

SOMMAIRE DU DOSSIER TERRITOIRES

- 21 **Le retour des territoires**
par Pierre Veltz [64]
- 22 **Faut-il réinventer l'aménagement du territoire ?**
par Pierre Veltz [64]
- 26 **La diversité territoriale française dans les domaines politique et social**
par Hervé Le Bras [63]
- 31 **Les inégalités territoriales : croissance et développement ne sont plus corrélés**
par Laurent Davezieux
- 34 **L'industrie au cœur des territoires**
par Thierry Weil [78] et Caroline Granier
- 37 **Comment les territoires peuvent-ils trouver leur place dans les plans de relance ?**
par Marion Guillou [73]
- 39 **Les ports français : enjeux cruciaux de l'après-Covid**
par Baptiste Maurand
- 42 **Peut-on apprendre de Clermont-Ferrand ?**
par Charles Hazet
- 45 **Romans-sur-Isère, ou l'espoir d'un renouveau productif pour les villes moyennes ?**
par Magali Talandier et Marjolaine Gros-Balthazard
- 48 **Territoires zéro chômeur de longue durée : vers une assurance emploi**
par Michel de Virville
- 52 **Quand des entrepreneurs réveillent les territoires**
par Michel Berry [63]
- 56 **Étymologix : À propos des territoires**
par Pierre Avenas [65]



LE RETOUR DES TERRITOIRES



**PIERRE
VELTZ (64)**
professeur émérite à l'École
des Ponts Paris Tech

« Il faut faire confiance à la France des territoires, à la France de la proximité, car c'est elle qui détient en large part les clés du sursaut collectif » (Jean Castex, 15 juillet 2020). Comme le Premier ministre, nombreux sont ceux qui pensent que, dans notre monde incertain et globalisé, les territoires locaux, ceux des liens de proximité et de l'expérience vécue des gens, constituent désormais le cadre le plus propice pour mobiliser les énergies et inventer des solutions efficaces aux défis qui nous assaillent. Que penser de ce retour des territoires, qui exprime aussi le scepticisme croissant quant à la capacité de l'État de répondre aux grands défis, à commencer par ceux de l'écologie ? Ce dossier apporte des éléments de réponse, certes partiels, mais suffisants pour démentir quelques visions simplistes.

La première est que nous serions le paragon du pays centraliste, étouffant les singularités locales. En réalité, la diversité française, que chantaient déjà Michelet et tant d'autres, résiste. Elle continue d'imprimer sa marque, enracinée dans l'histoire longue, sur nos comportements, politiques et entrepreneuriaux. Quant à notre système institutionnel, encore jacobin par bien des aspects, il est aussi, sur certains sujets cruciaux comme l'urbanisme, l'un des plus décentralisés qui soient, donnant un pouvoir considérable aux élus locaux.

Le deuxième cliché est que le pays serait coupé en deux, entre des métropoles florissantes et des périphéries en déshérence. Là encore, la réalité est bien plus complexe. Car les fractures

***“La France
n'est pas une mosaïque
de territoires
plus ou moins
autonomes.”***

les plus graves sont celles qui existent, et souvent grandissent, au sein de nos grandes aires urbaines. Et la France des campagnes, des villes moyennes ou petites, est très loin de connaître un déclin général : elle fourmille d'initiatives et d'innovations, y compris dans les zones les plus durement touchées par les crises industrielles. On trouvera ici quelques visages de cette France qui bouge malgré les difficultés.

Enfin, s'il est clair que l'intelligence collective locale est un vecteur irremplaçable de dynamisme, il ne faudrait pas oublier que la France est aussi traversée par des flux humains et financiers considérables – ceux de l'État social, en particulier – qui assurent une solidarité très profonde entre territoires. La France n'est pas une mosaïque de territoires plus ou moins autonomes. Et, face aux grands enjeux écologiques et sociaux, la créativité locale ne suffira pas. L'État doit reprendre son rôle et se réinventer au sein du projet européen. X

FAUT-IL RÉINVENTER L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?



PIERRE VELTZ (64)
professeur émérite à l'École
des Ponts ParisTech

L'équipement et l'aménagement du territoire ont longtemps été mobilisés pour de grands projets au service de notre rayonnement international, sous l'impulsion de l'État. Aujourd'hui, le développement des territoires est pensé presque exclusivement comme une affirmation du local, face à une certaine impuissance de l'État. Cette affirmation est souvent très créative et elle contraste heureusement avec la morosité constatée au niveau national. Mais son horizon reste borné à des projets d'envergure limitée. Le temps des grands projets territoriaux est-il définitivement derrière nous ?

Les trajectoires économiques et territoriales sont intimement mêlées. Distinguons trois grands moments dans ce couplage. Le premier est celui des trente glorieuses, ces trois décennies qui ont remodelé en profondeur notre pays et qui constituent encore la matrice de notre présent. La reconstruction des villes, la modernisation des modes de vie (automobile, équipement ménager, etc.) et le développement de nouvelles infrastructures technologiques (défense, énergie, télécommunications) ont tiré la croissance, inégalée depuis lors. La mosaïque d'économies locales spécialisées qui était celle de la France ancienne a été laminée dans un processus d'intégration à l'échelle nationale, sous l'égide de l'État et des grands groupes nationaux en formation. Pour la première fois de son histoire, le territoire français est devenu une économie

intégrée. Seuls ont subsisté quelques systèmes productifs locaux, comme le décolletage dans la vallée de l'Arve. Les industries nouvelles, souvent parisiennes, ont déplacé leurs usines pour aller à la rencontre de la main-d'œuvre libérée par les gains de productivité dans l'agriculture, multipliant les sites dans les villes moyennes et les campagnes de la moitié nord de la France. Mais les activités de conception et de direction sont restées concentrées dans les grandes villes et surtout à Paris. Durant toute cette période, l'État central est directement à la manœuvre et pilote de grands projets comme la sidérurgie sur l'eau (Fos et Dunkerque), l'équipement énergétique, la reconversion des bassins charbonniers. L'État oriente directement la géographie des secteurs en croissance (automobile au secours des bassins miniers, téléphonie en Bretagne, etc.).

Un nouveau paradigme dans les années 80

À partir des années 1980, une nouvelle étape s'ouvre. Les groupes nationaux choisissent de s'internationaliser vigoureusement, et l'industrie cesse de créer des emplois en France. L'État se voit ainsi retirer le levier principal de sa géographie volontaire, car les emplois tertiaires qui prennent le relai de la croissance sont beaucoup plus

REPÈRES

La politique d'aménagement du territoire inventée dans les années 1960, qui avait pour objectif premier de limiter la croissance parisienne, a réussi en ce sens que celle-ci a été fortement freinée. La région capitale s'est désindustrialisée. Mais le paradoxe est que, simultanément, Paris est devenu le véritable cœur de l'industrie nationale et d'un territoire économique bien plus intégré que celui de l'Allemagne ou de l'Italie.

diffus et moins « manipulables » que ceux des groupes industriels. Parallèlement, la décentralisation politique engagée dès le début du premier septennat de François Mitterrand change profondément la donne institutionnelle. Un nouveau paradigme émerge alors, qu'on peut qualifier de développement local. L'idée est que la création d'emplois (objectif premier des élus) ne peut pas être entièrement exogène. Il faut compter sur les forces propres du territoire. Celui-ci devient ainsi un agent actif et pas seulement un lieu d'application de politiques venues du niveau étatique. Les territoires locaux, à diverses échelles, sont repensés non plus comme des stocks de ressources génériques, mais comme les matrices d'un développement fondé sur des ressources spécifiques : compétences locales accumulées, mais aussi facteurs plus subtils comme les potentiels de confiance entre acteurs ou les capacités coopératives des sociétés locales (tout ce qu'on pourrait appeler, d'un terme un peu trop vague, le « capital social local »). Dans cette vision, les territoires locaux, loin d'être disqualifiés par la mondialisation, jouent au contraire un rôle essentiel comme base d'appui pour les stratégies gagnantes, en ce qu'ils fournissent des ressources relationnelles essentielles dans le contexte ouvert et incertain de la globalisation. Les grandes villes, de leur côté, se considèrent progressivement comme des acteurs capables de jouer leur propre jeu à l'international (l'exemple le plus net étant ici celui de Lyon).

***“Le cœur
des projets
bascule
clairement
du côté
des enjeux
écologiques.”***

Vers un néolocalisme ?

Ce modèle du développement local reste pertinent, à mon sens, et bien des exemples français et étrangers montrent que les territoires qui s'appuient sur un fort capital social et culturel sont ceux qui s'en sortent le mieux. La nouvelle vague d'affirmation territoriale à laquelle nous assistons aujourd'hui s'inscrit en partie dans la continuité de ce paradigme. Mais elle s'en écarte aussi par de multiples aspects, et c'est pourquoi on peut parler d'une troisième étape. Lorsqu'on observe la floraison actuelle d'innovations locales, on voit d'abord que, si la création d'activités et d'emplois reste un enjeu fort, le cœur des projets bascule clairement du côté des enjeux écologiques. Circuits courts de toute nature, économie circulaire, alimentation de qualité et de proximité, valorisation patrimoniale, recherche d'autonomie voire d'autosuffisance : tels sont les thèmes dominants. La question du vivant devient centrale, alors qu'elle n'était guère, dans l'aménagement territorial à l'ancienne, qu'une sorte de décor passif. Les acteurs de ce renouveau territorial viennent surtout de la société dite civile : associations, entrepreneurs (sociaux ou non), professionnels, jeunes diplômés. Le monde politique local est souvent pris de court et ne sait pas toujours comment intégrer ces nouveaux acteurs, qui professent volontiers leur défiance à l'égard des institutions. Même lorsque les élus prennent le leadership, la dimension supralocale reste au second plan. Les projets se sont →



© TRYFONOV

→ référés à des enjeux globaux (le climat, la biodiversité, la planète), plus que nationaux ou européens. La proximité tend à devenir une valeur en soi, et non plus un atout pour partir à la conquête du monde, comme dans le schéma du développement local.

Cette exaltation du local mérite évidemment d'être interrogée de manière critique. Elle tangente parfois les idéologies du repli. Mais, face à ce que beaucoup considèrent comme un immobilisme de l'État et des structures nationales, elle alimente une vraie énergie du changement. Agissons petit, mais agissons : tel est le mot d'ordre. Cette vision tire aussi sa force de sa congruence avec une mutation plus globale des valeurs, notamment dans les jeunes générations : recherche de l'autonomie, du contrôle de sa trajectoire de vie, devenue la valeur cardinale, avant la recherche de sécurité ; recherche du sens à donner à l'activité professionnelle et au parcours de vie en général ; volonté de maîtriser les produits de son activité, amenant à une préférence pour l'activité de courte portée, éventuellement modeste, mais visible et tangible, par rapport à celle qui est insérée dans de longues chaînes bureaucratiques ou productives devenues abstraites.

Un peu de géographie : la montée des métropoles...

Une vision très répandue au cours des années récentes a été celle d'une France coupée en deux. Il y aurait d'un côté les métropoles, grandes gagnantes de la mondialisation, et de l'autre les territoires en déshérence, oubliés, voire abandonnés : ceux des petites villes, du monde rural, des périphéries. La crise des Gilets jaunes a souvent été interprétée comme une révolte de cette France périphérique contre la France des élites retranchées dans les grandes villes. Mais cette vision est simpliste, et même franchement fautive par divers aspects. La « métropolisation », certes, est une réalité incontestable. Dans la décennie 1980, la région parisienne a concentré une très large partie de la croissance en emplois, notamment parce qu'elle a profité directement de l'internationalisation en cours de l'économie. Mais le schéma monocentrique que l'on pouvait craindre ne s'est pas réalisé. Profitant d'un rapport entre qualité et coût de la vie bien plus favorable qu'en région parisienne, de l'effet TGV et de la dynamique de la décentralisation, un groupe de grandes villes régionales a connu une croissance soutenue. Le solde migratoire entre la capitale et le reste du pays, très positif pour les 18-25 ans, s'est inversé pour les âges ultérieurs, au profit des régions et des villes plus attractives, surtout vers l'ouest et le sud du pays. Sur la carte s'est dessinée une sorte de grand U de la croissance : de Rennes à Lyon, en passant par

Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier. Après 2008, ces villes ont capté une part considérable des soldes positifs d'emplois. Le calcul des PIB est discutable, mais donne des ordres de grandeur : l'Île-de-France représente désormais un tiers du PIB national, les dix principales villes de province un cinquième ; les villes moyennes et petites et les zones rurales représentent la moitié restante.

... ne justifie pas la thèse de la France duale

Ces constats, toutefois, ne justifient nullement la thèse de la France coupée en deux. D'abord, toutes les métropoles ne connaissent pas le dynamisme de celles qu'on a citées. Deuxièmement, de nombreuses villes moyennes affichent, en termes relatifs, des performances supérieures (Vitré, Figeac, Molsheim, et beaucoup d'autres). Troisièmement, en valeur absolue, la grande majorité des pauvres vit dans les métropoles, et non dans les zones peu denses. Enfin le revenu médian des zones peu denses est égal ou légèrement supérieur à celui des métropoles. Les inégalités entre grands territoires, régions ou départements, qui étaient très fortes dans la France des trente glorieuses, sont désormais lissées : les inégalités fortes sont surtout locales. Certes, il y a en France de grands territoires continus qui sont globalement en perte de vitesse, surtout dans le Nord et l'Est, qui subissent la double peine du manque d'attractivité climatique et de la désindustrialisation. Mais la réalité dominante de la France non métropolitaine est celle d'un étonnant patchwork, où des territoires très actifs côtoient des zones en déprise, sans que l'on puisse assigner à ces contrastes des explications économiques ou géographiques claires. Sur le fond d'une France désormais très homogène en termes de ressources collectives (infrastructures, équipements publics) et où les flux de redistribution interterritoriaux sont massifs (voir l'article de Laurent Davezies), c'est la capacité entrepreneuriale, souvent enracinée dans l'histoire, qui fait la différence.

“La vision d'une France coupée en deux est fautive.”

La métropole-réseau française, atout majeur

La Chine a décidé d'organiser son réseau urbain en grappes reliant par TGV ses principales mégalo-poles avec des villes millionnaires proches, afin d'éviter la saturation des premières, tout en bénéficiant d'effets d'agglomération élargis. La France, qui a la même population que le delta de la rivière des Perles (Hong Kong, Shenzhen, Guangdong), dispose déjà d'un tel réseau, avec Paris et les grandes villes régionales, presque toutes à moins de trois heures de TGV. De fait, ce réseau crée progressivement une sorte de métropole distribuée unique, permettant l'accès dans la journée à une part considérable des ressources du pays, quel que soit le point de départ. C'est une configuration extraordinaire, un atout majeur pour le pays, qui devrait être davantage valorisé.



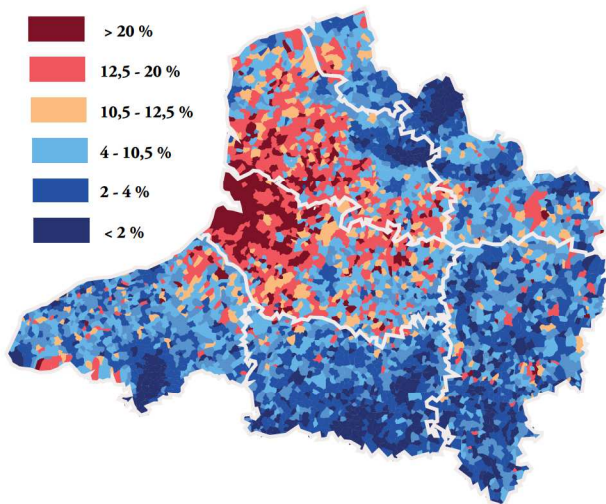
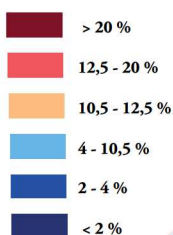
© OLIVIER-TUFFÉ

Réinventer l'aménagement du territoire ?

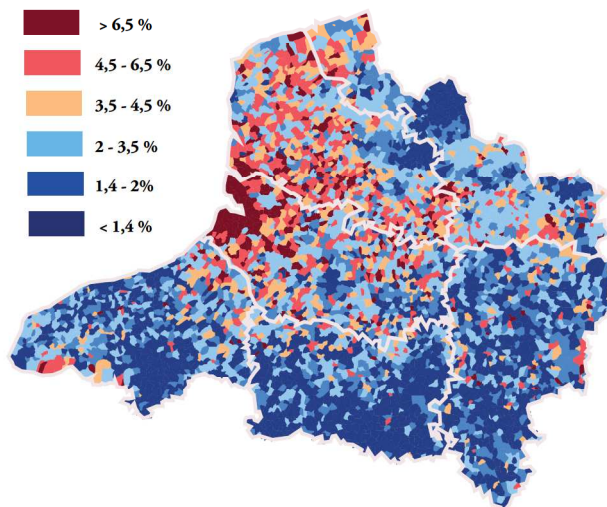
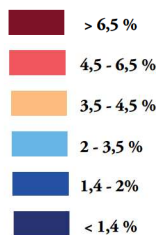
En septembre 2020, 65 % des Français pensent que la France doit davantage se protéger du monde d'aujourd'hui. Ce taux est le plus élevé enregistré depuis des années. Dans ce contexte, le retour des territoires et le néolocalisme sont ambivalents. D'un côté, la créativité et l'intelligence collective qui transforment nos territoires sont rassurantes, de même que le passage d'un aménagement frontal et souvent brutal à un ménagement plus subtil des ressources. Mais la mutation écologique ne pourra pas être portée par la seule addition de mesures locales comme celles qui sont aujourd'hui prônées. Et la somme des aménagements territoriaux ne fait pas un aménagement du territoire, pris globalement. Quelle vision globale avons-nous aujourd'hui de la logistique ou de la gestion des déchets, par exemple ? Des projets plus ambitieux sont nécessaires, qui ne pourront être portés qu'à l'échelle nationale et européenne. Quant à l'affirmation géopolitique de notre continent, face à l'Asie et à l'Amérique – pour défendre nos valeurs, assurer notre

indépendance et peser sur les choix mondiaux essentiels – elle semble désormais totalement découplée de notre politique territoriale. On compte sur les doigts de la main les projets territoriaux, comme celui de Saclay ou du Grand Paris, qui ont une ambition internationale forte. Les Pays-Bas continuent à gérer leur territoire comme un atout central de leur position dans le monde. Le Royaume-Uni envisage des projets éoliens en mer vraiment novateurs. Sans rêver d'un retour au colbertisme aménagiste d'antan, les exemples ne manquent pas, pourtant, de domaines où des projets nationaux et européens seraient bienvenus. Prenons-en un seul, pour illustrer le propos : celui des transports urbains. Une part très importante des émissions carbonées vient des déplacements périphériques des plus grandes agglomérations. Ni Lyon, ni Aix-Marseille, ni Toulouse, ni l'ensemble Lille-Bassin minier ne disposent aujourd'hui d'un réseau de type RER, et l'insuffisance de l'offre est la limite principale de la décarbonation. Ne serait-ce pas le moment de lancer quelques projets de ce type, en assumant l'entorse à l'égalité du saupoudrage ? X

Votes CPNT 2002



Votes CPNT 2007



↑ Pourcentage de suffrages exprimés en faveur de Jean Saint-Josse à l'élection présidentielle de 2002 et de Frédéric Nihous à celle de 2007 sous l'étiquette CPNT.

LA DIVERSITÉ TERRITORIALE FRANÇAISE DANS LES DOMAINES POLITIQUE ET SOCIAL

**HERVÉ LE BRAS (63)**

directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), fellow de Churchill College (Cambridge)

Les circonstances économiques et politiques récentes sont évoquées d'habitude pour expliquer les résultats des élections. Elles servent de détonateur, mais le terrain sur lequel elles influent est déterminé par une histoire politique, anthropologique et sociale ancienne, voire très ancienne dans la plupart des circonstances, comme on le vérifiera ici sur cinq exemples marquants.

Lorsqu'on trace sur une carte la variation territoriale de l'intensité d'un comportement politique ou social en France, presque toujours des formes apparaissent, quelle que soit l'échelle, et non une répartition aléatoire. Des continuités et souvent de vastes zones assez homogènes, qui se maintiennent au cours du temps avec de faibles variations, dessinent une mosaïque ou une marqueterie plutôt qu'un archipel ou un kaléidoscope. On a l'impression d'observer une paradoxale contagion immobile comme on va le vérifier sur les exemples qui suivent. De telles formes n'existent

pas de tout temps. Elles sont apparues à un certain moment, puis elles se sont rapidement stabilisées. Pour en comprendre l'origine et l'évolution, il faut passer de la morphologie à la morphogenèse. Le processus de leur création et de leur immobilisation obéit dans de très nombreux cas à un schème en trois phases : l'événement, le terrain et la réaction de l'environnement. On observe cette trilogie dans les cinq cas qui suivent.

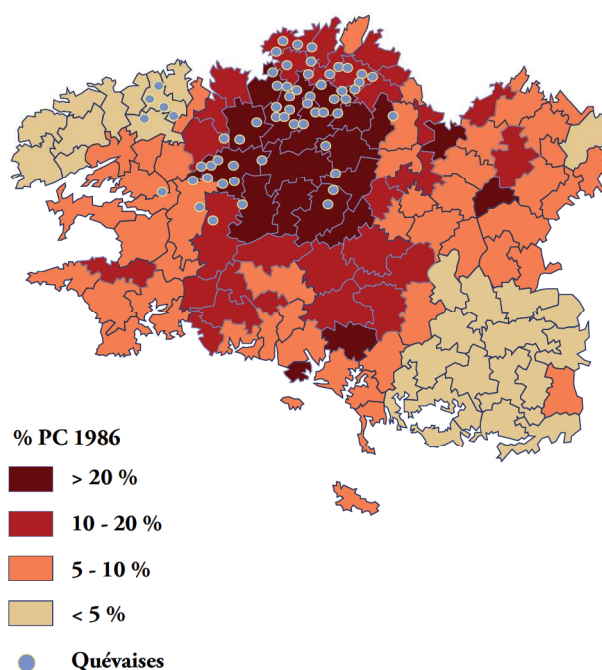
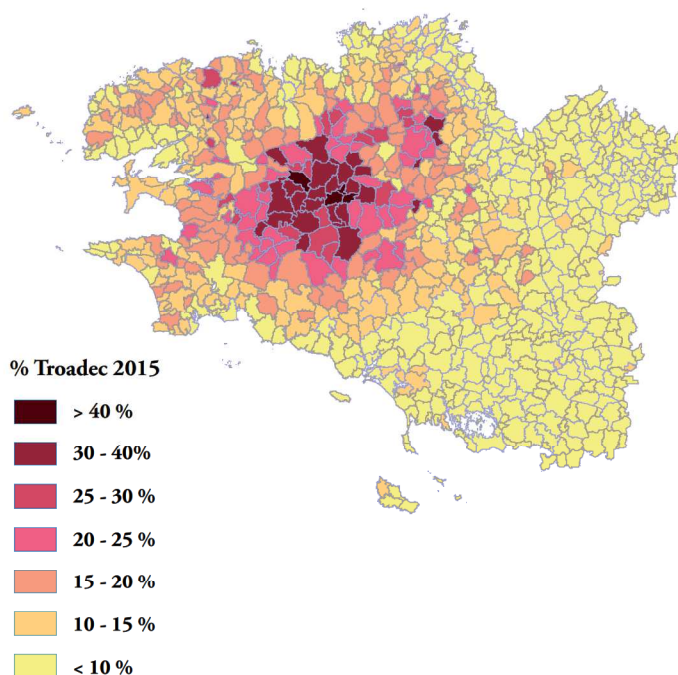
Premier exemple : le CPNT

À l'élection présidentielle de 2002, Jean Saint-Josse s'est présenté sous l'étiquette Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT). Il a obtenu de forts scores dans plusieurs endroits, particulièrement autour de la baie de Somme où il a récolté dans certaines communes plus de 30 % des suffrages. L'événement fondateur était une circulaire européenne adoptée peu de temps auparavant qui interdisait la chasse traditionnelle aux oiseaux migrateurs dans les vasières à l'embouchure de la Somme. Les chasseurs, mais aussi ceux qui s'en sentaient proches et le journal régional le *Courrier picard*, ont vivement manifesté leur mécontentement qui s'est traduit un peu plus tard dans les urnes.

La carte montre un terrain très précis de ce vote. Il s'étend, en s'amenuisant, à tout le département de la Somme et à une grande partie de celui du Pas-de-Calais, mais il n'arrive pas à pénétrer ceux de la Seine-Maritime ni de l'Oise pourtant voisins. Le vote CPNT se propage dans

↓ Pourcentage de voix obtenues par Christian Troadec lors des élections européennes de 2014 à la tête de la liste « Europe nous te ferons » (à gauche) et pourcentage de voix du parti communiste à l'élection législative de 1986 avec la localisation des villages à quévaise.

les campagnes en contournant les villes petites ou grandes, Abbeville d'abord, puis Amiens, et finit par buter sur le chapelet urbain du sillon houiller. La frontière avec la Seine-Maritime et l'Oise qu'il ne parvient pas à franchir est aussi celle de la circulation du *Courrier picard*. Ce terrain n'a rien de commun avec les géographies sociales et politiques locales : le sud de la Somme qui abritait de petites entreprises d'étamage votait communiste et le nord, très agricole, à droite. Le chômage et la sous-instruction étaient plus répandus dans toute la Somme et dans les villes que dans le sud du Pas-de-Calais. La carte (p. 26) fait penser à la propagation d'une épidémie. À l'élection suivante où Frédéric Nihous avait remplacé Saint-Josse comme candidat CPNT, la répartition spatiale des votes est restée à peu près la même, bien que globalement à un niveau plus faible. En fait de contagion, la géographie du vote CPNT s'est figée, comme vitrifiée. La raison n'est pas difficile à trouver : les partis traditionnels, d'abord pris de court, avaient récupéré les thèmes de CPNT, le candidat communiste (et député élu) Maxime Gremetz allant jusqu'à défilier en tête d'une manifestation de chasseurs-pêcheurs. On a donc bien les trois phases annoncées, l'événement avec le règlement européen sur la chasse, le terrain avec la préférence pour les campagnes et l'aire de diffusion du *Courrier picard*, et la contrainte de l'environnement constitué par les partis politiques traditionnels. On va retrouver ces trois éléments chez les Bonnets rouges bretons. →



→ Deuxième exemple : les Bonnets rouges

Votée en 2009, une taxe sur les poids lourds devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Elle a soulevé la colère des Bretons que leur éloignement du centre de l'Europe condamnait à une imposition plus élevée que le reste de la France. Des manifestations d'opposition à la taxe se développent dès 2013 au cœur de la Bretagne. Elles se placent sous la bannière des Bonnets rouges, référence à une révolte sauvagement matée par Louis XIV en Cornouaille et dans le Poher. Les manifestants sabotent les portails chargés de récolter la taxe. Devant l'agitation, le gouvernement cède et retire son projet en novembre 2014. Forts de cette reculade, les Bonnets rouges présentent une liste aux élections régionales de 2015. Voilà pour l'événement. Le terrain maintenant : les voix obtenues par cette liste dessinent sur la carte (p. 27) une grosse tache à cheval sur le Finistère et les Côtes-d'Armor, dans les régions du Huelgoat et du Trégorrois.

Comme on le voit sur la carte, c'est à peu près la zone où le parti communiste obtenait de gros scores dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, une zone largement déchristianisée au contraire du reste de la Bretagne. Une zone où, dès la Révolution, on comptait de nombreux prêtres « jureurs » et, comme l'a étudié l'historienne Jeanne Laurent, une zone qui s'est repeuplée au Moyen Âge avec la création de « quévais » (ou distribution de terres incultes sur un principe égalitaire par les ordres monastiques). Maintenant la contrainte qui a limité l'extension du mouvement : quand on compare les deux cartes, on voit que les Bonnets rouges se sont étendus vers l'ouest religieux du Finistère et ont régressé dans les Côtes-d'Armor, se rapprochant ainsi de l'extension géographique de la langue bretonne jusqu'à une époque récente, et limitant par là même leur progression.

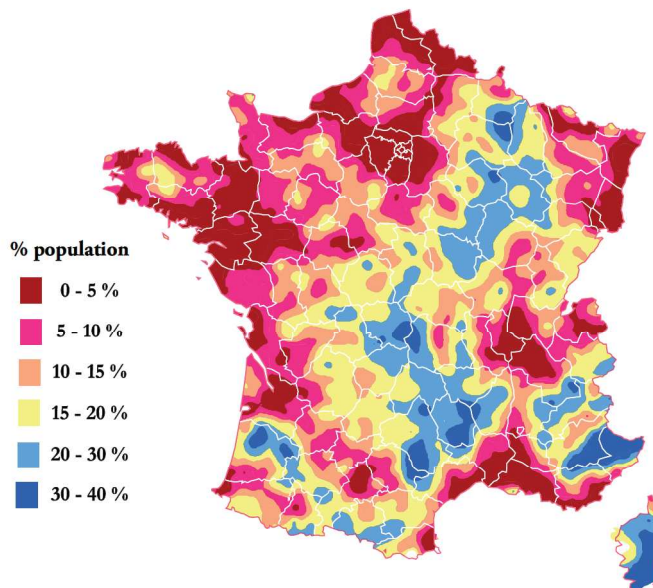
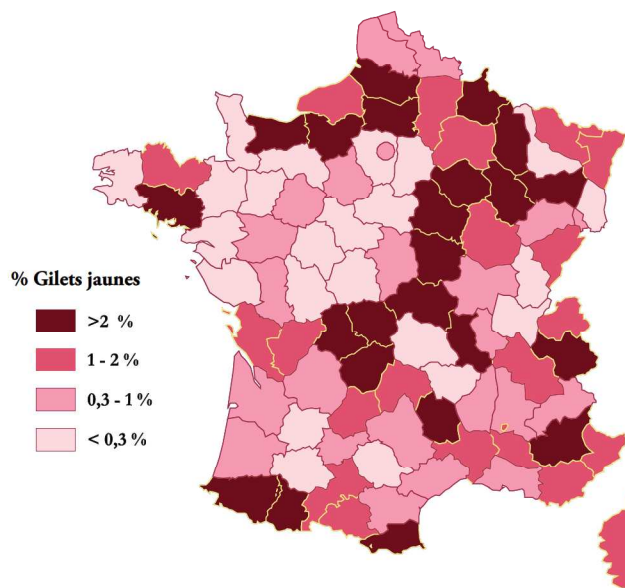
*“Le terrain
des Gilets
jaunes a été
déterminé
par l'usage
de la voiture.”*

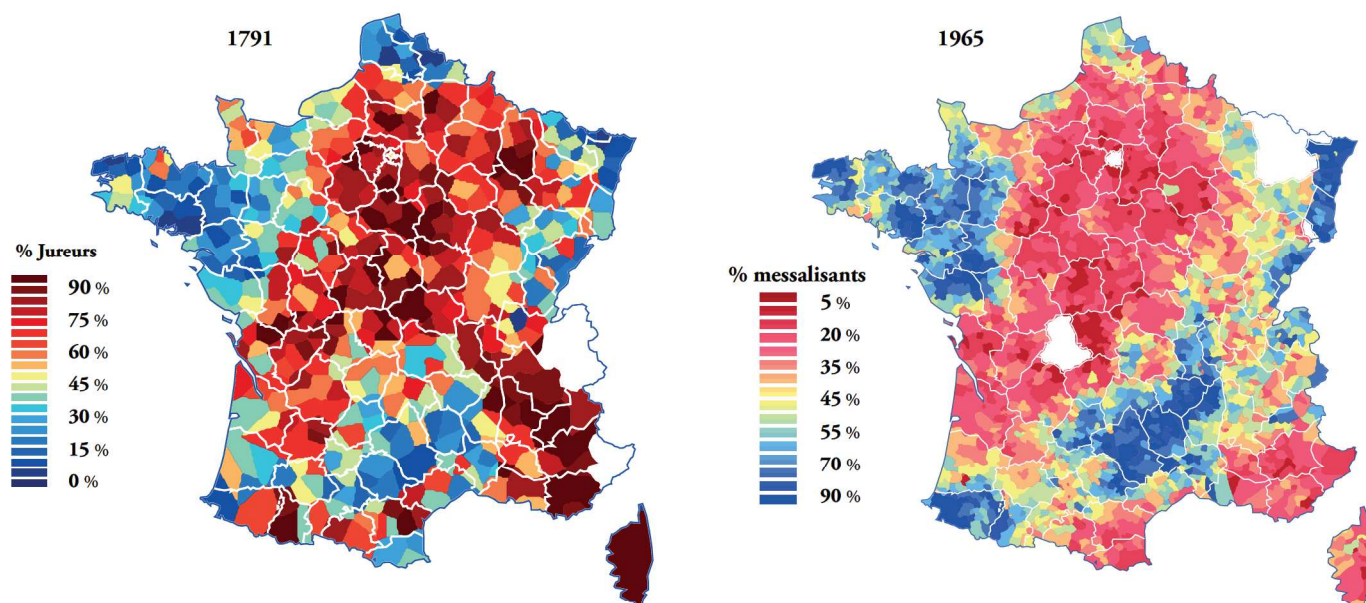
↓ Pourcentage de la population ayant annoncé la veille sa participation à la première manifestation des Gilets jaunes, le 17 novembre 2018, à gauche et, à droite, pourcentage de la population vivant à plus d'un quart d'heure de distance d'un panier de douze services importants (Insee).

Troisième exemple : les Gilets jaunes

C'est une autre taxe écologique qui a déclenché, comme on sait, la révolte des Gilets jaunes. Leur première et plus importante manifestation a eu lieu le 17 novembre 2018 dans de nombreux lieux, le plus souvent des ronds-points routiers qui ont ensuite été occupés sporadiquement. L'événement est donc simple. Le terrain est lui aussi évident comme on le voit sur les deux cartes. La fréquence des Gilets jaunes dans la population a été d'autant plus importante que l'on se trouvait loin des services essentiels tels que le médecin, la poste, la pharmacie, etc. Logiquement, il s'agit des zones où la densité est faible et où la population continue de diminuer, ce qui entraîne la disparition progressive des services qui subsistaient encore. Plus précisément, le terrain a été déterminé par l'usage de la voiture : là où elle est nécessaire à la vie quotidienne, la révolte s'est installée. Ni les centres-villes, ni les couronnes urbaines, en particulier les cités, n'ont rejoint les Gilets jaunes. L'autre limite a été politique. Au départ, la répartition des Gilets jaunes ne correspondait à aucun espace partisan, ni de gauche, ni de droite, ni lepéniste, ni mélenchonien. Mais rapidement les partis extrêmes ont cherché à s'emparer de la révolte, la coupant de sa base profonde, ce qui l'a condamnée à dépérir. Un sursaut de la colère initiale est toutefois perceptible aux élections municipales de 2020 : la progression de l'abstention a été la plus réduite là où la révolte avait surgi.

CPNT, Bonnets rouges, Gilets jaunes, ces trois exemples sont limités. Leur intérêt pour l'analyse est d'établir assez simplement le schéma en trois stades que l'on va retrouver dans la géographie plus ample et plus durable du catholicisme et dans celle du Rassemblement national.





Quatrième exemple : les catholiques

Les deux cartes qui représentent la répartition des catholiques en 1791 et autour de 1965 sont presque identiques. Toutes deux reposent sur des données exhaustives, la grande enquête sur la pratique religieuse menée dans toutes les paroisses par le chanoine Boulard dans les années 1960 et le serment des 150 000 prêtres à la Constitution civile du clergé en 1790-1791, étudié par Timothy Tackett. Le catholicisme aurait-il eu les mêmes terres d'élection de tout temps ? Les recherches menées sur l'Ancien Régime ne montrent rien de pareil. L'événement fondateur a été ce serment imposé par l'Assemblée législative en 1791, qui a coupé le clergé en curés jureurs et curés réfractaires, entraînant une division nette de la France en deux blocs. Quel en a été le terrain ? Au nord de la Loire, les réfractaires ont été nombreux dans les régions qui jouissaient d'une certaine autonomie : Bretagne avec son parlement ; Artois et Flandres, provinces réputées étrangères ; Alsace et Franche-Comté encore dans l'Empire romain germanique. Au sud de la Loire aussi les pays d'État jouissaient de règles particulières. S'y ajoutait la méfiance des bastions protestants supposés acquis à la Révolution. Le troisième stade, celui des limites de l'extension de ce qu'il faut bien appeler la révolte catholique, a été l'État jacobin qui s'est perpétué en État centralisateur. Au fil du temps, la religion catholique a imposé ses principes moraux là où elle était puissante : mariage tardif, peu de contraception, peu de naissances hors mariages, écoles « libres ». Puis la politique s'en est mêlée sous la Troisième République, la droite se fixant dans les régions catholiques et la gauche dans les fiefs des anciens jureurs. Encore aujourd'hui, la répartition des voix du Modem, par exemple celles de François Bayrou

↑ Pourcentage de prêtres ayant prêté serment à la Constitution civile du clergé (jureurs) en 1790-1791, à gauche et, à droite, pourcentage de la population adulte assistant régulièrement à la messe dominicale (messalisants), autour de 1965.

à l'élection présidentielle de 2012, recouvre celle de la pratique catholique. À nouveau, on retrouve donc les trois termes : l'événement avec la Constitution civile du clergé, le terrain avec l'autonomie régionale et la limite avec l'État centralisateur.

Cinquième exemple : le lepénisme

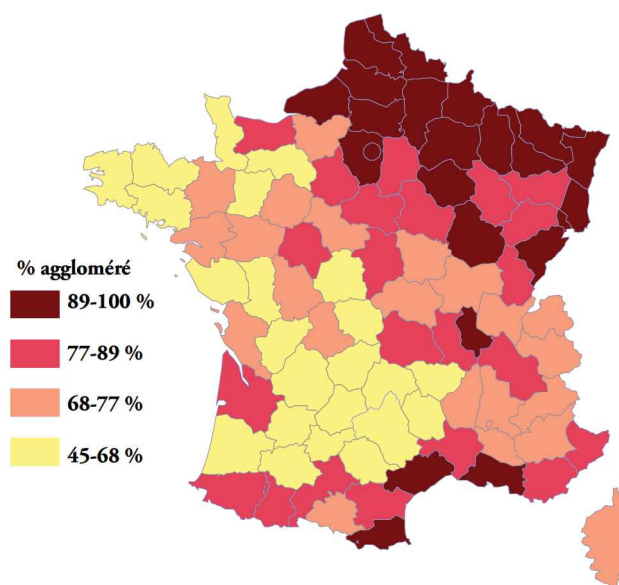
Groupons sous ce terme le Front et le Rassemblement national. Sur la carte de gauche (p. 30), on lit le résultat du FN à l'élection européenne de 1984, la première à laquelle il obtient un score non négligeable (11 %) alors qu'il avait plafonné à 0,2 % aux législatives de 1978. Sur la carte de droite, on voit le résultat de Marine Le Pen au premier tour de l'élection présidentielle de 2017. La similitude des deux distributions est grande malgré les trente-trois ans d'écart. Reprenons les trois stades : d'abord quel événement explique le surgissement du FN en 1984 ? L'arrivée de la gauche au pouvoir dit-on souvent. Mais les élections partielles qui ont suivi 1981 ne montrent rien de tel avant Dreux et Aulnay-sous-Bois précédant de quelques mois seulement l'élection européenne. Le tournant de la rigueur pris en mars 1983 est un meilleur candidat. À ce moment, la distinction entre la gauche et la droite commence à s'effacer, poussant les mécontents vers une autre solution. La géographie permet de comprendre le second stade, le terrain sur lequel le vote FN se développe. C'est un très ancien terrain, celui des populations « agglomérées », par opposition aux bocages où les habitants sont dispersés. La sociabilité a été bouleversée par l'usage de la voiture dans les petits villages du Nord-Est et les gros bourgs méditerranéens. Commerces et emploi local ont disparu, détruisant les rapports de voisinage. Au contraire, à l'Ouest et au Sud-Ouest, la voiture a désenclavé →

→ les populations dispersées, leur permettant d'atteindre facilement les services.

La carte qui représente la proportion de population agglomérée en 1982 est ainsi une bonne approximation de celle des votes FN et plus généralement d'un mécontentement latent qui trouve ainsi le moyen de s'exprimer. Au troisième stade, quelle limite a rencontré la progression du FN-RN ? Tout d'abord, comme dans le cas de CPNT, la rhétorique frontiste a été en partie reprise par d'autres partis, par exemple la stigmatisation de l'immigration. Plus profondément, la cause originelle qui concernait le malaise des petites communes s'est concentrée sur elles, abandonnant les villes. C'est d'ailleurs la principale cause de différence entre la répartition des voix frontistes en 1984 et en 2017 : le score est tombé à 5 % à Paris, 12 % dans les grandes villes et il a dépassé 30 % dans les communes de moins de 1 000 habitants, alors qu'initialement il était un peu plus élevé dans les grandes villes, à leur centre comme dans leurs banlieues.

Glissements de terrain

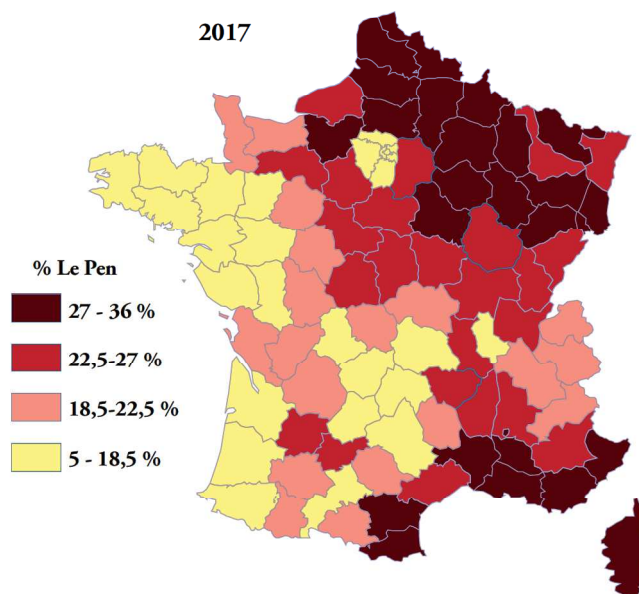
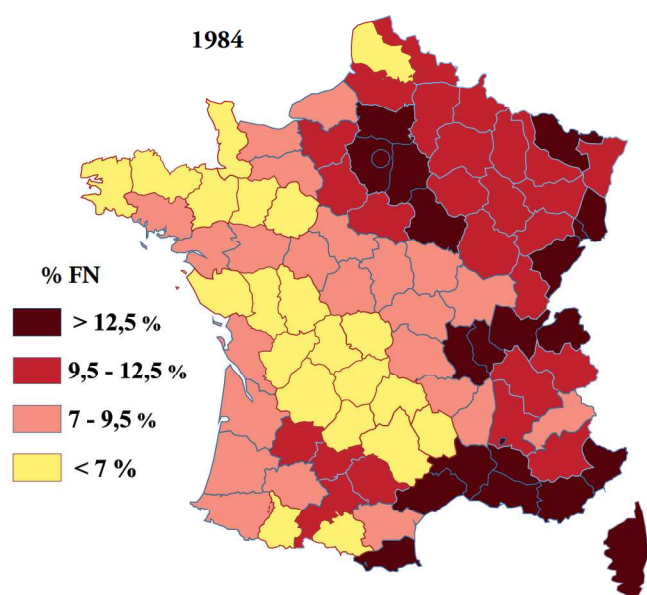
La soudaineté des événements laisse penser que les terrains sont immobiles depuis tout temps. En fait les événements modifient les terrains ; ils les combinent, les associent, les morcellent. Ils en changent la signification. Ils créent l'histoire. Les cinq exemples précédents le montrent chacun à sa manière. Ainsi le terrain communiste du centre de la Bretagne évolue vers le terrain linguistique du breton. L'opposition archaïque entre population éparsée et population agglomérée qui a servi de support au FN naissant évolue vers le contraste



↗ Pourcentage de population vivant en agglomération (quelle que soit sa taille) en 1982.

↓ Pourcentage de suffrages exprimés en faveur du FN aux élections européennes de 1984, à gauche, et, à droite, pourcentage de suffrages obtenus par Marine Le Pen au premier tour de l'élection présidentielle de 2017.

moderne entre ville et ruralité. De la zone dépeuplée de la diagonale du vide d'où sont sortis les Gilets jaunes émerge une demande de démocratie locale qui s'exprime par un progrès relatif de la participation à l'élection communale. Le vote CPNT dans la baie de Somme a servi de passerelle vers le vote FN. Initialement installée par un refus du jacobinisme, l'Église catholique impose ensuite au XIX^e siècle sa conception du mariage, de la sexualité et de la famille là où elle est influente. Ces quelques exemples de l'interaction entre les événements et les terrains ne peuvent cependant pas être qualifiés de dialectiques car les événements restent imprévus, sans rapport direct avec le terrain. Ainsi, par leur entremise, au fil du temps, la diversité des comportements dans l'espace français se maintient tout en changeant lentement de formes et de significations. **×**



LES INÉGALITÉS TERRITORIALES : CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT NE SONT PLUS CORRÉLÉS



LAURENT DAVEZIES

professeur au Conservatoire national des arts et métiers

La révolte des Gilets jaunes a porté sur le devant de la scène politique la question des inégalités territoriales. Mais cette question est complexe. Alors que la théorie économique met en avant la concentration de la croissance dans les métropoles, l'auteur montre que les flux considérables de la redistribution publique et privée conduisent à une géographie des revenus largement découplée de cette géographie de la croissance. L'auteur présente ici un aperçu de ses travaux, qui ont donné lieu à divers ouvrages, dont *Le Nouvel Égoïsme territorial*, *Le grand malaise des nations*, *La République des Idées*, *Le Seuil* (2015).

répètent la plupart des experts, ce n'est pas un modèle de développement territorial.

Avec la décentralisation, l'enjeu pour les élus des territoires désormais chargés du développement local ou régional n'est pas seulement la croissance de la valeur ajoutée des entreprises, qui est certes du registre des moyens du développement, mais bien le développement humain lui-même, la captation de revenus et d'emplois. Or on observe qu'il existe des territoires de croissance sans développement et des territoires de développement sans croissance : les deux dynamiques sont largement décorrélées. De façon générale, on observe depuis les années 1980 un véritable paradoxe : une concentration territoriale croissante de la production de richesses en même temps qu'une réduction continue des inégalités interrégionales (mais aussi à des échelles plus fines) du revenu des ménages.



La géographie des revenus et celle de leur circulation dans et entre les territoires sont très peu étudiées. Elles posent pourtant une véritable énigme qu'il faut résoudre si l'on veut comprendre ce qu'il se passe sur nos territoires, au-delà de ce que dit le modèle aujourd'hui dominant d'explication du développement territorial, la « nouvelle économie géographique ». Contrairement à ce que croient et

REPÈRES

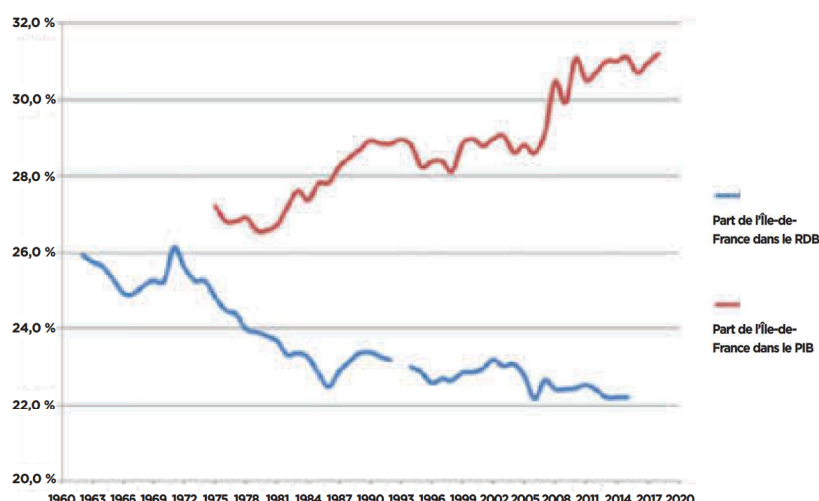
Le modèle aujourd'hui dominant d'explication du développement territorial (« la nouvelle économie géographique », dite NEG, dont la figure de proue est Paul Krugman, prix Nobel d'économie en 2008) montre le lien entre la concentration spatiale des facteurs de production et la croissance, *via* les externalités d'agglomération. Il montre la contribution des caractéristiques territoriales à la croissance de la valeur ajoutée (et plus généralement du PIB). On lui doit la mise en exergue de la « métropolisation » comme dynamique dominante.

→ Concentration de la croissance

Cette concentration du PIB s'est particulièrement réalisée au profit de l'Île-de-France. En 1980, la région capitale générait 27 % du PIB du pays, aujourd'hui 31 % : quatre points de PIB (de l'ordre de 90 milliards d'euros) sont ainsi passés de la province à la région parisienne ! Sur l'ensemble des 22 régions françaises, on observe entre 1980 et 2015 une augmentation de 20 % des inégalités (coefficient de variation) de PIB par habitant, au détriment des espaces dits périphériques et au profit des territoires plus productifs, dotés de ce que l'on va appeler de grandes métropoles : Île-de-France, on l'a dit, mais aussi Rhône-Alpes, Haute-Garonne... Et cette concentration s'est encore accentuée depuis la crise de 2008 (voir le graphe) avec une hyperconcentration des activités stratégiques dans un petit nombre de métropoles : les trois quarts, par exemple, des créations nettes d'emplois salariés des activités numériques depuis dix ans sont le fait de 15 des 35 500 communes du pays ! Sept communes en Île-de-France ainsi que celles de Lyon, Nantes, Toulouse, Lille, Cesson (banlieue de Rennes), Biot, Blagnac et Aix-en-Provence. On vérifie bien là ce qu'avance la nouvelle économie géographique à propos des effets de la concentration urbaine sur les externalités et les coûts de transaction.

Mais diminution des inégalités de revenu

C'est là le paradoxe : durant la même période, entre 1980 et 2015, les inégalités de revenu moyen par habitant entre les régions (mais aussi entre départements ou zones d'emploi) se sont nettement réduites. Le revenu disponible brut (RDB), soit l'intégralité des revenus des ménages après redistribution, voit son coefficient de variation interrégional baisser de 18 % dans la période. L'Île-de-France bénéficiait en 1980 de 25 % du revenu des ménages du pays... et de 22 % aujourd'hui (pour un poids démographique inchangé). On voit donc qu'à la vigueur de la montée des inégalités de PIB par habitant (on l'a vu + 20 %) s'oppose celle, de même intensité, de la réduction des inégalités de revenu. Ces données sont étonnantes, voire déroutantes : la règle territoriale serait-elle désormais de travailler moins pour gagner plus ? Il s'agit pourtant de mécanismes simples et facilement compréhensibles pour qui prend la peine de se pencher sur les données de circulation des revenus sur nos territoires. Ces circulations sont



L'écart entre la part de l'Île-de-France dans le PIB et le revenu brut disponible s'accroît : près de 10 points de PIB sont redistribués !

le fait de mécanismes publics et privés. Si le montant des dépenses publiques et sociales annuelles est de l'ordre de 57 % du PIB (c'est-à-dire de la richesse créée dans l'année), cela signifie que le plus gros des revenus des ménages provient de budgets publics ou sociaux et non de la rémunération directe de la production. Il n'est pas étonnant que les géographies respectives du PIB et du revenu soient décalées !

Les mécanismes publics de redistribution territoriale

Pourtant, en dépit de demandes récurrentes du Parlement, depuis des décennies, on ne dispose pas d'un état de la géographie des prélèvements et des dépenses publiques et sociales permettant de prendre la mesure des effets des budgets publics et sociaux sur la redistribution interterritoriale des revenus. On ne dispose que de travaux déjà anciens de la Commission européenne menés dans le cadre de son premier Rapport sur la cohésion (1996). Pour avoir un ordre de grandeur, on pouvait alors estimer que l'Île-de-France redistribuait vers le reste du pays un montant de l'ordre de 10 % de son PIB (de l'ordre de 70 milliards d'euros d'aujourd'hui). On peut penser que ces montants sont aujourd'hui plus importants (avec l'augmentation du poids des budgets publics et sociaux en France et celle du PIB de l'Île-de-France). Plus récemment (2015) le Haut Conseil au financement de la protection sociale a publié (en ligne)

une analyse de l'impact des budgets de la protection sociale sur les inégalités de revenu entre les départements. On y voit que les départements les plus pauvres bénéficient de transferts très importants. Par exemple, dans les Ardennes ou la Haute-Marne, les dépenses de protection sociale sont deux fois plus importantes que les prélèvements sociaux.

Les mécanismes privés

Du côté des facteurs privés, on peut distinguer plusieurs types de circulation monétaire liée aux mobilités entre les régions et plus généralement entre les territoires. D'abord par le jeu des navettes domicile-travail : par exemple, presque 10 % des actifs employés en Île-de-France vivent ailleurs en France ; ils contribuent à son PIB en alimentant le revenu d'autres régions. La mobilité résidentielle des retraités joue aussi un puissant rôle redistributif. Les pensions pèsent 30 % du revenu déclaré des ménages en France... et seulement 21 % en Île-de-France. Dans certains territoires dotés de fortes aménités, comme les Pyrénées-Orientales, ces pensions constituent la première source de revenu et donc le principal moteur économique. Le tourisme peut être aussi considéré comme un mécanisme de transfert interrégional de dépenses. Le Languedoc-Roussillon, par exemple, a un solde de dépenses touristiques (celles effectuées dans la région par des touristes, nettes des dépenses touristiques des habitants de la région dans le reste du monde) d'un montant équivalent à son solde bénéficiaire au jeu des prélèvements-dépenses du budget de l'État (de l'ordre de 10 % de son PIB). Mais tous les territoires « pauvres » ne sont pas gagnants à ces jeux de la mobilité des retraités ou des touristes : les Hauts-de-France, par exemple, plutôt pénalisés sur les plans économique et social, sont globalement perdants sur les deux tableaux avec la fuite de leurs retraités aisés et une faible attractivité touristique (à part dans la zone littorale plus favorisée).

Une soi-disant exception française ?

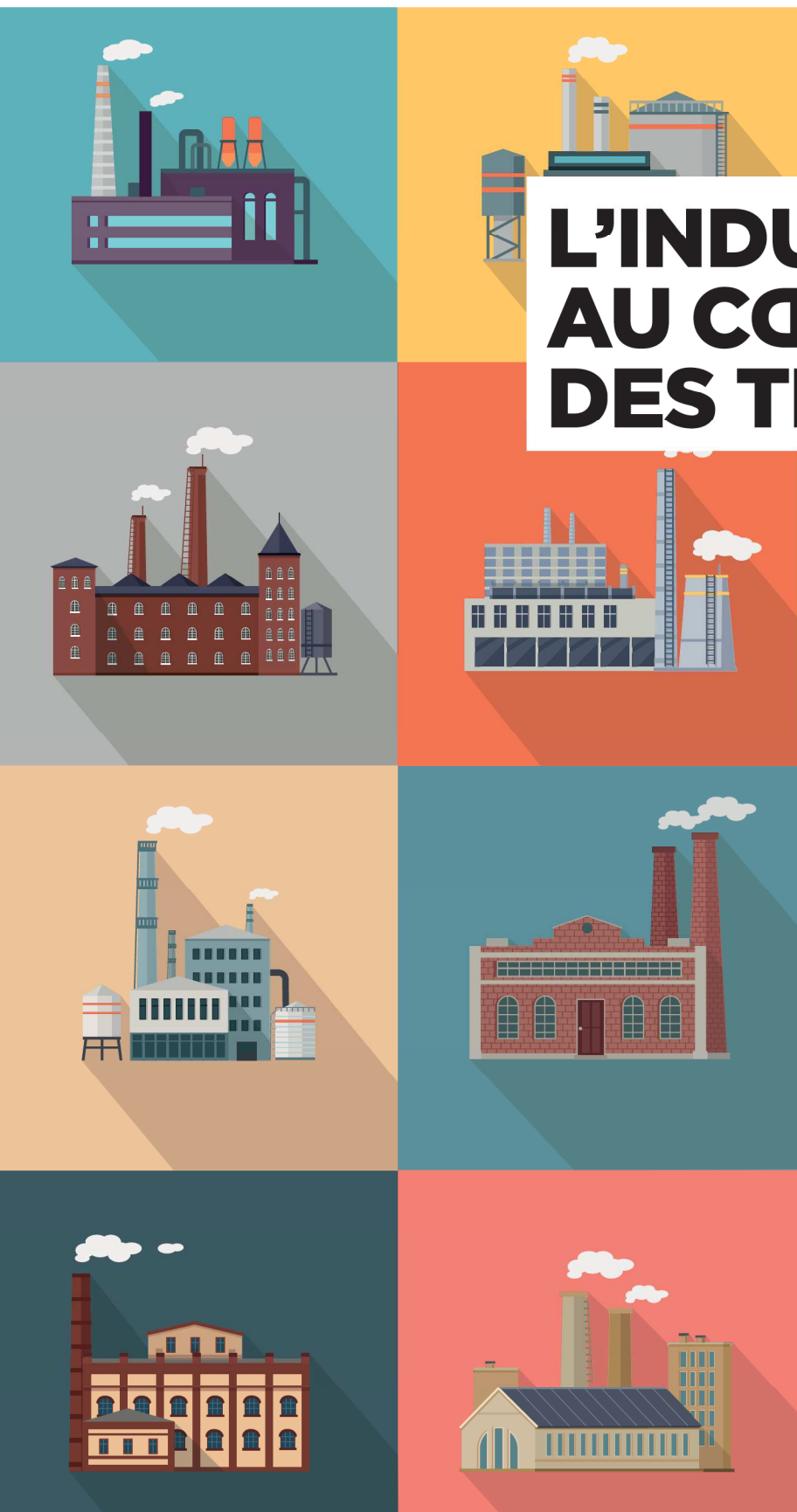
Finalement, la géographie du revenu est simplement le produit d'une géographie de la production (qui répond bien aux lois que la NEG nous explique) profondément transformée par d'énormes politiques publiques et sociales et par plusieurs registres, eux aussi massifs, de mobilité des ménages. S'arrêter paresseusement,

***“On retrouve
les mêmes
mécanismes
dans
la plupart
des pays
développés.”***

pour comprendre le développement des territoires, à la seule géographie de la création de richesses est donc une erreur. Dans certains cercles de « bons économistes » qui se satisfont des seules leçons de la NEG, on a entendu – et lu – que ce paradoxe territorial PIB-revenu ne serait qu'une affaire française, en quelque sorte une de ces fameuses exceptions françaises. Ce serait donc un phénomène anecdotique, en quelque sorte folklorique, pour les tenants sérieux de l'analyse économique standard, applicable partout dans le monde. C'est, là encore, faux. Il n'y a rien de franco-français dans cet apparent paradoxe mais une loi générale : on retrouve les mêmes mécanismes dans la plupart des pays développés, en Europe, aux États-Unis, en Australie, etc. Dans tous ces pays, même si moins qu'en France les budgets publics et sociaux redistribuent massivement l'argent entre les territoires, partout les différentes mobilités ont explosé (avec aussi l'allongement de la durée de vie à la retraite). De façon générale les régions les plus riches ont une part du revenu des ménages du pays moindre que leur contribution au PIB du pays et, à l'inverse, les régions les plus pauvres ont une part dans les revenus plus forte que leur part dans le PIB national.

Le paradoxe des Gilets jaunes

On a pu ainsi proposer de parler d'un modèle occidental de cohésion territoriale dans lequel le développement national combine l'augmentation des budgets publics et celle des mobilités pour produire de profonds effets de cohésion géographique. Les pays émergents comme le Brésil, l'Inde ou la Chine ne connaissent pas encore ces effets et les inégalités interrégionales de revenu y augmentent encore ; mais on peut penser que, passé un certain seuil de développement économique, ils emprunteront le même chemin. Là où la France fait exception, c'est dans la perception de la puissance de ce mécanisme de solidarité territoriale. Les Gilets jaunes – mais aussi beaucoup d'élus locaux – y sont aveugles, qui hurlent à l'injustice fiscale et au creusement (« l'explosion ») des inégalités au détriment des territoires oubliés... au moment où, vrai paradoxe, partout dans le monde développé, et notamment dans des pays moins solidaires que le nôtre, ce sont au contraire les régions riches (Catalogne, Lombardie, Flandres...) qui se révoltent et ne veulent plus financer ce modèle de cohésion nationale ! X



L'INDUSTRIE AU CŒUR DES TERRITOIRES



THIERRY WEIL (78)
animateur de la chaire
« Futurs de l'industrie
et du travail » à Mines
ParisTech (PSL), conseiller
de La Fabrique de l'industrie



**CAROLINE
GRANIER**
cheffe de projet à
La Fabrique de l'industrie

Négligée dans les années 2000, l'industrie est indispensable tant à notre prospérité économique qu'à notre cohésion sociale et territoriale. Elle devient indissociable des services qu'elle intègre ou dont elle est le support. Elle doit être à la fois compétitive et attractive, respectueuse de ses salariés et de l'environnement. Elle se nourrit des ressources de son territoire et contribue en retour au développement de celui-ci.

Après les errements des années 2000, au cours desquelles la production était considérée comme une activité dépassée, à sous-traiter aux pays émergents pour mieux se concentrer sur les services à haute valeur ajoutée, il est devenu évident qu'il ne pouvait y avoir d'économie prospère sans industrie. D'abord parce qu'on

© ROBU_S

ne peut concevoir longtemps des produits que l'on ne fabrique plus, mais aussi parce que l'industrie est un facteur essentiel de cohésion sociale et territoriale. Cohésion sociale, car l'industrie offre des salaires de tous niveaux (et en moyenne supérieurs à ceux des services). Il est possible d'y progresser, d'y faire carrière en améliorant ses qualifications et en prenant plus de responsabilités, tandis que les emplois des services sont plus souvent polarisés entre des travaux très qualifiés confortablement payés, d'une part, et d'autre part des postes ne demandant pas beaucoup de formation, payés au Smic, même s'ils sont souvent exigeants, présentant peu de perspectives d'évolution. Cohésion territoriale, car l'industrie est souvent située dans des villes moyennes ou à leur périphérie, tandis que les services haut de gamme tendent à se concentrer dans les métropoles. C'est pourquoi les pays qui ont laissé décliner leur industrie, comme les États-Unis, le Royaume-Uni (même l'ancienne Allemagne de l'Est), ont laissé au bord du chemin de nombreux travailleurs et des territoires sinistrés. Cette catastrophe a contribué aux votes en faveur de Trump ou du Brexit, et chez nous en faveur des partis isolationnistes, hostiles à l'intégration européenne.

La relance de l'industrie

La relance de l'industrie sur notre territoire, que le rapport Gallois appelait de ses vœux dès 2012, est donc devenue une priorité. Diverses mesures gouvernementales et le dynamisme des industriels rassérénés ont permis d'enrayer le déclin. Depuis 2017 et jusqu'à la crise de la Covid, l'industrie se redéveloppait sur notre territoire, les ouvertures de sites dépassaient les fermetures, l'emploi dans l'industrie progressait. Bien sûr, les emplois et les sites créés aujourd'hui sont différents de ceux perdus hier. L'industrie qui renaît en France sert à assurer le soutien matériel d'une offre de fonctionnalités combinant produits et services. Elle fabrique et installe par exemple l'infrastructure et les équipements de l'industrie des télécommunications, indispensables à la plupart des services et au télétravail. Elle produit les véhicules nécessaires à une mobilité intermodale, qui ne sont pas systématiquement la propriété de leur conducteur... La société hyperindustrielle qu'a décrite Pierre Veltz repose sur beaucoup d'industrie, mais une industrie qui consomme et coproduit beaucoup de services, pour autant que séparer les objets matériels des services auxquels ils contribuent ou qui permettent leur utilisation ait encore un sens.

L'industrie qui renaît en France est aussi plus automatisée, plus productive, mobilisant une main-d'œuvre qualifiée

et permettant de la payer à son prix. Les tâches répétitives ou pénibles y sont effectuées par des machines ou des robots, tandis que les humains qui pilotent la production doivent disposer de plus d'autonomie pour réagir à des situations inhabituelles ou les anticiper. Ils doivent comprendre l'ensemble du processus et jouent un rôle majeur dans sa définition et ses transformations. De même que les produits sont désormais conçus en étudiant l'expérience de leur utilisateur, leur processus de →

La baisse des emplois, un phénomène complexe

L'industrie manufacturière regroupe aujourd'hui entre 350 et 400 millions d'employés dans le monde. C'est peu au regard du total des emplois mondiaux. Depuis 2011, la Chine est devenue le premier producteur en volume, mais en valeur ajoutée par tête elle reste loin derrière la Suisse, pays le plus industrialisé de la planète, et les grands pays développés. En France, l'emploi manufacturier a connu son point culminant en 1956, durant les trente glorieuses. Depuis lors, il a fortement régressé, en raison de trois facteurs : le plus important est celui des gains de productivité incessants, liés à l'automatisation et à la rationalisation des processus ; le deuxième est l'externalisation des nombreuses activités de services précédemment intégrées dans le périmètre manufacturier (cet effet a été surtout sensible dans la décennie 1990) ; le troisième est celui des pertes de marché liées au commerce international et aux déficits de compétitivité. Ce dernier facteur affecte notre balance commerciale, devenue déficitaire pour les biens manufacturés depuis 2005. En 2008, l'industrie française comptait 3,1 millions de salariés. La crise de 2008-2009 a durement touché le secteur. Mais il faut souligner que les pertes d'emplois consécutives à la crise résultaient plus de l'arrêt des créations nouvelles d'emplois que de l'accélération des destructions. Il est essentiel aussi de voir que l'érosion des emplois n'est pas un mouvement homogène de repli général. Entre 2007 et 2017, l'industrie a perdu 435 000 emplois, en solde global. Énorme saignée. Mais, si l'on fait un zoom géographique, on voit que durant cette même période 1 800 communes ont créé 180 000 emplois (d'après Laurent Davezies). Dans la crise, l'industrie se renouvelle. À partir de 2017, on note une embellie : un solde redevenu globalement positif, plus d'ouverture d'usines que de fermetures (d'après Trendeo). Malheureusement la Covid vient interrompre cette reprise...

**“Depuis 2017
l'industrie se
redéveloppait
sur notre
territoire.”**

→ fabrication doit désormais prendre en compte l'expérience du producteur. Ce design du travail® est encore largement en émergence. On se référera à cet égard avec profit à l'ouvrage : F. Pellerin et M.-L. Cahier *Organisation et compétences dans l'industrie du futur, vers un design du travail ?* La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, 2019.

Un autre rapport au territoire

L'industrie qui renaît explore aussi des rapports différents avec son territoire. Après une période où des entreprises opportunistes se localisaient là où elles trouvaient l'environnement le plus accueillant (infrastructures, main-d'œuvre qualifiée et bon marché, proximité des marchés...), mais le quittaient dès qu'elles trouvaient mieux ailleurs, des entreprises de plus en plus nombreuses agissent pour développer les ressources de leur territoire et favoriser la construction d'un écosystème fertile et offrant une bonne qualité de vie (voir l'ouvrage : É. Bourdu, C. Dubois et O. Mériaux *L'Industrie jardinière du territoire, comment les entreprises s'engagent dans le développement des compétences*, La Fabrique de l'industrie, Presses des Mines, 2014). De telles entreprises « jardinières du territoire » peuvent contribuer à la qualité de la formation, notamment professionnelle, à l'apprentissage, à

**“Une concurrence
entre écosystèmes
territoriaux.”**

l'insertion. Elles peuvent multiplier les collaborations avec le tissu de recherche local, se fournir localement lorsque c'est possible, faire bénéficier leurs fournisseurs et sous-traitants de leurs savoir-faire organisationnels et techniques et les aider à « monter en gamme ». Elles peuvent ouvrir leurs portes pour être mieux connues et appréciées des habitants proches, susciter l'intérêt des jeunes trop souvent ignorants de la réalité de leurs métiers. Leur dialogue avec les parties prenantes dont

les riverains rend leur présence plus acceptable, voire désirable.

Des dispositifs publics récents comme les « territoires d'industrie » ou les « territoires d'innovation de grande ambition » ou plus anciens comme les « systèmes de production locaux » ou les « pôles de compétitivité » encouragent les initiatives collectives, qui permettent à un territoire d'identifier et de saisir des opportunités adaptées à ses spécificités, qu'il s'agisse de tirer le meilleur parti de son positionnement existant (l'électronique à Grenoble, par exemple) ou de redéployer les compétences locales vers de nouveaux débouchés ou de construire de nouvelles ressources. Ainsi, naguère, les industriels de la région de Nogent ont décidé de s'appuyer sur leur savoir-faire d'usinage de précision et de traitement des matériaux pour se spécialiser dans les biomatériaux et les prothèses médicales. Aujourd'hui 35 % des implants orthopédiques vendus dans le monde sont fabriqués par une cinquantaine d'entreprises du sud de la Champagne. De leur côté, les sous-traitants de l'aéronautique de la région de Toulouse découvrent que leur savoir-faire en aérodynamique et conception de turbines peut permettre de faire progresser les technologies des énergies éoliennes.

La leçon de la crise sanitaire

Plus récemment, la crise sanitaire a montré l'importance d'un territoire pour la résilience d'un pays. Au-delà des stocks nécessaires pour affronter immédiatement les urgences, des entreprises ont su redéployer leur outil de production pour fabriquer des équipements de protection ou des respirateurs. En revanche, notre dépendance à quelques fournisseurs pour la fabrication de principes actifs de médicaments a conduit à préparer la localisation sur le territoire européen de capacités de production. La concurrence entre entreprises fait place maintenant à une concurrence entre écosystèmes territoriaux. L'industrie participe à l'harmonie et à la prospérité de son territoire, se nourrit de ses ressources et contribue à les développer. ✕

Industrie ou hyperindustrie ?

Une idée courante est que serions entrés dans une époque postindustrielle. Il est vrai que la chute de l'emploi industriel (et agricole) a fait basculer massivement le salariat du côté des services, globalement moins productifs, moins rémunérés, moins considérés, plus atomisés. La globalisation aidant, le couplage historique entre gains de productivité et salaires s'est rompu, les classes moyennes construites autour des personnes qualifiées de l'industrie s'effritant et peinant à se renouveler autour des salariés, plus précaires et moins organisés, des services. Cela dit, considérer que notre société est post-industrielle, sous le prétexte que les usines sont de plus en plus vides d'hommes, est à peu près aussi pertinent que de considérer que nous serions entrés dans une société postélectrique au motif qu'il n'y a plus grand monde dans les centrales ! En réalité, la frontière entre services, industrie et numérique est de moins en moins pertinente. D'abord, si l'on prend une vue complète des chaînes de valeur de l'industrie, en comptant les services amont et aval à la fabrication, on double *grosso modo* le volume d'emplois. Ensuite le monde des services ne cesse de s'industrialiser, en adoptant les normes du monde manufacturier. Enfin le commerce international, longtemps centré sur les biens manufacturés, fait une place croissante aux services. Et surtout les industriels adoptent de plus en plus des modèles d'affaires « serviciels », en vendant des fonctionnalités, des usages et non plus des objets. Ce passage d'une économie des objets à une économie des usages constitue potentiellement une mutation essentielle, notamment sous l'angle écologique.

COMMENT LES TERRITOIRES PEUVENT-ILS TROUVER LEUR PLACE DANS LES PLANS DE RELANCE ?



MARION GUILLOU (73)
chargée de la mission
« Toulouse, territoire d'avenir »

La réflexion dans et par les territoires pourrait enrichir la démarche centralisée des plans de relance français et européen. Marion Guillou a conduit une mission « Toulouse, territoire d'avenir », parrainée par Jean Tirole (73), sur la préparation du territoire toulousain au monde de demain, qui vient de rendre ses recommandations aux élus.

La crise économique post-Covid est globale mais, en particulier dans la capitale européenne de l'aéronautique, elle va avoir de graves conséquences économiques et sociales. C'est dans ce contexte que le président de la métropole de Toulouse, Jean-Luc Moudenc, avec l'appui de la présidente de la région Occitanie, Carole Delga, m'a confié une mission de prospective et de recommandations, parrainée par Jean Tirole. La constitution pour la conduite d'une commission « Toulouse, territoire d'avenir », afin de réfléchir à l'après-crise et à l'utilisation optimale des plans de relance pour la préparer, est emblématique à plusieurs titres : son indépendance tout d'abord, que ce soit dans sa composition, qui nous fut entièrement

confiée, ou dans l'absence d'intervention des commanditaires sur son diagnostic et ses conclusions. Son œil neuf ensuite, avec une majorité de membres externes au territoire, qui ont pu capitaliser sereinement sur la contribution cruciale des spécialistes du territoire toulousain, avec plus d'une centaine d'entretiens réalisés avec des personnes très diverses.

Une articulation entre tous les acteurs

Au-delà de ce travail qui a duré trois mois, il m'a semblé qu'articuler État, Europe, régions et territoires pour répondre à la crise permettrait de mobiliser plus efficacement les acteurs et les financements sur des priorités choisies. Les collectivités ont, avant l'été, chacune de son côté, proposé des plans de relance à la proportion des moyens qu'elles pouvaient dégager à cette fin ; mais plus efficace sera la conception ou la stimulation de projets et d'initiatives éligibles aux plans de relance national et européen. Il importe en effet d'adapter les réponses à cette crise au niveau local, pour tenir compte des atouts spécifiques et des énergies à l'œuvre afin de tirer le meilleur parti des plans de relance déployés par l'Union européenne et le gouvernement français. Au pouvoir central d'impulser la relance →

→ et d'organiser les appels à projets qui feront émerger les meilleures initiatives locales. Aux collectivités de construire sur leurs forces et de sortir des sentiers battus pour tirer parti de ces plans de relance. Les programmes taillés sur mesure peuvent s'avérer préférables à un programme « taille unique ». C'est vrai dans le domaine de l'action climatique comme dans celui des mobilités ou de l'emploi des jeunes par exemple.

Des problématiques sensibles pour tous

Le climat change, il se dérègle ; la solidarité planétaire est de fait, d'où l'importance des forums globaux au sein desquels chaque pays ou zone du monde s'engage. Mais l'abstraction des chiffres et objectifs mobilise mal citoyens comme acteurs économiques. Au niveau régional, en Occitanie par exemple, les sécheresses et les inondations qui se succèdent paradoxalement, la chaleur extrême dans les zones urbaines sont palpables par tous et appellent à agir. Un diagnostic territorial informé peut aider à construire des politiques de proximité : coconstruction d'un plan climat-territoire par exemple ou incitation à des pratiques agricoles climatiques permettant plus de stockage de carbone dans les sols. Nous avons eu l'audace de proposer la création d'un marché de compensation carbone à cette échelle.

Les mobilités peuvent être améliorées dans le territoire toulousain. Cinquante-huit minutes de trajet quotidien en voiture entre domicile et travail en moyenne, une ville très peu dense (la troisième ville la moins dense d'Europe)... Comment penser à l'échelle d'une aire d'emploi et des communes de résidence des travailleurs un plan de mobilité portant une conception et une vision partagées entre les différents niveaux de collectivité ? Comment renforcer les dessertes ferroviaires tant régionale que locale, les plans de mobilité douce (vélo...) autant que les transports en commun ? Ces sujets concernent l'État, comme l'Europe, par l'ampleur des projets d'infrastructures à réaliser, mais partent des priorités discutées, coproduites au niveau territorial et contractualisées si possible entre collectivités et représentant de l'État au niveau décentralisé.

La question centrale de l'emploi

L'aire de Toulouse comporte une population très jeune ; c'est un atout mais cette année ce sont aussi 50 000 jeunes diplômés qui arrivent sur le marché du travail, en période difficile pour les embauches, et environ 13 % de jeunes de 16 à 25 ans ni scolarisés ni en emploi. Là encore, l'État met en place le plan Un jeune, une solution, mais c'est au niveau local que les jeunes peuvent être repérés et accompagnés. C'est également au niveau des régions que des campus d'industries peuvent être

créés pour appairer emplois non pourvus dans l'industrie à tous niveaux et toutes formations (allant des savoir-faire spécialisés aux formations aux *data sciences*). Les collectivités disposent d'informations qui ne sont pas disponibles à l'échelon supérieur. Des diagnostics établis par les acteurs locaux, des propositions coconstruites entre eux, les collectivités et les services de l'État peuvent fournir une nouvelle méthodologie d'élaboration partagée, donc de mise en œuvre plus efficace des politiques économiques, environnementales comme sociales. C'est en tout cas la leçon que je tire de notre expérience à Toulouse.

C'est en effet surtout à l'échelle territoriale que se jouent les solidarités, la création d'emplois et les mobilités. Ensuite, les communautés, les régions peuvent avoir des objectifs différents ; c'est le droit à la différenciation. Enfin, une concurrence saine permet à chacun de progresser. Pour que cette concurrence devienne émulation et fonctionne, les collectivités doivent être en situation de responsabilité. Une première condition pour cela est une bonne information des citoyens sur leurs services publics. Comment se comparent, en regard des fonds publics engagés, nos écoles, nos hôpitaux, nos universités, avec ceux de la région voisine ou des homologues européens ? Nos start-up, créatrices d'emplois et de richesse dans le territoire et dans lesquelles de l'argent public a été investi, sont-elles compétitives ? La plupart de nos concitoyens n'ont souvent aucune autre information sur ces sujets que l'excellence autoproclamée des entités concernées. Seule une évaluation externe et indépendante peut les informer correctement. Et le pouvoir régalien doit veiller à certaines solidarités, et à la coordination entre territoires quand ceux-ci sont très interdépendants.

“Les collectivités doivent être en situation de responsabilité.”

Une expérience facilement transposable

N'ayant pas de légitimité quant aux décisions futures, cette commission a eu pour rôle de remplir la boîte à idées avec un recours systématique au parangonnage, afin de regarder ce qui fonctionne le mieux en France et à l'étranger, et les possibilités de transposition au territoire toulousain. La commission a ainsi insisté sur la nécessité de profiter, en complément des talents locaux, de talents français et étrangers. Les recommandations, publiées au sein du rapport intitulé *Toulouse, territoire d'avenir*, pourraient constituer des actions, des projets et des initiatives locales financés par les plans de relance français et européens. Au total, si ces recommandations sont bien sûr spécifiques au territoire toulousain, la démarche et la méthode pourraient peut-être inspirer la conduite de réflexions similaires, adaptées à d'autres territoires. ✕

LES PORTS FRANÇAIS : ENJEUX CRUCIAUX DE L'APRÈS-COVID



BAPTISTE MAURAND
directeur du port du Havre

La France, contrairement à ses voisins, porte une attention limitée à ses ports, qui jouent pourtant un rôle majeur dans son économie. Le sujet est suffisamment important pour que *La Jaune et la Rouge* ait programmé pour le printemps prochain un dossier à leur sujet. Abordons déjà celui-ci sous l'angle du territoire !

Pour le pays qui possède la deuxième façade maritime mondiale, les ports sont un atout et un enjeu essentiels, pas toujours perçus à leur juste hauteur dans une culture nationale à dominante très terrienne. Le Havre, Marseille, Dunkerque, Brest, Nantes-Saint-Nazaire, Rouen et bien d'autres, sans compter les ports d'outre-mer : nos ports sont à la fois des territoires productifs majeurs et les pivots de notre position géopolitique, dans une mondialisation où 90 % des tonnes-kilomètres échangées le sont par la mer. Ils nous ouvrent les connexions vitales vers le *Far East*, l'Inde et les Amériques, pour ne parler que des plus stratégiques. Sans import, *quid* de l'approvisionnement du pays en temps de crise ? Sans porte de sortie pour les produits de nos usines, quels débouchés pour nos entreprises ? Renforcer ces portes d'entrée et de sortie françaises est donc plus que jamais une priorité post-Covid.

Une bonne tenue à la crise ?

On aura peu relevé la très bonne tenue des ports français en ces temps de crise. Notre système national de santé

s'est montré robuste, comme nos grands services publics. Les clients des ports ont apprécié aussi le sérieux mis dans les mesures barrières et la cohésion des chaînes logistiques. Nous traversons la crise sans montée en surchauffe sociale. Les travailleurs portuaires mettent un point d'honneur à tenir bon pour l'approvisionnement du pays et les patrons sont attentifs au sérieux des mesures prises. En raison du tropisme plutôt égalitaire de l'aménagement régional dans notre histoire, mais aussi de par l'évidence de la géographie européenne, nous ne bénéficions pas d'un port mastodonte comme Rotterdam, véritable locomotive logistique du cœur de l'Europe mondialisée. Notre pays doit donc tirer son épingle du jeu à partir des complémentarités dans ses réseaux portuaires et logistiques. Il doit impérativement miser sur la qualité du service. L'ère qui s'ouvre d'après-Covid offre à cet égard des chances, si nous savons nous en saisir par un effort collectif et stratégique, guidé par l'État, en relation avec les territoires. Mais elle présente aussi des risques de marginalisation, si on laisse le seul marché mondial guider la destinée de nos ports. →

REPÈRES

La part des marchandises issue des bassins de production français ou à destination de nos bassins de consommation qui passe par nos ports est très importante. On estime que 70 % des conteneurs produits ou consommés en France transitent par les ports français. On est loin des poncifs souvent utilisés, comme le facile mais faux : « Anvers premier port français. » Certes, on pourrait mieux faire, car il est vrai que certains bassins de consommation sont tournés vers des ports étrangers : Anvers pour les Hauts-de-France, Rotterdam pour l'Alsace. Mais, pour l'essentiel, la France compte sur les ports français.

—> Les ports français tirent leurs revenus des droits de port navires et des redevances domaniales. La stratégie de reconquête domaniale est engagée depuis cinq à dix ans mais ne portera ses fruits que dans le long terme. De ce fait, avec la baisse du nombre d'escales, le chiffre d'affaires des ports baisse de l'ordre de 25 à 30 % en 2020. La capacité à investir se contracte d'autant. La fragilité des modèles économiques des autorités portuaires, souvent niée par leurs utilisateurs eux-mêmes, est ainsi mise au grand jour. La clarté et l'allègement de l'environnement fiscal des terrains portuaires sont la réforme numéro un à laquelle les ports français aspirent : il est un préalable pour permettre l'action de reconquête. La Covid-19 va accélérer les transitions.

Les évolutions du marché de l'énergie

Du côté des raffineries, l'effet conjoncturel de la crise a été particulièrement sensible : la consommation à la pompe a drastiquement chuté pendant le confinement, engendrant un trou d'air radical (- 90 % sur l'import de pétrole brut par exemple), même s'il revient à la normale depuis l'été et reprend une trajectoire plus conforme au

rythme de la transition énergétique ; quant au kérosène, qui transite essentiellement par les cuves de la Vallée de la Seine par *pipe-line* jusqu'à Roissy et Orly, son flux mettra plusieurs années à reprendre, selon les prévisions du secteur aérien. La crise aura en revanche contribué à accélérer la transition structurelle de ces producteurs d'énergies fossiles. La position de nos ports est réglée sur celle des grands groupes qui ont vu leurs schémas bousculés et qui changent progressivement de cap. Dans le secteur maritime, l'armateur CMA CGM veut incarner la pointe de la transition vers un transport plus durable. Le groupe vient de livrer le premier porte-conteneur géant qui fonctionne à 100 % au GNL, le *Jacques Saadé*. Même s'il avait entamé sa mue plusieurs mois avant la crise sanitaire, le groupe de Rodolphe Saadé accélère et assume son statut de leader d'opinion. Voir un groupe français aussi important prendre des orientations aussi claires est une chance que le pays doit saisir.

Côté énergéticiens, les ports subissent en première ligne la fermeture en 2022 des quatre dernières centrales à charbon du pays. Ce sont des trafics ancestraux qui déclinent, des emplois qui s'en vont et des recettes qui disparaissent. Pour être au diapason des orientations



nouvelles, il faut anticiper et innover : Le Havre par exemple accueillera dès avril 2021 une usine de production de nacelles et de pales d'éoliennes offshore du groupe n° 1 mondial, Siemens Gamesa. Le relai de croissance est là, il faut le rendre compatible avec une vision de long terme et une évolution des métiers comme des savoir-faire locaux. L'hydrogène est l'une des principales sources futures d'approvisionnement. La Vallée de la Seine accueillera des unités de production d'hydrogène vert, notamment celle du groupe H2V à Port-Jérôme, en lien avec les besoins d'Exxon. Les grands schémas pétroliers, souvent construits autour des ports, fruits d'une planification d'État dans les années 1930, doivent être requestionnés. Nous sommes sans doute à l'aube d'une révolution similaire à celle des années 1930. Un plan national hydrogène, déjà annoncé mais pas encore territorialisé, est plus que jamais nécessaire pour unir nos forces, les orienter vers les bons sites et dans le bon rythme.

Des cartes de la compétition portuaire rebattues

Les fondamentaux historiques de la compétition portuaire pourraient bien devenir obsolètes. D'un monde tiré par l'offre et les flux, où le *transit time* et le coût sont les déterminants essentiels des groupes mondialisés pour choisir leur port d'attache européen (décision souvent prise depuis l'Asie où nos ports sont vus de très loin... comme des points sur des cartes), on va entrer dans un monde structuré par la responsabilité sociale et environnementale de l'industriel et du consommateur. Des chargeurs l'ont déjà décidé, à l'instar de Cémoi qui annonce transporter ses futures productions de cacao par des cargos à voile de l'entreprise française TOWT vers Le Havre. Pour la première fois, des chargeurs imposent le rythme de transformation des chaînes logistiques, parce que les consommateurs exigent de savoir comment leur produit est fabriqué et importé. D'autres grands groupes, par exemple dans le secteur des cosmétiques, écrivent leurs appels d'offres pour l'export en demandant avant tout une politique environnementale ambitieuse. Dans les secteurs où le pouvoir d'achat est grand, ce qui est le cas des consommateurs asiatiques des produits de luxe, vins et spiritueux notamment, la différence se fera sur l'éthique du produit et plus seulement sur son prix ou sa marque. Et, si l'on veut que ces filières d'excellence restent compétitives à l'export, les ports français doivent proposer des solutions ferroviaires et fluviales, avoir des engins de manutention hybrides, permettre aux bateaux de se brancher à quai pour une escale « zéro fumée » et offrir des solutions douanières 100 % digitalisées. Pour réussir

“Lancer un appel massif au Choose France.”

sa stratégie maritime et portuaire, le gouvernement doit montrer la voie en lançant un appel massif au *Choose France* auprès de tous les décideurs français et internationaux.

Dans le secteur portuaire et maritime, la massification a été l'alliée majeure de la mondialisation et, de ce fait, les grands ports mondiaux et européens ont tiré leur épingle du jeu ces deux dernières décennies, à mesure que les navires triplaient de volume. Mais ces grands ports mondiaux dont font partie Le Havre et Marseille ne jouent plus seulement la course au gigantisme : ils inscrivent leur feuille de route dans la transition numérique et énergétique. Ce *new deal* français doit se construire avant tout entre les ports et leurs utilisateurs premiers, à savoir les grands chargeurs nationaux. Seules les entreprises, grandes, petites, moyennes, qui importent et exportent, pourront vraiment avoir une influence sur les choix qui seront faits pour le futur. De même que ce sont les consommateurs qui *in fine* ont le pouvoir de changer les choses par leurs choix, les chargeurs ont la responsabilité d'orienter les flux sur les chaînes d'approvisionnement les plus vertueuses. Les ports français se préparent tous à entendre les souhaits de ces chargeurs. Un *deal* gagnant-gagnant est possible : utilisez les ports français, nous sommes prêts à répondre à vos attentes, à écouter vos critiques et à y remédier.

Une politique publique à impulser

L'effort de responsabilité doit se ressentir pleinement dans les décisions politiques qui accompagnent ces mutations portuaires. Par exemple, les flux de conteneurs de et vers Paris doivent prendre le mode fluvial en priorité, quitte à ce que soit assumée une orientation coercitive comme la restriction des poids lourds dans l'espace francilien. Cela passe aussi par la conclusion du « plan Marshall » pour le fret ferroviaire, avec des aides pour booster la création de services nouveaux, l'implantation des plateformes multimodales au plus près des bassins de production et de consommation. Enfin, il faut s'appuyer davantage sur nos ports pour aller vers l'industrie du futur. Servant la cause de l'industrie française, les ports sont prêts à se mettre au service des ambitions de modernisation des entreprises. Les autorités portuaires peuvent porter une vision d'ensemblier sur leurs territoires. Mais celle-ci ne sera légitime que si l'on accorde un haut niveau stratégique à cette problématique et si elle est commandée et ordonnée par le gouvernement. Les ports pourraient ainsi figurer parmi les fers de lance de la réindustrialisation pour nombre d'activités dont la crise nous aura révélé la dépendance excessive aux importations. X



PEUT-ON APPRENDRE DE CLERMONT-FERRAND ?



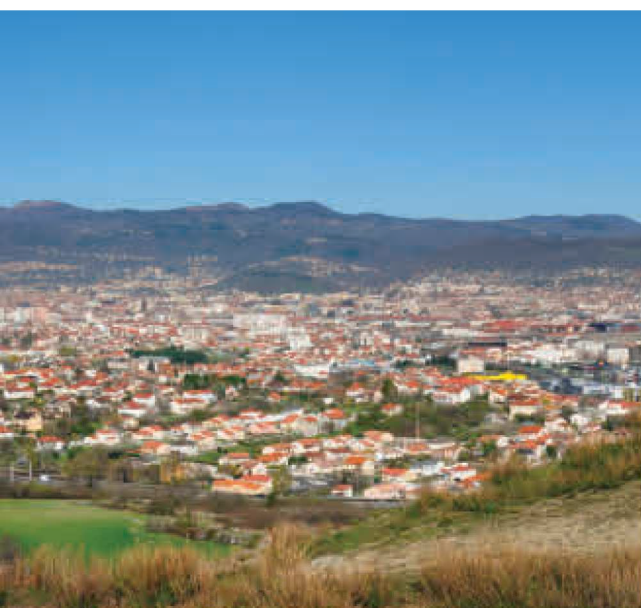
CHARLES HAZET
directeur de l'Agence d'urbanisme
et de développement de Clermont
Métropole

Mal desservie, industrielle, ni mégapole ni ville moyenne, Clermont-Ferrand est un cas atypique, qui montre que les chemins du développement sont multiples. Mais sa bonne tenue ne va pas sans fragilités.

Ville au décor naturel extraordinaire, plutôt enclavée au milieu du Massif central, méconnue des Français, Clermont-Ferrand n'a rien d'une belle endormie. Quels atouts peut faire valoir une métropole de taille intermédiaire, notamment à l'aune de la crise épidémique que nous traversons ? Dans une France qui s'inquiète d'une métropolisation souvent jugée excessive, peut-on apprendre de Clermont-Ferrand ?

Une métropole enclavée mais dynamique

La métropole clermontoise, comptant 290 000 habitants, est exclue de la France du TGV. Le temps de trajet ferroviaire avec Paris a été allongé de trente minutes depuis les années 2000, portant la durée du trajet direct à 3 h 30. La liaison aérienne est régulièrement menacée. Clermont-Ferrand se développe sans profiter d'un effet vitesse qui permettrait un aller-retour sur une demi-journée avec un pôle de centralité mondiale. Même si la libéralisation du transport par autocars, le réseau autoroutier et le développement de la visioconférence viennent contrebalancer en partie cette faiblesse structurelle. Clermont fait preuve pourtant d'une vitalité réelle. Par sa démographie d'abord. Celle-ci, après une période de déclin dans les années 1980, connaît un rebond avec une croissance annuelle de son aire urbaine de 0,6 % depuis 2010, atteignant même 0,9 % pour sa couronne périphérique. La croissance démographique de la ville-centre est supérieure à celle de villes comme Brest, Metz ou Rouen. Le coût de la vie est très compétitif et constitue un avantage comparatif. Pour le logement par exemple, dont la part dans le budget des ménages français est passée de 12 % dans les années 60 à 30 % aujourd'hui, la métropole clermontoise est la 20^e métropole française



© BERNARD 63

sur 22 en termes de prix dans l'ancien. Clermont-Ferrand dispose d'aménités de haut niveau : un centre hospitalier universitaire, 52 filières universitaires accueillant 35 000 étudiants, un conservatoire de 1 800 élèves, deux stades, une scène nationale et un opéra, de multiples festivals. De ce fait, Clermont attire. Le recrutement de l'université reste très local, et la proportion de nouveaux habitants en provenance de l'Île-de-France (8 %) est en retrait par rapport aux grandes métropoles (13 % environ pour Lyon, Toulouse, Bordeaux, Lille, Nantes ou Marseille). Mais la moitié des nouveaux arrivants vient d'autres régions que l'ex-Auvergne, et 15 % de l'étranger, comme à Toulouse ou Grenoble.

Une bonne tenue de l'emploi et un vrai dynamisme économique

Cette vitalité va de pair avec la dynamique du tissu économique, caractérisée par une économie diversifiée. Le développement de Clermont-Ferrand est lié historiquement à la croissance de l'entreprise Michelin, permettant un passage au-dessus des 100 000 habitants dans l'entre-deux-guerres, basculant définitivement du

“Le bassin économique a su dépasser l'enclavement géographique du Massif central.”

Difficultés de recrutement : Clermont suit les tendances nationales, parfois en les aggravant.

Malgré la bonne qualité de vie, les entreprises peinent souvent à recruter. C'est le cas pour le BTP, où les recruteurs anticipent des difficultés sur plus de 80 % des postes. Certains métiers industriels (ouvriers métallurgistes), pourtant caractéristiques du profil économique du territoire, sont également en très forte tension, de même que les métiers du développement informatique, malgré un écosystème dynamique et structuré. L'attraction des talents mais aussi le développement local des compétences sont donc des enjeux prioritaires : 36 métiers sont en difficulté critique contre 21 à Lyon.

côté des grandes agglomérations françaises. Certes, l'emploi industriel est en recul, avec des annonces de suppression d'emplois, comme pour l'usine Luxfer en 2019, dernière usine d'Europe à produire de l'oxygène médical, dont le sort a eu un fort retentissement national. Mais le spectre d'un destin à la Detroit, d'une ville post-industrielle en déshérence au gré des crises et délocalisations, ne correspond pas au profil économique clermontois, qui a su prendre à temps les virages technologiques et diversifier son économie. Clermont est un des rares bassins d'emplois à avoir compensé en moins de cinq ans la perte – inférieure à 5 % – d'emplois industriels de la crise 2008 par la création d'emplois non industriels, principalement dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale. Les laboratoires d'excellence, au premier rang desquels le centre Michelin de Ladoux, permettent à cette métropole, qui a vu naître Blaise Pascal, d'être la première de France en termes de dépôts de brevets rapportés au nombre de cadres.

Le bassin économique a su dépasser l'enclavement géographique du Massif central et se trouve en connexion avec l'économie mondiale, avec 217 entreprises exportatrices et 30 entreprises locales ayant au moins une filiale à l'étranger. Outre le secteur équipementier automobile, les principaux employeurs de la métropole clermontoise sont dans l'aéronautique (AIA), le biomédical (Laboratoires Théa), l'équipement de maisons (Babymoov), les services (Almerys) ou la fabrication. Sur la plaine fertile de la Limagne, à l'est métropolitain, se trouve le siège social de Limagrain, coopérative de semences (2 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2019). Dans le même temps, et comme pour illustrer cette diversité dans la technologie de pointe, cette même métropole a vu la naissance d'un des géants de l'image 3D, Allegorithmic, racheté en 2019 par Adobe. L'aire urbaine dispose de filières structurées : deux pôles de compétitivité et sept clusters (semences, alimentaire, santé, numérique, thermalisme, environnement, industrie). Possédant un foncier ex-industriel disponible important, de l'ordre de 250 ha, le potentiel d'installations industrielles est significatif, dans le cadre de relocalisations ou du développement de l'« usine du futur », dans un écosystème qui possède la taille critique technologique. Pour y parvenir, une stratégie foncière doit être portée par la puissance publique, reposant sur des instruments financiers (décote foncière) ou des dispositifs fonciers (sanctuarisation d'activités productives, reconversion de friches). Ces installations devront intégrer les enjeux de l'économie circulaire : circuits courts, optimisation des flux de matières premières, accentuation des normes de réemploi et de recyclage.



→ **Un cadre de vie harmonieux face aux enjeux des transitions**

Malgré le bon rapport entre coût et qualité de la vie, le territoire souffre d'un certain déficit d'attractivité. Il ne manque pourtant pas d'atouts à faire valoir. La proximité immédiate d'espaces de pleine nature aux paysages remarquables, réserves de biodiversité, a été couronnée par le classement de la chaîne des Puys par l'Unesco au patrimoine mondial. À l'heure où la microaventure a le vent en poupe, c'est un avantage de proximité pour les habitants. Le maillage de villes moyennes proches de Clermont et bien connectées par la route et le train (Riom, Issoire) vient offrir un cadre de vie propice aux attentes résidentielles contemporaines que la période récente de confinement et de télétravail est venue exacerber : maison individuelle, jardin, proximité de la nature et des services. Cette organisation polycentrique du territoire, reliée par des voies rapides, engendre néanmoins une forte dépendance à la voiture. Cette réalité est particulièrement visible à Clermont-Ferrand, héritière d'un schéma des infrastructures datant de 1972. Le développement des modes actifs non polluants et décarbonés (vélo, marche) est indispensable pour apaiser l'espace public. Réussir cette transition est théoriquement atteignable (80 % des déplacements correspondent à une distance de 2 à 5 km), mais nécessite un fort investissement public sur l'ensemble de l'écosystème des mobilités pour opérer un changement de modèle (infrastructure, service de location, réparation, parking de vélos...).

Un autre enjeu du territoire réside dans le rapport qu'il entretient avec ses bassins d'approvisionnement

alimentaire. La part prépondérante de l'élevage bovin et de cultures céréalières fait de l'agriculture un élément constitutif du paysage et de l'économie, mais vient masquer la faiblesse structurelle du maraîchage et l'absence de vergers. La métropole est confrontée à une double fragilité : l'importation massive de produits alimentaires, conjuguée à une agriculture d'élevage et de grandes cultures émettrice de gaz à effet de serre. Le territoire planifie sa transition à l'aide d'un projet alimentaire territorial, mais l'essai doit encore être transformé. Le cadre de vie est par ailleurs renforcé par un lien social de grande qualité. Ville construite par vagues d'immigration ouvrière successives, Clermont-Ferrand accueille de nombreuses nationalités qui concourent à son ouverture (notamment salariés de Michelin). Les soirées de match de l'équipe de rugby de l'ASM viennent incarner cet état d'esprit solidaire, par une communion festive alliant citadins de tous milieux et ruraux.

Paysages de pleine nature, terroir, culture, terre d'accueil, ingénierie de pointe : par bien des aspects la métropole clermontoise cristallise de nombreux atouts français. Sa taille intermédiaire lui donne le potentiel de concilier les avantages de la ville moyenne et ceux de la grande ville. Les transitions portées par les acteurs du territoire dans la décennie qui s'ouvre, notamment en termes de mobilité, d'industrie et d'alimentation, pourraient mettre en valeur sa singularité et en faire un laboratoire d'une métropole d'un nouveau type, connectée à son grand territoire naturel et agricole, aux aménités aisément accessibles à tous, résiliente aux crises économiques et climatiques. **×**

↓ Tramway place de Jaude, Clermont-Ferrand.



© NIKOLA SPASIC PHOTOGRAPHY



ROMANS-SUR-ISÈRE, OU L'ESPOIR D'UN RENOUVEAU PRODUCTIF POUR LES VILLES MOYENNES ?



**MAGALI
TALANDIER**

professeure en urbanisme
et aménagement, université
Grenoble Alpes



**MARJOLAINE
GROS-BALTHAZARD**

première assistante,
université de Lausanne

Depuis plusieurs décennies, les villes industrielles de taille moyenne sont fragilisées socio-économiquement par la mondialisation, la désindustrialisation, la métropolisation et le retrait d'une partie des services publics. Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'exemple de Romans-sur-Isère ?

Dans le même temps que les villes industrielles de taille moyenne étaient fragilisées, les politiques urbaines, régionales et industrielles se sont concentrées de façon croissante sur les métropoles, considérées comme les moteurs de la croissance. Le mouvement des Gilets jaunes et la crise sanitaire actuelle ont suscité un regain d'attention pour les villes moyennes, dont l'avenir est crucial au regard de la cohésion sociale et territoriale. →

REPÈRES

À Romans-sur-Isère, l'industrie de la chaussure apparaît dès le milieu du ^{XIX}^e siècle grâce à la combinaison de plusieurs facteurs : proximité immédiate des tanneries, main-d'œuvre disponible à la suite des crises sectorielles, arrivée du chemin de fer, innovations techniques, etc. Malgré les crises économiques, la ville s'affirme progressivement comme la capitale internationale de la chaussure de luxe. Après la Seconde Guerre mondiale, le commerce de la chaussure atteint son apogée. Le nombre d'ateliers augmente et l'industrie locale produit 12 % de la valeur des chaussures produites en France. L'entreprise Charles Jourdan devient une référence mondiale de la chaussure féminine ! Jusqu'aux années 1970, le mouvement de concentration des entreprises n'empêche pas l'augmentation du nombre d'emplois et du nombre d'acteurs indirects dans ce secteur. Ainsi, en 1983, plus de la moitié des habitants de Romans-sur-Isère vivent encore de l'industrie de la chaussure.

→ Romans-sur-Isère est emblématique des villes moyennes en difficulté. Ayant à la fois subi la désindustrialisation, la désertification et la paupérisation de son centre-ville, elle fait partie de ces villes que l'on avait sans doute trop rapidement condamnées sur l'autel de la mondialisation. Or elle semble renaître depuis quelques années.

Au royaume déchu de la chaussure !

Les premières difficultés économiques apparaissent dans les années 1960 depuis la fermeture des entreprises de taille moyenne, jusqu'aux fermetures de Charles Jourdan et Kélian, les deux grands employeurs de la région, dans les années 2000. Plusieurs raisons expliquent ce déclin, parmi lesquelles la concurrence internationale, les départs à la retraite des dirigeants, les rachats par des investisseurs étrangers... Le déclin de l'emploi dans la fabrication de chaussures est sévère, passant de 1 400 en 1993 (soit 9,5 % de l'emploi salarié privé du bassin d'emplois) à moins de 200 en 2007 (soit 1,0 % de l'emploi salarié privé). Les formations locales liées à la chaussure (coupe, assemblage, patronage, bureau d'études, couture) ferment leur porte en 1999. Au fil des années, la crise industrielle est devenue une crise sociale et territoriale. Pour faire face aux difficultés économiques et sociales, le bassin de vie de Romans-sur-Isère s'est progressivement orienté vers une diversification, tant industrielle que commerciale. Après 1990, l'essor de la maroquinerie de luxe, grâce à la présence d'ateliers de sous-traitance ou appartenant directement à des marques de luxe (Vuitton, Hermès), situés au nord de Romans, contribue au réemploi d'un grand nombre d'anciens ouvriers de la chaussure et au maintien de l'industrie du cuir dans la région (fournisseurs de matières premières, de dentelles, de machines-outils, etc.). Parallèlement, les entreprises de la chaussure et

du cuir réorientent leur activité et diversifient leurs débouchés. L'industrie agroalimentaire continue à se développer par la promotion de spécialités locales (ravioles, pognes). À cela s'ajoute, à la fin des années 1990, un soutien de la diversification par l'aménagement de la zone économique de Rovaltain à proximité de la gare TGV et l'ouverture de Marques Avenue, un centre commercial de premier plan avec 90 magasins qui attirent environ 1,5 million de visiteurs par an.

Aujourd'hui, le territoire a une économie diversifiée, avec un poids prépondérant du commerce (14,5 %). L'agriculture a su conserver une place importante. Grâce à l'automobile, aux combustibles nucléaires, à l'énergie, à l'aéronautique et à l'agroalimentaire, l'industrie se développe à nouveau. Mais l'apparente diversification ne doit pas occulter les difficultés socio-économiques qui subsistent. Le taux de chômage est toujours plus élevé dans la ville qu'à l'échelle de la zone d'emploi (qui se situe autour du niveau national), respectivement 16,0 % et 11,5 %. L'écart est encore plus important si l'on regarde le taux de chômage des ouvriers : 25,0 % dans la ville contre 18,5 % à l'échelle de la zone d'emploi. Le taux de pauvreté reste également très élevé, en particulier dans le centre-ville, entraînant une forte ségrégation socio-spatiale et une part élevée de la population de Romans-sur-Isère qui vit dans des quartiers prioritaires. La situation socio-économique locale reste fragile, l'image de la ville et son attractivité sont toujours à consolider.

Actions locales et renouveau productif

Dans ce contexte difficile, une succession de mesures engagées par les acteurs locaux, privés et publics, avec le soutien de l'État, est en train de faire bouger les lignes. En 2006, sous le choc des fermetures de Charles Jourdan et Kélian, le gouvernement français met en place un « contrat de site ». Une importante manne financière est déversée, soutenant une grande variété d'actions : par exemple, l'extension et l'aménagement de parcs d'activités économiques, la création d'une plateforme de reclassement des salariés, ou encore l'encouragement des entreprises du secteur cuir-chaussure à travailler en synergie. À la suite de ce contrat de site, le premier Pôle territorial de coopération économique (PTCE) créé en France voit le jour à Romans-sur-Isère en 2007. En fait Romans, sous l'impulsion d'un entrepreneur social (Christophe Chevalier, dirigeant de l'entreprise Archer), a servi de prototype pour ce nouvel « objet ». Baptisé Pôle Sud Archer, il est labellisé en 2014. Il rassemble plus de 25 organisations (entreprises sociales et représentants de réseau, entreprises et groupements

d'entreprises, collectivités locales et partenaires locaux de l'emploi, de la formation et des services aux salariés), la plupart sur un même site...

En 2008, en achetant une ligne de production à l'entreprise Jourdan, Archer, au départ pilier local de l'économie sociale par ses activités d'insertion par l'activité économique, crée *Made in Romans*, qui sous-traite la production de grandes marques et produit en son nom propre. *Made in Romans* emploie actuellement une dizaine de personnes, mais a attiré depuis son lancement plusieurs entrepreneurs qui ont créé, par exemple, Insoft en 2012 (bottines légères puis baskets) ; 1083 en 2013 (jeans puis baskets) ; Milémil en 2014 (chaussures de football) ; Soulier français en 2015 (production pour une autre entreprise plus importante et offre d'une plateforme multiservice pour les créateurs indépendants) à Romans-sur-Isère ou à proximité. En 2016 a été lancée l'expérimentation appelée Start-up de territoire, pour soutenir des projets entrepreneuriaux dans des secteurs variés : énergie, transport, agriculture, économie circulaire, etc. Cette initiative s'appuie sur des soirées créatives où plusieurs centaines de personnes ont fait émerger une centaine d'idées, se traduisant *in fine* par une quinzaine de projets régionaux de création d'entreprise. En 2018, 1 500 participants se sont réunis pour proposer des idées innovantes de services ou d'entreprise. Les premiers groupes de travail ont été lancés. Plus de dix autres villes françaises ont essayé de développer la même dynamique et ont organisé des soirées créatives pour promouvoir un nouvel esprit

**“Le premier
Pôle
territorial de
coopération
économique
en 2007.”**

d'entreprise local, parfois en partenariat avec des entrepreneurs européens, comme en Alsace. Ainsi la dynamique de Romans essaie et intéresse de plus en plus les réseaux et acteurs internationaux. En 2019, la communauté urbaine de Valence-Romans, l'entreprise sociale Archer et l'université Grenoble Alpes ont répondu à l'appel Territoires d'innovation. Cet appel à projets national visait à développer des démonstrateurs locaux d'innovation favorisant un développement territorial plus durable. Valence-Romans fait partie des 24 lauréats français et reçoit à ce titre une subvention de 7,5 millions d'euros.

Les leçons d'un succès

Qu'apprendre de Romans-sur-Isère ? Sa trajectoire montre que l'innovation sociale (autant et plus que l'innovation technique) et la capacité de coopération entre acteurs locaux peuvent remettre en mouvement des territoires, au-delà des supposés déterminismes du déclin. Il est intéressant de souligner que cette dynamique ne se démarque pas de l'histoire industrielle de la ville. Au contraire, elle s'en inspire. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un simple modèle endogène fondé sur un système industriel local. Romans-sur-Isère a su habilement nouer des liens avec l'extérieur par le biais de partenariats privés, de financements publics ou de réseaux nationaux et internationaux. Les acteurs privés et publics semblent savoir comment maximiser cette combinaison entre moteurs endogènes et exogènes qui caractérise, dans notre société en réseau, le développement territorial. L'exemple met en évidence un certain nombre d'atouts de la ville moyenne. Dans le contexte de transition écologique que nous vivons, la compacité sociale et spatiale du système urbain local permettant de vivre et de travailler à proximité est un de ces atouts. La proximité entre acteurs (publics et privés) est essentielle. On se croise, on se connaît, on échange... faisant naître de nouvelles formes de coopération, de coordination et d'innovation sociale. Un élan partagé peut alors aimer les énergies dans une même direction.

Romans-sur-Isère n'est pas sortie des difficultés. Bien des défis restent à relever. Mais l'essentiel est d'avoir renversé la spirale du déclin et recréé des attentes positives. En ce sens Romans illustre bien la créativité remarquable que l'on rencontre aujourd'hui au niveau local, qui est parfois empreinte d'un certain localisme et qui contraste avec la morosité nationale. Et le territoire montre aussi que le moteur du développement est davantage à chercher du côté de la sociologie des acteurs que du côté des variables strictement technico-économiques. X



© fotoinfot

TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE : VERS UNE ASSURANCE EMPLOI



MICHEL DE VIRVILLE
vice-président du Fonds d'expérimentation
et de l'association Territoires zéro chômeur
de longue durée

Utiliser les mécanismes du marché pour développer un tiers secteur qui assure la réalité du droit à l'emploi : telle est l'ambition de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), vers une assurance emploi.

Les mécanismes de marché n'assurent pas le plein emploi. Ce constat peut être vérifié dans la plupart des économies nationales qui composent l'économie mondialisée. On peut ajouter que le marché n'assure pas non plus la cohésion sociale dont il a pourtant besoin et que les correctifs qu'apportaient hier les politiques gouvernementales sont devenus partiellement inopérants du fait de la concurrence mondiale. L'économie libérale, ce n'est pas seulement le marché, c'est le marché et la démocratie, en soulignant le fait qu'aujourd'hui ce couple fonctionne différemment puisque le marché globalisé est passé « au-dessus » de la démocratie qui reste nationale.

Pourquoi un déficit d'emplois ?

Trois mécanismes conduisent à un déficit de l'offre d'emplois : d'une part, la fixation des plus bas salaires ne résulte jamais d'un pur arbitrage de marché, mais soit de l'application de salaires minima, soit de la concurrence entre main-d'œuvre locale et main-d'œuvre immigrée. Le résultat est que certains biens ne peuvent pas être

produits dans des conditions de rentabilité durable. Ensuite, certains biens et services constituent des « communs » : personne ne peut ou ne veut les payer alors que tous conviennent qu'ils sont utiles voire nécessaires. Les pouvoirs publics sont censés en organiser le financement collectif, mais les processus démocratiques laissent des trous dans la raquette. Enfin, il peut exister localement des volumes significatifs d'activités qui ne sont pas mises en œuvre faute d'entrepreneurs pour les engager.

Ce sous-emploi ne se traduit pas seulement par la persistance d'un chômage structurel qui excède celui que produit la rotation des personnes entre les emplois : il crée un mécanisme d'exclusion qui relègue progressivement, mais durablement, certaines personnes hors du marché du travail.

D'où ce paradoxe : il existe localement des travaux utiles voire indispensables qui ne sont pas réalisés. Évidemment, ces carences sont difficiles à objectiver. De nombreux acteurs locaux et particulièrement les élus ressentent

REPÈRES

Si la loi d'expérimentation a été adoptée le 29 février 2016, la genèse du projet Territoires zéro chômeur de longue durée remonte au milieu des années 1990. Vingt-deux ans après une première tentative d'expérimentation à Seiches-sur-le-Loir, les entreprises à but d'emploi (EBE) ouvrent dans dix territoires expérimentaux (dans les Deux-Sèvres, l'Ille-et-Vilaine, la Nièvre, le Rhône, les Bouches-du-Rhône, le Puy-de-Dôme, le Nord et à Paris).

néanmoins quotidiennement cette insatisfaction devant des carences qui ne peuvent être résolues, même au prix de dépenses additionnelles.

Il faut aussi souligner que cette insuffisance dans la quantité d'emplois offerte influe sur la nature des emplois et des activités : ceux qui sont durablement privés d'emploi sont exclus parce qu'ils se trouvent en concurrence défavorable dans la sélection qui s'opère sur le marché du travail ; symétriquement, certaines activités se trouvent exclues de la production nationale, à la marge de l'activité marchande ou dans les domaines du soin aux personnes et de l'attention portée à la qualité de la vie et de l'environnement.

L'émergence nécessaire d'un tiers secteur

Est-il possible de susciter l'émergence d'un tiers secteur – au sens de l'économie sociale et solidaire – qui respecte les lois du marché (entreprises de droit commun, CDI et droit du travail, production de chiffres d'affaires), mais en bénéficiant d'un financement public qui permette de susciter localement une création d'entreprise répondant à la carence d'activités utiles ? Soulignons le mot « localement ». D'abord parce que c'est localement, sur le terrain, que l'on peut identifier les carences correspondant à ces services non rendus ; mais aussi et surtout parce qu'il faut bien sûr éviter que le développement de ce tiers secteur se fasse au détriment des services publics ou privés déjà existants.

Ce qui légitime le financement public de ce tiers secteur, c'est bien sûr la situation d'exclusion dans laquelle se trouvent les personnes durablement privées d'emploi. Cette situation prive la société de la production qu'elles pourraient réaliser ; et elle oblige, dans nos économies sociales libérales, les pouvoirs publics à financer une panoplie d'aides sociales visant à en tempérer les conséquences.

Est-il possible de mobiliser ces ressources pour que les emplois nouveaux ainsi créés aient pour effet d'assurer le droit à l'emploi et d'offrir localement des services nouveaux qui consolident la fabrique du tissu social ? Il faut pour cela créer une dynamique entrepreneuriale où les emplois créés ne viennent pas se substituer à des emplois existants et soient effectivement occupés par les personnes en situation d'exclusion. Est-il possible de confier à des acteurs locaux la gestion de ces « contradictions » ? C'est ce que l'expérimentation en cours se propose de démontrer.

On pressent le potentiel considérable de transformation des territoires qui résulterait de la mise en œuvre d'un tel droit à l'emploi. Mais on pressent aussi que cela n'est possible que si un consensus territorial est construit, sans lequel la gestion des contradictions ne peut pas s'opérer.

Une première phase concluante

La première phase de l'expérimentation qui s'achève aujourd'hui a montré que l'on pouvait, sur un nombre limité de territoires (dix territoires), réunir les conditions nécessaires. Une deuxième loi d'expérimentation vient d'être adoptée par le Parlement, qui vise à démontrer qu'un passage à l'échelle est possible pour tous les territoires volontaires qui s'en donnent les moyens.

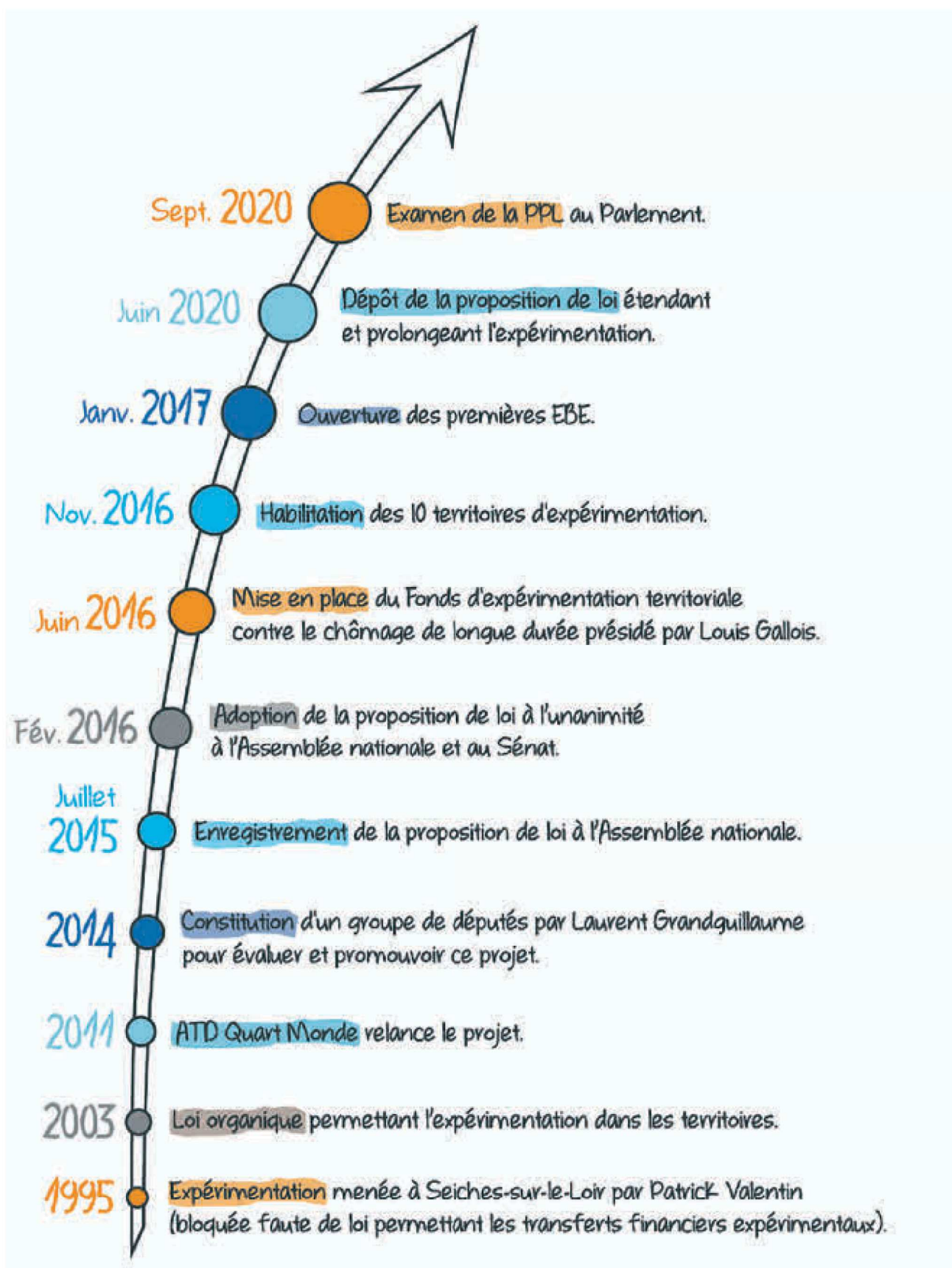
La première loi d'expérimentation a confié à un fonds d'expérimentation (ETCLD) la réalisation de l'expérimentation dans dix territoires choisis après un appel d'offres. L'objectif était de valider trois hypothèses : premièrement il est possible de mettre en œuvre plus de travaux utiles pour offrir de l'emploi aux personnes qui en sont privées ; deuxièmement il est possible de mobiliser toutes les personnes privées durablement d'emploi qui sont volontaires. Il faut pour cela renverser le fonctionnement habituel du marché du travail : embaucher sans condition et coconstruire leurs emplois avec les personnes pour réaliser les travaux utiles localement. Troisièmement si cela coûte de l'argent, cela en rapporte également : salaires versés qui génèrent de la consommation, chiffres d'affaires, le tout produisant impôts et cotisations sociales, ainsi que des économies de prestations sociales. Au total, il n'est pas coûteux de donner des activités aux privés d'emploi. Il est particulièrement intéressant à cet égard pour éclairer les débats franco-français de lire la démonstration du département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles (Dulbea, mai 2020) dans la perspective du démarrage d'une expérimentation zéro-chômeur en Belgique.

La mise en pratique sur le terrain

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, le CDI ne décourage pas le passage sur le marché du travail ordinaire pour ceux qui le peuvent, car c'est une sécurité à la fois pour le salarié et l'employeur potentiel. Le salarié sait qu'il pourra revenir et l'employeur est encouragé à prendre le risque de l'embauche. ➔

LES ENTREPRISES À BUT D'EMPLOI

L'embauche s'est faite dans des entreprises de l'économie sociale et solidaire créées à cet effet (des « entreprises à but d'emploi » EBE) qui sont des entreprises de droit commun. Les embauches sans condition sont en contrat à durée indéterminée (CDI) à temps choisi. Les personnes sont embauchées sur les horaires qu'elles souhaitent : on constate que, comme les personnes ont parfois trois, quatre ou cinq ans de privation d'emploi derrière elles, elles préfèrent au départ des temps partiels, mais qu'assez vite elles se dirigent vers les temps les plus pleins possible, tout en composant avec leur situation familiale ou une situation de handicap par exemple.



→ On recrute tous les volontaires, en accédant progressivement à des personnes qui sont de plus en plus éloignées de l'activité. Il arrive un moment où la taille de l'EBE ne change plus significativement, elle a atteint une dimension qui répond aux besoins du territoire pour assurer le droit à l'emploi. On parle alors d'« exhaustivité de flux ».

Il est très important de vérifier continuellement que les emplois de l'EBE, qui sont subventionnés, ne font pas concurrence aux emplois privés ou publics existants. C'est le rôle du comité local de l'emploi (CLE) qui associe les politiques, les associations, les employeurs, les syndicats et le service public de l'emploi. Ce comité pilote le projet localement et doit notamment vérifier que les personnes embauchées sont bien des personnes privées durablement d'emploi et que les activités de l'EBE sont bien supplémentaires et donc non concurrentes des activités existantes.

Quels résultats ?

Dans les dix territoires et les treize EBE, près de 1 000 personnes ont été recrutées. Cela a permis de démontrer que ces personnes, souvent très éloignées de l'emploi, savaient se mobiliser pour construire les conditions de permanence de leur activité.

En moins de trois ans, trois territoires (Mauléon, Pipriac et Jouques) ont atteint l'« exhaustivité de flux ». Au sein de ces territoires se confirment nos deux premiers postulats : nul n'est inemployable et le travail ne manque pas, il suffisait de s'en donner les moyens. Le consensus local et la mise en réseau de tous les acteurs du territoire ont permis d'enclencher une dynamique qui dépasse le simple cadre de la création des EBE : la sortie de la privation d'emploi avant l'entrée en EBE d'un nombre significatif de personnes (près de 400 personnes).

L'expérimentation dément le préjugé encore tenace qui assimile les chômeurs à des fainéants ou des gens faisant le choix de vivre des allocations. Les personnes qui s'investissent pour faire vivre localement ce projet démontrent que la privation d'emploi n'est en rien un choix mais une exclusion.

Localement, les EBE produisent de plus en plus de chiffres d'affaires et leur équilibre économique s'améliore. Les trois territoires ayant atteint l'exhaustivité prévoient d'atteindre un équilibre d'ici à la fin de l'année. Globalement, le bilan des coûts et des dépenses évitées permet d'affirmer, à nouveau, que le coût de l'emploi supplémentaire est, pour la collectivité, probablement nul ou négatif.

Les conditions de la réussite

Un territoire de plein-emploi volontaire, c'est d'abord un projet local, très différent d'un dispositif défini au niveau national et décliné ensuite sur des territoires différents. Les conditions de réussite ne sont jamais

acquises, elles doivent faire l'objet d'un soin permanent par les acteurs de terrain, c'est l'objet de l'animation territoriale menée par le comité local pour l'emploi (CLE). Il doit veiller à maintenir le consensus territorial, par l'implication effective de toutes les forces vives locales (élus, associations, entreprises). Il s'assure aussi de la mobilisation des personnes privées durablement d'emploi (PPDE) elles-mêmes : sans leur implication directe, ça ne marche pas. Il faut qu'il y ait dès le départ un groupe de PPDE autour de la table. Il faut que les politiques, les entreprises, les associations travaillent avec elles. Il veille à établir un réseau de partenaires, un peu plus large que le territoire, apportant des compétences et des réseaux complémentaires, et une mobilisation nationale et un dialogue permanent entre le local et le national, permettant notamment l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les territoires.

Bien sûr, il faut ajouter la production de chiffres d'affaires : l'EBE a des caractéristiques spécifiques, elle est pourtant une vraie entreprise. L'équilibre économique ne peut être assuré qu'en veillant continuellement aux ressources produites par l'EBE elle-même, en plus de la subvention publique.

“Nul n'est inemployable et le travail ne manque pas, il suffit de s'en donner les moyens.”

Vers une deuxième phase d'expérimentation

Pour dix territoires, cela a fonctionné. Mais comment créer une dynamique durable à plus large échelle et, demain, permettre à tout territoire prêt de créer territorialement un droit à l'obtention d'un emploi ? Le Parlement vient d'adopter une proposition de loi qui vise à permettre une deuxième phase de l'expérimentation. Un début très positif puisque à nouveau, comme pour la première loi, l'Assemblée l'a votée en première lecture à l'unanimité. Cette loi va permettre que le dispositif contractuel puisse prendre le relais à la mi-2021.

Les territoires volontaires pourront pendant trois ans présenter leur candidature au fonds d'expérimentation, qui vérifiera sur la base d'un cahier des charges exigeant que ces territoires ont effectivement effectué la préparation nécessaire et sont en condition de réussir. Cette deuxième phase va permettre de progresser sur la définition cohérente des travaux utiles en fonction des territoires (urbains, ruraux...) : soin des personnes, soin de l'environnement et « soin de l'économie » – entendons par-là tous ces travaux périphériques de l'économie marchande ordinaire alors même qu'ils sont indispensables pour que celle-ci se porte bien.

Ainsi se trouvera consolidé un projet qui vient compléter les dispositifs de l'insertion par l'activité économique, pour ceux qui vont pouvoir retrouver un emploi ordinaire et pour ceux des structures du travail adapté qui vont devoir continuer d'être employés dans des structures qui tiennent compte de leurs handicaps.

C'est ainsi que l'on peut espérer créer, au-delà de l'assurance chômage, une véritable assurance emploi. X

QUAND DES ENTREPRENANTS RÉVEILLEN LES TERRITOIRES



MICHEL BERRY (63)
président du comité éditorial
de *La Jaune et la Rouge*

Face au recul de l'État, des « entrepreneurs » se saisissent d'opportunités nouvelles pour lancer des projets originaux. Pour appuyer cette dynamique locale, il reste à inventer de nouvelles relations entre le « haut » et le « bas », entre « Paris » et les « provinces ». Voici deux cas exemplaires.

L'État devenant progressivement impécunieux et distant, des territoires s'organisent pour lancer des projets, en recueillant des aides de l'État, des régions, des départements ou de l'Europe. Adrien Zeller, président de la région Alsace, a ainsi pu dire en 2000 après avoir analysé l'évolution de sa région : « Il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet. » Lancer un projet pour le territoire est une aventure entrepreneuriale d'un genre particulier puisque les porteurs du projet ne sont pas animés par la recherche du profit, mais par la quête d'un intérêt collectif. C'est ce que j'ai déjà appelé un entreprenant dans *La Jaune et la Rouge* (n° 708). Deux exemples vont montrer l'originalité des initiatives qui

REPÈRES

Pour la Révolution française, l'État est le gardien de l'intérêt général. La loi Le Chapelier a ainsi supprimé en 1791 les corps intermédiaires au profit du dialogue direct entre le citoyen et l'État. En 1848, la devise de la République s'enrichit du terme de *Fraternité*, et apparaissent à cette époque les sociétés de solidarité ou d'encouragement et les expériences mutualistes pour suppléer aux carences de l'État dans sa prise en charge des intérêts des citoyens. Pendant les trente glorieuses s'affirme le rôle de l'État providence, puis apparaissent les premières lois de décentralisation pendant la présidence de François Mitterrand. Le partage de la prise en charge de l'intérêt général s'accroît avec le rôle croissant des associations pour prendre en charge divers problèmes comme l'exclusion, le mal-logement, les échecs scolaires, la solitude, etc.

peuvent fleurir « du bas » avant de se demander ce que le « haut » peut en faire : Figeac et Les Mureaux.

La longue patience des Fermes de Figeac

Aux confins du Lot et du Cantal, le territoire agricole de Figeac s'est délité au fil des ans : isolement géographique, développement de filières agro-industrielles au détriment des petites exploitations, départ des jeunes. Refusant le fatalisme, des agriculteurs créent la coopérative Fermes de Figeac en 1985, qui demande quelques années plus tard à deux jeunes ingénieurs de l'aider à identifier les ressorts du changement. L'étude montre que les enfants d'agriculteurs aimeraient rester au pays et leurs parents les y garder, à condition qu'ils aient une qualité de vie décente. Elle note aussi que les habitants s'identifiaient en creux comme n'étant ni du Cantal ni du Lot, ce qui ne créait pas une forte identité. Il a fallu vingt-cinq ans pour arriver à ce qu'ils disent : « On est du pays de Figeac » et qu'ils se sentent des acteurs engagés.

Valoriser la production locale

Les initiatives se sont succédé pour donner corps à cette idée de pays de Figeac. En 1995, des agriculteurs produisaient du yaourt, d'autres de la saucisse fraîche ou autres spécialités fermières, et la coopérative a ouvert un espace de produits régionaux à Figeac. Il fait aujourd'hui un chiffre d'affaires de 3 millions d'euros à Figeac et 6 millions avec quatre magasins dans les environs. Une filiale a été créée pour développer le concept d'espace de produits régionaux. En 2000, lors de la crise de la vache folle, des agriculteurs se rendent compte que, dans les rayons viande des grandes surfaces, rien ne provient du territoire. Ils poussent la coopérative à créer sa propre boucherie. Grâce au réflexe d'appropriation des produits du territoire par les consommateurs, elle emploie désormais onze bouchers, qu'elle a formés elle-même en leur faisant passer des CAP. En 2003, elle craint la montée de la méfiance envers le monde agricole : des associations se créent par exemple contre l'épandage

du lisier qui trouble la tranquillité des quartiers résidentiels. Elle envoie alors son journal à tous les élus et organise une fête qui réunit chaque année 700 marcheurs se déplaçant de ferme en ferme, rituel qui contribue au vivre-ensemble.

En 2008, les Fermes de Figeac s'interrogent sur leur avenir quand les coopératives fusionnent pour faire des économies d'échelle. Une prospective collaborative aboutit à trois scénarios : *Pris par le courant* (l'agriculture reste fondée sur les filières longues, le territoire perd ses agriculteurs, la coopérative finit par être absorbée) ; *Avis de tempête* (l'agriculture subit une crise alimentaire puis écologique, le territoire se réduit à une campagne réservoir d'espace de loisirs pour urbains, la coopérative devient un prestataire de services territoriaux) ; *Changement de cap* (l'agriculture développe sa production pour répondre aux besoins locaux et nationaux, le territoire apporte une valeur ajoutée « verte » et la coopérative met l'innovation au cœur de ses activités en recrutant les compétences nécessaires). C'est sur ce troisième scénario qu'elle travaille depuis lors.

Le territoire comme source de valeur

Après des visites à Fribourg, territoire pionnier en termes d'énergie renouvelable, elle lance un projet mutualisé de construction de sept hectares de toits photovoltaïques sur 190 bâtiments. Les agriculteurs financent à 20 % leur installation, le reste étant emprunté par la coopérative et les *royalties* de la production solaire servant à rembourser l'emprunt. La coopérative reverse un tiers des bénéfices aux fondateurs, met un deuxième tiers en réserve et réinvestit le reste au service du territoire. En 2009, elle lance la construction du premier parc éolien et participatif du Lot. Elle sollicite l'épargne locale et réunit 3,5 millions d'euros. Ces éoliennes sont désormais aussi celles des habitants. Elle travaille sur des projets de méthanisation et reprend la dernière scierie du territoire. Elle crée, avec quatre entreprises, une crèche de vingt berceaux. Une conciergerie solidaire est expérimentée. En 2015 elle crée, avec une dizaine de cofondateurs, Figeacteurs, PTCE (Pôle territorial de coopération économique) associant des entreprises classiques, dont celles de l'aéronautique très dynamiques avant la crise de la Covid. Ce pôle réunit aujourd'hui 80 contributeurs et trois salariés, et les projets s'enchaînent. La coopérative connaît une croissance de 5 % par an et s'inspire du mouvement des entreprises libérées pour casser son organisation afin de favoriser l'innovation.

Une démarche jardinière avec des visées à long terme

La transposition de cette réussite impressionnante ne va pas de soi. Elle est ancrée dans le territoire et ses →

“Il n’y a pas de territoire sans avenir, il n’y a que des territoires sans projet.”

→ réponses ne sont pas transposables telles quelles. Elle s'est aussi développée dans la longue durée. Dominique Olivier, son directeur, quand il est sollicité pour donner ses recettes, a pour habitude de répondre : « Avez-vous trente ans devant vous ? » C'est un cas exemplaire de *démarche jardinière*, que j'oppose à la *démarche de maçon*. Le jardinier se soucie de faire grandir les plantes en les adaptant aux conditions locales et changeantes. Les évolutions dépendent des opportunités qui se présentent et des possibilités de les faire prospérer sur le moment : ici, la création d'une crèche ou d'un autopartage électrique ne pouvait pas être imaginée dix ans plus tôt, voire impensable. Le maçon, lui, aime construire selon des plans définis. L'État aime les maçons qui s'exécutent fidèlement mais il est mal à l'aise avec les jardiniers, sauf... dans un jardin à la française.

Naissance et mûrissement d'une idée folle aux Mureaux

Notre deuxième exemple est très différent. Jean-Marc Sémoulin, fondateur d'une ressourcerie connue aux

“La démarche jardinière s'oppose à la démarche de maçon.”

Mureaux pour sa capacité à remettre en emploi des publics qui en étaient très éloignés, est interpellé par le représentant du département lors d'une réunion de bilan de son action : « Cela ne vous gêne-t-il pas de ne servir à rien ? 30 personnes par an, c'est peu par rapport aux 150 nouveaux chômeurs ! » C'est un électrochoc car il lui est impossible de transformer en usine à insertion l'accompagnement individualisé réservé à une trentaine. Un déclic lui vient plus tard : si des touristes venaient nombreux aux Mureaux, cela créerait de l'emploi...

Le tourisme, aux Mureaux ?

Mais quel tourisme aux Mureaux, ville de toutes les relégations ? L'idée lui vient de s'inspirer du Puy-du-Fou qui a créé son attractivité autour de l'histoire de la Vendée. Les Mureaux sont une ville-monde : on y trouve 100 nationalités d'origine. Comment faire en sorte que les touristes découvrent en un seul voyage toutes les traditions du monde ? Il prend contact avec les habitants et les quartiers pour tester son projet et aller à la recherche d'idées. Il rencontre ainsi de jeunes adeptes du rodéo :



© Basile Crespin

Dominique Olivier, directeur général des Fermes de Figeac.



Entrée d'un des cinq magasins de producteurs des Fermes de Figeac.



Les Fermes de Figeac emploient onze bouchers, qu'elles ont formés.



Le Grill des éleveurs, un collectif d'éleveurs et de salariés des Fermes de Figeac engagés dans la promotion d'une viande locale et de qualité.

« Vous n'allez pas pouvoir continuer votre petit jeu parce que Les Mureaux vont être envahis de touristes ! » Après l'inévitable quart d'heure d'hilarité quand il parle de son projet, l'imagination des jeunes se met en marche : il n'y a aucune raison de venir aux Mureaux... sauf pour goûter les plats des mamans. Jean-Marc Sémoulin découvre alors qu'une application mobile organise des repas chez l'habitant en réglant en ligne (pas besoin d'argent sur soi) et en évaluant l'expérience client. Avec 100 nationalités, on peut faire découvrir les gastronomies et les cultures du monde entier. Un dirigeant de Sodexo est invité à dîner avec des convives parmi lesquels il ne savait pas qu'il y avait d'anciens détenus. Charmé par l'expérience, il la recommande au responsable de la RSE de Renault, qui la conseille au directeur de l'usine proche de Flins qui n'avait jamais traversé Les Mureaux. Ce dernier s'aperçoit au cours du repas qu'il a laissé un ordinateur sur sa banquette mais, à la fin de la soirée, sa voiture et son ordinateur l'attendent, ce qui n'aurait pas été le cas à Paris. Les jeunes veillent à ce que l'expérience chez la maman soit réussie. Le bouche à oreille est lancé.

La fabrique de la fierté

La création du PTCE « Vivre Les Mureaux » (<https://lesmureaux.info>) permet de constituer une équipe d'animation et d'associer des partenaires divers : la ville, la préfecture des Yvelines, le département, Pôle emploi, le Grand Paris, AXA, HEC, etc. Plus de 250 idées sont collectées. Des Mauritaniens, ouvriers chez Renault, sont d'anciens chameliers : ils pourraient proposer des promenades à dos de chameau avec découverte des traditions de la Mauritanie et de sa gastronomie. On pourrait faire des tours d'immeuble les plus hauts murs d'escalade de la région parisienne, sous la responsabilité d'anciens sherpas tibétains qui parleraient de leur pays et feraient goûter leur cuisine. Le plus grand aéroport d'Europe est aux Mureaux. Ses adhérents, pour la plupart des patrons parisiens, ont accepté d'organiser des baptêmes de l'air à 30 euros. Les jeunes en ressortent euphoriques, convaincus que leur ville est belle, et les pilotes délaissent quelques préjugés. Avec l'aide de l'incubateur La Ruche Factory sont accueillis des porteurs de projet, la ville proposant un écosystème de testeurs susceptible de faciliter leur lancement.

Un nouveau vivre-ensemble

Tous les mois, une rencontre fait le point sur les initiatives en cours et des habitants peuvent y présenter un projet en trois minutes. Des Journées du vivre-ensemble réunissent périodiquement 650 personnes pendant dix heures dans une salle des fêtes, y compris des

communautés qui s'ignorent en temps normal : Marocains et Sahraouis, élus de droite et de gauche, imams et prêtres. En trois ans, la ville a suscité plus de 580 articles dans la presse locale et nationale. Jean-Marc Sémoulin précise : « Hier, quand nous voyions des poubelles déborder, nous pestions contre la mairie. Aujourd'hui, nous ramassons les détritus pour donner aux touristes une belle image de la ville. Cette dynamique est contagieuse et le taux d'incivilités a considérablement baissé. BFM Paris nous a consacré un magnifique reportage, relatant un baptême de l'air et un repas chez l'habitant. La journaliste avait les larmes aux yeux : elle s'était découvert une deuxième maman aux Mureaux. » Les projets s'enchaînent et le « jardinier » Jean-Marc Sémoulin les aide à prospérer.

Repenser les relations entre « le haut » et « le bas »

De nombreuses initiatives de ce type germent ainsi, avec une grande diversité selon le contexte et leurs animateurs. Elles ont pourtant besoin de l'aide du « haut », pour des questions de financement ou pour s'affranchir de règles administratives, et aussi d'une reconnaissance pour attirer des talents et des projets. Mais, pour mettre en valeur des singularités, l'État est souvent embarrassé par ses impératifs d'égalité. De leur côté, les médias nationaux hésitent à valoriser de belles histoires : celles-ci ne sont guère reproductibles et ils ne savent pas en tirer les enseignements généraux qu'on aime échanger à Paris. Cela explique d'ailleurs que la presse régionale, friande de succès locaux, soit d'une tonalité plus optimiste que les médias nationaux. Soutenir les entrepreneurs des territoires suppose donc de repenser les relations entre le haut et le bas au sein même de l'État, et de faire en sorte que « Paris » se gargarise moins d'idées générales et de macroéconomie, qui ne permettent pas de bien saisir les innovations qui germent dans les « provinces ». Vaste programme. X

Ressources

- > Michel Berry, « Soutenir la France qui entreprend », *La Jaune et la Rouge* n° 708, octobre 2015 ;
- > Michel Berry, « Fermes de Figeac, un cas de réveil des territoires à méditer », *The conversation* (<https://theconversation.com/fermes-de-figeac-un-cas-de-reveil-des-territoires-a-mediter-109747>) ;
- > Michel Berry, « Un manager de l'extrême à 40 km de Paris, le pari du plein emploi aux Mureaux par le tourisme », *The Conversation* (<https://theconversation.com/un-manager-de-lextreme-a-40-km-de-paris-le-pari-du-plein-emploi-aux-mureaux-par-le-tourisme-103278>) ;
- > Jean-Baptiste Avrillier, « L'État bottom-up », *École de Paris du management*, octobre 2017, <https://www.ecole.org/fr/seance/1254-l-etat-bottom-up>.

À propos des territoires

Les territoires forment une structure gigogne : *commune*, *canton*, *arrondissement*, *département*, *région*, *pays*. Avant de se pencher sur l'étymologie de ces différents noms, concentrons-nous sur celle de *territoire*, qui part visiblement de la terre.

De la terre à la Terre

Le mot *terre* vient du latin *terra*, désignant l'un des quatre éléments de l'Antiquité (feu, air, eau, terre). Il est lié au verbe *torrere* « sécher » (cf. *torride*), lui-même d'une racine indo-européenne **ters-* (cf. l'anglais *thirst* « soif »). Le mot *terra* désignait aussi la terre ferme par opposition à la mer, l'étendue des continents, d'où la Terre. Dans ce même sens, le latin avait aussi *tellus* (cf. les plaques *telluriques*). Le globe terrestre était personnifié par *Tellus*, la déesse Terre des Romains, nommée aussi *Terra Mater*. Malgré les apparences, il n'y a pas de rapport établi entre *tellus* et *terra*, qui sont sans relation avec un autre nom latin *humus* « sol, terre », relié à une racine indo-européenne relative à la terre et à l'homme. En effet, à *humus* se relie le nom *homo*, de l'homme, le terrien par opposition au dieu céleste, celui qui est né de la terre. Ainsi dans la Bible, « Dieu modela l'homme avec la glaise du sol » et le nom même d'*Adam* rappelle l'hébreu *adama* « terre ». L'attachement des humains à leur territoire vient de loin.

De la terre au territoire

Déjà en latin, *terra* a désigné aussi une contrée, habitée par une communauté humaine. Dans ce sens, le latin employait aussi *territorium*, un dérivé un peu inattendu de *terra*. Normalement, le suffixe *-ium* marque un lieu en relation avec une activité : *praetor* « préteur », d'où *praetorium* « prétoire », *auditor* « auditeur », d'où *auditorium*, resté le nom du lieu, et devenu *auditoire* pour l'assistance. Par analogie

sans doute, la finale *-torium* s'est appliquée à *terra*, d'où *territorium*, devenu *territoire* en français, mais aussi **terratorium* en bas latin, puis *terroier* en ancien français, et enfin *terroir*, c'est-à-dire un territoire agricole.

Un autre dérivé de *terra* est *terrenus* « formé de terre », d'où *terrenum*, devenu en français *terrain*. De *terra* viennent les trois appellations *terrain*, *terroir* et *territoire*.

Les noms variés de quelques territoires

La France républicaine n'est plus un royaume mais un *pays*, un nom plus terre à terre : il vient du latin *pagus* « borne fichée en terre », puis « territoire délimité par des bornes », d'où *pagensis* « paysan » devenant *pays*, *paysan*, mais aussi *païen* et *paganisme*. Le *département*, terme simplement issu du latin *partire* « diviser en parties », a remplacé la *province*, du latin *provincia*, nom d'origine obscure mais rapproché par étymologie populaire de *vincere* « vaincre », rappelant que les provinces romaines étaient des territoires conquis. Puis est apparue la *région*, du latin *regio* « direction, droite, frontière » puis « territoire », un mot de la famille de *regere* « diriger », comme *rex*, *regis* « roi ». Ironie de l'étymologie, on retrouve en forçant le trait quelque chose de royal dans *région*, alors que l'*arrondissement* aurait une forme de *rond*, mot dérivé du latin *rota* « roue » et que le *canton*, de l'ancien provençal *canton* « coin », serait un petit coin de campagne.

Épilogue

Rien de commun donc entre *canton*, *arrondissement*, *département*, *région*, *pays*, ni d'ailleurs *commune*, déjà en latin *commune*, de *cum* « ensemble » et *munis* « remplissant son devoir ». La meilleure des étymologies pour un nom de collectivité territoriale. X



PIERRE AVENAS (65)