

Le renouvellement de la politique économique et de l'emploi passe par une meilleure coordination entre les territoires et avec l'Etat

Les métropoles et agglomérations, à la croisée de nombreux flux, sont un terreau fertile pour l'économie mais aussi le lieu d'importantes difficultés sociales. Au sein des régions françaises, elles sont tout d'abord le lieu du développement économique. La concentration des investissements et des acteurs sur leur territoire favorise les échanges et multiplie les interactions, créant ainsi les capacités d'innovation. Entrepreneurs, chercheurs, universités s'y regroupent permettant une plus grande créativité. Au même titre que l'économie mondiale qui fonctionne essentiellement en réseaux, 95% des français interagissent quotidiennement avec le milieu urbain. 50% du PIB national est issu des grandes agglomérations.

Mais si les grandes villes sont les moteurs de l'économie, elles sont aussi, par leur taille, les territoires des inégalités. La pauvreté est ici près de deux fois plus forte que dans le reste du pays. Hier, « le pauvre » de la statistique était une personne âgée qui vivait en milieu rural. Aujourd'hui, c'est plutôt un jeune issu d'une famille monoparentale vivant en ville¹. Le chômage y est ressenti plus durement. Ces réalités économiques et sociales, dans le contexte actuel, représentent un immense défi à relever et confèrent aux responsables locaux et nationaux une grande responsabilité.

Depuis de nombreuses années, les politiques mises en œuvre dans les régions et agglomérations en matière de développement économique et d'emploi prennent une ampleur inédite à l'heure où la France peine à retrouver les chemins de la croissance.

Le « lab de l'économie et de l'emploi » portée par l'Association des Maires de Grandes Villes de France en partenariat avec le cabinet Sémaphores avait recensé en 2012 dix-neuf initiatives locales exemplaires, toutes aussi pertinentes les unes que les autres. Que ce soit la mise en place "d'hôtels d'activités" destinés à accueillir et à apporter une aide logistique au développement de l'économie sociale et solidaire, ou la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales, ou encore la médiation en faveur de l'innovation.

Il est utile de préciser ici que le cadre d'interprétation ou d'analyse des dynamiques territoriales, notamment dans le domaine économique, n'est pas le même si l'échelle d'observation est mondiale, macroéconomique, ou locale, à la maille des bassins d'emploi définis par l'INSEE par exemple. Encore ne faut-il pas les opposer, mais chercher à articuler les différentes échelles d'observation.

La dernière étude de l'Assemblée des communautés de France² analyse l'évolution de l'emploi salarié privé en France entre 2008 et 2013, selon les critères de taille des agglomérations, le profil macro ou plutôt méso-économique des territoires, et la prise en compte des facteurs de différenciation des dynamiques locales et donc de la diversité des configurations territoriales.

¹ Etude AMGVF (décembre 2011) : « Rôle économique des grandes villes et grandes agglomérations »

² Etude AdCF (avril 2016) : « Le profil de développement des agglomérations et métropoles françaises »

Elle permet ainsi de tirer trois enseignements majeurs sur le comportement des agglomérations face à ce qui est appelée ici la « grande récession » et la crise des finances publiques qui s'en est suivie.

D'abord, elle met en évidence une grande diversité des déterminants du comportement des agglomérations sur cette période, si on considère la prédominance des logiques des flux économiques sur les logiques de stocks. Les constats sont les suivants³ :

- en moyenne, les grandes agglomérations – ou celles de plus de 400.000 habitants – les métropoles, sont celles qui ont été les plus épargnées par les destructions d'emploi. « *Ces dernières ont enregistré une augmentation de leurs effectifs salariés totalement contracyclique (de respectivement de + 1% et + 1,3%) alors que celles de moins de 100.000 habitants subissaient des pertes très intenses (- 3%)* ».
- mais, aucune relation stricte n'apparaît entre la taille des agglomérations et leur capacité de résistance à la dernière crise économique : « *les agglomérations de taille moyenne (100.000 à 200.000 habitants) ont moins subi la crise que celles de taille intermédiaire (200.000 à 400.000 habitants).* »

Ce qui plaide implicitement pour un développement des politiques publiques locales sur mesure. Est-ce à dire que les politiques publiques nationales ne sont pas à développer, ne serait-ce que pour accompagner une action publique locale adaptée aux spécificités des territoires ? Evidemment non.

Ensuite, les modalités de fonctionnement socio-économique des agglomérations, selon leur profil, sont un facteur influent, mais pas forcément déterminant. En appliquant aux données de l'INSEE et de l'URSSAF la grille d'analyse de Laurent Davezies des quatre bases de revenu sur les territoires (productive, résidentielle, sociale et publique)⁴, l'étude de l'AdCF montre que, de 2008 à 2013, les profils les plus « socialisés » c'est-à-dire dépendants des revenus publics et sociaux pâtissent des destructions d'emploi les plus intenses (-3,1%).

Les agglomérations au profil purement « productif » se sont beaucoup mieux comportées avec une croissance des emplois de + 2,6%. Le profil « productif-résidentiel » a montré une bonne capacité de rebond, juste derrière le profil « productif ». En revanche, le profil purement résidentiel a subi de larges pertes.

Enfin, au-delà de la taille et du profil sectoriel des agglomérations, trois autres facteurs peuvent apparaître comme déterminants dans la croissance de l'emploi local : les effets de spécialisation économique, les effets d'inertie (le poids du passé), et ceux liés au contexte régional⁵. En prenant en compte la pluralité des déterminants, l'étude de l'AdCF conclut qu'outre le profil méso-économique, deux autres facteurs influent particulièrement la trajectoire des effectifs salariés privés depuis 2008 : un effet local, reflet des capacités spécifiques dont disposent les agglomérations, et les effets d'inertie à court terme – le poids de l'histoire récente –, qui peuvent laisser craindre que les territoires les plus impactés par la crise s'enferment durablement dans une trajectoire défavorable à moyen terme (effet de blocage).

³ voir pages 40 et s. : tableaux et analyse

⁴ *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012. *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008, <http://lectures.revues.org/542> et <https://lectures.revues.org/14875#ftn1>.

⁵ Boubou-Olga O., Grossetti M. (2015) : « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », Revue de l'OFCE – pages 117 à 144.

Dans l'optique d'une meilleure articulation entre l'Etat et les territoires pour rendre plus efficace la politique économique et de l'emploi, nous voulons montrer ici comment, dans la dernière décennie, des avancées législatives ont libéré l'initiative économique des collectivités locales pour accroître l'attractivité de leurs territoires, l'illustrer par les axes autour desquels les actions des régions, des agglomérations et des métropoles sont appelés à se déployer selon une logique de réciprocité contractuelle interterritoriale. De manière à co-construire finalement une ambition territoriale pour la France en Europe.

1. Dans la dernière décennie, des avancées législatives ont libéré l'initiative économique des collectivités locales pour accroître l'attractivité de leurs territoires

Le cycle initié par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et celle du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ont permis aux collectivités locales de consolider un socle commun de compétences bien maîtrisées, notamment sur le développement économique, l'emploi, l'orientation, la formation et l'insertion.

Le contexte de crise qui s'est installé depuis, interpelle fortement les collectivités simultanément sur les volets offensifs et défensifs des politiques économiques : anticiper les difficultés économiques, et faire face aux sinistres industriels qui n'ont pu être évités.

De ce point de vue, les politiques de la décennie écoulée ont eu le mérite de préparer le terrain à l'innovation : on pense notamment aux pôles de compétitivité⁶ et autres clusters dont les régions, grandes villes et agglomérations sont des partenaires, parfois des initiateurs importants. Mais les enjeux d'ancrage industriel et de développement économique endogène redeviennent aujourd'hui primordiaux.

S'ajoute la forte contrainte qui pèse sur les finances publiques qui interpelle aujourd'hui l'efficacité des politiques publiques en recherche de rationalisation et de meilleure transversalité.

Enfin, la loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe), promulguée le 7 août 2015, pose de nouveaux défis en termes de gouvernance territoriale partagée. Ne serait-ce que pour ces questions d'efficacité évoquées ci-dessus, cette gouvernance doit assurer un équilibre ou à tout le moins une articulation entre le niveau national et une pluralité de niveaux territoriaux. Ainsi, l'abandon de toute dimension territoriale dans le soutien à l'industrie apparaît aujourd'hui d'autant plus anachronique que la principale ressource de l'économie contemporaine, la compétence, se trouve être éminemment territoriale.

Avec la poursuite voire l'accélération de la désindustrialisation, la part de l'emploi industriel entre 1999 et 2010 diminue de 18,2% à 13,9%. L'emploi au cours de la dernière décennie s'est essentiellement développé dans les activités de services.

⁶ Dans le cadre de ses missions, France Stratégie mène un travail d'évaluation des effets des pôles de compétitivité. Un premier document de travail a été publié (mars 2016) : « Pôles de compétitivité : quels effets sur la dépense privée de R&D ? ». Les effets sur d'autres variables d'entreprise « plus proches du marché » (valeur ajoutée, exportation, productivité du travail, investissement, emploi) seront également mesurés.

Cette évolution est reflétée par le déclin des fonctions de production matérielle et la progression des fonctions métropolitaines (transports, enseignement supérieur et recherche ...) et présentes⁷. Il faut néanmoins distinguer entre la production et les fonctions intellectuelles industrielles (R&D...). Dans le second cas, la polarisation est plus forte. Dans un pays comme la France, condamné par sa démographie à créer bien plus d'emplois qu'en Allemagne, relativement à sa population, le rôle de l'industrie est essentiel. La production reste présente dans certains territoires périphériques pour des questions évidentes de coût foncier et immobilier.

Cependant, il convient de distinguer des dynamiques régionales : un quart nord-est où l'emploi industriel a connu une forte érosion, et l'Ouest avec le Sud qui connaissent à certains endroits (Toulouse, le littoral...) la croissance. Les entreprises industrielles restent toutefois attachées à leurs territoires, où elles s'appuient sur un vivier de compétences qu'elles ne retrouveraient pas nécessairement en ville ou à proximité des très grandes villes.

L'attractivité d'un territoire renvoie à la connectivité avec des territoires complémentaires, où les territoires de production exportateurs mobilisent autour d'eux les atouts des territoires industriels et de services dynamiques. Les politiques publiques seraient ainsi bien inspirées de penser ces territoires comme « *offreurs d'écosystèmes créatifs et productifs* »⁸ propices à l'innovation, à l'excellence productive, et à une agilité dans les repositionnements en gamme des produits.

De même, le lien entre universités, R&D, et développement économique n'est plus à démontrer. Il plaide lui aussi pour une territorialisation au moins partielle des politiques économiques et tout particulièrement de leur volet industriel.

2. Les actions des régions, des agglomérations et métropoles en matière de développement économique et de création d'emplois sont appelées à se déployer dans une logique de réciprocité contractuelle interterritoriale, autour de 3 axes principaux

2.1 Actions ciblées sur l'emploi

Depuis plusieurs décennies, les dispositifs d'aides à l'emploi, à l'insertion des publics fragilisés, se sont multipliés sans atteindre les résultats escomptés. Dans ce contexte, les collectivités locales ont pris un rôle majeur sur des questions où l'Etat était seul à intervenir. L'intervention des territoires s'est d'abord réalisée via des outils dédiés, tels que les Maisons de l'Emploi (où l'Etat reste présent...), qui ont tenté de s'approprier et de combiner à la fois des enjeux locaux, et la déclinaison locale de dispositifs nationaux : PLIE, Chantiers d'insertion, Forums de l'emploi, etc.

Aujourd'hui, l'évolution à la hausse (de manière inégale) des demandeurs d'emplois en France nécessite cependant de réinterroger les politiques publiques de l'emploi.

⁷ « Les dimensions territoriales des délocalisations et relocalisations d'activité en France » septembre 2013 DGCIS – DATAR SEMAPHORES / CEP / Université Paris DAUPHINE et ACEDI

⁸ E.M Mouhoud et Sémaphores (juin 2013) : « Relocalisation d'activités industrielles en France ». <http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/synthese-relocalisations-juin2013.pdf>

La mobilité des personnes dans leurs parcours professionnels, renvoie aux politiques d'éducation, d'apprentissage, de formation initiale et continue. En ce qui concerne l'apprentissage et la formation, il serait souhaitable que l'Etat tranche entre compétence nationale ou régionale dans la gouvernance. Certains auteurs critiquent les attributions confiées aux régions en la matière. Malgré l'absence de réelle évaluation des services public de l'emploi, un rapport d'information sénatorial (n° 471 / 2008 – 2009) avait déjà proposé de faire confiance à l'intelligence territoriale.

Dans le partenariat Etat-Régions « ensemble pour l'emploi », signé le 30 mars 2016, l'Etat s'est engagé à reconnaître les Régions comme les co-pilotes des « comités stratégiques régionaux de l'intelligence économique ». Il acte également le rôle essentiel des régions dans les politiques de formation, d'apprentissage et de développement économique nécessaires à un accompagnement vers l'emploi efficace. Ce nouveau partenariat Etat-Régions repose sur trois objectifs <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-03-30/la-mise-en-place-d-un-partenariat-etat-regions-pour-mobilise> :

- Mieux adapter le parcours des demandeurs d'emploi aux enjeux de leur territoire
- Développer dans les territoires des formations professionnelles initiales au service de la jeunesse
- Assurer la compétence principale des régions sur les autres échelons en faveur du développement économique (prise en compte des orientations régionales par tous les leviers publics nationaux en faveur de l'emploi)

Cette plateforme Etat-Régions fait notamment suite aux dispositions de la loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe), et qui permet aux régions qui le souhaitent d'exercer, par délégation de l'Etat, « *la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les Missions locales, les Programmes locaux d'insertion économique (PLIE), Cap emploi et les Maisons de l'emploi et de la formation (MDE).* »

Autant d'outils dont les métropoles, grandes villes et intercommunalités sont très souvent les pilotes et les (co)-financeurs. C'est pourquoi, un pacte Etat-Métropoles a été signé le 6 juillet 2016.

Ce pacte "État-métropoles" définit une stratégie nationale de développement des métropoles, fondée sur l'innovation. Il vise à construire les métropoles de demain et à relever trois défis majeurs :

1. permettre aux métropoles d'affronter la concurrence entre métropoles mondiales. C'est en s'appuyant sur leurs projets marqués par l'exigence de l'excellence qu'elles pourront être pleinement reconnues dans le concert urbain européen et mondial ;
2. favoriser leur rôle de locomotive de l'économie nationale. Les métropoles doivent devenir des catalyseurs du développement régional et soutenir le développement des territoires ruraux et périurbains ;
3. donner aux métropoles les moyens de répondre aux besoins de leur population. Économiquement fortes, les métropoles sont socialement fragiles. Elles doivent répondre à des enjeux essentiels pour leur équilibre comme la crise du logement, les congestions urbaines, les quartiers sensibles, la paupérisation du milieu étudiant, l'accueil régulier de nouvelles populations...

2.2 Actions ciblées sur le développement économique dans une logique de « réciprocité contractuelle »

On retrouve ici la plupart des interventions classiques des acteurs publics : appui au développement des filières, soutien à l'attractivité territoriale, appui aux réseaux d'entreprises, en sus bien sûr de la politique foncière et immobilière. L'aspect innovant de l'action des régions, villes/agglos sur cet axe consiste à proposer et à « marketer » une gamme de produits / outils venant en support direct au développement local.

Il faut noter la fermeté actuelle du Gouvernement de voir les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) impérativement adoptés par les conseils régionaux d'ici la fin de l'année 2016. Cependant, en amont de cette adoption, chaque région a pour obligation d'élaborer un projet de schéma en concertation avec les métropoles et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Ce projet doit être alors soumis à discussion au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), avec participation des chambres consulaires et de la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, et transmis pour avis aux régions limitrophes. La région est libre de consulter tout autre « organisme ou personne » en vue de l'élaboration du schéma.

La mise en œuvre de ces schémas peut faire l'objet de conventions, bilatérales ou multilatérales, entre la région et un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Les orientations du schéma sont opposables aux collectivités infrarégionales, suivant un rapport de compatibilité.

Comme le défendait l'association des métropoles (France Urbaine) depuis le début de son examen, la loi NOTRe reconnaît cependant un statut spécifique aux métropoles, dans le respect des dispositions de la loi MAPTAM. Sur leur territoire, les métropoles co-élaborent et co-adoptent le SRDEII. Ainsi à défaut d'accord avec la région, elles pourront produire leur propre « document d'orientations stratégiques », à la condition de prendre en compte le schéma régional.

Ainsi, en matière de développement économique et de politique en faveur de l'emploi, l'efficacité recherchée impose nécessairement que les régions et métropoles/agglomérations relèvent ensemble ce défi de la « réciprocité contractuelle » pour avancer sur le chemin de la croissance, de la solidarité, d'inter-territorialité, et de la création d'emplois adaptés aux besoins identifiés sur les territoires.

2.3 Actions qui construisent des passerelles entre économie et emploi et qui repositionnent l'entreprise au cœur du territoire

Les actions sur cet axe innovent particulièrement par leur capacité à « mixer » les deux grands champs d'intervention que sont le développement économique et l'emploi. Au cœur de la synergie créée par ce « double positionnement », se loge la notion de compétences distinctives, comme « ressources rares » d'un territoire. Le rôle des acteurs publics est alors de mobiliser au mieux ces compétences, pour les mettre à disposition des acteurs économiques actuels ou en voie d'implantation.

De nombreux exemples d'adaptation de l'action publique aux besoins des entreprises sur les territoires existent. L'opération « compétence 2020 Nantes Saint-Nazaire » dans les filières aéronautique, navale et énergies maritimes renouvelables permet depuis 2004 d'adapter l'offre et la demande d'emploi sur ce territoire⁹.

⁹ France Stratégie (avril 2015) : « Quelle action publique pour demain » ? Page 75

Il faut noter que dans le cas d'espèce, cette adaptation s'est faite sur l'interpellation forte des entreprises concernées (Les Chantiers navals et Airbus notamment).

De son côté, la région Haut de France n'a pas attendu la signature du partenariat Etat-Régions pour mettre en place dès le mois de janvier 2016 un nouveau dispositif « proch'emploi ». Il s'agit d'apporter des solutions nouvelles en mettant en relation employeurs et demandeurs d'emploi, dans des secteurs où de nombreuses offres d'emploi ne sont pas pourvues. *“Nous n'allons pas nous substituer à Pôle Emploi mais en travaillant ensemble, en nouant des partenariats, nous serons efficaces. Il manque un maillon entre les employeurs et les demandeurs d'emploi, la Région a un rôle important à jouer”*, précise le président de cette région.

Cet axe comprend les actions qui cherchent à sortir des cadres d'intervention séparant emploi et/ou développement économique. Elles innovent par leur approche d'emblée transverse. Il s'agit d'actions qui soutiennent un modèle social de l'économie, qui promeuvent une vision anticipatrice des mutations économiques et sociales sur les territoires, ou encore qui tissent des liens durables avec les entreprises qui y sont implantées.

L'association étroite des acteurs économiques du territoire, notamment les entreprises, est une exigence qui s'impose au cœur de ces démarches.

- *Exemples d'actions présentées en 2012 dans « lab de l'économie et de l'emploi » portée par l'Association des Maires de Grandes Villes de France en partenariat avec le cabinet Sémaphores : Le Label Empl'itude (Marseille), Les hôtels d'entreprise ARTIS (Grenoble), la Charte Entreprise-Territoire (Plaine Commune).*

3. Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe

3.1 Vers une approche plus intégrée et donc plus transversale

La séparation des problématiques de développement économique et d'emploi n'a pas de sens. En l'absence de stratégies articulant le développement économique et la constitution ou l'entretien de compétences distinctives, le rendement en emplois des politiques foncières et immobilières paraît présenter des effets toujours décroissants sur l'emploi local, au même titre que le financement de certaines catégories d'emplois.

Le point de convergence entre l'intérêt du territoire et l'intérêt économique des entreprises se trouve aujourd'hui dans l'emploi et les compétences.

C'est dans cet esprit que le Conseil national de l'industrie a rendu un avis sur la formation initiale en octobre 2015, qui recommande la mise en œuvre de « Visions Prospectives partagées sur les Emplois et les Compétences » (VPPEC)¹⁰ appropriables par tous les acteurs (entreprises industrielles, avec une vision englobant industrie et services associés, partenaires sociaux, acteurs de la formation, territoires).

¹⁰ <http://www.strategie.gouv.fr/actualites/visions-prospectives-partagees-emplois-competences-lancement-dun-groupe-de-travail>

France Stratégie et le Conseil national de l'industrie se sont engagés, sous l'égide de trois ministres (Economie, Education nationale et Travail), dans la mise en place d'un projet d'expérimentation d'une VPPEC pour la filière du numérique. Il s'agit, à partir de la stratégie de la filière et de ses grandes évolutions, de dresser une vision partagée des besoins en emplois et compétences à court et moyen terme en partant de la capitalisation des travaux d'observation et de prospective existants. L'objectif est également de tirer de cette démarche des enseignements méthodologiques pouvant être diffusés au sein d'autres filières.

3.2 Renforcer la coordination des acteurs du développement économique et de l'emploi

L'unification des champs du Développement économique et de l'Emploi supposera de surmonter cette dichotomie d'acteurs.

Quelle que soit la nouvelle architecture institutionnelle issue de la loi NOTRe, la question de la bonne coordination renverra sur le terrain à une bonne visibilité des dispositifs et de leurs pilotes. De ce point de vue il est attendu des futurs SRDEII, des progrès qui passeront notamment par une claire distinction entre le pilotage stratégique (concevoir, évaluer) assuré par le collège des instances territoriales avec le chef de file convenu, et le pilotage opérationnel, qui gagne au contraire à être unifié, sinon unique.

Sur ce dernier point, il convient de souligner les pratiques les plus innovantes déjà expérimentées en ce qui concerne¹¹ :

- Se mettre en appui des projets exprimés spontanément par les entreprises, y greffer une posture proactive, en déployant un cycle complet de veille, d'accélération et de concrétisation de projets, et en faisant émerger ainsi une notion de « développement coopératif », maillant différemment le tissu d'entreprises d'un territoire, et le « connectant » sur ses autres forces vives (enseignement, recherche, attractivité, etc.) ;
- Mettre à disposition et animer le « package » d'infrastructures locales (maîtrise foncière et offre immobilière à services enrichis), qui sort d'une simple logique d'utilités, pour se mettre au service d'une plus grande visibilité et lisibilité des politiques économiques conduites sur les territoires et renforçant ainsi l'attractivité ;
- Les collectivités locales s'orientent ainsi vers la définition d'un véritable service public local d'appui au développement de l'économie et de l'emploi. Les chartes d'ancrage local, les logiques de labellisation territoriale, parachèvent cette animation distinctive du territoire, sous l'angle de son développement économique et de la constitution de son offre de compétences.

3.3 Soutenir l'attractivité des territoires français au sein de l'Europe

Plusieurs Métropoles ou grandes villes françaises sont situées dans l'aire d'attraction d'une autre métropole européenne (Genève, Bâle, Luxembourg, Barcelone, Bilbao...). Ces métropoles extra-nationales sont sources d'emploi et de croissance importantes pour plusieurs espaces métropolitains français.

¹¹ Etude AMGVF (décembre 2011) : « Rôle économique des grandes villes et grandes agglomérations »

Des structures existent, en particulier les Groupements Européens de coopération transfrontalière (GECT) et permettent le développement de projets transfrontaliers. Pour autant ces groupements buttent encore sur des obstacles de nature juridique et une étape supplémentaire pour simplifier leur réalisation doit être franchie.¹² « *La levée des obstacles à la coopération transfrontalière, notamment en élaborant des propositions d'application du droit des pays voisins dans les zones transfrontalières* », est une solution abordée dans le pacte signé le 6 juillet 2016 entre l'Etat et les Métropoles.

En outre, « *la mise en œuvre d'un agenda urbain européen, témoigne de la reconnaissance par l'Union Européenne, de la contribution majeure des territoires urbains pour répondre aux défis auxquels l'Europe est confrontée : enjeu de l'inclusion sociale, enjeu du dérèglement climatique, enjeu de la croissance et de l'innovation. L'Union Européenne consacre ainsi le rôle des élus locaux à fédérer l'ensemble des acteurs du développement des territoires et à assurer naturellement l'exigence de partenariat dans les politiques publiques, souvent mis en avant au niveau Européen. Il s'agit ici d'une avancée notable qui doit trouver un écho direct dans les stratégies nationales.* »

C'est la raison pour laquelle, dans le pacte du 6 juillet 2016, l'Etat Français s'est engagé à soutenir et contribuer à l'initiative de l'Union Européenne en appuyant notamment l'effort de simplification demandé par les Métropoles. Dans ce cadre, au début de l'année 2017, sera lancé un appel à projets « *Démonstrateurs pour la ville durable* » afin de permettre aux métropoles et à leurs entreprises partenaires de promouvoir l'innovation urbaine et leurs savoir-faire aux échelles nationales et internationales. Il sera nécessaire pour ce faire que l'Etat mette en place des financements adaptés aux spécificités des projets via notamment la Caisse des Dépôts, le Commissariat Général à l'Investissement, les Contrats Plan Etats-Régions, Le Fonds de Soutien à l'Investissement Local ainsi qu'une part du PIA3 dédiée aux territoires d'innovation.

Enfin, les Investissements Directs à l'Etranger sont généralement considérés comme positifs sur la croissance des pays d'accueil.¹³ Avec 962 décisions d'investissements (de sociétés étrangères) qui ont permis la création ou le maintien de 33682 emplois, en hausse de 27 %, « en 2015, la France s'impose comme l'un des pays les plus attractifs en Europe ». ¹⁴ Depuis dix ans, la France est la 1ère économie européenne d'accueil des investissements étrangers dans l'industrie manufacturière. Ce résultat encourageant mérite la poursuite du soutien apporté par l'Etat Français en faveur des Investissements Directs de l'Etranger. En 2015, 476 projets d'IDE sont des créations, 394 des extensions de sites existants et 92 des projets de reprises de sites.¹⁵

¹² Pacte Etat-Métropoles signé le 6 juillet 2016

¹³ Voir par exemple : https://fr.wikipedia.org/wiki/Investissement_direct_%C3%A0_l%27%C3%A9tranger

¹⁴ Le Rapport de Business France sur l'internationalisation de l'économie française que vient de rendre public Business France. – bilan 2015 –

¹⁵ Business France. – bilan 2015 - <http://www.lemoci.com/actualites/entreprises-secteurs/france-ide/#sthash.E48kAgS4.dpuf>

*

Contrairement à l'idée dominante actuelle, l'effet métropolitain ne bénéficie pas à toutes les grandes aires urbaines. Ainsi les aires urbaines de Tours, Clermont-Ferrand, Lille, Nancy, Avignon, Strasbourg, Grenoble, Douai-Lens, Nice, Rouen et Saint Etienne perdent des emplois entre 2007 et 2014. D'autre part, lorsque les emplois se développent dans les grandes aires urbaines, ces emplois tendent généralement à se concentrer dans leurs villes centres. Tel n'est cependant pas le cas pour Paris qui a vu ces dernières années bon nombre de transferts d'établissements vers la banlieue, mais aussi pour les villes de Bordeaux, Rennes et Toulon.¹⁶

Variation 2007 – 2014 de l'emploi salarié privé des 20 plus grandes aires urbaines

Aires urbaines	Variation total aires urbaines	Variation total communes centres
Paris	+36000	-65000
Toulouse	+ 29538	+13182
Nantes	+21620	+11192
Lyon	+20478	+9625
Bordeaux	+19691	-19
Marseille – Aix-en-Provence	+8638	+6381
Montpellier	+6546	+1313
Rennes	+2352	-3868
Toulon	+1337	-1563
Tours	-218	-92
Clermont-Ferrand	-557	-408
Lille (partie française)	-2185	+121
Nancy	-3111	-205
Avignon	-3798	-2526
Strasbourg	-5919	-5138
Grenoble	-7230	-301
Douai-Lens	-9295	-7141
Nice	-10975	-8690
Rouen	-12358	-7536
Saint-Etienne	-13767	-8211

Ce tableau a le mérite de démontrer que la concentration ne garantit pas la dynamique de croissance, de l'emploi, et ne peut non plus s'envisager comme un modèle unique de diffusion de cette croissance. Les déterminants de la croissance sont également à rechercher dans d'autres directions que dans celui du seul modèle de concentration des aires urbaines.

¹⁶ Variation 2007 – 2014 de l'emploi salarié privé des 20 plus grandes aires urbaines (source Davezies – Estèbe : calculs d'Après ACOSS) ¹⁶ Etudes soutenue par l'institut CDC pour la recherche et le PUCA (novembre 2015) « Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? »

L'avenir n'est de fait, pas systématiquement favorable aux métropoles qui concentrent aussi leur part d'inégalité avec des populations fragilisés et impactés durement par le chômage et le coût de l'énergie dans plusieurs de leurs quartiers. Le pacte Etat – Métropoles du 6 juillet 2016 demande d'ailleurs bien aux métropoles de répondre à des enjeux essentiels pour leur équilibre comme ceux de la crise du logement, les congestions urbaines, les quartiers sensibles, la paupérisation du milieu étudiant, l'accueil régulier de nouvelles populations...

D'autre part, si les effets positifs de la métropolisation sur la croissance s'affirment en France, il ne faudrait pas oublier que les territoires périphériques situés dans un rayon de 90 kilomètres du centre de ces métropoles vécues représentent également un poids important d'environ un quart de l'emploi total en France avec 6,4 millions d'emplois (800.000 pour les couronnes périurbaines, 2,7 millions pour la deuxième couronne située dans un rayon de 70 kilomètres et 2,9 millions pour la troisième couronne située entre 70 et 90 kilomètres).

En outre les métropoles françaises ont des tissus productifs dominants variés, et donc des positionnements distincts dans le système productif régional, national et l'économie internationale.

De leur côté, les aires urbaines de moins de 100 000 habitants, les moyennes aires et les communes isolées suivent par exemple des évolutions différentes selon le cadre macro-régional. Elles sont ainsi plus dynamiques sur la période 1999-2012 en Bretagne et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, tirant partie sans doute de l'économie résidentielle ou d'un tissu productif plus résistant.

Au contraire les mêmes espaces sont en recul dans le Centre-Val de Loire, le Nord-Picardie et l'Est, ces territoires étant plus affectés par la désindustrialisation, tout en ayant une attractivité résidentielle moindre.¹⁷

Les territoires non métropolitains suivent aussi des trajectoires diverses laissant place parfois à une croissance significative d'écosystèmes mobilisant les ressources disponibles. Parfois, le poids de l'économie résidentielle est important, parfois certains territoires profitent de spécialisations productives, du positionnement géographique ou encore de l'influence de grandes entreprises implantées sur le territoire.

Ceci montre bien qu'il n'existe pas de modèle unique de développement territorial.

Finalement, la question à se poser n'est-elle pas la suivante : comme l'ont signalé L. Davezies et P. Estèbe¹⁸, ne sommes-nous pas en train d'entrer dans une nouvelle ère qui peut façonner une nouvelle géographie économique ?¹⁹

¹⁷ Métiers et dynamique des territoires métropolitains et non métropolitains – Frédéric LAINE France Stratégie – mai 2016

¹⁸ Etudes soutenue par l'institut CDC pour la recherche et le PUCA (novembre 2015) « Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ? »

¹⁹ Ici les auteurs se risquent à un pronostic : « *Nouvelle ère au cours de laquelle les territoires les plus productifs disposeront à nouveau des meilleures performances économiques et sociales, et les territoires les plus dépendants des mécanismes de socialisation (retraite, revenus publics et transferts sociaux) et qui ont été plutôt préservés jusqu'à 2008 seront sans doute confrontés à des difficultés socio-économiques croissantes ?* »

La connaissance fine du tissu économique souligne le besoin d'une connaissance précise et spécifique du comportement des territoires, de manière à articuler les politiques publiques aux trois échelles : nationale, régionale et locale²⁰, en tenant compte du cadre européen et du contexte économique mondial.

Ainsi, ce qui était déjà la mission de l'Observatoire des territoires du CGET demande sans doute à être renforcée dans cette perspective. D'ailleurs, Claudy Lebreton, ancien président de l'Association des Départements de France constate dans son récent rapport de mission au Premier ministre²¹, la difficulté à faire du CGET un véritable outil au service d'une nouvelle politique territoriale. Une première réorganisation à la tête du CGET a déjà été actée fin juin 2016. Dans ce contexte, Claudy Lebreton recommande de « co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe et de confier la conduite du projet au CGET ou son successeur, en co-pilotage avec les collectivités afin de caler le calendrier sur les futures négociations européennes qui démarreront fin 2017. »

Par ailleurs, les enseignements de l'étude 2016 de l'AdCF sur le comportement économique des agglomérations françaises confortent et actualisent les principales conclusions de la précédente étude 2011/2012 de la même association nationale²² qui constataient cinq processus majeurs décrivant la dynamique socio-économique et fiscale de la France urbaine : la croissance économique locale ne génère pas toujours de développement ; l'économie résidentielle a besoin d'économie productive ; la création d'emplois n'induit pas nécessairement une baisse du chômage ; la richesse produite par les agglomérations irrigue leurs territoires voisins ; la richesse fiscale ne rime pas nécessairement avec richesse sociale.

Enfin, pour souligner l'idée qu'il n'existe pas une voie unique, mais des voies de développement territorial, deux défis majeurs sont à relever, selon l'AdCF :

« Il s'agit tout d'abord d'intégrer les nouvelles modalités de fonctionnement socio-économique des territoires pour s'extraire de la prégnance d'un « formatage » macro-économique : le territoire ne peut plus et ne doit plus être perçu comme une petite nation, mais bien en fonction de modalités de fonctionnement qui lui sont propres.../...

Dans un second temps, il sera nécessaire de déployer, de concert, des approches macro-économiques locales et une approche macro-économique nationale pour réduire les risques de divergence entre intérêts locaux et nationaux. »²³.

Marcel Lepetit & Alain Maurice, Conseillers France Stratégie

²⁰ Voir AdCF (2016) - page 111 : 1^{ère} esquisse de cahier des charges

²¹ (mars 2016) « Une nouvelle ambition territoriale pour la France en Europe »

²² Synthèse AdCF (mars 2012) : « Les processus de développement des agglomérations françaises » de l'étude (septembre 2011) : « Les agglomérations et leur territoire : 10 ans de dynamiques socio-économiques (2000 - 2010) ».

²³ Introduction à la synthèse AdCF (mars 2012). Ibidem