

SÉMINAIRE DE TRAVAIL

Quelle stratégie pour la cohésion territoriale en France ?

Jeudi 24 mai 2018 de 10h à 16h30

COMPTE RENDU

Organisé avec Toulouse Métropole, ce colloque avait pour objet de débattre des enjeux liés à la cohésion territoriale et d'identifier des leviers d'action pour améliorer les politiques publiques en la matière.

Deux questions majeures ont structuré la journée :

- Les métropoles ont-elles un effet d'entraînement sur le reste du territoire ?
- Face à la disparité des territoires, quels sont les leviers d'action pour améliorer l'accès aux services publics ?

Les échanges avec les participants ont permis de mettre en lumière plusieurs éléments :

- La notion d'interdépendance des territoires est centrale pour construire des politiques territoriales complémentaires, qui s'appuient sur les moteurs des métropoles ;
- Les politiques publiques territoriales font face à des défis complexes : transition écologique, évolution démographique, révolution numérique, évolutions sociétales ;
- L'ingénierie locale est insuffisante et doit s'adapter aux nouveaux besoins ;
- Des solutions ont été discutées, comme généraliser les contrats de réciprocité pour déconcentrer les activités de la métropole vers les territoires, s'appuyer sur la transformation du travail pour développer l'activité, ou encore adapter les services publics en s'interrogeant en premier lieu sur les usages ;
- Il n'existe pas de solution miracle . La cohésion des territoires devra passer par des petits progrès, en tenant compte de la diversité des situations, et en s'appuyant sur la coopération des acteurs.

TABLE RONDE – LA DYNAMIQUE D’EMPLOI DANS LES MÉTROPOLES BÉNÉFICIE-T-ELLE AUX TERRITOIRES AVOISINANTS ?

Animation : Véronique FOUQUE, secrétaire générale, France Stratégie

- **Boris LE HIR**, adjoint au directeur du département économie, France Stratégie
- **Raymond VALL**, sénateur du Gers
- **Christian DESMOULINS**, académicien des technologies
- **Marie-Christine JAILLET**, présidente du Conseil de développement de Toulouse, responsable scientifique du programme POPSU Métropoles

Boris LE HIR a d’abord rappelé le périmètre sur lequel portait l’étude « [Dynamique de l’emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants](#) » (France Stratégie, CGET, novembre 2017). L’objet de l’étude est double :

- identifier si l’évolution de la croissance en emploi s’observe dans toutes les métropoles administratives, et comment elle est géographiquement répartie au sein de l’aire urbaine ;
- comparer le taux de croissance en emploi des zones d’emploi des métropoles avec le taux des zones d’emploi contiguës intrarégionales, et avec celles du reste de la région, pour savoir si cette croissance est « partagée » avec le reste du territoire.

Depuis 2006, les aires urbaines de plus de 500 000 habitants sont les seules catégories de territoires où l’emploi total a progressé. Ces aires urbaines regroupent aujourd’hui 43% de la population, et plus de la moitié de la masse salariale. C’est à partir du début des années 2000 que les aires urbaines de moins de 500 000 habitants ont commencé à décrocher à la baisse du point de vue de la croissance de l’emploi.

Les gains d’agglomération sont connus : effet sur l’offre, avec une concentration des individus et des entreprises qui favorise la diffusion des innovations ainsi que la circulation des personnes sur le marché du travail. Effet sur la demande également, avec une demande locale suffisamment large pour permettre une logique de différenciation des produits. Néanmoins, ces explications sont à nuancer en raison d’un effet de composition (les grandes agglomérations sont spécialisées dans des secteurs d’activité à forte croissance, l’emploi y est plus qualifié et plus productif en moyenne). Il peut également exister des externalités négatives à l’agglomération : effet de congestion, fortes inégalités sociales internes et concentration des populations les plus pauvres et précaires.

Si l’on compare les taux de croissance de l’emploi entre 1999 et 2014 selon le périmètre géographique de chaque aire urbaine métropolitaine, on observe systématiquement une croissance plus forte dans les couronnes des aires urbaines que dans le reste de l’aire urbaine.

Enfin, si l’on compare la croissance de l’emploi dans les zones d’emploi métropolitaines avec la croissance en emploi des zones d’emploi contiguës intrarégionales, on observe quatre types de situation :

- une dynamique partagée entre la zone d’emploi métropolitaine et les zones d’emploi contiguës (Marseille, Lyon, Nantes, Bordeaux) ;
- une dynamique en isolat, où la zone d’emploi de la métropole connaît une croissance supérieure à la moyenne nationale, contrairement aux zones d’emploi contiguës (Rennes, Montpellier, Toulouse, Lille) ;



- une dynamique inversée, où la zone d'emploi de la métropole connaît une croissance inférieure à la moyenne nationale, contrairement aux zones d'emploi contiguës (Grenoble, Strasbourg) ;
- une absence de dynamique au sein de la zone d'emploi métropolitaine et des zones d'emploi contiguës (Rouen, Nice).

Raymond VALL a illustré cette mise en perspective avec l'exemple du Pays Portes de Gascogne. Créé en 2003, ce pays regroupe cinq communautés de communes, ce qui représente 160 communes et 70 000 habitants. Correspondant à un tiers de la superficie du Gers, ce pays est positionné sur deux bassins d'emplois : un tourné vers Toulouse métropole, et un davantage situé dans l'arrière-pays. Ce pays est devenu en 2016 un PETR (pôle d'équilibre territorial et rural).

Raymond VALL a insisté sur l'importance de **formuler un projet de territoire** pour capter une partie de la croissance démographique et économique d'une métropole. Dans l'exemple du PETR des Portes de Gascogne, ce projet est structuré autour de deux axes :

- stimuler l'implantation de nouvelles entreprises en capitalisant sur la proximité avec les zones d'activité dédiées à la sous-traitance aéronautique ;
- capter une partie de la croissance démographique de la métropole en mettant à disposition du foncier constructible à un prix abordable à proximité de la RN 124 (« route de l'A380 ») et en soutenant un maillage de services publics.

Quinze ans après la mise en place de ce projet de territoire, le PETR des Portes de Gascogne a accueilli neuf entreprises de sous-traitance aéronautique sur les onze implantées dans le Gers). Cela représente 1 000 emplois directs et 525 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le Gers a connu une croissance démographique de 10 000 habitants en dix ans, dont 90% a été capté par le territoire des Portes de Gascogne.

En 2017, le PETR a signé un contrat de réciprocité avec la métropole de Toulouse, comportant sept axes : le développement économique, l'agriculture, le tourisme, le développement culturel, la culture scientifique et technique, la mobilité et la transition écologique. En matière de mobilité par exemple, le contrat vise à améliorer les migrations pendulaires entre la métropole et le PETR. Le développement des mobilités est mis en avant par Raymond Vall. La liaison TGV entre Paris et Bordeaux a par exemple rapproché de Bordeaux le nord du PETR, alors que Toulouse ne bénéficie pas d'une telle ligne à grande vitesse vers Paris.

Pour Raymond VALL, le PETR est un outil de mutualisation de projets, de services ou de compétences entre EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), mais également un outil de concertation et de gouvernance locale, ce qui lui permet d'être la bonne échelle pour définir une stratégie d'aménagement et de prospective territoriale.



Christian DESMOULINS a commencé par concéder une erreur : avoir cru que l'on était passé à une économie de la connaissance, comme il est de coutume de penser, alors que selon lui, nous sommes passés à une économie de **l'innovation**. Cette différence implique de réfléchir prioritairement à la manière dont il est possible de favoriser la création d'entreprises, de développer l'innovation, et donc sur la manière d'attirer la matière grise. Cela implique de jouer à la fois sur l'entrepreneuriat, le capital, et la formation.

Christian DESMOULINS a insisté sur deux points : capitaliser sur les secteurs clés de l'économie occitane, et identifier les relais de croissance. Les secteurs de l'aéronautique, de l'agriculture et du tourisme sont clairement identifiés selon lui. Néanmoins, il s'étonne par exemple que les stations de ski pyrénéennes françaises soient moins dynamiques que les stations espagnoles. Concernant les relais de croissance, le numérique a pour lui une place importante.

Dans un second temps, Christian DESMOULINS a présenté plus amplement la stratégie de développement de l'entrepreneuriat mise en place par l'École des mines d'Albi, dont il est l'un des fondateurs. Cette stratégie s'appuie sur un constat : en moyenne, 1 % des étudiants créent une entreprise à l'issue de leur formation, selon une étude menée aux États-Unis. À l'échelle de l'École des mines, cela représente 60 créations d'entreprise. Alors que l'école était à quatre créations d'entreprise à l'issue de la formation en 2016, elle a compté 23 étudiants entrepreneurs en 2018. L'école met donc tout en œuvre pour poursuivre cette croissance, afin de maximiser le nombre de créations d'entreprise : développement d'un tutorat, d'un contrôle et de retours d'expérience réguliers pour s'assurer du succès de la démarche.

Marie-Christine JAILLET s'est élevée **contre une vision qui opposerait métropoles riches et périphérie pauvre**. En effet, les métropoles concentrent certes de l'emploi et des services, mais elles sont également sujettes à de fortes disparités sociales. Marie-Christine JAILLET a développé l'idée d'aller plus loin dans le débat scientifique sur la question de l'effet d'entraînement des métropoles. Le débat entre économistes est encore nécessaire selon elle. D'autres indicateurs pourraient par exemple être utilisés pour objectiver l'effet des métropoles sur l'emploi, notamment des indicateurs portant sur les types d'emplois ou sur les conditions de travail liées à l'effet d'agglomération. On observe une forte concentration de la pauvreté dans les grandes aires urbaines, et la qualité de vie n'y est pas nécessairement meilleure (du fait de la pollution notamment).

S'agissant des **villes moyennes**, Marie-Christine JAILLET constate que **l'appauvrissement des centres-villes** est largement dû au développement des centres commerciaux en périphérie. Par ailleurs, elle plaide pour sortir de l'opposition urbain/rural, et penser les **complémentarités entre zones urbaines et zones rurales** dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut notamment prendre en compte le processus de transformation de l'emploi, le développement du télétravail, qui peut être un outil puissant d'aménagement du territoire.

Enfin, Marie-Christine JAILLET a mis en lumière le rôle du Conseil de développement. Lieu de débat avec la société civile organisée, cette instance peut être une enceinte utile pour faire avancer les réflexions sur ces questions.



TABLE RONDE – QUELLE STRATÉGIE POUR LES SERVICES PUBLICS FACE À LA DISPARITÉ DES TERRITOIRES ?

Animation : **Pierre-Emmanuel REYMUND**, mission « prospective, partenariats, innovations territoriales », Toulouse Métropole

- **Clément DHERBÉCOURT**, chef de projet, France Stratégie
- **Benoît LEMOZIT**, responsable du pôle Égalité d'accès des services aux publics, Commissariat général à l'égalité des territoires
- **Anne-Laure GUILLERME**, cheffe du service de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial, préfecture du Lot

Clément DHERBÉCOURT a présenté les premiers résultats de l'étude qu'il mène avec Flore DESCHARD sur la localisation de l'emploi public (France Stratégie, à paraître en 2018). Ce travail vise trois objectifs :

- disposer d'une mesure globale du nombre d'emplois publics à une échelle géographique fine, détaillée par types de fonctions publiques et par types d'emplois ;
- analyser les écarts selon deux clés territoriales : métropoles/villes moyennes/zones rurales, et Nord-Est/Sud-Ouest ;
- s'interroger sur les critères d'une répartition juste et efficace de l'emploi public dans les années à venir.

L'étude se fonde sur la localisation du lieu de travail de 5,1 millions d'agents publics, par zone d'emploi et par EPCI. Un travail de décomposition de l'emploi a été réalisé, afin de distinguer les types de fonctions publiques, les missions de service public et le périmètre géographique de l'établissement de travail (local, départemental, régional, national). L'étude dénombre 5,1 millions d'emplois publics. Sur ce total, 3,1 millions sont des emplois rendant un service local, et 2 millions correspondent à des services non locaux.

Concernant la répartition de l'emploi public non local, l'étude montre que 50% des emplois de la fonction publique d'État dont le service rendu est national ou régional sont concentrés dans huit zones d'emploi (dont 28% pour la seule zone d'emploi de Paris). Si on observe le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, on constate que les 364 000 emplois publics non locaux sont sans surprise concentrés dans les principales métropoles, là où se situent les universités.

En Occitanie, on note une sur-dotation de l'emploi public non local (4 ETP pour 1 000 habitants, contre 2 pour 1 000 dans les autres régions hors Île-de-France). Ces emplois sont principalement situés dans des établissements du type CNRS, INRA, École nationale de police de Nîmes, Météo-France, etc. Cet emploi public non local est fortement concentré dans les métropoles de la région.

En ce qui concerne la répartition de l'emploi public local, on observe des phénomènes différents. L'emploi public local comprend à la fois les emplois de la fonction publique territoriale et les emplois de la fonction publique d'État correspondant à un service local (enseignants, gendarmes, etc.). La répartition de l'emploi



public local ne semble pas suivre de logique unique. Si on observe bien un gradient Nord-Sud et rural/urbain, notamment dans la répartition de l'emploi public du bloc communal, il ne se vérifie pas partout. L'histoire et les traditions locales ont un impact sur la répartition de l'emploi public local. De manière générale, on constate une plus forte présence de l'emploi public du bloc communal dans les EPCI ayant un fort secteur touristique.

De plus, on observe une corrélation positive entre dépenses de personnel par habitant et dépenses hors personnel par habitant. La faiblesse en emploi public de certains EPCI ne semble donc pas s'expliquer par une plus grande externalisation des services publics. À ce stade, il est difficile de comprendre parfaitement l'existence de tels écarts.

Benoît LEMOZIT a développé la réflexion du CGET sur l'accès aux services publics, face à la transformation des usages et des besoins des citoyens. Il a rappelé l'importance des relations de symbiose entre territoires, afin de mettre les territoires en complémentarité avec la ville.

Il a mis en lumière trois enjeux, qui selon lui transforment aujourd'hui notre rapport aux services publics (la notion de **service au public** est d'ailleurs préférée). Le premier enjeu est celui de la **transition numérique**. C'est aujourd'hui une réalité avec laquelle il faut composer. Le plan Très Haut Débit a pour objectif d'améliorer la couverture réseau d'ici 2022. Néanmoins, aujourd'hui, entre un quart et un tiers des Français ont une problématique d'accès au numérique, qu'elle soit cognitive, financière, liée au manque de réseau, ou encore liée à des facteurs culturels. Cela nécessite un accompagnement humain à l'usage de ces outils, notamment pour les procédures administratives dématérialisées. Loin de substituer l'humain dans la relation de service public, le numérique nous réinterroge sur la proximité spatiale et sociale. Benoît LEMOZIT note que la capacité à avoir des échanges à distance fait émerger le besoin des échanges humains, et les rend encore plus importants si l'on veut améliorer l'efficacité des services aux publics.

Le deuxième enjeu est **écologique**. Benoît LEMOZIT estime que ce sont les collectivités territoriales qui permettront à la France d'atteindre ses propres objectifs en matière de transformation énergétique. L'évolution des services publics doit en tenir compte.

Le troisième enjeu est lié aux **transitions sociétales**, qui font émerger une volonté plus grande des citoyens de participer à l'élaboration des politiques publiques. Il manque aujourd'hui des lieux de gouvernance pour traiter des sujets de mobilité par exemple. Certains lieux sectoriels existent, mais ne permettent que très peu de dialogue entre acteurs de la sphère privée et acteurs de la sphère publique. L'émergence de manifestations de citoyens pour participer aux politiques publiques est pourtant une réalité. Benoît LEMOZIT identifie une aspiration des citoyens à ne plus être exclus des flux. Par le biais des services aux publics, il y a selon lui une piste de réponse importante à apporter sur ce sujet.

Enfin, Benoît LEMOZIT a insisté sur l'importance de changer de méthode, la coopération entre acteurs étant plus naturelle pour les collectivités que pour l'État.



Anne-Laure GUILLERME a clôturé cette table ronde en présentant le dispositif « Carte blanche » dont la préfecture du Lot bénéficie. Initié en décembre 2017, ce dispositif permet à une collectivité du département de déroger à certaines dispositions réglementaires rattachables à l'une des sept matières suivantes : dispositif de soutien en faveur des acteurs économiques, aménagement du territoire, environnement, construction et logement, emploi et activité économique, protection et mise en valeur du patrimoine culturel, activités sportives. L'objectif est de réinventer une offre de services publics et de services aux publics adaptée aux usagers du territoire, en tenant compte de la forte dominante rurale du Lot.

L'expérimentation concerne le bassin de vie de Cahors, et regroupe en plus du Grand Cahors les EPCI suivants : Quercy Blanc, Lalbenque-Limogne et Causse de Labastide-Murat. Elle se déroule jusqu'en juin 2019, date à laquelle un bilan de la démarche sera fait. L'opération est pilotée par la DITP (Direction interministérielle à la transformation publique), avec l'appui d'une équipe de consultants qui accompagne les équipes de la préfecture le temps de l'expérimentation. La municipalité de Cahors a mis à disposition un laboratoire éphémère dans la ville, qui permet aux équipes d'avoir un lieu pour travailler ensemble.

Plusieurs propositions opérationnelles ont déjà été formulées et présentées aux élus. Le but étant qu'ils s'en emparent et qu'elles puissent perdurer une fois que les équipes de la DITP ne seront plus mobilisées sur le projet. Parmi ces solutions, Anne-Laure GUILLERME cite à titre d'exemple :

- la mise en place d'un car des services aux publics ;
- l'identification d'agents polyvalents au sein d'un service mutualisé, afin d'appuyer les acteurs locaux dans la lutte contre le non-recours aux droits ;
- d'un partage de données via les différentes caisses pour éviter aux usagers de devoir refaire sans cesse les démarches administratives ;
- la création d'une vigie connectée avec un tiers de confiance, comme La Poste, pour améliorer la connaissance qu'ont les agents des usagers ;
- la mise en place d'une plateforme de mobilité rurale, sociale et solidaire.

Cette carte blanche a suscité énormément d'attentes selon Anne-Laure GUILLERME, ce qui oblige les services de l'État et les acteurs mobilisés dans la démarche à ne pas décevoir.

