

L'observatoire des Territoires d'industrie

présente :

son 5^e séminaire

PERCER LE MYSTÈRE DE LA PERFORMANCE TERRITORIALE

AVEC

Nadine LEVRATTO et Denis CARRÉ, Université de Nanterre

Coline BOUVART et Vincent DONNE, France Stratégie

Joseph COMPERAT, Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

Gilles CRAGUE, École des Ponts ParisTech

Etienne FOUQUERAY, Économiste associé à l'Université de Poitiers

Le 3 décembre 2019

EN BREF

À l'heure où le territoire est devenu (ou redevenu) un point d'entrée privilégié des politiques publiques, il paraît nécessaire de dresser un bilan des résultats de plus de vingt ans de recherche sur cette question. Cette séance, consacrée à la compréhension des disparités territoriales en matière de développement économique et d'emploi, comprend cinq interventions, dont trois relevant d'une approche d'économistes, avec Nadine Levratto et Denis Carré, qui ont étudié la performance des territoires du point de vue de la création d'emplois ; puis Vincent Donne et Coline Bouvart, qui ont travaillé sur le même thème mais en adoptant comme indicateurs les niveaux ainsi que l'évolution du chômage ; et enfin Joseph Comperat qui a étudié le cas de la Bourgogne Franche Comté. Les deux exposés suivants relèvent d'une approche plus sociologique ou multi-outils, avec Étienne Fouqueray qui évoque le territoire de Melle dans les Deux-Sèvres, et Gilles Crague, qui présente un projet de développement menée à Flers dans l'Orne.

Compte rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

L'observatoire des Territoires d'industrie est un projet financé par la Banque des Territoires, l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, La Fabrique de l'industrie, l'Agence nationale de la cohésion des territoires, et l'Assemblée des communautés de France, mis en œuvre par la Fondation Mines ParisTech et La Fabrique de l'industrie.

EXPOSÉ

Par Nadine Levratto

En débutant, avec Denis Carré et Philippe Frocrain, la recherche qui a abouti au rapport intitulé L'étonnante disparité des territoires industriels, comprendre la performance et le déclin, la première question à laquelle nous nous sommes heurtés est celle de la définition de la performance, pour laquelle il existe de multiples indicateurs. Le critère que nous avons retenu, dans ce travail comme de façon générale dans nos recherches et études, est la capacité d'un territoire à créer des emplois, et l'indicateur qui en découle est la variation nette du nombre d'emplois salariés.

Même si seul l'emploi salarié est considéré, la variation de cet indicateur reflète les comportements des différents acteurs qui interviennent sur le territoire et sur la façon dont ils interagissent. En effet, les trajectoires de chaque entreprise dépendent des liens qu'elle entretient avec d'autres entreprises localisées sur le territoire ou implantées à l'extérieur d'une part et avec les acteurs publics de l'autre. Enfin, les indicateurs de performance présentent davantage d'intérêt dans une perspective comparative qu'en valeur absolue.

Les différentes théories économiques retiennent quatre grandes familles de facteurs expliquant la performance. La première est celle des facteurs les plus stables, à savoir les infrastructures. La deuxième concerne les aspects plus sectoriels tels que les profils productifs, c'est-à-dire le poids des différents secteurs économiques dans l'emploi du territoire. Avec la troisième famille, on descend vers des aspects de plus en plus individuels : il s'agit des stratégies d'entreprises et des interactions entre acteurs. Enfin, la quatrième famille regroupe les interactions spatiales, car les territoires ne sont pas des îles et leur performance peut dans certains cas "déborder" sur un territoire voisin.

Nous avons choisi d'analyser les disparités des trajectoires de développement de l'emploi industriel et des services constitutifs de la base compétitive au niveau de la zone d'emploi. Les zones d'emploi sont des mailles économiques pertinentes, dans la mesure où 60 % des personnes y travaillent et y résident, et elles offrent l'avantage d'être stables dans le temps, même si cela va malheureusement cesser puisqu'elles sont actuellement en voie de redéfinition.

1 L'inégalité des territoires

Le premier résultat de notre étude est que la diversité des trajectoires ne dépend pas seulement du profil productif du territoire, c'est-à-dire de son portefeuille d'activité, mais qu'il résulte aussi d'un effet local. Ce dernier est spécifique au territoire et se manifeste de façon différente, sur un même territoire, en fonction des secteurs d'activité.

L'analyse des variations de l'emploi industriel entre 2009 et 2015, calculées sur l'ensemble de l'industrie manufacturière, fait apparaître une large zone caractérisée par une faible création d'emplois industriels. Elle s'étend du nord au nord-est, alors que le sud du pays est moins touché

par ce repli industriel. On observe cependant quelques territoires prospères au milieu de régions plutôt sinistrées, et inversement.

Nous avons ensuite cherché à décomposer la croissance locale en ses trois facteurs que sont l'effet national, l'effet structurel lié au portefeuille d'activité propre à chaque territoire, et l'effet local. Pour ce faire, nous avons calculé les deux premiers éléments puis les avons soustraits de la variation locale, ce qui nous a permis de mettre en évidence l'effet local, c'est-à-dire ce qui ne s'explique ni par la conjoncture économique globale, ni par la présence locale de secteurs plus ou moins porteurs. On voit alors se dessiner, à l'échelle de la France, une sorte de grand U recouvrant les territoires les plus performants, dont la branche droite serait un peu émoussée au niveau de la région nord-est.

2 Une double diversité, territoriale et sectorielle

Un deuxième grand résultat est qu'il peut exister un découplage entre les variations d'emplois dans l'industrie manufacturière et dans les services aux entreprises. On a longtemps considéré qu'un emploi créé dans l'industrie entraînait deux et demi dans les services, mais nous avons constaté que cette relation n'est pas très stable.

On observe à cet égard une double diversité, territoriale et sectorielle. Sur le plan territorial, en analysant par exemple l'activité industrielle dans la zone d'emploi de Molsheim-Obernai, dans le Bas-Rhin, on s'aperçoit que tous les secteurs ne bénéficient pas du même climat économique : la variation du nombre d'emploi dans la fabrication des matériels de transport, dans l'industrie du textile, de l'habillement et du cuir, ou encore dans le travail du bois et les industries du papier est très positive, alors que la réparation et l'installation de machines et d'équipements connaît une forte décroissance.

Sur le plan sectoriel, alors que la fabrication de matériel de transports connaît une décreue importante à Charleville-Mézières, elle est au contraire très dynamique à Figeac ou à Vienne-Roussillon. Cela doit appeler des analyses plus précises puisqu'il est assez évident, à travers ces deux exemples, qu'il ne s'agit pas des mêmes types de matériels de transport.

3 Les interactions entre territoires

Enfin, nous avons analysé les interactions spatiales entre zones d'emplois. La prospérité d'un territoire dépend pour partie de celle de ses voisins, car un territoire prospère recrutera dans les zones d'emploi voisines ou passera des commandes aux entreprises qui y sont situées. Pourtant ces effets de débordement ne sont statistiquement significatifs que dans un tiers des zones d'emploi. Les interactions entre territoires devraient donc être renforcées.

4

Vers une approche “morphologique”

En faisant tourner les modèles de variation de l’emploi à l’échelle des territoires, nous avons constaté qu’il existe une importante variance non expliquée par les secteurs d’activité dans lesquels le territoire est actif.

Il nous semble donc nécessaire d’adopter une démarche complémentaire consistant à repérer les facteurs ou mécanismes propres à chaque territoire, souvent “invisibles”. Pour cela, nous sommes en train de développer une approche “morphologique” qui permettra de repérer des formes de cohérence entre les modalités d’organisation des territoires et leur performance. À la composition sectorielle de l’activité de territoire s’ajoutent ainsi :

- des paramètres quantitatifs de type densité, base industrielle, concentration, spécialisation, profil technologique, profils des entreprises ;
- des indicateurs systémiques issus d’une analyse spatiale appliquée à l’échelle de chaque zone d’emploi (degré et sens de l’autocorrélation spatiale, degré de contiguïté...) ;
- des données qualitatives portant sur le capital social, le degré d’interaction, ou encore l’action économique locale.

Cette approche nous permettra de mieux mettre en évidence les facteurs locaux expliquant la variance de la performance.

EXPOSÉ

Par Vincent DONNE et Coline BOUVART

Vincent DONNE

France Stratégie n'est pas l'acteur auquel on pense en premier pour l'analyse territoriale, mais cette institution a justement souhaité intégrer davantage cette dimension à ses travaux. L'étude que nous présentons aujourd'hui, Chômage et territoires, analyse des performances des zones d'emploi, illustre cette volonté.

La démarche que nous avons adoptée est complémentaire de celle que vient de présenter Nadine Levratto. Elle consiste à définir la performance d'un territoire non du point de vue de la création d'emplois mais du point de vue de la réduction du niveau et de l'évolution du taux de chômage.

La carte du chômage au niveau national est restée à peu près la même depuis une trentaine d'années et présente de fortes disparités entre les différentes zones d'emploi, avec un rapport d'un à quatre. En revanche, contrairement à ce que l'on pourrait penser, elle ne constitue pas le double inversé de la carte des créations d'emplois. Alors que celles-ci dessinent un grand U sur le territoire national, les taux de chômage les plus élevés se concentrent sur deux grosses zones situées dans le quart nord-est de la France et sur le pourtour méditerranéen.

Nous sommes conscients que le choix d'analyser la performance des territoires du point de vue de la réduction du taux de chômage peut sembler iconoclaste : le taux de chômage peut résulter de phénomène conjoncturel ; il ne reflète pas la dynamique qui est celle de la création d'emplois ; et un taux de chômage faible peut masquer des phénomènes peu souhaitables, comme la baisse du taux d'activité d'un territoire, ou sa désertification. En d'autres termes, en retenant uniquement l'indicateur du taux de chômage, on pourrait donner une vision biaisée de la performance d'un territoire.

Nous avons cependant décidé de nous en tenir à cet indicateur, car il revêt une dimension symbolique majeure aussi bien pour les décideurs politiques et les élus locaux que pour l'opinion publique. De plus, le taux de chômage s'accompagne souvent d'autres phénomènes sociaux ayant un fort impact sur les territoires, comme un taux important de pauvreté et un faible niveau de diplôme de la population active. Enfin, s'attacher à cet indicateur permet de mettre en évidence la complexité des phénomènes sous-jacents au chômage comme l'illustre le cas particulier de l'Occitanie, qui est un territoire attractif et dynamique, du point de vue de la création d'emplois, mais qui enregistre en même temps un taux de chômage très élevé.

Notre démarche a comporté deux étapes. Nous avons commencé par constituer des sélections de territoires performants, puis nous avons cherché à les caractériser.

1

Sélection des territoires performants

Coline BOUVART

Pour établir notre sélection de territoires performants, il nous a paru important de distinguer la performance absolue (sur la base des données de 2016) et la progression, en mesurant l'évolution entre 2006 et 2016, qui permet de mettre en évidence, dans certains territoires, des formes de résilience face à la crise de 2008.

Nous avons également distingué la performance d'un territoire par rapport à la situation générale en France métropolitaine, et par rapport à son voisinage immédiat. Ceci nous permet de mettre en valeur des zones d'emploi qui réussissent mieux que les territoires proches, afin d'essayer de comprendre comment elles tirent leur épingle du jeu.

Nous avons ensuite croisé ces quatre critères pour établir quatre sélections : les territoires performants par rapport au niveau national, et ceux dont la performance surpasse celle de leur voisinage ; les territoires en progression par rapport au niveau national, et ceux en progression par rapport à leur voisinage.

Enfin, nous avons neutralisé l'impact sur ces diverses formes de performance d'une structure de population favorable, par exemple une zone d'emploi dans laquelle les cadres sont surreprésentés, en sachant que le taux de chômage des cadres est généralement faible. Pour cela, nous avons procédé à une analyse structurelle résiduelle nous permettant de calculer le taux de chômage attendu compte tenu de la structure de population des zones d'emploi.

2

Caractérisation des sélections

Nous avons ensuite procédé à la caractérisation des sélections, en deux temps.

Nous avons d'abord caractérisé la performance car, comme l'expliquait Vincent Donne, un taux de chômage faible peut masquer des phénomènes non souhaitables. Nous avons décomposé l'évolution de la population active selon une approche marché du travail, c'est-à-dire en analysant les créations d'emplois et les navettes domicile-travail, mais aussi selon une approche démographique, en étudiant le vieillissement de la population et le taux d'activité. Nous nous sommes également intéressés à la nature du chômage et aux spécificités du marché du travail pour mieux comprendre, derrière des taux de chômage faibles ou en baisse, quelles sont les réalités du territoire sélectionné.

Dans un deuxième temps, nous avons essayé de caractériser nos quatre sélections de façon à la fois quantitative et qualitative, pour produire l'analyse la plus fine possible. Sur le plan quantitatif, nous avons pris en compte la typologie des territoires (urbain / rural), la structure productive des zones d'emploi, les spécificités sectorielles des territoires sélectionnés, les initiatives nationales qui ont pu être mises en place dans les zones d'emploi. Sur le plan qualitatif, nous avons pris contact avec les directions générales de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) et les SGAR (Secrétaires généraux pour les affaires régionales) afin d'identifier

les acteurs locaux disposant d'une expertise et les monographies déjà réalisées, que nous avons pu croiser avec nos analyses quantitatives.

3 Les résultats

Vincent DONNE

Je ne vais pas m'étendre sur le cas des territoires performants par rapport au niveau national, qui est assez bien documenté. On y trouve les zones d'emploi de Cholet, des Herbiers ou d'Ancenis dans les Pays de la Loire, ou encore certains territoires de Rhône-Alpes et quelques zones frontalières, dans lesquels l'industrie est très présente.

Le cas des territoires en progression entre 2006 et 2016 est très intéressant. On peut les classer en deux catégories. Les territoires qui affichaient, il y a dix ans, un taux de chômage faible, avec une importante sur-performance par rapport à leur structure de population, ont vu leur situation s'améliorer encore, ou en tout cas ne pas se dégrader. Ce sont généralement des zones d'emplois très spécialisées ou avec des histoires industrielles spécifiques.

Un second groupe réunit des territoires affichant des taux de chômage relativement élevés mais qui diminuent fortement comme Lens, Douai, Calais, Charleville, Saint-Omer, Béthune. De prime abord, on pourrait juger que leurs résultats ne sont pas très impressionnants, puisque le taux de chômage reste élevé, mais il en va différemment lorsqu'on les compare avec l'Occitanie et le pourtour méditerranéen où, sur cette période de dix ans, on observe une dégradation du niveau de performance par rapport aux résultats attendus compte tenu de la structure de population. Par ailleurs, quand on croise les chiffres du chômage et ceux de la création d'emplois, on met en évidence des phénomènes intéressants, par exemple à Lens ou à Douai, où la diminution du chômage est liée à une création d'emplois ; ou encore à Saint-Omer, où elle semble plutôt liée à une augmentation des mobilités quotidiennes.

En regardant la troisième sélection, celle des territoires qui sont plus performants que leur voisinage, on fait ressortir des zones dont on parle moins et qui ne sont pas forcément liées à de grandes métropoles : la Lozère, Épernay, Beaune, Cognac...

La dernière sélection, celle des territoires en progression sur dix ans par rapport à leur voisinage, paraît très hétérogène et nécessitera des analyses plus approfondies.

Compte tenu des diverses manières d'apprécier la performance que nous avons retenues, nos sélections comprennent une grande variété de territoires, ce qui permet de dépasser une vision selon laquelle les seuls territoires performants seraient ceux qui connaissent de très faibles taux de chômage comme Les Herbiers ou Cholet, par ailleurs déjà très étudiés. Quand ces résultats ont été présentés à nos interlocuteurs en région et dans les territoires, ils ont suscité beaucoup d'intérêt car ils permettent d'évoquer les réalités parfois méconnues qui se cachent derrière les statistiques.

EXPOSÉ

Par Joseph COMPERAT

Je travaille à la direction de la prospective du Conseil régional du Grand Est. Mon propos n'est pas d'explorer la disparité des performances des territoires, à l'instar des intervenants précédents, mais de réfléchir à la façon de prendre en compte cette disparité dans les stratégies qui vont être définies. Trop souvent, en effet, les récits sur l'avenir industriel et les décisions qu'ils entraînent sont traversés par des raccourcis de type « telle zone est métropolitaine, rurale, périphérique, industrielle, servicielle... », ce qui produit une forme de fatalisme et parfois de désespoir dans les territoires.

1 Appréhender les spécificités locales

Les exposés précédents ont montré que, au-delà du structurel, il y a aussi un “effet local”. Il importe de comprendre comment ce dernier peut être appréhendé et valorisé, ce qui passe par l'établissement d'un diagnostic qui permettra à un territoire de se différencier en fonction, notamment, de son histoire. Je suis toujours surpris par la méconnaissance que montrent les agents publics et parfois les élus eux-mêmes de la diversité des situations historiques. Une industrialisation datant des années cinquante n'a rien à voir avec une industrialisation vieille de deux siècles. Selon le contexte, on ne peut pas mettre en œuvre les mêmes politiques.

La première difficulté est que, bien souvent, les acteurs du territoire ont chacun une vision différente. L'un considère que le territoire est avant tout métropolitain, l'autre qu'il est dominé par telle filière, etc. Si l'on veut favoriser une coopération entre acteurs, il faut construire un récit collectif auquel tout le monde puisse adhérer, ou du moins, s'il existe plusieurs récits, veiller à ce qu'ils ne soient pas dissonants entre eux.

2 Analyser les revenus de base sur les EPCI

Pour surmonter cette difficulté, nous avons organisé des séminaires de travail sur les “récits territoriaux” avec Olivier Bouba-Olga et, en nous inspirant des recherches de Laurent Davezies et de Magali Talandier, nous avons décidé d'étudier les revenus de base à l'échelle des EPCI (Établissements publics de coopération intercommunale).

Le choix des EPCI peut paraître contestable sur un plan statistique, mais c'est aujourd'hui l'unité à partir de laquelle se construit l'action publique et cela paraît donc l'échelle démocratique la plus pertinente.

Nous avons ensuite demandé à nos experts de déterminer l'origine des revenus de base pour chacun des 116 EPCI de la région, selon six catégories : activités productives, activités résidentielles, activités publiques, salaire des navetteurs sortants, revenus sanitaires et sociaux, retraites. Ce travail fait d'emblée apparaître de fortes disparités. Par exemple, à Pontarlier, pour 70 % des habitants, le revenu de base est un salaire de navetteur sortant de l'EPCI pour travailler en Suisse, alors que seulement 14 % des habitants du Morvan tirent leur revenu d'un travail pour un employeur situé hors de leur EPCI.

3 Un outil pour interpeller les élus

Ces analyses nous permettent d'interpeller les élus des EPCI : nous réalisons avec eux des projections à 20 ou 30 ans, en nous appuyant sur les évolutions démographiques qui, malheureusement, sont assez prévisibles dans cette région, dont l'attractivité n'est pas très forte. Il ne s'agit pas de prendre des décisions à leur place mais d'établir un dialogue pour les faire réfléchir sur les politiques publiques à mettre en place localement, et de les inciter à définir une stratégie différenciée par rapport à celles des autres territoires.

J'ai travaillé pendant des années sur la question du développement économique et l'animation de filière, qui est un concept assez frustrant. Par exemple, vous réunissez des acteurs de la filière métallurgie et vous vous retrouvez avec, autour de la table, des entreprises qui exportent dans le monde entier et d'autres qui répondent aux besoins locaux. Cela se termine par le fait qu'une partie des entreprises emmène les autres sur une stratégie qui ne leur convient pas forcément.

Dans notre travail sur les revenus de base dans les EPCI, nous essayons d'opérer un fractionnement entre les emplois « exposés », contribuant à l'offre de biens et services qui peuvent être produits loin du consommateur, et ceux, plus abrités de la concurrence internationale, qui correspondent à la satisfaction de besoins locaux. Quand ces derniers prédominent, les élus ont tendance à mettre en œuvre des politiques d'attractivité, mais dans une région comme la Bourgogne-Franche-Comté, qui ne connaît pas de croissance démographique globale, c'est un jeu à somme nulle. L'analyse des revenus de base est un élément très important pour éviter, par exemple, de créer de nouvelles zones d'activité alors que les artisans ne répondent qu'à une demande locale à peu près constante.

4 Questionner la croissance des emplois métropolitains

Entre 2008 et 2018, en Bourgogne-France-Comté, quels que soient les EPCI et les zones d'emplois étudiés, nous constatons une baisse constante de la proportion d'emplois exposés à la concurrence internationale, y compris dans les territoires dits métropolitains. Nous avons même noté que les dix EPCI qui concentrent le plus de population sont aussi ceux qui offrent la croissance des emplois abrités la plus forte.

Ce constat, qui demande à être consolidé, pourrait apporter une réponse nouvelle à la question de savoir de quoi est constituée la croissance des emplois des territoires métropolitains : repose-t-elle

sur les performances des champions de la concurrence internationale, ou sur une redistribution des emplois de réponse aux besoins de la population, sous l'effet d'une division du travail dans le secteur des emplois abrités ?

Naturellement, les phénomènes observés en Bourgogne-Franche-Comté ne sauraient être généralisés sans précautions au plan national mais cela peut malgré tout interpeller.

5 La “part des anges”

Lorsqu'on cherche à comprendre ce qui fait qu'un territoire réussit mieux qu'un autre, on s'interroge sur la capacité de ce territoire à capter les consommations des populations locales. Magali Talandier a montré, en 2014, que d'un EPCI à l'autre, on constate de 55 à 95 % “d'évaporation” entre le total des revenus de la population et le total de la consommation locale. Ce n'est sans doute pas très grave, à condition que ce soit l'EPCI voisin qui en bénéficie.

Par ailleurs, certains territoires mettent en œuvre des stratégies d'attractivité avec des objectifs de croissance démographique, mais quel est l'intérêt de ces stratégies si le territoire n'est pas en mesure de capter les revenus des populations qui s'y installent ?

Ces données sur la “part des anges” peuvent servir à interpeller les élus sur les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre, et peuvent également contribuer à une réflexion sur la capacité de résilience des territoires.

EXPOSÉ

Par Gilles CRAGUE

L'ouvrage dont je vais vous présenter quelques éléments, *Faire la ville avec l'industrie. Métropoles et villes moyennes : quatre retours d'expériences*, est tiré d'une recherche qui a bénéficié du soutien de l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts.

1 Le positionnement

Le débat classique sur la nécessité ou l'opportunité que l'État intervienne dans l'économie présente une facette territoriale, moins connue : l'existence d'inégalités spatiales de développement doit-elle entraîner le développement de politiques territoriales ? Certains répondent par l'affirmative et recommandent des place-based policies, tandis que d'autres estiment qu'il ne sert à rien d'opérer des discriminations sur certains lieux et qu'il vaut mieux s'attacher à équiper le mieux possible les agents économiques, où qu'ils se trouvent, à travers des people-based policies.

On est cependant obligé de constater que, depuis des décennies maintenant, les politiques économiques ont été décentralisées vers le niveau infranational et qu'il existe ainsi, de fait, des interventions publiques place-based.

Les politiques de développement économique local ont fait l'objet d'une littérature prolifique, dont un apport important dans la dernière décennie a été la promotion des outils de type soft centrés sur le travail d'animation de réseaux économiques et de communautés productives, la création et le développement d'écosystèmes (entrepreneuriaux et/ou d'innovation), l'entretien et/ou la densification du capital social ou relationnel. De nombreux auteurs ont insisté sur l'importance du soft en questionnant parallèlement les outils traditionnels de type hard que sont les interventions sur le foncier, l'immobilier ou les infrastructures. Toutefois, dans les faits, et quoi que l'on pense des atouts ou inconvénients des uns et des autres, force est de constater que les interventions sur le foncier, l'immobilier et les infrastructures constituent l'outil essentiel de l'action des villes dans le domaine du développement économique, puisque c'est à travers elles que le législateur a constitué leur compétence de développement économique.

C'est à partir de ces deux constats que nous avons construit notre recherche. Celle-ci n'est pas tournée vers l'élaboration d'une nouvelle norme, de type « Comment concevoir et mettre en œuvre un 'bon' développement économique local », mais procède plutôt d'une sociologie compréhensive : nous partons du constat que les villes mènent des politiques de développement économique local en s'appuyant sur l'aménagement de l'espace, et nous cherchons à comprendre pourquoi, comment et avec qui elles le font.

2

La méthodologie

Notre méthodologie repose sur trois grands principes.

Le premier consiste à centrer notre recherche sur les opérations d'aménagement urbain.

Le deuxième, à privilégier une certaine diversité, en étudiant des opérations réalisées dans des métropoles mais aussi dans des villes moyennes, qu'elles soient destinées ou non à soutenir la R&D, et allant au-delà de pures démarches de marketing ou d'attractivité. Les quatre études de cas réunies dans l'ouvrage concernent le Cancéropôle de Toulouse, le CIRIAM (Campus industriel de recherche et d'innovation appliquée aux matériaux) de Flers, le projet Ivry Confluences à Ivry-sur-Seine, dans le cadre du Grand Paris, et enfin le quartier Croix-Rouge à Reims, un quartier Politique de la ville que nous avons analysé spécifiquement du point de vue du développement économique.

Le troisième principe que nous avons retenu est qu'une opération d'aménagement n'est pas simplement la traduction opérationnelle d'une stratégie de développement économique (un projet de territoire). C'est un processus autonome, animé par un collectif d'acteurs dédié, qui a sa temporalité propre.

3

Le CIRIAM de Flers

Le CIRIAM est implanté à Flers, à 60 kilomètres au sud de Caen. Il s'agit en première approximation d'une zone industrielle de nouvelle génération, dont les principales briques sont une usine du groupe Faurecia ; un bâtiment financé par la puissance publique abritant le centre de R&D de Faurecia et un établissement de formation par apprentissage d'ingénieurs en mécanique des matériaux, porté par l'École nationale supérieure d'ingénieurs de Caen ; un Centre d'essais dynamiques, lui aussi financé par la puissance publique et dont la gestion a été déléguée à la Chambre de commerce et d'industrie.

En général, lorsqu'on présente une opération d'aménagement, on s'arrête à la description de ce que les aménageurs appellent son programme (les différents établissements qu'elle comprend) comme je viens de le faire. Dans notre livre, nous avons voulu montrer que s'arrêter là, c'est manquer l'essentiel.

Les établissements industriels, aujourd'hui propriété du groupe Faurecia, sont présents à Flers depuis les années cinquante. Il s'agissait à l'origine d'une PME locale spécialisée dans la découpe fine des métaux, qui, suite à une succession de fusions et acquisitions, s'est retrouvée dans le groupe Faurecia. Au début des années 2000, Faurecia envisage de fermer ses sites de Flers, anciens et non conformes aux nouveaux standards de l'excellence industrielle, pour construire une usine flambant neuve en Pologne. Le projet du CIRIAM est né de la volonté des acteurs locaux d'empêcher cette délocalisation, ou plutôt de la réorienter vers une zone industrielle créée à cet effet et située à 7 kilomètres du centre-ville de Flers.

L'intervention de la Ville a porté, comme très souvent, sur le foncier et l'immobilier, mais

contrairement à ce que l'on voit dans d'autres territoires, le portage n'a pas été uniquement public. Une SAS a été créée, la Société immobilière de Normandie, dans laquelle on trouve des capitaux de la SEM (société d'économie mixte) d'aménagement de Caen, de la Caisse des dépôts, et d'une foncière privée localisée à Boulogne Billancourt. C'est cette SAS qui est propriétaire des murs de l'usine, dont Faurecia est aujourd'hui locataire.

Autre originalité, cet investissement immobilier s'est articulé avec un investissement immatériel, à la fois dans une formation d'ingénieurs en apprentissage et dans une plateforme technologique qui dispose de plusieurs équipements destinés à tester des matériaux et/ou des objets (crash tests, tests vibratoires, etc.). Cet équipement, dont l'équilibre économique est d'ores et déjà assuré, a été conçu sur le constat que, même si les outils de simulation numérique et les instruments de prototypage rapide se sont considérablement développés, les industriels ne sauraient se passer d'un test « en vraie grandeur ». C'est d'ailleurs le cas pour l'usine de Faurecia de Flers qui fabrique des mécanismes de sièges : l'impression 3D ne suffit pas à assurer la fiabilité de ces pièces, qui sont stratégiques pour la sécurité des conducteurs et passagers.

Troisièmement, les outils fonciers et immobiliers sont loin d'être les seuls mobilisés par la puissance publique. La création du CIRIAM a été portée par la communauté d'agglomération de Flers, le département et la région, qui se sont réunis dès l'origine dans un syndicat mixte au sein duquel chaque collectivité contribue au projet en fonction de ses compétences. La communauté d'agglomération s'est chargée de l'intervention foncière et immobilière ; le département, des infrastructures, notamment routières ; la région, de la formation et de la R&D. Deux acteurs ont joué un rôle très important dans la réussite de ce projet, la députée de droite et le maire de gauche, qui ont travaillé main dans la main et activé chacun leurs réseaux, tous deux mus par un ancrage fort dans la communauté du « bocage normand ».

Une quatrième particularité est le fait que, en dépit des apparences, le CIRIAM ne fonctionne pas comme un cluster, car il existe très peu d'interactions opérationnelles entre l'acteur industriel, le centre de recherche et l'établissement d'enseignement supérieur. En revanche, le Centre d'essai dynamique et la formation par apprentissage mobilisent tous deux des ressources présentes au sein de Faurecia et dans son réseau, et s'appuient sur ces ressources pour développer une autonomie opérationnelle : le Centre d'essais dynamiques ne travaille pas seulement pour Faurecia mais également pour des grands opérateurs du ferroviaire et de l'aérospatial ; de la même façon, Faurecia n'est pas l'unique recruteur des étudiants de la formation d'ingénieur par apprentissage.

Enfin, l'alliance des territoires qui s'incarne dans le syndicat mixte, en rassemblant la région, le département et la communauté d'agglomération, présente deux traits caractéristiques remarquables. Premièrement, cette alliance n'est pas la cause mais la conséquence du projet de maintien de Faurecia à Flers, qui a été le véritable moteur de toute cette démarche. Deuxièmement, ce projet n'a pu voir le jour qu'en s'appuyant sur les ressources de la métropole caennaise, que ce soit pour construire un équipement complexe comme l'usine (celle-ci abrite des presses qui sont parmi les plus massives d'Europe), ou pour la création de la formation d'ingénieurs, qui n'aurait pu être mise en œuvre sans l'aide de l'ENSICAEN. En d'autres termes, c'est bien une initiative périphérique et non métropolitaine qui est à l'origine de cette dynamique industrielle locale renouvelée.

EXPOSÉ

Par Étienne FOUQUERAY

Je suis économiste associé à l'Université de Poitiers. Bien qu'indépendant, je travaille beaucoup avec le laboratoire d'Olivier Bouba-Olga et toutes les équipes de Poitiers sur l'économie et le développement régional.

Je me suis associé à Brice Navereau, qui est géographe indépendant mais comme moi chercheur associé à l'université de Toulouse ; à Emmanuel Nadaud, jeune docteur en économie ; et à Isabelle Coirier, spécialiste de l'aide à la gouvernance du changement dans les collectivités, pour répondre à un appel d'offres lancé par la communauté de communes Mellois en Poitou. Il s'agissait de mener « une étude stratégique et opérationnelle sur l'attractivité et le développement économique de la Communauté de communes Mellois en Poitou ».

Le projet, d'une durée de deux ans, comporte quatre phases : le diagnostic socio-économique a commencé en mai 2019 et il arrive à son terme. Nous devons ensuite élaborer une stratégie de développement économique, définir un plan d'action et constituer un observatoire économique.

Nous sommes convaincus qu'il n'existe pas de modèles de développement économique et que l'important est de construire la stratégie et le plan d'action avec les acteurs du territoire. Je pense d'ailleurs que si nous avons été choisis, c'est parce que, contrairement à d'autres, nous ne proposons pas de « créer une marque de territoire » ou de « renforcer l'attractivité » : tout le monde le fait et on ne peut pas espérer se différencier de cette façon.

Le territoire de Mellois en Poitou se trouve à proximité de Niort mais il est très rural. Sa population a commencé à augmenter à partir de 1999, après un siècle de décroissance, mais cette augmentation est liée à une résidentialisation : les gens viennent habiter en Mellois mais la plupart travaillent à Niort. De fait, on constate une diminution du nombre d'emplois entre 2007 et 2015, et en même temps un taux de chômage plus faible qu'aux échelles territoriales supérieures, ce qui illustre les propos précédents sur les différentes configurations possibles entre taux d'emploi et taux de chômage. Les difficultés de recrutement se sont aggravées depuis 2017, mais restent également plus faibles qu'à l'échelle du département, de la région et même de la France. Enfin, on observe une légère diminution (- 2 %) des mobilités professionnelles entre 2006 et 2015, sauf en ce qui concerne les mobilités hors du territoire, qui ont augmenté de 34 %.

Sur la base de ce diagnostic, nous aurions pu créer une marque de territoire et essayer d'attirer des habitants. Nous avons préféré adopter la méthode utilisée par Olivier Bouba-Olga et d'autres chercheurs dans l'ouvrage *Dynamiques territoriales* : éloge de la diversité, qui consiste à identifier les secteurs d'activité caractéristiques du territoire, et à mesurer les évolutions de l'emploi, considéré comme l'indicateur le plus fiable, en recourant éventuellement à l'analyse structurelle résiduelle pour déterminer la part locale, sectorielle ou nationale de ces évolutions.

Une fois cette étape acquise, nous cherchons quelles informations supplémentaires mobiliser pour orienter une stratégie de développement sur le territoire. Par exemple, nous essayons de savoir comment les acteurs économiques locaux s'inscrivent dans des chaînes de valeur qui peuvent être locales ou mondialisées. Le positionnement de l'industrie chimique présente à Melle

ne sera pas forcément le même que sur un autre territoire. Ces informations complémentaires peuvent également concerner l'histoire d'un territoire, les chocs macroéconomiques qu'il a subis, la mobilité des acteurs, voire même l'évolution des procédés industriels.

Nous avons distingué deux secteurs clés (l'agriculture, la sylviculture et la pêche ; la construction), au sens où ils sont sur-représentés dans le territoire et où ils génèrent beaucoup d'emplois ; un secteur spécifique (la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac), qui est sur-représenté localement mais génère peu d'emplois ; et enfin des secteurs qui sont présents dans les mêmes proportions qu'au plan national (l'hébergement médico-social et social, et l'action sociale sans hébergement ; le commerce ; la réparation d'automobiles et de motocycles) et représentent beaucoup d'emplois. Pour chacun de ces secteurs, nous avons décomposé les effets macro, les effets industriels et les effets locaux.

Puis nous avons décidé de procéder à un approfondissement qualitatif sur quatre secteurs/filières : l'agriculture, l'agroalimentaire et le commerce qui, sur ce territoire, sont très liés, au sens où l'agroalimentaire se charge de transformer et de vendre le lait et les autres denrées collectées sur le territoire ; la construction ; l'industrie chimique ; et enfin l'hébergement médico-social et social et l'action sociale sans hébergement, secteur qui, comme partout en France, connaît une forte progression du fait du vieillissement de la population.

Pour cela, nous avons, avec l'aide des collectivités locales, repéré les vingt entreprises ou établissements qui pesaient le plus sur le territoire, pour chacun de ces quatre secteurs, et nous avons réalisé des entretiens avec leurs dirigeants. Le questionnement portait sur le profil de l'établissement (histoire de l'entreprise, cœur de métier, produits...), sur sa stratégie (stratégie commerciale, différenciation, diversification, clients, fournisseurs, concurrents...), sur ses pratiques d'innovation, sur sa gestion des ressources humaines (effectifs et profils des postes, métiers, qualifications, problématique du recrutement, turnover, absentéisme...), et enfin ses relations avec les collectivités. Chaque entretien durait entre une et deux heures et a fait l'objet d'une transcription permettant de compléter les données statistiques.

Nous avons également mené une enquête en ligne auprès d'entreprises situées dans les bourgs structurants et dans les zones d'activité économiques, pour laquelle nous avons reçu 60 réponses. Nous avons également réalisé une quinzaine d'entretiens avec des partenaires institutionnels et une dizaine avec des élus des bourgs structurants. Les territoires sont remplis de zones économiques vides et l'une des questions que doivent se poser les acteurs de la communauté de commune, qui disposent d'une compétence foncière, est de savoir que faire de ces zones vides et comment adapter leur plan d'urbanisme.

1

Chiffres du chômage et chiffres de l'emploi

Un intervenant

Imaginons deux zones en France, l'une dans le nord-est et l'autre sur la Côte d'Azur, qui ont exactement le même taux de chômage. Dans l'une, il s'agit d'un chômage hérité d'un passé industriel révolu. Dans l'autre, le chômage est lié à la multiplication des CDD et à une activité informelle relativement importante. Ces deux formes de chômage n'ont pas du tout le même sens. Il en existe une troisième, qu'on trouve dans le Limousin par exemple : le taux de chômage y est faible, mais c'est parce que les jeunes, sachant qu'ils ne trouveront pas de travail dans cette région, partent ailleurs. D'une certaine façon, il vaudrait mieux que ce taux de chômage soit plus élevé...

Un intervenant

Je crains moi aussi que les analyses reposant sur les données du chômage soient biaisées, non pas du fait de leur méthodologie, mais du fait des données elles-mêmes, entre autres parce que la gestion du chômage est inappropriée, au sens où les chômeurs se voient trop souvent proposer des formations correspondant à des marchés complètement saturés. Ils ne sont pas formés aux compétences attendues aujourd'hui, et encore moins à celles attendues demain.

Nadine Levratto

Ce qui est intéressant, dans la mise en miroir des résultats sur le chômage et des résultats sur la variation de l'emploi, c'est qu'il n'y a pas de miroir, justement. L'Occitanie, par exemple, ne cesse de créer des emplois mais cela n'absorbe pas le surplus démographique.

2

Comment mesurer les résultats ?

Un intervenant

Les exemples donnés montrent que les différentes interventions n'ont pas toujours conduit à une création nette d'emplois. En revanche, on a évité des délocalisations, des suppressions d'emplois, préservé des savoir-faire, ou encore rendu possible la performance dans la compétition internationale, ce qui peut passer par le développement de la robotisation. Il serait dommage qu'une partie des efforts déployés par les collectivités territoriales soient ignorés faute de conduire à une création d'emplois ou à une réduction du chômage.

Vincent Donne

Il serait effectivement intéressant de pouvoir évaluer, par exemple, la modernisation de l'outil productif, mais comment procéder à cette évaluation à l'échelle d'un territoire et a fortiori du pays ? C'est clairement faute d'autre possibilité que l'on retient ces deux critères de l'emploi et du chômage.

Nadine Levratto

On sait très bien mesurer l'investissement des entreprises dans leur outil productif. Toute la difficulté est de savoir comment ce qui se passe au niveau des entreprises se répercute (ou « ruisselle »...) sur le territoire, car cela dépend des caractéristiques du territoire. Nous sommes contraints de « bricoler » avec des données sur les emplois ou le chômage, des indicateurs pondérés et des scores parce que nous ne disposons pas d'un outil qui nous permette vraiment de mesurer la performance d'un territoire.

Étienne Fouqueray

Dans les analyses sur la performance des territoires, les salariés et les habitants sont souvent les grands oubliés. La vraie performance d'un territoire, ce n'est pas que ses entreprises soient prospères ni que leurs actionnaires soient riches, c'est que ses habitants y vivent bien et soient heureux mais, pour le coup, le vérifier demanderait des enquêtes très lourdes.

3

Se dispenser du diagnostic ?

Gilles Crague

Je m'interroge sur la nécessité de l'élaboration d'un diagnostic pour enclencher le développement économique sur un territoire. Dans les cas que j'ai étudiés, il n'y a pas eu de diagnostic, seulement des opportunités. Le Cancéropôle est né de l'explosion d'AZF, et aurait sans doute eu beaucoup de mal à voir le jour sans cet événement dramatique. Même chose à Flers, où l'urgence était d'empêcher le départ de Faurecia. Aucune analyse statistique poussée du territoire n'a été mise en œuvre pour étayer les projets de développement...

Étienne Fouqueray

La phase de diagnostic sert souvent de prétexte pour réunir les acteurs d'un territoire afin qu'ils se connaissent et réfléchissent ensemble, en sachant que les relations sociales ont un impact énorme sur ce qui va émerger d'un territoire.

De plus, sachant que les territoires doivent, en général, contractualiser avec les régions ou aller chercher des financements européens, ils ont besoin de présenter un diagnostic en support à leur demande.

Joseph Comperat

Même si un bon Lubrizol est sans doute plus efficace qu'un mauvais diagnostic pour générer de la coopération, on ne peut pas se contenter d'attendre des événements dramatiques qui, heureusement, ne se produisent pas toujours...

4 **Le pompier et l'entrepreneur**

Un intervenant

Ce débat me rappelle deux séances de l'École de Paris du management. Dans la première, déjà un peu ancienne, Michel Drancourt, alors commissaire à l'industrialisation de la Lorraine, s'était exprimé sur le thème L'avenir des régions est à l'entrepreneur, pas au pompier (2002). Dans la seconde, Champions cachés, rayonnement et attractivité d'une région (2018), Amine Hamouche et Bernard Quirin avaient expliqué comment ils s'étaient appuyés sur des PME performantes et souvent méconnues – dans la mesure où elles ne demandent rien à personne – pour développer le territoire, ces “champions cachés” aidant d'autres entreprises à émerger, ce qui est typiquement une démarche d'entrepreneur.

Gilles Crague

Dans nos cas d'étude, on a pu mettre en évidence deux grands facteurs de déclenchement d'un processus de développement local. Le premier est l'événement dramatique ou potentiellement dramatique (dans le cas de Flers, c'est le risque de fermeture, et non la fermeture effective, qui est à l'origine du projet). Le second est l'activation de la capacité des villes, confiée par le législateur, à agir sur le foncier et l'immobilier pour faire du développement économique. Dans le cas du CIRIAM, ces deux enclencheurs ont joué.

5 **Le choix de la maille EPCI**

Nadine Levratto

J'ai été interpellée par le choix de Joseph Comperat de travailler au niveau des EPCI. D'un côté, c'est effectivement cet échelon qui dispose de la compétence en matière d'action économique. De l'autre, en étudiant l'évolution du nombre d'EPCI entre 2011 et 2018, par exemple, on se rend compte que leur périmètre est extrêmement variable. Il est difficile de construire des analyses ou des actions dans la durée à partir de mailles aussi mouvantes, même si on peut espérer qu'elles vont bientôt se stabiliser.

Joseph Comperat

La question des périmètres est fondamentale. Si l'on commence à différencier les politiques économiques, il faudra aussi différencier les périmètres dans lesquels on les met en œuvre. Une politique portant sur les emplois de proximité ne se conduit pas dans le même périmètre qu'une politique économique industrielle. C'est pourquoi, même si nous avons été sollicités pour mener des études à l'échelle des EPCI, nous voudrions dire aux EPCI que cela n'a aucun sens de construire une politique industrielle à l'échelle d'un EPCI de 5 000 habitants...

Nadine Levratto

Ce qui me semble en revanche intéressant, c'est de sortir des logiques de marketing territorial et d'attractivité territoriale pour jouer sur les complémentarités entre EPCI et les alliances entre territoires. Ceci permet de relativiser le problème, que vous avez soulevé, de « la part des anges ».

6

Pôles de compétitivité : quel impact sur le territoire ?

Un intervenant

Avez-vous pu mesurer l'impact, sur la performance des territoires, de leviers tels que les pôles de compétitivité ou les diverses actions que Bpifrance mène aux quatre coins de la France ?

Nadine Levratto

Nous n'avons pas pris en compte l'impact des pôles de compétitivité et ce serait difficile dans la mesure où il en existe dans pratiquement tous les territoires, voire plusieurs par territoire, avec des limites d'intervention ne coïncidant pas forcément avec la maille sur laquelle nous travaillons, à savoir la zone d'emploi.

Il est clair que la taille du marché du crédit, c'est-à-dire le montant des crédits divisé par le nombre d'entreprises, voire par le nombre de kilomètres carrés, a un impact sur le développement des entreprises. Mais, pour évaluer l'impact des actions de Bpifrance, il faudrait disposer des données sur les trois métiers de cette institution : le crédit, la garantie et les fonds propres. Or, pour les fonds propres, Bpifrance intervient aussi à travers des fonds de fonds, pour lesquels il n'existe pas de données statistiques.

Vincent Donne

France Stratégie a mené une évaluation sur l'impact des pôles de compétitivité à laquelle nous n'avons pas participé mais qui est publique.

Il serait effectivement intéressant de savoir si l'on peut faire un lien entre les initiatives territorialisées, non seulement les pôles de compétitivité mais aussi, par exemple, les actions sur les cœurs de ville ou les actions de revitalisation rurale mais, en général, on doit se borner à observer des corrélations : il est très difficile d'attribuer la performance d'un territoire à une politique donnée.

CONTACT

■ ACCUEIL

01 56 81 04 15
info@la-fabrique.fr

■ EVENEMENTS & PARTENARIATS

Hélène Simon - 01 56 81 04 18
helene.simon@la-fabrique.fr

■ RELATIONS PRESSE

Mathilde Jolis - 01 56 81 04 26
mathilde.jolis@la-fabrique.fr

