



**OPCONSEIL**  
ANALYSTE TERRITORIAL

# LE FONCTIONNEMENT SOCIO- ECONOMIQUE DES COMMUNAUTES DE LA REGION GRAND EST

## Synthèse



**Votre contact :** Olivier Portier 

*Péniche Joeta  
26 Quai Georges Gorse  
92 100 Boulogne Billancourt*

**Tel :** 09 67 31 78 65

**Mob :** 06 63 19 06 79

**Mail :** [olivier.portier@opconsultant.com](mailto:olivier.portier@opconsultant.com)

**Novembre 2017**

# Pour une refondation de nos politiques publiques de développement territorial

L'analyse approfondie et combinée du fonctionnement socio-économique, de la dynamique économique et du niveau de cohésion sociale des communautés de la région Grand Est nous a permis d'identifier cinq phénomènes majeurs qui appellent clairement à repenser les fondements des politiques publiques de développement territorial.

## L'exceptionnelle diversité et complexité du fonctionnement socio-économique des communautés

Le plus éloquent tout d'abord, et sans doute le plus lourd de sens, demeure l'extrême diversité et complexité fonctionnelles des communautés qui, si elles n'apparaissent pas comme des phénomènes nouveaux, n'en demeurent pas moins absolument saisissantes à la lecture du grand nombre de modèles de développement qui caractérisent le fonctionnement socio-économique de leur territoire. Face à cela, toute tentative d'explication systématique de leur trajectoire de développement semble devenue illusoire. Car si parfois des tendances de fond se dessinent, les exceptions semblent en passe de supplanter la règle tant les déterminants de leur comportement répondent à une multitude de facteurs. Et tend à rendre caduque l'idée suivant laquelle il existe encore des recettes « toutes faites », une alternative généralisable, pour favoriser le développement des communautés, les sortir de la crise ou les en préserver. Cette exceptionnelle diversité et complexité fonctionnelles renvoient évidemment à des enjeux eux aussi extrêmement différenciés pour l'acteur public et plaident clairement pour **un déploiement véritablement sur mesure des politiques publiques locales** dans un environnement où le conseil régional et chaque communauté devront accepter que ce qui est bon ou efficace pour l'une ne le sera pas nécessairement pour l'autre. Dans cette optique, il apparaît indispensable de bâtir une grille d'intervention qui tienne réellement compte de cette diversité et des enjeux spécifiques qu'elle recèle. Pour y parvenir, **il sera impératif d'impulser, de manière liminaire, un profond changement de représentation de la « mécanique territoriale » en privilégiant une grille de lecture des territoires beaucoup plus centrée sur les logiques de flux et non plus exclusivement sur les logiques de stocks**. Ce préalable sera une condition nécessaire, mais évidemment non suffisante, pour procéder à une véritable refondation des politiques de développement territorial.

## Des dynamiques économiques et sociales non corrélées à la taille des communautés

Le second, dont les conséquences viennent amplifier la précédente, se traduit par **l'absence de relation entre la taille des communautés et leur dynamique de développement économique ou social**. En région Grand Est, comme ailleurs, ce ne sont pas les grands territoires urbains, les métropoles, qui se portent nécessairement le mieux et les plus petits d'entre eux qui vont nécessairement les plus mal... L'approche par strate de taille est à cet égard nous l'avons dit assez trompeuse et il ne faut pas s'y laisser enfermer bien qu'elle soit intéressante. Cette

observation appelle, dans le prolongement de la première, à totalement **repenser les catégories suivant lesquelles nous construisons nos politiques publiques territoriales**. Politiques à destination des territoires ruraux, des villes moyennes, des centres bourgs... marquent une inscription de l'intervention publique dans des cadres qui sont le plus souvent devenus obsolètes. Qu'y a-t-il de véritablement commun aujourd'hui entre une communauté rurale au modèle de développement « Touristique » en plein boom économique et disposant d'une situation sociale avantageuse et une autre marquée par un modèle de type « productif-social » victime d'un effondrement de ses forces productives concurrentielles, d'une montée en puissance massive des problèmes sociaux et affectée d'un déficit d'attractivité résidentielle prononcé ? Sans doute moins qu'avec des communautés d'agglomération marquées par les mêmes modalités de fonctionnement socio-économique...

### **Des communautés de plus en plus interdépendantes**

Le troisième renvoie aux logiques d'interdépendance de plus en plus puissantes qui lient les communautés entre elles. L'analyse des transferts de masse salariale liés aux pratiques pendulaires est effectivement révélatrice à la fois de la mise en branle entre communautés d'intenses mouvements de solidarité territoriale mais aussi de la structuration de véritables systèmes interterritoriaux qui dépassent le cadre strict de leurs périmètres institutionnels. Bien sûr, ces relations d'interdépendance ne s'expriment pas qu'au travers des mécanismes de redistribution de richesses mais aussi à l'aune des questions relatives à la mobilité, à la gestion de l'eau, à la consommation énergétique... S'il ne s'agit en aucun cas de relancer ici la vieille quête illusoire du territoire pertinent, ce constat renvoie à la nécessité de plus en plus impérative de **penser le développement des communautés dans un environnement territorial plus vaste, en étroite interaction avec leurs communautés voisines et plus lointaines**. Dans cette perspective, la région pourrait jouer un rôle moteur dans le développement des coopérations interterritoriales à l'échelle des communautés et assumer, de par ses compétences et sa hauteur de vue, une véritable fonction de coordination des dynamiques interterritoriales.

### **La question majeure de l'attractivité des territoires du Grand Est**

Le quatrième, perceptible à la fois à la lumière des modèles de développement territoriaux des communautés mais surtout à la lecture de leur faible potentiel de captation de richesses, renvoie à la **faible attractivité généralisée des territoires du Grand Est**. Bien sûr si de fortes disparités subsistent entre communautés et que certaines apparaissent plutôt bien loties, le bilan d'ensemble n'en demeure pas moins défavorable. Les flux migratoires largement négatifs de la région Grand Est, marquée par un nombre de déménagements supérieur à celui des emménagements, en sont une autre illustration évidente. Ce constat appelle à **faire de l'attractivité prise au sens large une problématique de premier niveau, un enjeu de tout premier plan**. Prise au sens large c'est-à-dire en ne la circonscrivant pas à la seule question productive, notamment dans la perspective d'attirer dans la région et ses périmètres communautaires de nouvelles entreprises. Parce que non seulement dans le contexte actuel les implantations

d'entreprises se font de plus en plus rares<sup>1</sup> mais au-delà par ce que l'attractivité ne se résume évidemment pas à cette seule question. Effectivement l'attractivité résidentielle et touristique constituent des piliers fondamentaux du développement de nos territoires, piliers dont on a pu mesurer la fragilité, voire le manque, dans les communautés de la région. Or ce déficit d'attractivité pèse lourdement sur le dynamisme de leurs secteurs d'activité présents via le manque à gagner qu'il sous-tend du point de vue des dépenses de consommation locale.

### Un déficit « d'effet local » qui pénalise lourdement les communautés

Enfin, les éléments d'analyse sur les déterminants de la dynamique économique des communautés de la région mettent également en lumière un phénomène tout à fait structurant : le **déficit de coordination des systèmes d'acteurs locaux**. L'analyse de ce que l'on a appelé dans cette étude l'effet local est tout à fait explicite. La très grande majorité des communautés de la région souffrent bien plus d'un effet local négatif, c'est à dire d'une combinaison déficitaire de leurs spécificités propres, que d'une orientation sectorielle de leur tissu économique défavorable<sup>2</sup>. Or nous avons observé qu'en région Grand Est (comme ailleurs du reste), c'est bien plus l'effet local que les logiques de spécialisation sectorielle qui explique la trajectoire de développement économique et de création d'emplois des communautés. Et derrière cet effet local se cache notamment, parmi d'autres phénomènes comme les aménités résidentielles, la présence de centres d'innovation ou universitaires..., les dynamiques de coopération et de coordination. Car comme l'ont démontré Denis Carré et Nadine Levratto dans une étude réalisée pour le compte de l'AdCF « Leur activation améliore la croissance du territoire, leur défaillance constitue un frein à son développement. Mais ces coopérations vertueuses ou ce déficit de coordination ne doivent pas être forcément interprétés comme une carence de l'action publique. Les liens entre entreprises (grandes et petites, réseaux, grappes, etc.) sont également en jeu. ». Dans ce contexte où la mise en cohérence des différentes composantes territoriales apparaît primordiale, **c'est bien la mise en réseau qui doit constituer une véritable priorité pour l'acteur public avec pour ambition de constituer de véritables écosystèmes territoriaux** ; processus largement incarné aujourd'hui par des dispositifs comme les pôles de compétitivité ou les réseaux d'entreprises pour les plus visibles. La prédominance de l'effet local, et de l'influence des effets de coordination et de coopération sous-jacents, traduit bien elle aussi (cf. supra l'impact modéré des mouvements d'entreprises) le rôle déterminant du développement endogène et de son efficacité dans le contexte actuel. Développement endogène qui puise bien plus souvent sa vitalité dans des facteurs informels voire « invisibles » (les économistes parlent souvent à ce sujet du « climat d'affaires ») que dans des ressources

---

<sup>1</sup> Nous avons démontré dans une étude réalisée pour le compte de l'AdCF – Le profil de développement des agglomérations et métropoles françaises – que non seulement le poids des transferts d'établissements (en sortie comme en entrée) était insignifiant toutes tailles d'entreprises confondues et plus encore pour les plus grandes d'entre elles (qui de surcroît ne se « déplacent » presque exclusivement entre territoires franciliens) mais qu'au-delà, ces derniers n'ont pas d'influence significative sur la dynamique de l'emploi dans les territoires. Ce constat n'appelle évidemment pas à conclure que les politiques de développement exogène – centrées sur l'attraction de nouvelles entreprises – ne servent à rien. Mais suggère de les réhiérarchiser avec les politiques de développement endogène au profit de ces dernières compte tenu de l'impact réel qu'elles pourraient avoir dans le contexte actuel.

<sup>2</sup> Non pas que cette dernière soit favorable, loin s'en faut tant une majorité de communautés de la région présente une orientation sectorielle défavorable. Mais dans le sens où l'effet de structure apparaît nettement moins influent sur les créations d'emplois que l'effet local.

physiques telles que le foncier, l'immobilier ou le développement d'infrastructures de réseau (routier ou numérique par exemple).

## Pour une typologie des communautés de la région Grand Est

Au-delà de l'identification de ces phénomènes structurants qui viennent réinterroger les pratiques en matière de politiques publiques d'appui au développement des territoires, il semble opportun de dresser une typologie des communautés de la région Grand Est à partir des différentes données mobilisées dans cette étude afin d'en avoir une vision synthétique d'ensemble. Cette représentation synthétique pourrait servir d'appui au conseil régional pour réfléchir à la territorialisation et la hiérarchisation de son action dans les territoires.

### **Encadré : méthode d'élaboration de la typologie**

*La typologie des communautés a été élaborée à partir des indicateurs suivants :*

- pour le profil macro-économique : part des revenus productifs et de socialisation (revenus publics, pensions de retraite et transferts sociaux) ;*
- pour la dynamique économique : évolution de l'emploi sur le long terme (1975-2014), évolution des emplois non présents entre 1975 et 2014 (pour évaluer l'ampleur des mutations économiques) et évolution de l'emploi salarié privé entre 2008 et 2009 (pour mesurer la capacité de résilience des territoires) ;*
- pour la situation sociale : part des actifs en contrat de travail « instables », taux de chômage, taux de pauvreté et indice d'intensité de la pauvreté.*

**Trois grandes catégories de communautés ont pu être identifiées et subdivisées en 8 types.**

La première catégorie regroupe des communautés affichant **un niveau de cohésion sociale très défavorable**. Parmi cette catégorie, deux types de communautés se distinguent :

- Le type 1 regroupe les communautés marquées par des modalités de fonctionnement socio-économique très largement portées par les mécanismes de socialisation (le poids des transferts sociaux et/ou des revenus publics et/ou des pensions de retraite est prépondérant dans le processus de captation de revenus) et des dynamiques économiques plutôt modérées voire médiocres. Majoritairement urbaines, ces communautés sont au nombre de 44 et figurent en rouge foncé sur la carte ci-dessous ;
- Le type 2 regroupe les communautés dotées d'un profil plutôt résidentiel et plus spécifiquement « pendulaire » marquées par des dynamiques économiques très nettement défavorables. Ce type de communautés peut se situer soit en zone frontalière soit en périphérie d'une agglomération. Au nombre de 16, ces communautés figurent en rose sur la carte ;

La seconde catégorie regroupe des communautés affichant **un niveau de cohésion sociale plutôt avantageux**. Parmi cette catégorie, trois types de communautés se détachent :

- Le type 3 regroupe les communautés dotées d'un profil plutôt résidentiel et plus spécifiquement « pendulaires » et marquées par de piètres performances économiques (bien qu'elles semblent avoir plutôt bien résisté au choc récessif de 2008 impulsé par la crise financière internationale). Au nombre de 20, ces communautés figurent en orange foncé sur la carte ;
- Le type 4 regroupe les communautés dotées d'un profil encore légèrement productif et affichant une dynamique économique plutôt mitigée. Au nombre de 27, ces communautés figurent en orange clair sur la carte ;
- Le type 5 regroupe les communautés que l'on pourrait qualifier de « bastions productifs » confrontés à des profonds mouvements de restructuration économique mais qui profitent encore d'une situation sociale relativement avantageuse en dépit d'une forte précarité. Au nombre de 7, ces communautés figurent en orange très clair sur la carte ;

La troisième catégorie regroupe des communautés affichant **un niveau élevé de cohésion sociale**. Un type véritable de communautés apparaît dans cette catégorie et deux singularités :

- Le type 6 regroupe les communautés dotées d'un profil socio-économique mixte plutôt porteur de type « productivo-résidentiel » et profitant d'une dynamique économique modérée ou forte. Au nombre de 33, ces communautés figurent en vert sur la carte ;
- La première « singularité » demeure la communauté de communes de la Basse-Zorn que l'on peut qualifier de véritable « bastion productif en voie de socialisation » qui profite malgré tout d'une très bonne dynamique économique ;
- La seconde « singularité » demeure la communauté de communes de Cattenom et Environs, dotée d'un profil éminemment « pendulaire », qui profite d'une très bonne dynamique économique et d'une situation sociale très avantageuse en dépit d'une intensité de la pauvreté relativement élevée.



# Typologie des communautés de la région Grand Est : Une approche synthétique

## Communautés au faible niveau de cohésion sociale

- Profil fortement socialisé et dynamique économique défavorable [44]
- Profil résidentiel et dynamique économique défavorable [16]

## Communautés au niveau de cohésion sociale plutôt avantageux

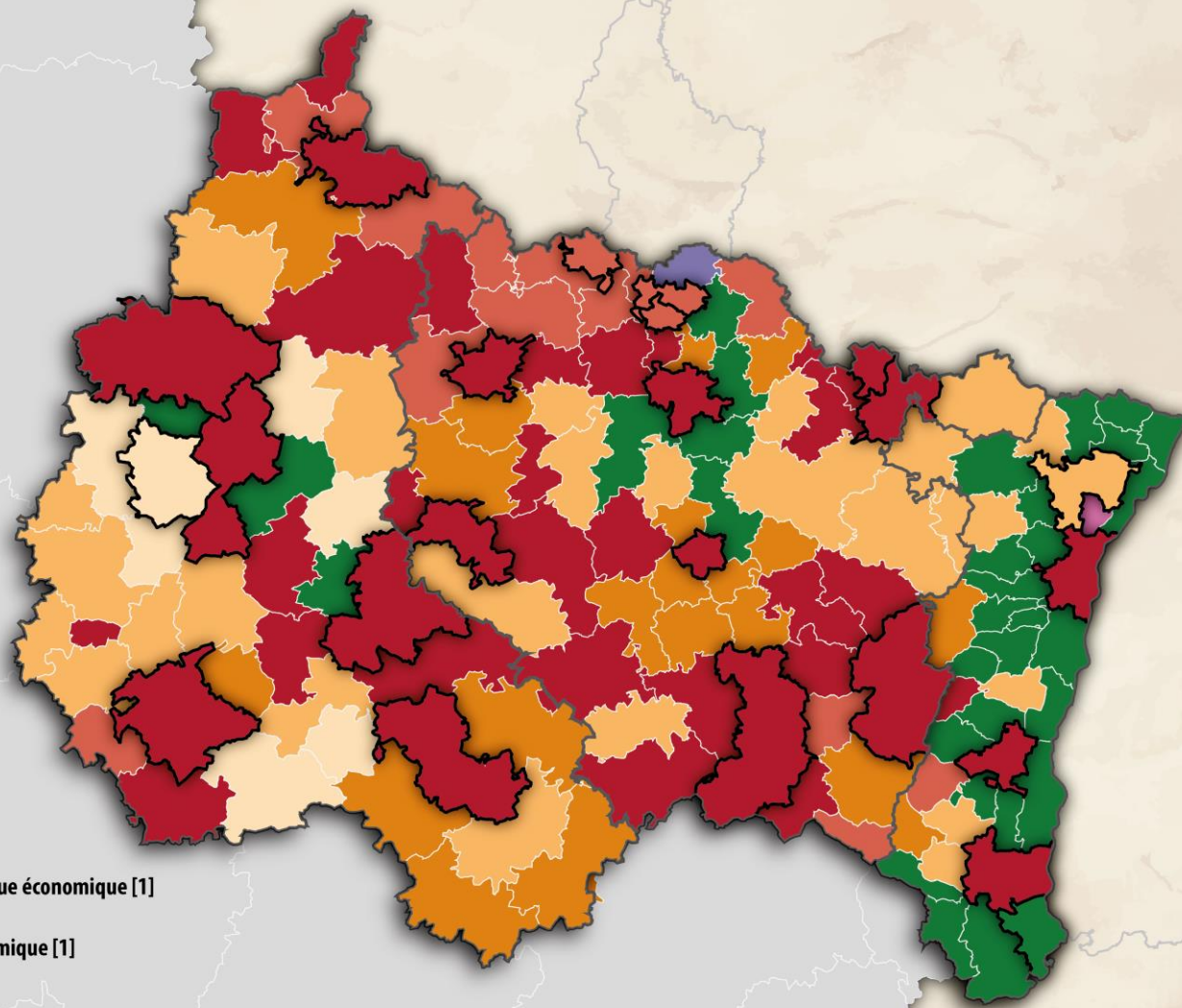
- Profil plutôt résidentiel et dynamique économique défavorable [20]
- Profil plutôt productif et dynamique économique mitigée [27]
- «Bastions productifs» victimes de restructurations économiques [7]

## Communautés au haut niveau de cohésion sociale

- Profil « productivo-résidentiel » et dynamique économique modérée et forte [33]
- «Bastion productif» doté d'une très forte dynamique économique [1]
- Profil «pendulaire» et très forte dynamique économique [1]



Source : Estimations OPC, Insee (RP et Filosofi) et URSSAF  
Auteur : OPC, 2017



30 Km