemple, avec laquelle Lyon se compare souvent, notamment pour l'importance de son parc immobilier[15]. L'ouverture internationale (capacité exportatrice, présence de très nombreuses firmes étrangères, premier rang de Rhône-Alpes pour la capacité à capter les investissements internationaux[16], poids du trafic international à l'aéroport St-Éxupéry, infrastructures de congrès et salons, densités en réseaux de communication terrestre) et les attributs métropolitains (services aux entreprises, qualité de vie) structurent les segmentations stratégiques et marketing qui privilégient finalement les grandes entreprises ou à forte composante d'encadrement dont les préférences, pour certaines fonctions, vont au niveau supérieur de l'armature urbaine. Le positionnement en matière de développement économique

[11] Ces invariants ont eux-mêmes leur propre logique.

[12] www.afii.fr

[13] Pour la région Rhône-Alpes, le site de l'AFII ne propose pas de liens vers un site internet régional. La saisie dans un moteur de recherche (*Google* par exemple) d'une entrée comme « implantation Lyon » est alors nécessaire. Elle propose en deuxième position dans une liste de résultats, le site de l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly).

[14] http://www.lyon-aderly.com/defaultfr.asp et http://entreprendre.grandlyon.com/Accueil.1.0.html

[15] http://www.lyon-aderly.com/dynamic/immobilier_entreprise_lyon_real_estate/indexfr.asp

[16] Largement dû d'ailleurs au rôle industriel de Grenoble dans le secteur de la micro-électronique.

est assez large[17] puisqu'il comportait, comme pour la plupart des territoires dotés d'une politique de promotion, des secteurs en plein essor au niveau national, non spécifiques à la région, (centre d'appels, logistique), d'autres hérités et à fort ancrage local (automobile, chimie, textile, jeux vidéo…) et des filières correspondant à des grappes technologiques locales en émergence – biotechnologie-santé par exemple, dans le cadre du *cluster Bioadvisor* qui fait d'ailleurs l'objet d'une marque déposée. Il a été resserré dans le cadre de « Grand Lyon, l'esprit d'entreprise ». Désormais, trois domaines d'activités stratégiques sont mis en avant : le numérique, la mode et les biotechnologies. Ils illustrent parfaitement le rapprochement entre politiques d'attractivité et stratégie de compétitivité puisque ce sont les *clusters* identifiés dans chacun de ces domaines, les externalités et économies d'agglomération qu'ils représentent, les réseaux coopératifs et le savoir faire accumulé qui les caractérisent, qui constituent les principaux facteurs d'implantation suscepti-bles d'intéresser les investisseurs. Dans chacun des cas la démarche s'appuie sur un club, un réseau d'entreprises ou une structure de conseil fédérative, en mesure de faciliter l'ancrage territorial d'éventuels investisseurs grâce à la fourniture de solutions techniques adaptées, complémentaires des services génériques à l'implantation proposés par l'ADERLY : *Lyon game* pour le numérique, *Lyon Bioadvisor* pour les biotechnologies, *LyonVision-Mode* pour le secteur de la mode entendu au sens large[18].

Si la démarche stratégique qui sous-tend cette offre territoriale de référence est relativement complète dans l'inventaire des atouts de la métropole, déterminée dans les objectifs qu'elle se donne et méthodique dans sa construction[19], elle n'apparaît pas pour autant d'une très grande originalité. Elle ressemble dans son formalisme et dans son contenu à toutes les politiques d'attractivité territoriale telles que les présentent les sites internet d'agences. Si l'on retient comme définition de la stratégie celle que propose Michael Porter, à savoir « accomplir des activités différentes de celles des rivaux ou accomplir différemment des activités similaires » (PORTER 1999, p. 49), on est surpris par cette tendance, au moins formelle, au mimétisme. C'est que l'essentiel est peut-être ailleurs. L'offre territoriale de référence ne sert finalement pas tant à susciter de nouvelles implantations – les offres territoriales de prospection et de négociation sont probablement à ce titre plus efficaces – qu'à participer à la construction de la formation sociale locale dont la cohésion, la capacité à interagir sont des clés essentielles de la compétitivité. On retrouve là un des aspects du marketing territorial dont les effets, en terme de communication, sont à la fois internes et externes (NOISETTE, VALLERUGO 1996). En bref, l'offre territoriale de référence apparaît comme un outil de structuration de la gouvernance ce qui, à l'échelle des métropoles, n'est pas un mince enjeu quand on rappelle la difficulté à fédérer acteurs et territoires sur des périmètres de plus en plus étendus, par nature hétérogènes et fragmentés.

Offre territoriale et gouvernance métropolitaine.

D'autres exemples viennent confirmer, dans le cadre cette fois d'une démarche démonstrative *a contrario*, l'interrelation forte entre offre territoriale et gouvernance et c'est le cas notamment de la métropole bordelaise. Certains

[17] 14 secteurs d'activités ou filières.

[18] Textile, habillement, ameublement, cuir, cosmétologie, design, bijouterie.

[19] On y retrouve les étapes traditionnelles de la planification stratégique (BOUINOT, BERMILS 1995) : formulation d'une ambition globale (devenir une métropole européenne supérieure), déclinaison de quelques options stratégiques (entreprendre et développer ; régénérer et innover, choisir pour se spécialiser ; promouvoir Lyon ; aménager le territoire ; développer de façon durable le territoire), elles-mêmes développées en une série d'actions concrètes. Le modèle de planification stratégique que représente *Barcelone 2000*, élaboré au début des années 1990, vient spontanément à l'esprit, la métropole catalane n'étant jamais bien loin des représentations que la Cité des Gaules se fait d'elle-même.

auteurs ont récemment souligné les difficultés de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) à s'emparer pleinement de la question du développement économique (ARPAILLANGE et al. 2001). Ces problèmes tiennent à une certaine géopolitique interne (faible poids de la commune centre au sein du territoire de l'intercommunalité, surdéterminé par des clivages politiques marqués) et à des héritages parfois anciens (fort activisme communal dans le domaine économique dès les années 1970). Ils ont été confirmés dans les années 1990 par l'incapacité de la CCI de Bordeaux à faire émerger une stratégie de développement autour du « Grand Bordeaux », les communes périphériques de l'aire métropolitaine opposant un front du refus. Si bien que la charte de développement économique adoptée en 2000 et qui se substitue à la démarche précédente apparaît relativement fragile dans ses préconisations, certaines communes conservant la possibilité de développer des politiques d'attractivité (Ibid, 2001).

L'offre territoriale métropolitaine de référence de la métropole bordelaise s'en ressent comme en témoignent les sites internet[20] qui la présentent. Si la communauté urbaine a réussi en 1996, en partenariat avec d'autres institutions locales, à se doter d'une agence de développement, le *BRA*[21], le positionnement stratégique présenté par la première diffère sensiblement de celui qu'expose la seconde. S'agissant de l'agence, on retrouve parmi les traditionnelles entrées du site internet un ensemble de cibles assez courantes du discours promotionnel dont celles que tous les territoires revendiquent (biotechnologies, logistique, TIC, centres d'appels, etc.) mais aussi des filières plus spécifiques des domaines locaux de compétences (optique-laser, aéronautique - défense). En ce qui concerne la communauté urbaine, on constate par contre que le site internet est assez discret sur les aspects de l'offre territoriale issus des segmentations stratégique et marketing (atouts, facteurs-clés d'implantation – à l'exception d'une évocation rapide du taux de création d'entreprise) pour privilégier la présentation des sites d'intérêt métropolitain (SIM) qui constituent le point fort de l'offre territoriale de la CUB et de son positionnement. Il s'agit pour l'essentiel d'opérations d'aménagement à finalité économique – sept en tout, dont la moitié environ hors commune-centre – qui traduisent à la fois un très grand classicisme du positionnement marketing – logique d'offre foncière – et les contraintes propres à la gouvernance locale dans la formulation du projet de développement économique, contraintes qui requièrent un certain sens de l'équilibre. Un autre aspect du positionnement marketing de l'offre formulée par la CUB est de privilégier les campagnes généralistes de communication. C'est le cas de la campagne de juillet 2004, « devenons ambassadeurs de notre développement économique » qui insistait sur les fortes capacités endogènes de croissance de la métropole et présentait 27 vérités[22] bonnes à dire – soit le nombre exact des communes membres de la communauté, la première de ces vérités rappelant assez symboliquement que « la synergie de nos 27 communes bénéficie aux initiatives ». Quoique difficiles à mémoriser du fait de leur nombre, ces 27 affirmations, finalement originales dans leur présentation, constituent une synthèse assez complète de l'offre territoriale. Le clin d'œil que représente la symbolique du nombre est aussi un moyen de faciliter leur appropriation par la population et par la classe des élus autant destinataires de cette promotion que d'éventuels investisseurs extérieurs.

Ainsi, dans l'aire métropolitaine bordelaise, le discours promotionnel de l'agence de développement économique et celui de la communauté urbaine dessinent deux facettes de l'offre territoriale dont le contenu parfois banal reflète les difficultés à faire émerger une

[20] http://www.lacub.com/eco/03_simplanter_accueil.asp et http://www.bordeauxregion.com/home.htm

[21] Bordeaux Region development Agency

[22] http://www.lacub.com/eco/verites.asp

gouvernance économique locale efficace. Néanmoins ils révèlent aussi un partage des tâches, l'offre territoriale de l'agence étant davantage destinée aux investisseurs extérieurs tandis que celle de la communauté se tourne avant tout vers le milieu local dans ses différentes composantes.

L'existence de plusieurs formes locales d'offre territoriale à l'échelle d'une métropole n'est d'ailleurs pas un cas isolé : une telle situation se retrouve à Toulouse où la promotion du territoire métropolitain repose sur trois communautés d'agglomération (le SICOVAL, la communauté d'agglomération de Toulouse et le MURETAIN) et à Marseille où à l'étroitesse relative de la communauté urbaine Marseille Provence Méditerranée se surimpose une organisation spatiale très éclatée du système productif local qui conduit chaque intercommunalité importante à avoir sa propre stratégie d'offre territoriale au sein de l'aire métropolitaine.

Conclusion

Mot-valise à la mode, l'offre territoriale peut donc s'interpréter comme une des manifestations de la convergence entre compétitivité et attractivité territoriales dont les performances relatives résident dans les caractéristiques du milieu local et notamment dans les capacités de celui-ci à générer des interactions sociales fortes. Déclinée en termes opérationnels grâce à de nombreux outils marketing, elle revêt un aspect parfois brouillon, parfois simplificateur[23], voire confus, mais elle est aussi un bon révélateur du degré d'organisation d'une société locale en matière de développement économique. Discours informatif et ensemble de services proposés par une collectivité à des investisseurs potentiels, elle reste relative au contexte de sa formulation, aux cibles qu'elle doit séduire et aux supports qui la véhiculent, mais elle est aussi une sorte de regard du territoire sur lui-même et partant une forme moderne de réflexivité collective.

Néanmoins, souvent conçue de manière distincte pour couvrir le seul champ du développement économique, elle souffre de ne pas s'articuler aux démarches stratégiques et prospective qu'inventent les territoires – et notamment les métropoles –, pour planifier leur gestion, leur aménagement et leur évolution. Cet isolement relatif de l'offre territoriale par rapport à la prospective conduit souvent à la production d'une communication stéréotypée dont se plaignent les spécialistes du développement territorial. Le désenclavement de l'action économique territoriale et urbaine, son intégration aux autres champs de la gestion locale (la culture, l'urbanisme, le développement social…) lui permettraient probablement d'acquérir une plus grande dimension stratégique grâce à un approfondissement des spécificités locales autorisant un positionnement plus original et une véritable différenciation de l'offre. Il y a là un enjeu fort pour la construction de la gouvernance des territoires.

[23] Elle peut être un « géographisme » selon l'expression de Muriel Rosemberg qui désigne ainsi « ces représentations stéréotypées et quasi magique de l'espace dont la "simplicité" facilite la diffusion » (ROSEMBERG 2000, p. 145).

Bibliographie

ARPAILLANGE et al. 2001, « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement : négociations contraintes dans une confédération de communes », in BARAIZE F., NEGRIER E. 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, 310 p.

BOUINOT J., BERMILS B. 1995, *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Armand Colin, 208 p.

BROSSARD H. 1997, *Marketing d'une région et implantation des investissements internationaux*, Économica, 192 p.

CAMAGNI R. 2002, « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, p. 553-578

COURTOIS-VINCENT I. 1997, *Prospection d'entreprises et promotion territoriale : stratégie et expériences*, la lettre du cadre territorial, 109 p.

ERNST & YOUNG 2002, *Étude sur la constitution d'une offre territoriale différenciée*, Datar, 110 p.

GIRARD V. 1999, « Le marketing territorial : quels fondements, quelles définitions, quels concepts ? », in Rencontres ville management, *Maire, entrepreneurs, emploi*, Dalloz, p. 521-537

HATEM F. 2004a, « Attractivité : de quoi parlons-nous ? », *Pouvoirs locaux*, n° 61, juin 2004, p. 34-43

HATEM F. 2004b, *Investissement international et politiques d'attractivité*, Économica, 350 p.

KRUGMAN P. 1994, « Competitiveness: a dangerous obsession », *Foreign Affairs*, mars-avril 1994

MÉCHIN A. 1999, « Le marché de l'implantation : une relation ville/entreprises orientée par des stratégies marketing urbaines », in Rencontres ville management, *Maire, entrepreneurs, emploi*, Dalloz, p. 651-668.

NOISETTE P., VALLERUGO F. 1996, *Le marketing des villes : un défi pour le développement stratégique*, Les éditions de l'organisation, 423 p.

PORTER M. 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.

PORTER M. 1999, *La concurrence selon Porter*, Village Mondial, 475 p.

ROSEMBERG M. 2000, *Le marketing urbain en question*, Anthropos, Collection villes, 184 p.

TEXIER L. 1999, « Une clarification de l'offre d'implantation en marketing territorial : produit de ville et offre de territoire », *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 5, p. 1021-1036.

ZIMMERMANN J.-B. et al. 1999, « Construction territoriale et dynamiques économiques », *Sciences de la société*, n° 48, octobre 1999.

Résumé

La notion d'offre territoriale apparue avec le développement des politiques d'attractivité territoriale reste un concept ambigu même si son interprétation dans un cadre marketing permet de spécifier la relativité de son contenu (existence de plusieurs types d'offre territoriale : de promotion, de négociation, de prospection etc.). Un passage par la théorie économique confirme par ailleurs une réelle convergence entre attractivité et compétitivité territoriales au niveau local, l'offre territoriale constituant pour la première ce que les clusters représentent pour la seconde. Largement dépendante du contexte de sa formalisation, comme le montrent les exemples de Lyon et de Bordeaux, l'offre territoriale des métropoles françaises, malgré quelques stéréotypes, révèle un certain nombre de choix stratégiques et apparaît en interrelation étroite avec la plus ou moins grande efficacité de la gouvernance urbaine.

Mots clés

Offre territoriale, compétitivité, attractivité, marketing territorial, gouvernance, métropoles