



Covid-19 et aménagement du territoire

Appel à contributions du Cercle pour l'aménagement du territoire

Renforcer les spécificités industrielles territoriales pour exploiter le potentiel économique des territoires Proposition d'une nouvelle étape dans la politique des Territoires d'industrie

Bastien BEZZON *

Juillet 2020

Introduction

La crise du COVID-19 a fortement atteint les capacités industrielles de l'hexagone avec les difficultés de filières structurantes mais a suscité la volonté de relocaliser des activités stratégiques ainsi que le lancement de plans de relance économique. Si de nombreux dégâts sociaux et économiques sont à redouter, des initiatives permettent d'envisager une résistance du secteur industriel. En effet, les Territoires d'Industrie (TI par la suite) vont bénéficier, entre 2019 et 2022, de 1,3 milliard d'euros de financements fléchés issus de plusieurs initiatives (PIC¹, PIA², Territoires d'innovation et Industrie du futur). Les 148 TI disposent d'un fort savoir-faire industriel repéré par une commission mixte grâce notamment aux contrats stratégiques de filières du Conseil National pour l'Industrie (CNI). Les axes stratégiques des TI, définis par le CNI, sont la formation, l'innovation, l'attractivité et la simplification. Les projets de territoire sont co-construits sur ces axes par les acteurs politiques (Communautés de communes et Régions compétentes en matière économique), les industriels ainsi que les acteurs de la formation et de l'innovation. La mobilisation des acteurs locaux est centrale pour développer les projets les plus adaptés afin d'exploiter le potentiel industriel des TI. Néanmoins, les TI sont voués à exister 3 ans, ce qui amène à se demander si les coordinations qu'ils ont générées pourront se poursuivre après leur fin. Deux idées sont défendues. D'une part, les TI impulsent un développement spécifique endogène fondé sur les systèmes d'acteurs, ce qui favorise l'irréversibilité des projets menés. D'autre part, la dynamique portée par les TI peut être prolongée par une nouvelle gouvernance territoriale et régionale afin d'exploiter le

* **Bastien BEZZON** Docteur en Aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Bordeaux
bastien.bezzon@u-bordeaux.fr

¹ Plan d'Investissement dans les Compétences

² Programme des Investissements d'Avenir

potentiel de réseaux d'acteurs. L'attention portera sur les TI de la Région Occitanie (afin d'étudier les interactions régionales), notamment les projets signés à Alès, Figeac et Tarbes³.

Des projets de territoire spécifiques fondés sur l'implication des acteurs

Les TI sont des projets fondés sur des proximités qui facilitent l'action collective afin de conforter ou d'inverser les dynamiques industrielles locales. Ils sont spécifiques (Colletis et Pecqueur, 2005) car ils sont bâtis sur la combinaison de trois proximités dont, d'une part, la proximité géographique qui désigne le territoire des communautés de communes sur lequel les acteurs se coordonnent. D'autre part, la proximité organisationnelle rassemble les acteurs impliqués dans les filières dans lesquelles s'inscrivent les projets et favorise les complémentarités productives. Enfin, la proximité institutionnelle concilie les attentes locales aux exigences nationales et fonde des projets inédits propres (spécifiques) au territoire en mobilisant les deux proximités précédentes. Ces trois proximités désignent un espace physique privilégié, des cadres d'interactions et des visions communes permettant de coordonner une diversité d'acteurs locaux afin de mener divers projets. En effet, les acteurs impliqués produisent des complémentarités d'une richesse conséquente et génèrent des solutions innovantes aux problèmes productifs rencontrés localement. La spécificité favorise le développement endogène qui amène les acteurs locaux à accorder une attention privilégiée aux ressources présentes sur le territoire défini et à les recombinaison de manière souple. Ceci favorise l'irréversibilité des interactions puisque les acteurs engagés ne pourront trouver de coordinations équivalentes dans d'autres contextes au vu de leur caractère innovant. Aussi, la spécificité génère la compétitivité et l'ancrage des acteurs coordonnés. Les réseaux des TI sont fortement structurés grâce aux fiches-projets choisies par les acteurs. Ces projets sont très favorables aux territoires dont la ressource d'acteurs est déjà organisée comme dans le TI de Figeac porté par la Mecanic Vallée. Cette dernière est un ex-Système Productif Local et Grappe d'entreprises qui peut conforter des projets et des réseaux déjà solidement établis comme, par exemple, l'Accélérateur d'innovation de centre Aveyron ou l'opération RH 4.0 qui impliquent plus d'une dizaine de partenaires.

Certaines catégories d'acteurs au cœur de la spécification des TI

Les fiches-projets construisent des spécificités territoriales en ciblant de manière privilégiée les entreprises dynamiques, les salariés et les acteurs de l'innovation. Les projets confortent l'ancrage et la croissance des entreprises dynamiques en soutenant leurs investissements. C'est le cas pour Ratier et Figeac-Aéro (Lot, centre technique et usine du futur), Capelle (Gard, pôle d'innovation dans les transports routiers) ou Tarmac Aerosave (Tarbes, usine de maintenance d'avions). De manière plus large, l'aménagement des infrastructures est structuré pour faciliter le développement des industries locales par le biais des FabLab, des zones d'activités, des incubateurs ou de l'infrastructure numérique. Par ailleurs, les projets TI sont dédiés au développement de compétences-clés de la main d'œuvre locale (Mendez et Mercier, 2005). Elles assurent, d'une part, la transversalité des savoir-faire grâce, par exemple, au volet numérique du programme de l'Industrie du futur. D'autre part, une montée en compétences est facilitée grâce au renforcement des centres de formation, ce qui consolide les productions plurisectorielles. Ainsi, les compétences-clés concernent les énergies à Tarbes, la mobilité à Alès ou les productions mécaniques à Figeac. Certains territoires construisent des solutions spécifiques pour attirer et ancrer la main d'œuvre industrielle. Les TI axent leur stratégie sur l'innovation avec les centres d'accélération de l'innovation qui facilitent les transferts de

³ 10 ont été retenus en Occitanie : Aurillac – Figeac – Rodez, Bassin d'Alès, Béziers-Sète, Castelnaudary Castres, Gard Rhodanien, Gers Tarn-et-Garonne, Narbonne, Pau – Tarbes, PETR de Comminges et Nestes, PETR d'Ariège

technologie. L'innovation limite la concurrence car elle oriente les productions vers le haut de gamme et ancre les industriels impliqués dans l'écosystème local. Toutes ces spécificités renforcent la capacité des TI à conquérir des marchés, à attirer des investissements et à diversifier les productions dans la compétition accrue entre les territoires. Ainsi, le Pack Rebond de juillet 2020 développe l'ingénierie de relocalisation et les procédures simplifiées des « sites clés en mains » pour profiter des effets du COVID 19 sur les chaînes de production. Ce Pack concerne le nucléaire dans le Gard. Par ailleurs, le TI d'Alès cherche à exploiter les effets du Brexit pour attirer les acteurs des sports mécaniques susceptibles de quitter le Royaume-Uni. À Rodez, les compétences locales sont un atout pour diversifier la production de l'usine Bosch et ainsi préserver l'emploi.

Les limites des réseaux d'acteurs spécifiques des TI

Ainsi, la structuration des TI génère des ressources spécifiques qui ont de fortes chances de perdurer au vu de leur souplesse. Par ailleurs, les TI font apparaître des ressources d'acteurs reposant sur des liens sociaux qualifiés de faibles ou de type bridging (Angeon, 2008) qui représentent des complémentarités inexploitées utiles au développement spécifique. En effet, le guide méthodologique des TI ne dédie pas d'action à la construction des réseaux internes aux TI. Or, cette action permet de rechercher activement des acteurs et des projets supplémentaires sur le territoire afin de dynamiser le développement endogène en reliant de manière dense et souple les réseaux d'industriels, de la formation et de l'innovation. Aussi, il semble pertinent, pour les partenaires des TI, de flécher des projets et des ressources pour accroître la mobilisation locale. Les TI peuvent s'appuyer sur le réseau constitué par l'État, les Régions, la BPI⁴, l'ADCF⁵ la Banque des territoires, Pôle emploi, Business France, l'ANCT⁶, la DGE⁷ ou encore l'ADEME⁸. Par ailleurs, un potentiel supplémentaire de structuration des réseaux apparaît à l'échelon régional. En effet, le Conseil Économique Social et Environnemental Régional d'Occitanie (CESER, 2019) note que les TI sont structurés et coordonnés par les Régions mais ne pointe pas les coopérations régionales que ces mêmes TI augurent. En Occitanie, les TI sont des territoires spécifiques de petite taille caractérisés par de nombreuses similitudes productives autour des filières aéronautique, énergétique, des transports et de traitement des déchets. Ceci expose les acteurs des TI intervenant dans une même filière à un risque d'éparpillement et à des difficultés à partager les innovations notamment sur des thématiques nouvelles comme l'hydrogène, la mobilité verte ou l'économie circulaire. Par ailleurs, aucun TI ne rassemble l'intégralité des acteurs productifs pertinents pour une production. L'émergence des TI fait de l'échelon régional un nouveau potentiel de développement industriel (liens faibles) car les TI n'interagissent que peu par manque de structures dédiées. Or, des problématiques communes existent, à l'exemple de l'énergie ou les matériaux pour Figeac et Tarbes.

Le renforcement des réseaux régionaux, étape pertinente des TI

Ainsi, une phase des TI pourrait être consacrée au développement de nouvelles proximités sur un périmètre régional. D'une part, sur la base de filières comme le ferroviaire, l'hydrogène ou l'environnement, d'autre part, dans des domaines transversaux comme les matériaux ou les énergies et, enfin, des projets régionaux spécifiques construits par les différents TI. Ces spécificités reposent sur une forte connectivité des acteurs dans les TI qui génèrent des solutions

⁴ Banque Publique d'Investissement

⁵ Assemblée des Communautés de France

⁶ Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

⁷ Direction Générale des Entreprises

⁸ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

souples et innovantes pouvant être partagées avec les acteurs des autres TI. Il s'agit alors d'interactions privilégiées complémentaires des projets productifs existants. De nouvelles proximités peuvent fonder des cadres d'action régionaux comme, par exemple, entre les donneurs d'ordres et les sous-traitants pour développer la sphère intermédiaire régionale, c'est-à-dire les réseaux fondés grâce aux consommations intermédiaires et à la sous-traitance (Talandier, 2018). Ces systèmes d'acteurs maximiseraient l'impact des mesures de relance qui concernent des filières régionales comme l'hydrogène ou le ferroviaire. Cette connexion supplémentaire des acteurs régionaux peut concerner la formation et l'innovation. Par ailleurs, la perspective d'une nouvelle gouvernance régionale spécifique, fondée sur la proximité institutionnelle, paraît pertinente. En effet, les TI peuvent se compléter et se concurrencer en raison de leurs similitudes, de leurs spécificités et de leur stratégie d'attractivité. Le statut associatif⁹ semble adapté pour mener une stratégie coopérative où les acteurs coopèrent et se concurrencent. L'association rassemble les acteurs des TI pour construire des diagnostics communs adossés aux stratégies économiques publiques, notamment régionales, ainsi qu'aux moyens auxquels elles donnent accès. La spécificité innovante des TI serait renforcée par l'émergence de nouveaux cadres d'interactions. La stratégie associative renforcerait la politique éponyme et/ou pallierait son éventuel arrêt sans relais en 2022 ; ce qui éviterait un scénario similaire à celui des SPL et des Grappes qui avait ralenti la dynamique des réseaux locaux.

*

* *

⁹ Statut de Mecanic Vallée et d'Aerospace Valley, références régionales dans la structuration des réseaux