

## Peut-on gouverner l'économie d'un territoire ?

> par **Frédéric Gilli** \*

*\* Économiste et géographe, chercheur à Sciences Po Paris – directeur associé Campana-Eleb-Sablic*

*L'objectif d'une meilleure gouvernabilité de l'économie, c'est la réconciliation de l'économie, du social et du territoire, estime en substance l'auteur. Le territoire subit les lois de l'économie, dans une relation asymétrique plutôt défavorable. Mais il est aussi le lieu d'une économie d'agglomération particulière qui peut espérer tirer son épingle du jeu dans un contexte de recherche de compétitivité et d'innovation.*

La mondialisation des échanges et le recours massif à la sous-traitance ont des conséquences directes sur les territoires : ne maîtrisant plus que des éléments partiels de chaînes de valeur contrôlées et intégrées par des groupes organisés à l'échelle de la planète, les acteurs locaux n'ont plus de pouvoir industriel. Quand l'ensemble du système productif était installé localement, quand un territoire disposait de tous les métiers nécessaires à l'élaboration et la fabrication d'un produit, il était possible d'identifier et d'investir dans la modernisation de segments précis. Ne possédant plus certains savoir-faire critiques, de nombreux territoires n'ont plus toutes les ressources pour mener une politique économique de moyen terme. Les collectivités n'auraient ainsi acquis des compétences supplémentaires que pour constater que ces compétences seraient incapables de peser sur la vie économique de leur territoire.

### **La puissance publique, actrice de l'économie locale**

En France, les dépenses des collectivités locales représentent à elles seules près de 10 % du produit intérieur brut. Il faut y ajouter une part des dépenses publiques réalisées par l'Etat, qui sont elles aussi localisées, et les effets territoriaux massifs de la redistribution nationale pointés par Laurent Davezies /1 : la puissance publique est un acteur majeur de l'économie locale. Les deux tiers des dépenses des collectivités locales sont des dépenses de fonctionnement : elles engendrent des emplois et une économie directement liés à la commande publique, auxquels il faut ajouter les emplois « présentiels » induits. Ces activités offrent les marges de manœuvre propres à toute gestion d'entreprise ou d'institution. L'amélioration des services (suivi individualisé des formations, des demandeurs d'emplois, des personnes en insertion), leur externalisation, sont en effet des choix politiques qui engagent l'économie locale.

Il existe aussi un rôle stratégique : 70 % de l'investissement public est effectué par les collectivités locales. Cela conditionne beaucoup de réalisations privées, que cela passe par le choix des opérateurs (*small business act* privilégiant les petites entreprises locales), l'adoption de labels (modes de construction, matériaux, filières, etc.) ou par un rôle spécifique d'investisseur clef.

Acteurs de taille significative, les collectivités peuvent synchroniser les choix d'autres acteurs économiques qui se calent sur le rythme et les orientations engagés par les grands opérateurs, en l'occurrence publics. L'enthousiasme soulevé par la mobilisation de 32 milliards d'euros sur dix ans en faveur des transports franciliens

en témoigne : sur ces dix années, ce plan ne représente que 0,6 % du PIB régional, mais il engage l'ensemble de l'économie francilienne. Une petite impulsion à l'échelle de l'économie locale peut donc avoir des effets en chaîne structurants sur les 99,4% restants.

Enfin, l'ensemble des activités dans laquelle est impliquée la sphère publique (logement, eau, énergie, transports, déchets, etc.) est soumis à une modification radicale de son économie, du fait des façons différentes de consommer, de vivre ou d'occuper l'espace. La commande publique a par conséquent un rôle-clef pour structurer ces secteurs d'activité qui émergent.

### **Les territoires au cœur de l'économie contemporaine**

Le territoire est le lieu où se forment des économies d'agglomération de deux types. Les économies de localisation résultent du regroupement au même endroit d'entreprises du même secteur d'activité : elles vont pouvoir partager leurs expériences sur les marchés, la main d'œuvre, les fournisseurs, les sous-traitants, les réseaux commerciaux et les clients, et ainsi baisser leurs coûts tout en améliorant leurs marges. Les économies d'urbanisation résultent des effets de proximités et de fertilisation entre secteurs d'activité qui rendent les innovations plus probables et permettent davantage de créations d'entreprises. Ces économies se combinent bien sûr différemment dans chaque territoire et chaque continent.

De cette approche différenciée des types de territoires découlent les deux fondamentaux de toute politique économique locale. D'une part, l'organisation du marché du travail et le rapport à la main d'œuvre sont importants : la mise en place d'une politique volontariste de suivi et d'accompagnement des chômeurs, de repérage des métiers et de requalification des personnes en situation d'insertion a des effets sur la réduction du taux de chômage, mais aussi sur la capacité de croissance des entreprises locales. Quant à la politique industrielle, elle permet d'améliorer la capacité des territoires à se vendre auprès d'investisseurs. Cantonner la politique de développement local au seul marketing est réducteur. Cela occulte le fait que la richesse économique d'un territoire tient autant, sinon plus, à sa capacité à mobiliser ses propres ressources (entreprises, habitants, associations...) qu'à attirer des investisseurs extérieurs. Il existe un enjeu pour les territoires à renforcer la capacité des acteurs locaux à trouver de nouveaux projets, défricher de nouveaux marchés, créer de nouvelles entreprises et consolider les emplois et savoir-faire locaux.

### **Marketing territorial et développement local**

L'innovation est le fruit de hasards, rencontres ou découvertes que l'on a su valoriser. Elle suppose une confiance suffisante entre les acteurs pour leur donner la capacité à se projeter et à entreprendre ensemble. Ainsi, il est déterminant que les rencontres « au hasard » soient effectives et pas seulement possibles. Il faut donc en créer les conditions dans le territoire, par un travail fin sur les conditions de cohabitation et d'échange des acteurs locaux. En outre, l'innovation étant par nature nouvelle vis-à-vis de l'existant, elle doit être tolérée. Il faut créer la curiosité et les conditions d'appropriation de ces idées neuves pour les entreprises, les actifs ou les consommateurs présents sur le territoire.

Les territoires constituent l'un des vecteurs pour contrer la crise de confiance que traversent la société et l'économie française. Ils sont l'un des lieux où émergent les innovations pragmatiques, directement inspirées des besoins du marché. Les innovations technologiques ou sociales y rencontrent les besoins et usages dont découle la définition des produits et des marchés. Le rapport au territoire et à ses

habitants étant un élément déterminant de la dynamique d'innovation, la relation entre projets économiques et urbains devient dès lors décisive dans le projet de développement économique du territoire. La capacité du territoire à nourrir le débat démocratique – puisque le projet urbain intègre le projet économique et qu'ils se nourrissent mutuellement – alimente d'autant le potentiel d'innovation sociale. Avant même de définir un projet de développement économique, l'important est de mobiliser le territoire dans toutes ses dimensions.

### **Du projet au processus, les territoires de l'économie**

L'obsolescence des produits étant de plus en plus rapide, il est essentiel d'innover sur un portefeuille de produits. Là encore, le territoire possède des atouts. D'une part, maintenir en parallèle la recherche sur plusieurs générations de produit suppose une politique active en matière de formation et de marché du travail. D'autre part, tisser un lien fort entre les entreprises et l'économie locale (entre artisans et population) permet d'activer des circuits courts efficaces. Tester les offres et nourrir un projet de retours d'information sur la façon dont le marché s'approprie ou critique les produits, sont des étapes fondamentales au développement d'une offre innovante. Le recours à une chaîne locale incluant les distributeurs, les installateurs et les consommateurs offre au producteur une analyse qualitative fine de la façon dont son produit s'insère dans le marché.

Pour valoriser au maximum le potentiel du territoire, il faut tirer parti de la diversité des situations géopolitiques, économiques, humaines et urbaines locales : ce sont autant de contextes et de situations de marché différents. Cela n'exclut pas d'aller chercher ailleurs des compétences essentielles qui ont été identifiées et seraient absentes localement. Encore faut-il suffisamment maîtriser la chaîne de valeur dans le territoire pour parvenir à identifier ce qui manque et intéresser ces ressources-clefs à s'investir localement.

Il y a un véritable intérêt stratégique à sauvegarder des savoir-faire et emplois « stratégiques » (qui ne se limitent pas aux seuls cadres des services avancés) ou des entreprises « locales » : la préservation et la mobilisation d'un maximum de métiers permettent aux PMI du territoire de mutualiser leur accès à des savoir-faire complémentaires. Elles sont moins dépendantes des carnets de commande des grands groupes nationaux ou mondiaux, et moins exposées à des revirements stratégiques sur lesquels elles n'ont pas de prise.

Le développement économique local est ainsi un processus plutôt que la somme de projets. L'ancrage des entreprises créées est aussi important que leur création. Le territoire doit être mobilisé, et les habitudes et méthodes de travail qui ont fonctionné dans un territoire pour une filière doivent être partagées et déclinées sur de nouveaux cycles de produits ou de nouvelles filières. Cela demande un espace où accumuler le capital social (métiers, savoir-faire, méthodologies) comme le capital économique construit dans le territoire.

### **Mobiliser les richesses locales : outils et leviers**

Le rôle des marchés locaux du travail a déjà été souligné. Une modification de l'organisation des services décentralisés est nécessaire, car un suivi individualisé et proactif des personnes et des métiers suppose une mobilisation différenciée des services emploi, formation, insertion, autour de problématiques ciblées à chaque fois localement (un métier particulier, une filière, une spécificité sociale). Cela suppose également un lien très fort avec le projet urbain dans son ensemble. Le risque est que projets économiques et projet urbain cohabitent sans passerelles : ce sont *a minima*

des richesses et des échanges perdus. Cela se traduit aussi souvent par un conflit d'usage entre la destination résidentielle et la destination productive du foncier ou des investissements publics. Il est donc fondamental d'inscrire le processus de développement économique dans un récit de la transformation urbaine qui soit partagé par les habitants, les entreprises et les salariés.

Au-delà de leurs domaines de compétence ou de leur capacité à (ne plus) prélever la taxe professionnelle, le rôle et l'intérêt des élus locaux est d'œuvrer à l'appropriation des enjeux économiques par le citoyen. C'est aussi reconnaître que l'économie est une question éminemment démocratique. Les leviers politiques existent : qu'il s'agisse de réguler les marchés du travail, de discuter de la localisation des investissements stratégiques ou de mobiliser activement le tissu économique avec la population, les territoires sont encore et toujours au cœur de l'économie.

NOTE :

1/ Lire notamment *La République et ses territoires ; la circulation invisible des richesses*, Paris, Le Seuil (coll. La République des Idées), 2008.