

Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ?

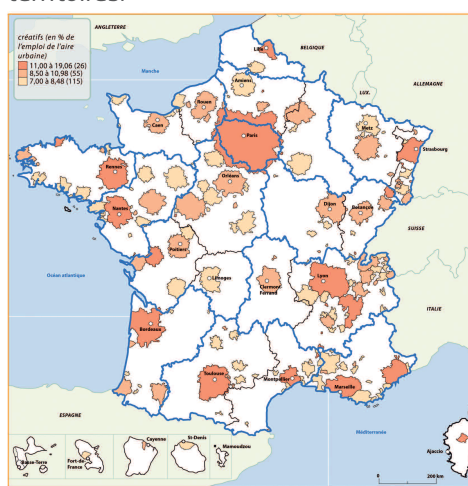
Benoît Lajudie*, avec la collaboration de Gaëlle Hossie**

Les dix régions métropolitaines qui comptent au moins une métropole sur leur territoire concentrent aujourd'hui 67 % de la population, 76 % du PIB, 70 % des pôles de compétitivité et 80 % des laboratoires d'excellence. De plus en plus, dans les économies dont le moteur est l'innovation, la croissance naît dans des métropoles qui favorisent les interactions formelles et informelles entre univers de la recherche, de l'entreprise et de la formation : entre 2000 et 2010, la croissance a ainsi été en moyenne de 1,6 % dans les quatorze grandes métropoles quand elle n'était que de 1,1 % dans l'ensemble de la France.

Cette métropolisation de la croissance interroge l'organisation administrative et politique du territoire : l'enjeu est en effet que les métropoles exploitent à plein leur potentiel de croissance, et en même temps que celle-ci se diffuse vers l'ensemble des territoires. La carte des « classes créatives », denses en ingénieurs, chercheurs, artistes, managers, scientifiques... illustre le potentiel des métropoles. Il ne faudrait pas cependant que celles-ci deviennent des isolats de croissance au sein d'un territoire en difficulté.

Élargir le périmètre des régions, pour que chacune dispose d'une métropole, tout en renforçant leurs compétences - notamment en matière de transports et de développement économique -, renforcer les interactions entre les métropoles et leurs régions, étendre et adapter les infra-

structures, permettre les mobilités et, de manière générale, favoriser la diffusion de la croissance à partir des centres urbains dynamiques constitue une manière d'assurer la prospérité de l'ensemble des territoires.



Source : France Stratégie, d'après Insee, Recensement de population 2010 au lieu de travail

* Département Questions sociales

** Département Développement durable

LES ENJEUX

Quatorze métropoles et grandes agglomérations¹ réalisent la moitié du PIB français (51 %), rassemblent 43 % de l'emploi et déposent 70 % des demandes de brevets alors qu'elles ne comprennent que 39 % de la population. Leur dynamisme économique est fort : alors que le PIB français a progressé de 1,1 % par an de 2000 à 2010, celui de ces métropoles a augmenté de 1,6 % par an sur cette même période².

La réforme territoriale annoncée par le gouvernement répond d'abord à un besoin de clarification des compétences des différents échelons territoriaux et nationaux. Un des enjeux est aussi d'adapter la carte administrative et politique à la nouvelle géographie de la croissance que l'économie de la connaissance modifie sensiblement en concentrant les facteurs de la croissance dans les métropoles. Cette concentration tient au rôle central que joue l'innovation, qui se nourrit des interactions formelles et, de plus en plus, informelles entre les univers de la recherche, de la formation et les entreprises. Ces interactions sont favorisées, voire conditionnées, par la concentration des acteurs de ces univers dans les métropoles, qui deviennent ainsi les principaux moteurs de la croissance.

La géographie économique qui en découle comprend, d'une part, les métropoles et les territoires sous leur influence directe qui produisent la plus grande partie des résultats économiques de la France et, d'autre part, les territoires moins métropolisés, dont le développement économique est moindre.

La contribution des métropoles à la compétitivité économique de la France est essentielle et doit être soutenue, mais la croissance qu'elles impulsent doit bénéficier à l'ensemble du territoire. Il faut pour cela organiser les territoires, leurs institutions et leurs politiques de telle sorte que le développement futur soit inclusif.

C'est l'articulation de la métropole et de la région qui en constitue l'élément central. Les périmètres régionaux doivent être élargis afin que chaque région puisse bénéficier des ressources fournies par une métropole ou une grande agglomération. Le conseil régional doit disposer de compétences renforcées pour piloter des politiques aptes à impulser un développement à l'échelle des nouveaux périmètres auquel les métropoles contribueront pleinement.

LA MÉTROPOLISATION DE LA CROISSANCE ET SES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET TERRITORIALES

La métropolisation est un phénomène ancien, mais qui prend une importance nouvelle avec l'économie de la connaissance. En effet, les « fonctions métropolitaines supérieures³ » que la métropole rassemble en grande quantité, en particulier celles liées à la recherche fondamentale, à la recherche et développement et à la formation supérieure, sont les déterminants majeurs de l'économie fondée sur la connaissance et l'innovation. Le nombre réduit de métropoles dont dispose la France et leur répartition irrégulière sur le territoire contribuent à une inégalité des régions face à la croissance future du système productif.

Le rôle croissant et les mutations de l'innovation amplifient la métropolisation

Facteur central du progrès économique, l'innovation a connu des mutations majeures en passant d'un modèle centralisé à un modèle réparti. En effet, le modèle colbertiste, qui a marqué les Trente Glorieuses, articulait de grands programmes nationaux - fondés sur des innovations de rupture et des produits de haute technologie très sophistiqués - à des entreprises leaders possédant de grands laboratoires de recherche intégrés. Des commandes publiques destinées à lancer les marchés créaient des débouchés à ces innovations, dans un cadre essentiellement national⁴. Ce modèle était cohérent avec l'entreprise taylorienne, qui séparait les tâches de conception et d'exécution, et la centralisation jacobine qui organisait le territoire depuis Paris. Les tâches de recherche, de concep-

1. Paris, Lyon, Toulouse, Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Lille, Montpellier, Rennes, Grenoble, Toulon, Marseille, Nice, Rouen. Les données sont établies au niveau des aires urbaines pour l'année 2010.

2. Source : base de données Métropoles et régions de l'OCDE.

3. Construite de façon empirique par l'Insee (*Insee Première*, n° 300), la grille des fonctions métropolitaines a tout d'abord été composée des onze fonctions suivantes : Art (artistes et emplois supérieurs artistiques, artisans d'art), Banque-Assurance (cadres des banques et des assurances), Commerce (cadres des commerces de gros et interindustriel), Commercial dans l'industrie (ingénieurs et cadres commerciaux, technico-commerciaux dans les établissements industriels), Gestion (cadres de direction, d'administration et de finance des établissements industriels), Information (cadres et emplois supérieurs de l'information), Informatique (ingénieurs et cadres de l'informatique des établissements industriels), Recherche (ingénieurs et cadres techniques de recherche, études ou développement dans les établissements industriels ; chercheurs de la recherche publique, emplois supérieurs des établissements de recherche et d'enseignement supérieur), Services aux entreprises (cadres des services aux entreprises), Télécommunications (ingénieurs et cadres des postes et télécommunications), Transports (ingénieurs et cadres des transports). L'Insee a, par la suite, utilisé des grilles simplifiées de cinq fonctions (*Insee Première*, n° 1278, février 2010).

4. Pour approfondir la mutation, les enjeux et les perspectives de l'industrie, on peut consulter Le Blanc G. (2013), *Les espaces de la dynamique industrielle, processus et scénarios*, in « Territoires 2040 », Datar, p.103.

tion et de direction étaient concentrées à Paris et dans quelques grandes villes, les activités de production étant réparties sur le territoire.

L'économie de la connaissance et la révolution numérique bouleversent ce modèle. Aux grands programmes centralisés succèdent des écosystèmes dans lesquels l'innovation résulte d'interrelations entre la recherche, la formation et l'industrie qui se jouent dans la proximité. Celle-ci est déterminante car elle facilite l'interfaçage et les interactions plus ou moins formalisées, des relations d'affaires classiques aux rencontres informelles favorables à la sérendipité, et augmente les potentialités créatrices de ces nouveaux systèmes productifs. Les écosystèmes de l'innovation ont pris le relais des grands projets colbertistes. Adaptés à la montée en gamme des activités productives et à la compétitivité hors prix des activités économiques, ces écosystèmes concentrent des entreprises, des fournisseurs, des prestataires de services, des formateurs, des chercheurs. Ce mouvement est renforcé par l'essor de l'innovation ouverte. La proximité est devenue un ferment de la créativité et le territoire un acteur direct de l'économie.

« Les métropoles sont ainsi les lieux privilégiés de l'innovation et de sa traduction en activités et en emplois compétitifs et deviennent des forces d'entraînement de l'économie et de la croissance. »

Pierre Veltz résumait ainsi cette problématique nouvelle dans sa contribution au débat régional sur l'avenir du système productif qui a eu lieu, dans le cadre de « Quelle France dans 10 ans ? », à Jouy-en-Josas le 22 novembre 2013 : « Dans le contexte schumpetérien actuel de mutations technologiques accélérées et enchevêtrées, le rôle du territoire change. Il devient (potentiellement) une matrice permettant l'émergence de formes nouvelles de coopération et d'interaction, permettant de tester des trajectoires d'innovation inédites, souvent à l'intersection de secteurs ou de mondes technologiques séparés. Au modèle colbertiste des grands projets finalisés, finalement assez indifférents à leur spatialisation, succèdent des formes plus darwiniennes et expérimentales qui sont grandement facilitées par la proximité. Le rôle des grandes plateformes industrialo-universitaires centrées sur des campus comme Cambridge US, Cambridge UK, Stanford, Technion à Haïfa, etc. témoigne de cette évolution dans le reste du monde. »

Les métropoles possèdent en nombre les éléments constitutifs de ces plateformes qui facilitent les interactions entre acteurs différents (grandes entreprises, PME, TPE, ETI, laboratoires, universités). Elles sont ainsi les lieux privilégiés de l'innovation et de sa traduction en activités et en emplois compétitifs et deviennent des forces d'entraînement de l'économie et de la croissance.

La concentration métropolitaine des déterminants de la croissance est forte en France

Les métropoles françaises dessinent une géographie de la croissance dans laquelle certaines villes possèdent des ressources en grande quantité quand d'autres sont beaucoup moins dotées. Les trois cartes ci-dessous, qui portent sur trois composantes du potentiel de développement des territoires, en sont l'illustration.

LES 71 PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ



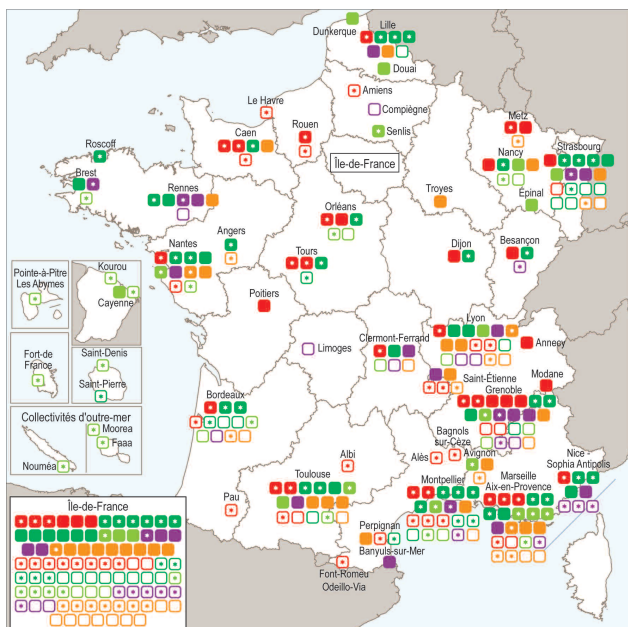
Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

Tout d'abord, celle des 71 pôles de compétitivité mis en place en 2004. Rassemblant, sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation, ces pôles prennent appui sur les structures existantes (tissu industriel, campus, infrastructures collectives, etc.). Leur rôle est d'orienter ces partenariats vers les débouchés économiques et l'emploi pour participer à la structuration des filières industrielles et à la réindustrialisation. Ils accompagnent les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes, depuis la recherche et développement jusqu'à la commercialisation de leurs produits, en s'appuyant sur une gouvernance associant l'État,

les régions et les métropoles. Ils participent ainsi au renforcement des territoires, en cohérence avec les stratégies régionales d'innovation et de développement économique. Ils sont très présents dans les principales villes, même s'ils ne sont pas absents de zones de moindre densité.

Ensuite, la carte des 171 laboratoires d'excellence (Labex) répartis sur 311 sites, créés plus récemment dans le cadre du Programme des investissements d'avenir. Leur finalité est d'augmenter l'excellence et l'originalité scientifique, le transfert des connaissances produites et, par là même, la visibilité internationale de la recherche française, tout en entraînant dans cette dynamique d'autres laboratoires nationaux. Les candidats aux appels à projets lancés en 2010 et 2011 par l'Agence nationale de la recherche pour le compte du Commissariat général à l'investissement (au titre des investissements d'avenir) devaient présenter un projet de recherche de très haute qualité scientifique, associant un projet de formation et un projet de valorisation et de diffusion des résultats aussi bien vers l'industrie que vers les services ou la sphère sociale et culturelle. Ces laboratoires représentent le potentiel actuel et futur de l'innovation et de la croissance. Leur polarisation métropolitaine est forte, comme l'atteste la carte ci-dessous.

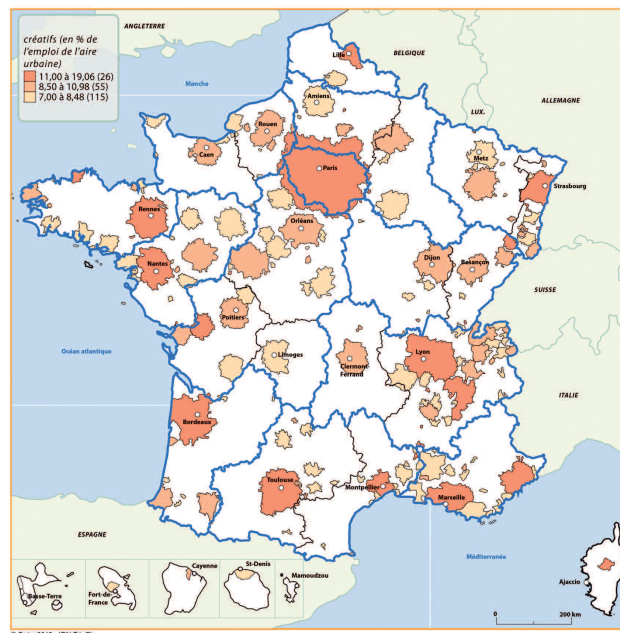
INVESTISSEMENTS D'AVENIR - LABORATOIRES D'EXCELLENCE



Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Commissariat général à l'investissement

Enfin, la répartition des classes créatives⁵. Ces classes sont constituées des individus possédant une profession considérée comme créative : ingénieurs, scientifiques, artistes, managers, architectes, etc. La classe créative est une représentation du capital humain existant qui s'appuie non seulement sur les professions des individus, mais aussi sur leurs capacités créatives. Leur localisation est un indicateur du potentiel de développement des territoires. Les métropoles possèdent les densités les plus élevées de ces classes.

LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES CLASSES CRÉATIVES (EN % DE L'EMPLOI DE L'AIRE URBAINE)



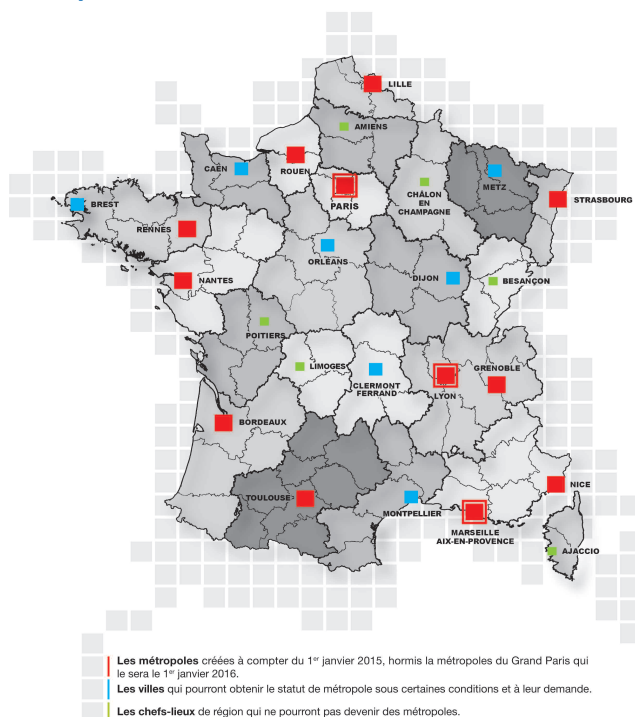
Source : France Stratégie, d'après Insee, Recensement de population 2010 au lieu de travail

La répartition irrégulière des métropoles place les régions en situation d'inégalité

La répartition sur le territoire des composantes du potentiel de croissance observée ci-dessus montre que les métropoles sont, plus que les autres villes, dépositaires de ressources déterminantes pour la croissance économique. Mais ces métropoles, définies par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam), sont réparties d'une manière irrégulière sur le territoire, comme l'illustre la carte ci-après.

5. Florida R., *The Rise of the Creative Class*, 2002. Le concept de « classe créative » a été développé à la suite de deux constats. D'une part, l'innovation est devenue une activité permanente et, d'autre part, la localisation des entreprises est devenue de plus en plus dépendante de celle des connaissances et de la créativité.

LES MÉTROPOLIS ET GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES



Source : Loi Mapam, traitement France Stratégie

LES MÉTROPOLIS DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam) crée la métropole du Grand Paris (Établissement public de coopération intercommunale - EPCI - à statut particulier), la métropole de Lyon (collectivité à statut particulier), la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et définit le statut de la métropole entendue comme la transformation des EPCI à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Outre **Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence**, les métropoles créées à compter du 1^{er} janvier 2015 seront : **Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse**.

La loi dispose également que les EPCI de plus de 400 000 habitants et qui comprennent un chef-lieu de région pourront, à leur demande, obtenir le statut de métropole. **Montpellier** peut devenir une métropole au titre de cette disposition. En outre, les EPCI centres de zones d'emploi de plus de 400 000 habitants, au sein desquelles l'État exerce des fonctions de commandement stratégique et qui jouent un « rôle en matière d'équilibre du territoire national », pourront également, à leur demande, obtenir le statut de métropole. **Brest** et les actuels chefs-lieux de région suivants sont concernés : **Caen/Bayeux, Clermont-Ferrand, Dijon, Metz et Orléans**.

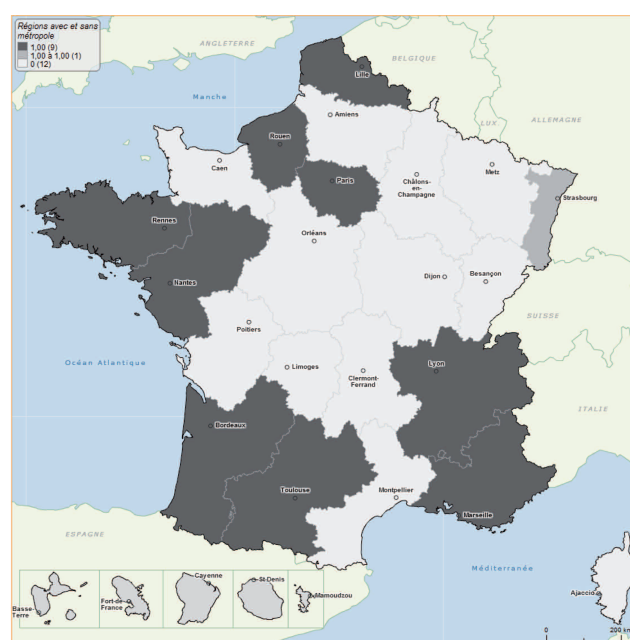
Les actuels chefs-lieux de région qui resteront des communautés d'agglomération sont **Ajaccio, Amiens, Besançon, Châlons-en-Champagne, Limoges, Poitiers** et les chefs-lieux des régions d'outre-mer.

Trois régions comprennent ou pourront comprendre plusieurs métropoles : Bretagne, PACA et Rhône-Alpes.

Ces métropoles se situent dans dix des actuelles régions, les douze autres régions de la France continentale n'en possédant pas. Deux groupes de régions apparaissent ainsi :

- Les 10 régions qui possèdent une ou plusieurs métropoles, qui concentrent :
 - 67 % de la population ;
 - 76 % du PIB français ;
 - 8 des 10 PIB/habitant les plus élevés ;
 - 80 % des classes créatives ;
 - 70 % des pôles de compétitivité ;
 - 80 % des labex.
- Les 12 régions qui ne possèdent pas de métropole, auxquelles qui il reste :
 - 33 % de la population ;
 - 24 % du PIB français ;
 - 20 % des classes créatives ;
 - 30 % des pôles de compétitivité ;
 - 20 % des Labex.

La situation géographique de ces deux groupes de régions est la suivante :



En foncé + Alsace : les régions actuelles dont les chefs-lieux sont des métropoles.
En blanc : les autres régions.

Ces chiffres et cette carte illustrent l'hétérogénéité des régions françaises et leurs inégalités dans l'économie de la connaissance. Relever le défi d'une croissance inclusive nécessite de permettre aux territoires qui ne possèdent pas de métropole de parvenir à bénéficier des métropoles existantes.

Cet enjeu est crucial. En effet, l'action des régions est contrainte par les ressources dont elles disposent sur leur périmètre. Celles que les métropoles développent sont déterminantes pour la compétitivité des entreprises et la croissance du tissu productif. En conséquence, les régions qui ne disposent pas d'une métropole ni des ressources associées subissent un handicap. La création et la croissance d'entreprises fondée sur les innovations des TPE, des PME puis des ETI n'y sont pas autant stimulées que dans les régions dont les écosystèmes d'innovation et de croissance sont riches.

Ainsi, dans une économie où l'innovation et les métropoles jouent un rôle incontournable et croissant, le périmètre actuel des régions n'est plus à l'échelle des défis à relever. Il a été défini en 1960 dans le cadre d'un paradigme économique et territorial aujourd'hui dépassé par celui de l'économie de la connaissance. Dans la configuration régionale actuelle, les politiques territoriales qui exploitent les ressources produites par les métropoles butent sur des limites régionales à la fois trop étroites et inadéquates.

Le nécessaire élargissement des périmètres régionaux

C'est pourquoi il faut élargir le périmètre régional pour le mettre à l'échelle de la géographie de la croissance qui découle de la métropolisation. Chaque région bénéficiera alors d'une ou plusieurs métropoles dont le rayonnement sera renforcé par de nouvelles politiques régionales. L'élargissement des périmètres régionaux va modifier le cadre d'action des acteurs territoriaux et les conduire à prendre en compte en termes synergétiques, afin d'organiser entre eux des complémentarités efficaces, des villes et des territoires auparavant indifférents, voire concurrents, parce qu'appartenant à des régions différentes. Il reviendra au conseil régional d'assurer l'unité stratégique de ces nouveaux espaces. Le choix des territoires à assembler doit se faire en recherchant la plus grande cohérence possible des composantes sectorielles et fonctionnelles,

urbaines et non urbaines, pour que le potentiel de coordination des composantes du nouvel espace soit le plus élevé possible. L'enjeu est que la combinaison de la ou des métropoles, des autres agglomérations, de l'ensemble des villes et des territoires non urbains soit optimale, afin notamment que les territoires des nouvelles régions bénéficient d'un surcroît de croissance.

Deux directions de transformation s'imposent simultanément pour que la métropolisation réalise toutes ses potentialités :

- encourager la concentration dans les métropoles des activités à forte dimension synergétique tout en en faisant les pivots des projets de développement des régions ;
- élargir le périmètre des régions et mettre en œuvre des politiques de rayonnement des métropoles fondées sur les synergies des territoires.

LA MÉTROPOLE ET LA RÉGION SONT DES ACTEURS IMPORTANTS D'UNE CROISSANCE INCLUSIVE

L'élargissement du périmètre des régions est nécessaire pour permettre à chacune d'entre elles de bénéficier des ressources générées par les métropoles. Mais il ne sera pas suffisant en lui-même, car sans politiques publiques destinées à diffuser sur l'ensemble du territoire les effets de la croissance dont les métropoles sont les moteurs, celles-ci tendront à se comporter en isolats soucieux de leur seule prospérité⁶. Une telle évolution constitue un risque pour les territoires non métropolisés. Promouvoir un développement productif qui bénéficie au territoire dans son ensemble nécessite non seulement d'organiser les régions en élargissant leur périmètre pour leur permettre de disposer d'une ou plusieurs métropoles, mais aussi de conduire des politiques publiques de diffusion des ressources métropolitaines sur l'ensemble du territoire.

« L'élargissement du périmètre des régions est nécessaire pour permettre à chacune d'entre elles de bénéficier des ressources générées par les métropoles. »

6. Plusieurs scénarios sont possibles à cet égard, mais le laisser-faire conduirait au développement isolé des métropoles et des grandes agglomérations. Un scénario limite, intitulé « Citadelles », a été élaboré dans les travaux de prospective « Territoires 2040 » pilotés par la Datar. Il décrit « une polarisation extrême des activités productives avec spécialisation par secteur, par produit et géographique autour de grandes entités, marginalisation du tissu de PME ». On pourrait considérer ce scénario comme celui du « fil de l'eau », dans lequel aucune action publique ne viendrait orienter la géographie de la croissance. Voir Le Blanc G., *Les espaces de la dynamique industrielle, processus et scénarios*, op.cit.

Le modèle économique fondé sur les métropoles sera alors une opportunité pour :

- les entreprises, dont l'accès aux services supérieurs fournis par les métropoles permet la montée en gamme, elle-même condition de l'évolution de l'économie vers la concurrence hors prix, la haute valeur ajoutée, les hautes qualifications et la croissance ;
- les territoires, pour lesquels les métropoles, en tant que moteurs de l'innovation et de la croissance, sont des ressources que les politiques appropriées doivent rendre aptes à rayonner sur l'ensemble du territoire. En ce qui concerne les zones qui ne possèdent pas de métropole, la montée en puissance des agglomérations existantes constituera un enjeu stratégique.

L'enjeu de l'articulation de la métropole et des territoires avoisinants

L'enjeu est que les métropoles et les facteurs stratégiques qu'elles détiennent deviennent des ressources pour l'ensemble du territoire. Se pose alors la double question des localisations possibles des activités générées par les écosystèmes métropolitains et de l'accès des activités existantes, où qu'elles se situent, aux ressources de ces écosystèmes. L'expérience montre que de nombreuses activités existantes dans les territoires ou qui viennent s'y implanter sont compétitives dès lors qu'elles parviennent à recourir à l'innovation. Sans être toujours proches des métropoles, elles établissent des liens avec les services qui leur sont nécessaires : centres de recherche, laboratoires, universités et écoles, pôles de compétitivité, etc. En outre, les activités productives présentes dans les territoires non ou faiblement métropolisés, y compris des territoires ruraux, peuvent bénéficier d'écosystèmes adaptés, mis en place dans leur environnement proche : pôles de compétitivité, clusters, grappes d'entreprises, districts industriels, pôles d'excellence.

Si la plupart des fonctions tertiaires supérieures produisent leurs effets dans la seule proximité et procèdent exclusivement de la concentration métropolitaine, d'autres peuvent agir dans des contextes de moindre densité ou à une certaine distance. L'étude des déterminants de la

relocalisation d'activités industrielles en France fournit des enseignements de portée plus large, relatifs aux facteurs d'ancrage territorial des activités d'une part, aux politiques publiques aptes à les cultiver et les renforcer d'autre part⁷. En ce qui concerne les territoires non métropolisés, l'enjeu stratégique est leur connexion avec les zones intenses en services cognitifs (recherche mais aussi design, publicité, etc.), dont les métropoles sont les principaux viviers. En effet, les relocalisations sont souvent proches de telles zones, mais l'important est de permettre aux territoires et aux activités qu'ils portent ou peuvent accueillir de se connecter à ceux qui disposent des ressources.

Cette interconnexion territoriale doit permettre aux services de haut niveau d'agir à distance, aux métropoles de rayonner et de répondre à la question formulée par Pierre Veltz : « La question n'est pas : comment défendre la France non métropolitaine ? Mais : comment faire pour que la France moderne, urbaine et rurale, ne se coupe pas de ceux qui restent sur le bord du chemin, des jeunes sans qualification, des salariés déclassés et sans perspectives dès lors qu'aucun effet d'entraînement ne semble plus relier les secteurs de pointe et les autres, les nanotechnologies grenobloises et La Villeneuve, Saclay et Saint-Dizier ?⁸ »

Les effets d'entraînement se jouent à plusieurs échelles de territoire. Les clés des stratégies territoriales inclusives sont les interrelations, les synergies et les réseaux, des territoires comme des entreprises. Dans l'organisation territoriale interconnectée qui s'impose, les métropoles ont une fonction de **tête de réseau**. La croissance de l'ensemble des territoires dépendra ainsi *simultanément* de la puissance des métropoles et de la qualité des réseaux territoriaux.

L'enjeu de l'articulation de la région et de la métropole

Avec l'acte III de la décentralisation, les régions et les métropoles disposeront, ensemble, des moyens de promouvoir une économie d'innovation apte à construire un avenir aux activités existantes et à créer les activités futures, en liaison avec leurs partenaires industriels,

7. Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (Pipame), Datar, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) (2013), *Relocalisation d'activités industrielles en France*, synthèse p. 20, décembre. Les travaux de cette étude ont été réalisés par le groupe Alpha et l'université de Paris-Dauphine.

8. Veltz P., *Les Echos*, 27 décembre 2013, *op. cit.*

sociaux, scientifiques, universitaires et les collectivités territoriales réorganisées à une échelle intercommunale.

Ces deux collectivités sont complémentaires territoriale-ment et fonctionnellement. Le cadre territorial et les com-pétences de la métropole lui permettent, en liaison avec le conseil régional, de développer les fonctions métropoli-taines supérieures nécessaires à la dynamique de l'innova-tion. En particulier, la réussite des écosystèmes de l'innova-tion fondés sur l'articulation des universités, des grandes écoles, des organismes de recherche et des entre-prises est largement conditionnée par l'engagement des métropoles dans leur réalisation et la qualité de la gouver-nance qu'elles mettent en œuvre.

La région dispose des compétences et des leviers relatifs au développement économique dans son ensemble : financement des entreprises, renforcement du capital humain, organisation du territoire, innovation, internatio-nalisation de l'économie, etc. Ces compétences contri-buent à la réussite des écosystèmes présents dans les métropoles et les grandes villes, mais le conseil régional a également la responsabilité du soutien et de la coordina-tion du développement dans l'ensemble de la région.

Son action passe par la diffusion des ressources métropo-litaines sur l'ensemble du territoire dans le cadre de stra-tégies régionales d'innovation repensées et adaptées. Elle passe également par la promotion d'écosystèmes plus modestes, adaptés aux différentes échelles territoriales, dans le cadre de réseaux de villes et de territoires. La connexion aux services de pointe des activités et des éco-systèmes existants sur les territoires constitue un axe de politique régionale, de même que le pilotage régional des agences et réseaux d'innovation ainsi que, plus générale-ment, des structures de développement local.

L'écosystème métropolitain lui-même, constitué des fonc-tions supérieures de l'économie de la connaissance, mérite d'être travaillé dans le cadre des politiques régionales. D'une part pour faire évoluer en permanence les écosys-tèmes vers davantage de puissance et de cohérence. En effet, les métropoles dont dispose la France ne sont pas toutes au maximum de leurs capacités et peuvent pro-gresser, notamment dans la complémentarité des fonc-tions de recherche, de formation et des activités écono-miques associées. D'autre part pour diffuser ce modèle et,

en quelque sorte, métropoliser des villes grandes et moyennes afin d'augmenter le potentiel de croissance de l'ensemble des territoires en s'inspirant du modèle de la métropole distribuée, ou métropole en réseau.

Des orientations stratégiques au service du développement équilibré du territoire

Les trois axes ci-dessous sont susceptibles d'illustrer les éléments de structuration des politiques territoriales adaptées à la métropolisation et à l'économie de la connaissance.

Axe 1 : Élargir le périmètre et renforcer les compétences du niveau régional en intégrant la métropolisation.

Le rôle du conseil régional comme chef de file du dévelop-pement économique et responsable de la cohérence stra-tégique doit être soutenu et renforcé. La métropolisation modifie le cadre et le système d'action en vigueur depuis 1982. Leur adaptation à l'économie de la connaissance est nécessaire.

• Levier 1 : Élargir le périmètre de la région

La polarisation de l'espace autour des métropoles néces-site d'agrandir le périmètre des régions et de répartir les métropoles entre les grandes régions nouvelles, de sorte que les politiques régionales puissent assurer la contribu-tion des métropoles au développement de l'ensemble du territoire régional.

En ce qui concerne la région Île-de-France et la métropole du Grand Paris, l'importance de la couverture territoriale de l'aire urbaine de Paris (qui couvre 98,8 % des com-munes d'Île-de-France et 99,8 % de sa population)⁹ implique de mettre fin à la dualité métropole-région, éven-tuellement pour envisager à l'échelle régionale actuelle la constitution d'une collectivité territoriale à statut particulier.

• Levier 2 : Renforcer les compétences du conseil régional

Afin de donner aux territoires les meilleures chances de se développer dans le contexte très concurrentiel de la mon-dialisation, les compétences du conseil régional doivent être renforcées dans l'ensemble des domaines qui contri-buent au développement. Il revient à la région, à la métro-

9. Source : *Zonage en aires urbaines 2010 : le centre se densifie, le périurbain s'étend*, Insee Île-de-France, octobre 2011.

pole et à l'ensemble des territoires d'œuvrer de façon coordonnée. Leurs politiques donneront corps à la perspective globale tracée par les schémas prescriptifs dont la région sera le maître d'ouvrage, en particulier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, afin de construire des écosystèmes territoriaux cohérents et efficaces.

Axe 2 : Soutenir le développement des métropoles en interaction avec les régions

La métropolisation est un facteur de développement déterminant dont il s'agit de soutenir et d'amplifier le rayonnement tout en luttant contre les effets urbanistiques négatifs qui peuvent freiner la réalisation de leur potentiel.

• Levier 1 : Développer les écosystèmes d'innovation et les fonctions supérieures¹⁰ des métropoles et des grandes agglomérations

Les écosystèmes d'innovation qui se développent au sein des métropoles réunissent des composantes scientifiques, industrielles et de formation. Leur efficacité dépend du niveau et de la complémentarité de ces composantes. Or, ils présentent, dans les villes françaises, des degrés de cohérence variés. Il y a lieu de renforcer celles de leurs composantes qui le nécessitent afin que leurs ressources scientifiques, de formation et industrielles soient en phase entre elles, ainsi qu'avec les fonctions tertiaires supérieures qui les entourent et contribuent à leur efficacité.

Hors des métropoles, de nombreuses villes possèdent des écosystèmes d'innovation certes modestes, mais dont il faut soutenir la croissance et qu'il faut connecter à ceux des autres villes et métropoles afin de réaliser une métropole distribuée sur l'ensemble du nouvel espace régional.

• Levier 2 : Développer les interactions entre la métropole et la région pour assurer le rayonnement de la métropole

Sur le plan institutionnel, la coopération du conseil régional et de la métropole est la condition *sine qua non* du développement économique. Sur le plan territorial, elle est la condition de son inclusivité car elle seule permet au territoire d'être pris en compte dans son entièreté. Les deux collectivités doivent donc travailler ensemble et avec tous

les acteurs régionaux au développement productif du territoire.

• Levier 3 : Maîtriser la croissance urbanistique de la métropole

Une croissance non maîtrisée des métropoles et des plus grandes villes risque de limiter leur potentiel socioéconomique et de générer des effets contreproductifs. Il y a lieu de combattre les rigidités freinant le développement de l'activité économique au sein des métropoles et qui concernent le marché foncier, le marché du travail, le cadre normatif des entreprises (dans le cadre des marges de manœuvre réglementaires dont dispose le conseil régional). Il faut également minimiser les externalités négatives issues de la concentration des activités humaines d'un point de vue environnemental : congestion, pollution notamment.

Axe 3 : Assurer le développement des territoires éloignés des métropoles

Tous les territoires ne bénéficient pas de facteurs de développement socioéconomiques équivalents, compte tenu notamment de leurs particularités géographiques et structurelles (zones d'ancienne industrie, zones rurales peu denses au sein desquelles se fragilisent certaines populations – personnes âgées, ménages pauvres). Chacun doit trouver un développement adapté à ses spécificités.

• Levier 1 : Accroître et exploiter les ressources propres aux territoires

Exploiter le potentiel de ressources stratégiques de chaque territoire. Ce développement pourra prendre la forme de la valorisation de ressources existantes (industries, services, agriculture, forêt, etc.), mais aussi de ressources potentielles en phase avec les modes de vie des sociétés développées (tourisme, culture, loisirs), à l'instar de stratégies territoriales telles que le Louvre-Lens, Pompidou-Metz, etc. Le développement de l'attractivité résidentielle relève de cette démarche.

• Levier 2 : Diffuser les ressources stratégiques sur tous les territoires

Les territoires éloignés des métropoles, urbanisés à différentes échelles ou ruraux sont aptes à posséder des activités productives compétitives dès lors qu'elles sont

10. Voir la première partie, note de bas de page 3.

connectées aux services nécessaires. Outre la diffusion de ces ressources par les organismes régionaux (agences de développement, d'innovation, etc.), l'implantation de structures d'interface entreprises-innovation-formation telles que les grappes d'entreprises, pôles de compétitivité, pôles d'excellence, clusters, etc. permettra aux entreprises de se rapprocher, fonctionnellement, des ressources présentes dans les villes.

Car il est possible d'organiser des écosystèmes à toutes les échelles territoriales, qui peuvent être modestes mais qui, s'ils sont cohérents et répondent à des volontés fortes au niveau local, sont efficaces.

• **Levier 3 : Encourager la mobilité vers l'emploi des résidents des territoires les plus vulnérables**

Les inégalités de développement des territoires et l'absence dans certaines régions de perspectives locales en termes d'emploi, d'éducation, de services publics et privés peuvent conduire certains habitants à envisager de s'installer dans des territoires qui leur offriront des conditions de vie meilleures. L'aspiration à la mobilité étant souvent contrecarrée par des facteurs tels que la propriété et la fiscalité du logement, dont la valeur disparaît lorsque la situation économique se dégrade, des politiques de soutien à la mobilité seront nécessaires.

CONCLUSION

L'économie de la connaissance bouleverse les relations entre l'économie et le territoire sous l'effet des mutations de l'innovation, car celle-ci est de plus en plus le produit d'interactions, dans la proximité, entre la recherche, la formation et l'industrie. En outre, elle est devenue le déterminant majeur de la compétitivité des entreprises. C'est parce que les métropoles possèdent des ressources scientifiques, économiques et de formation abondantes et de haut niveau qu'elles permettent ces interactions et sont devenues les moteurs de la croissance du système productif. Il faut donc soutenir et renforcer leur développement, mais en veillant d'une part à ce qu'elles ne se constituent pas en isolats ignorants des territoires alentour, d'autre part à ce que les facteurs de croissance présents hors des métropoles se développent également. C'est pourquoi il est souhaitable que chaque région puisse bénéficier de la présence d'une ou plusieurs métropoles sur son territoire afin de profiter de leur dynamisme. Il faut pour cela que le périmètre des régions soit élargi. Il faut également que la région et la métropole travaillent ensemble, car c'est de leur articulation et des stratégies qu'elles mettront en œuvre de façon coordonnée que dépendra l'efficacité économique des politiques territoriales.

Mots clés : métropole ; région ; territoire ; innovation ; écosystèmes.



BIBLIOGRAPHIE

Blanc C. (2004), *Pour un écosystème de la croissance*, rapport au Premier ministre.

Cooke P. et Huggins R. (2003), *High technology clustering in Cambridge*.

Datar (2012), *Géographie de l'innovation en Europe*, La Documentation française, avril.

Datar (2013), *Territoires et innovation*, La Documentation française, juin.

Davezies L. (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, janvier.

Davezies, L. (2012), *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil.

Demazière C. (2005), « Le développement économique local », in *Les collectivités territoriales en France*, La Documentation Française, coll. « Les Notices ».

Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*.

Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, novembre.

Hecquet V. (2011), *Géographie des emplois en France de 1975 à 2006 : tertiarisation et nouveaux clivages préserve la singularité francilienne*, colloque interdisciplinaire « Territoires, emploi et politiques publiques », Metz, 24 juin.

Hecquet V. (2013), « Emploi et territoires en France de 1975 à 2009 : tertiarisation et rétrécissement de la sphère productive », *Économie et statistique*, n° 462-463.

Insee Première, n° 1278, « Répartition géographique des emplois », février 2010.

Insee Première, n° 1295, « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », mai 2010.

Insee Première, n° 1478, « Les métiers et leurs territoires », décembre 2013.

Institut de l'entreprise, *Pôles de compétitivité : transformer l'essai*, novembre 2012.

Institut de l'entreprise, *Entreprises et territoires : pour en finir avec l'ignorance mutuelle*, octobre 2013.

Kurt Salmon, France Industrie & Emploi (2014), *Créations et destructions d'emplois en 2013 en France*, mai.

Le Blanc G. (2013), *Les espaces de la dynamique industrielle, processus et scénarios*, in « Territoires 2040 », Datar.

Levratto N. et Carré D. (2013), *Les déterminants territoriaux de la croissance des entreprises. Une analyse sur les établissements pérennes des zones d'emploi métropolitaines entre 2002 et 2009*, étude Economix (UMR 7166 CNRS - Université de Paris X) pour la CDC (Institut CDC pour la recherche) et l'ADCF, juin.

Madiès T. et Prager J.-C. (2008), *Innovation et compétitivité des régions*, Conseil d'Analyse économique.

Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional*, Les presses de Sciences Po.

Pipame, Datar, DGCIS (2013), *Relocalisation d'activités industrielles en France*, décembre.

Porter M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press.

Prager J.-C. et Thisse J.-F. (2009), *Les enjeux géographiques du développement économique*, AFD, juin.

Storper M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press.

Trouvé P. (2008), « Les PME "ordinaires", grandes absentes des pôles de compétitivité », *Le Monde*, 15 octobre 2008.

Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.

Veltz P. (2008), *La grande transition. La France dans le monde qui vient*, Le Seuil, mars.

Veltz P. (2013), *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*, L'Aube, septembre.

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

*Quelle France dans 10 ans ? L'exercice, dès son origine en août 2013, aura été jalonné de parutions diverses que le lecteur trouvera sur <http://www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/> Parmi celles-ci, une série de travaux où les membres des cinq chantiers thématiques qui ont structuré cette réflexion détaillent et présentent un ou des aspects particuliers de la démarche et des résultats qui n'auraient pas trouvé place dans les autres supports. Ces contributions, parfois techniques, développent chacune un aspect particulier des questions abordées dans le rapport final *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie* publié chez Fayard.*

La note d'analyse « Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ? » de France Stratégie est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général.

Les opinions qui sont exprimées dans la *Note d'analyse* engagent leurs auteurs.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directrice de la rédaction :
Selma Mahfouz,
commissaire générale adjointe

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Maquettiste :
Françoise Causse

Impression :
Commissariat général
à la stratégie et à la prospective

Dépôt légal :
juillet 2014 - N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
responsable du service
Édition-Communication
01 42 75 61 37
jean-michelroulle@strategie.gouv.fr



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est une institution rattachée au Premier ministre. Organisme de concertation et de réflexion, son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; évaluer les politiques publiques ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.