

4.4. IMAGE DES REGIONS ET DEVELOPPEMENT REGIONAL.

B. Mérenne-Schoumaker

L'image des espaces urbains et régionaux est sans conteste un thème d'actualité qui motive plus d'un élu ou plus d'un responsable du développement économique ou de l'aménagement du territoire. D'où de nombreuses brochures vantant les mérites de telle ou telle ville ou région, de multiples déclarations devant les mass media cherchant à positionner la ville ou la région parmi "celles qui comptent", parmi "celles qui gagnent" et aussi des budgets de marketing urbain et régional souvent en croissance.

Devant de tels faits, quelques questions surgissent : l'image d'une ville ou d'une région a-t-elle réellement de l'importance ? comment cette image se construit-elle ? qui et comment peut agir sur elle ?

Les quelques lignes suivantes n'ont pas la prétention de donner une réponse complète et définitive à ces interrogations. Elles veulent seulement proposer quelques pistes de réflexion au départ d'observations sur le terrain à travers toute l'Europe.

4.4.1. Qu'est-ce-que l'image d'une région ?

L'image est la représentation mentale de l'espace : c'est la manière dont on voit cet espace et dont on en parle. Souvent cette représentation est réductrice et traduite en termes favorables ou défavorables. En fait, c'est presque toujours un jugement de valeur.

En général, toute image régionale est double : externe et interne. C'est à la fois la représentation qu'ont les autres de la région et la propre représentation de ceux qui y vivent ou y travaillent. Ce double aspect a son importance car les deux visions peuvent différer.

L'image peut être claire ou floue. Elle peut être unique ou multiple. Parfois même il n'y a pas d'image; c'est le cas des régions dont on ne parle jamais.

L'image diffère encore non seulement selon les individus mais encore en fonction de l'éloignement au lieu. Généralement, l'image se précise lorsque l'on se rapproche des lieux; c'est normal, ceux-ci sont d'autant connus s'ils sont fréquentés. Mais la connotation positive ou négative semble aussi varier avec l'éloignement : certaines images, négatives à proximité, peuvent devenir positives à quelques centaines de km de là.

4.4.2. Comment l'image se construit-elle ?

Toute image repose sur des éléments à la fois objectifs et subjectifs. Ainsi c'est d'abord et avant tout le renom ou la qualité des éléments qui est prise en compte, qu'il s'agisse du cadre physique (paysage, climat, etc.), du cadre bâti (monuments, logements, etc.), des fonctions exercées (grandes sociétés, tourisme, activités culturelles, enseignement, commerce, etc.), de leaders (politiques, économiques, sociaux, etc.), de la population, ... On appréciera par exemple une région pour la qualité de son architecture, pour celle de sa gastronomie ou encore pour le

sens de l'accueil de sa population. En général, seuls quelques éléments sont pris en compte et contribuent à donner à l'image une connotation positive ou négative.

Les éléments "qui comptent" de même que les jugements qualitatifs semblent avoir changé avec le temps. Ainsi, l'image de nombreuses régions de tradition industrielle s'est dégradée fortement lors de la crise tandis que celle de régions touristiques ou de régions rurales péri-centrales devient chaque jour davantage plus positive aux yeux de nombreux investisseurs. De même, après avoir perdu une partie de leur pouvoir d'attractivité pendant les années soixante et soixante-dix, de nombreuses métropoles internationales exercent actuellement un attrait croissant sur les sièges sociaux et les nouvelles fonctions de commandement.

Par ailleurs, tout indique que la construction d'une image prend du temps car toute image est généralement la résultante d'un lent processus de circulation des informations via non seulement les réseaux formels mais surtout les réseaux informels. En effet, si les mass media jouent sans conteste un rôle, les nombreuses relations entre les acteurs divers et multiples ont tout autant de l'importance car celles-ci contribuent à créer, véhiculer, amplifier des informations diverses qui conduisent inévitablement à ce que chacun se fasse une opinion sur la région, opinion qui est à son tour diffusée.

Rien d'étonnant dès lors que certaines images soient surfaites par rapport à la réalité alors que d'autres soient au contraire très négatives par rapport à cette réalité.

Ajoutons encore que l'image d'un espace n'est pas en relation directe avec la taille de la région ou de la ville. Certaines régions (ou villes) de petite taille ont une image précise très positive parfois (par exemple, de petites villes universitaires comme Oxford ou Cambridge) alors que de grandes régions (ou grandes villes) ne diffusent aucune image.

4.4.3. Rôle des images dans le développement régional.

Ce rôle semble s'être accru depuis une trentaine d'années. A l'origine de ce changement deux faits majeurs. Le premier a trait à la libéralisation croissante des entreprises vis-à-vis des contraintes classiques de localisation (matières premières, énergie, infrastructures lourdes en transport) et à une certaine banalisation des espaces en matière d'équipements (autoroutes, parcs industriels) et en matière d'incitants financiers et fiscaux. Les firmes - industrielles surtout - sont plus libres qu'hier dans le choix de leur localisation et, par voie de conséquence, la concurrence entre les espaces est plus forte. Le deuxième fait découle du rôle croissant des acteurs locaux dans le développement. Ce sont eux qui sont souvent à l'origine de la confiance que l'on a ou que l'on a pas vis-à-vis d'une région. Ce sont eux qui sont capables de faire émerger un projet, de susciter le dynamisme, de construire une stratégie.

Or qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre de ces deux aspects, la notion d'image est déterminante, image perçue de l'extérieur dans le premier cas, image élaborée à l'intérieur dans le deuxième cas. La première est essentielle dans l'attrait qu'exerce la région; mais la deuxième est tout

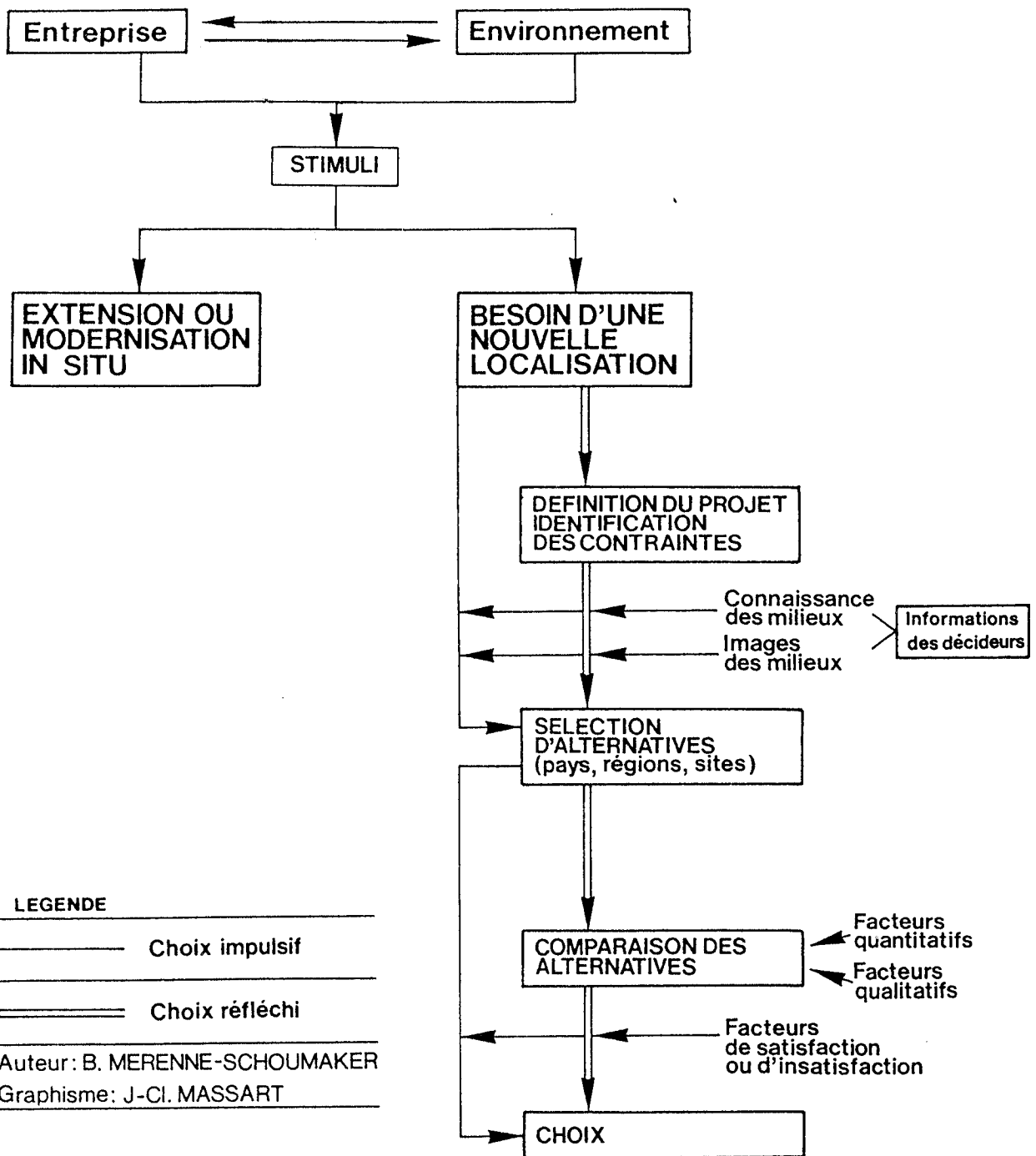


Fig. 15 Schéma général du processus de décision d'une nouvelle localisation.

aussi importante car elle se trouve souvent à l'amont. Si les responsables régionaux n'ont pas de projet, s'ils ne croient pas en leurs potentialités, comment les autres pourraient-ils y croire ? L'image véhiculée à l'extérieur est ainsi fortement corrélée à l'image interne.

L'image circulant à l'extérieur de la région oriente, bien entendu, le développement régional en intervenant dans la pré-sélection des alternatives c'est-à-dire lors du premier choix des espaces susceptibles de pouvoir accueillir les investissements nouveaux. En effet, comme le montre la figure ci-jointe, tout processus de décision de localisation comprend plusieurs étapes. Dès le projet défini, l'entreprise choisit généralement quelques cas possibles sur base des informations disponibles et de la connaissance et des images des régions. Ces cas seront ensuite analysés en vue de la sélection finale.

Une image régionale défavorable a donc un rôle majeur : elle écarte dès le départ l'investisseur de la région et l'amène à ne jamais retenir cette région comme localisation potentielle. A l'opposé, une image favorable joue le rôle inverse. Certaines régions semblent dès lors "incontournables" ou du moins apparaissent comme des lieux où il est souhaitable d'être.

4.4.4. Peut-on modifier les images ?

C'est certainement une question fondamentale pour les élus et/ou les responsables régionaux et locaux. En règle générale, on semble dire que oui, d'où toutes les opérations de marketing régional ou urbain.

De l'observation des faits, nous tirons quant à nous six conclusions.

- a. Une opération de simple marketing - même avec des moyens puissants - est presque toujours insuffisante et inefficace. On ne peut vendre du vide.
- b. Toute action en vue du changement implique la mobilisation de la plupart des acteurs locaux (pouvoir politique, secteur privé, responsables sociaux, etc.) et même de la population. Un seul groupe ou une seule personne ne peut décréter le changement.
- c. Cette action passe d'abord par un diagnostic en termes de forces et faiblesses. Pour bien agir, il faut bien se connaître.
- d. Elle implique aussi l'élaboration d'un projet solide qui est capable de mobiliser tous les acteurs, qui comprend un calendrier précis et qui définit le rôle de chacun.
- e. Le changement ne peut réussir sans professionnalisme d'où la nécessité de travailler avec les meilleurs techniciens.
- f. Enfin, l'image nouvelle doit être réaliste. On ne peut bouleverser la réalité mais tenter de la changer progressivement. Comme toute image, une nouvelle image se construit assez lentement.

4.4.5. Tendances générales des images régionales et urbaines en Europe

Sur base d'informations diverses émanant principalement d'analyses de localisation, nous avons tenté dans le tableau 10 d'exprimer la perception positive ou négative qu'ont ou qu'avaient les entrepreneurs des huit grands types sectoriels de régions définis précédemment à travers la période 1960-1990 et plus spécifiquement pendant les trois

sous-périodes principales : 1960-1974, 1974-1984 et depuis 1984.

En effet, tout indique que les images des régions se sont modifiées avec le temps.

De 1960 à 1974, les régions les mieux perçues étaient sans conteste les marges de l'espace central européen et/ou les espaces interstitiels de celui-ci. Anciennes zones rurales, ces régions offraient à la fois une main-d'oeuvre abondante et peu syndicalisée et des vastes terrains peu coûteux pouvant accueillir de grandes unités. Très fortement aidé par les politiques d'expansion économique régionale, ce mouvement s'inscrivait aussi dans la tendance générale à l'exurbanisation elle-même favorisée par l'incapacité de la plupart des grandes villes d'accueillir les nouvelles firmes et même les extensions des firmes existantes.

Toutefois, malgré des incitants souvent puissants, la décentralisation fut presque partout limitée dans l'espace car les régions périphériques attiraient peu en raison de leur éloignement et de l'absence de facteurs de base de la production.

Confrontées aux premières crises industrielles (et donc aux premières grandes difficultés sociales), les régions centrales de vieille tradition voyaient se ternir leur image tandis que les régions touristiques n'apparaissaient guère comme des lieux favorables à la production (comment travailler dans un pays de vacances?).

La période de crise 1974-1984 va accentuer de nombreuses tendances précédentes. L'image des régions centrales de vieille tradition devient très défavorable tandis que celle des autres espaces économiques (surtout des grandes villes elles-même confrontées à de graves problèmes de pollution et de cadre de vie) se dégrade à son tour. En général, aucune région ne semble réunir tous les atouts même si les territoires en croissance pendant les Golden Sixties résistent mieux.

Depuis 1984, à la faveur de la mutation technologique et de la tertiairisation de l'économie, le changement majeur est le nouvel attrait qu'exercent les villes - surtout les plus grandes et les plus tertiaires - sur les investisseurs. Parallèlement, l'image de plusieurs espaces touristiques est aussi favorable.

A l'opposé, les espaces périphériques paraissent souvent moins attractifs car excentriques et de plus en plus concurrencés par certaines régions du Tiers Monde (et aujourd'hui de l'Europe de l'Est).

Les régions centrales de vieille tradition industrielle retrouvent une partie de leur attractivité mais celle-ci est fortement liée à leur capacité à savoir rénover leurs territoires et aussi leurs mentalités. En général, les régions textiles réussissent mieux que les régions charbonnières ou sidérurgiques; les espaces frontaliers et centraux sont aussi plus recherchés.

Grands types sectoriels de régions	De 1960 à 1974	De 1974 à 1984	Depuis 1984
1. Régions métropolitaines centrales ex. Londres, Paris, Bruxelles	+ -	- +	+ +
2. Régions centrales de vieille tradition industrielle ex. Nord-Pas-de-Calais, Liège	+ -	- -	- +
3. Autres régions industrielles centrales ex. Rhône-Alpes, sud R.F.A.	+	+ -	+
4. Régions industrielles péri-centrales ex. Bassin parisien, nord-est de l'Espagne	+ +	+ -	+
5. Régions intermédiaires ex. Bretagne, Ecosse	+	+ -	+ -
6. Régions métropolitaines périphériques ex. Lisbonne, Athènes	+ -	+ -	+ -
7. Grande périphérie ex. Mezzoziorno, Espagne du centre et du sud	- +	+ -	- +
8. Régions tertiaires touristiques ex. Provence-Côte-d'Azur, Val d'Aoste	-	- +	+

N.B. + = favorable - défavorable + - positif > négatif
 + + = très favorable - - très défavorable - + négatif > positif

Tableau 10. Perception générale par les investisseurs des grands types sectoriels de régions de 1960 à 1990.

Dans le contexte d'intérêt accru porté à l'image de marque, on voit depuis quelques années bien des grandes villes tenter de se positionner, de faire valoir leurs atouts, de prendre place dans des réseaux supra-nationaux. Dans cette perspective, le Laboratoire d'Economie des Transports de Lyon (il est significatif qu'il ne s'agisse pas d'un laboratoire parisien) a lancé en 1990 un questionnaire "Delphi" sur le positionnement des villes internationales. Cette enquête n'est pas clôturée, mais le tableau 11 en fournit les premiers résultats, obtenus sur base d'un questionnaire diffusé auprès d'une cinquantaine d'experts internationaux. Ces résultats sont intéressants au-delà des biais qui peuvent résulter du choix d'un petit nombre d'experts par un laboratoire lyonnais.

Ce premier questionnaire proposait onze groupes d'indicateurs. Les experts les ont classés dans l'ordre d'importance décroissante suivant :

- Liaisons de transport
- Services tournés vers l'international
- Services aux entreprises
- Accueil et tourisme
- Activités culturelles et animation
- Services aux particuliers
- Exportation de facteurs de production et place à l'étranger de diverses institutions.
- Services de formation et de recherche
- Facteurs de production et flux de commerce

EUROPE		AMERIQUE DU NORD	
1) Villes internationales pour plus de 60 % des experts			
LONDRES	98 %	NEW YORK	92 %
PARIS	96 %	WASHINGTON	90 %
BRUXELLES	94 %	LOS ANGELES	84 %
GENEVE	90 %	SAN FRANCISCO	80 %
AMSTERDAM	86 %	CHICAGO	74 %
FRANCFORT	86 %	MONTREAL	70 %
ROME	84 %		
ZURICH	84 %		
MILAN	74 %		
BERLIN	68 %		
VIENNE	66 %		
MADRID	60 %		
MUNICH	60 %		
2) Villes internationales pour 44 à 52 % des experts			
BARCELONE	52 %	TORONTO	54 %
ATHENES	48 %	BOSTON	44 %
ROTTERDAM	48 %		
HAMBOURG	44 %		
3) Villes en voie d'internationalisation ou internationales pour plus de la moitié des experts (% total = internationales + en processus d'internationalisation)			
LYON	80 %	MIAMI	50 %
STRASBOURG	68 %		
STOCKHOLM	56 %		
COPENHAGUE	56 %		
DUSSELDORF	54 %		
TURIN	50 %		
4) Statut d'internationalisation discuté (Plus d'avis positifs que négatifs) (Nombreux avis non-exprimés)			
LISBONNE	40 %	VANCOUVER	48 %
STUTTGART	42 %	DALLAS	44 %
ANVERS	44 %	ATLANTA	44 %
		PHILADELPHIE	42 %
5) Villes non-internationales pour plus de 50 % des experts			
BONN	50 %	NEW ORLEANS	52 %
TOULOUSE	54 %	SEATTLE	52 %
OSLO	54 %	QUEBEC	58 %
MANCHESTER	56 %	SPARTENBURG	64 %
GRENOBLE	58 %	CALGARY	68 %
BERNE	66 %	COLUMBUS	68 %
DUBLIN	68 %	CHARLESTON	72 %
LIEGE	78 %		

Tableau 11. Classement des villes internationales d'après les experts consultés par le Laboratoire d'Economie des Transports de Lyon, juin 1990. Institutions étrangères et internationales Promotion et politique de relations internationales

Cet exercice révèle l'importance croissante des images de marque que les villes parviennent à donner d'elles-mêmes pour leur propre développement et, au-delà, pour celui de leurs régions.