

**Synthèse du rapport pour le Haut-Commissariat au Plan :
« Dynamique économique et réindustrialisation durables des territoires »
(DÉRIDE)**

La méthodologie d'enquête du rapport repose sur une triangulation de données collectées à partir d'une revue de la littérature, d'entretiens approfondis auprès de 21 élus, cadres territoriaux et dirigeants d'entreprises, d'une analyse socio-économique de 1854 entreprises et organisations et d'études de cas sur les coûts cachés de la délocalisation et sur la formation professionnelle intégrée aux territoires.

A un niveau large d'analyse, **les recherches montrent une tendance à la régionalisation de la dynamique économique et de la réindustrialisation durables des territoires (DÉRIDE) en France ces 30 dernières années.** 75% du PIB se fait hors Paris et Ile-de-France essentiellement dans les métropoles régionales qui ont concentré par exemple 80% des créations d'emplois ces 10 dernières années alors qu'elles ne représentent que 10% du territoire français. Depuis 20 ans les délocalisations et les relocalisations d'activités sont devenues marginales au plan économique pour expliquer la tendance. Ainsi 93 emplois par an seulement ont été créés grâce à des relocalisations sur la période 2010-2018. Plus récemment on assiste à une territorialisation plus marquée de la dynamique régionale au-delà des grandes métropoles régionales vers des villes moyennes et petites. Ce qu'explique la montée en compétences des intercommunalités avec l'appui des régions et de l'État, par exemple via le plan « Action cœur de ville » soutenu par la Banque des territoires. Les investissements directs étrangers (IDE) dont la France est la championne d'Europe sont faits à 75% dans les régions et 71% des projets industriels issus d'IDE se situent dans des villes de moins de 20 000 habitants comme celui du Japonais TNT (transmission automobile) à Allonnes (Pays-de-Loire). Probablement l'héliotropisme, les conséquences de la crise de la Covid vers la recherche de lieux de vie apaisés et moins coûteux, le télétravail qui facilite la nomadisation des activités, l'action de l'État pour baisser les impôts de production et soutenir l'entrepreneuriat devraient renforcer ce désir français de territoires.

Il y a 13 facteurs clés de la dynamique économique et de la réindustrialisation durables des territoires.

A un niveau plus fin d'analyse, les recherches identifient 13 facteurs majeurs de DÉRIDE territoriale.

7 sont structurels c'est-à-dire relativement stables dans le temps et à dominante matérielle :

- L'adaptation des infrastructures de transport, d'urbanisme, de logement et du numérique, notamment la disponibilité foncière pour l'industrie ;
- La qualité des structures d'éducation, de formation et d'innovation avec l'importance d'une formation intégrée au cœur des territoires ;
- La qualité des structures administratives et de coopération au sein du « mille-feuille administratif » avec des élus entrepreneurs de projets et des fonctionnaires accompagnateurs des entreprises ;
- Les structures démographiques, d'emplois et de compétences favorables, permettant en particulier une reconversion adaptée des sans-emplois ;

- La qualité de vie locale : héliotropisme, qualité des services et sécurité publique ;
- La supportabilité de la fiscalité et la pertinence des aides de l'État dans le cadre des plans de relance et d'industrialisation ;
- La supportabilité des règlements et des normes avec un besoin de simplification ET de meilleure gouvernance des normes.

I

6 sont comportementaux, c'est-à-dire moins stables dans le temps et à dominante immatérielle :

- La volonté politique locale appuyée par une volonté politique nationale ;
- L'engagement des élus au plan du marketing territorial pour attirer les entrepreneurs, les salariés et les investisseurs ;
- Le dynamisme de la vie associative et culturelle pour attirer et fidéliser les populations ;
- La nécessité d'une stratégie d'ancrage territorial des entreprises, dont les pouvoirs publics devraient mieux démontrer les avantages ;
- La maîtrise par les élus et leurs équipes de la méthode groupe de projet pour travailler en transversalité avec les parties prenantes du développement d'un territoire ;
- L'importance d'un management de proximité des dirigeants d'entreprises pour attirer, motiver et fidéliser les ressources humaines, que les pouvoirs publics devraient stimuler.

Ces 13 facteurs agissent sur les « capacités » des individus théorisées par Armatya Sen (2000), comme la capacité d'être (liberté de se nourrir, de se vêtir, de se loger, d'être en mesure d'échapper aux maladies évitables, etc.) et de la capacité d'agir (liberté de se déplacer, d'accéder à l'éducation, d'accéder au marché du travail, de bénéficier de loisirs ou de participer à la vie sociale et politique, etc.).

L'orchestration et le pilotage par les pouvoirs publics des énergies qu'impliquent ces facteurs, faute de quoi elles s'éparpillent immanquablement, sont fondamentaux. En la matière, les recherches mettent en avant un modèle « HORIVERT » de pilotage et d'orchestration qui allie HORIZontalité et VERTICALité, c'est-à-dire transversalité et leadership, porté par les élus du territoire concerné et soutenu par les préfetures. Les cas de réussite de DÉRIDE territoriales repérés dans les recherches intègrent ce modèle, par exemple : le développement d'une filière lin dans le Nord-Pas-de-Calais autour de l'entreprise SAFILIN, celui d'une filière chimie verte dans le Béarn autour de l'usine ALPHA CHITIN de Lacq, l'implantation d'un atelier de confection HERMES MAROQUINERIE à Riom dans le Puy-de-Dôme, la consolidation d'une filière coutellerie d'art à Laguirole en Aveyron avec l'atelier de Philippe Starck « La Forge », le pôle de compétitivité LYONBIOPOLE en sciences de la vie à Lyon. Les cas d'échecs montrent à l'inverse une faille dans ce modèle, comme celui de l'implantation de la « giga factory » TESLA (10 000 emplois prévus) sur le site de Melun Villaroche en région parisienne, à laquelle il est finalement renoncé au profit de Berlin.

Pour impulser ces facteurs, les recherches montrent que les pouvoirs publics devraient se centrer, au-delà du « QUOI » de la DÉRIDE, sur son « COMMENT » et l'aide au « COMMENT ». Cela en se déplaçant d'un rôle de guichet et de banquier vers celui de méthodologue et de thérapeute au travers de la multiplication d'expérimentations négociées et contractualisées de projets avec les entreprises. Certains le font déjà mais d'autres sont encore réticents à coproduire des projets avec les entreprises et à passer d'un rôle de codificateur de leurs actions à celui d'expérimentateur d'actions avec elles avant de codifier.

Les pouvoirs publics devraient jouer le rôle de « méthodologue » de la DÉRIDE.

Les recherches soulignent en particulier 6 grands besoins de méthode pour amplifier la DÉRIDE des territoires :

- La maîtrise d'une méthodologie structurée de gestion de la transformation locale

Les élus manquent souvent de maîtrise d'une méthode structurée de gestion du changement et de la transformation (diagnostic, projet, mise en œuvre et évaluation) conduite selon un mode HORIVERT pour fédérer des énergies éparpillées et créer de la coopération entre parties prenantes. Des initiatives actuelles - comme les sous-préfets à la relance ou les managers de centre-ville dans le cadre du plan « Action cœur de ville » - vont dans le sens d'une diffusion de cette méthodologie et devraient être donc démultipliées.

- La gestion des normes et de la Tétranormalisation

Les conflits de normes, notamment touchant les réglementations des bâtiments et du foncier, théorisés au travers du concept de Tétranormalisation par Henri Savall et Véronique Zardet (2007) et Laurent Cappelletti et Nicolas Dufour (2020), sont des freins très puissants à la DÉRIDE. Au-delà d'un choc de simplification normative louable mais aux effets modestes d'après les recherches, les pouvoirs publics devraient mieux accompagner les entreprises dans leur gestion des normes existantes. Va dans ce sens par exemple l'initiative de la région Hauts-de-France qui a constitué un pool public réglementaire pour accompagner les entreprises étrangères dans la gestion des normes de leurs projets d'implantation, comme celui du groupe chinois BYD de voitures électriques.

- La qualité du management de proximité des entreprises

Les coûts cachés de l'absentéisme au travail s'élèvent à plus de 100 milliards d'euros par an et ceux de l'inadéquation formation-emploi à plus de 90 milliards. Les recherches montrent que la cause racine de ces deux énormes freins à la DÉRIDE des territoires se situe principalement dans des carences en matière de management des personnes, de la part des entreprises petites et grandes. Or un management de proximité adapté, pratiqué au sein de chaque équipe d'une organisation, fondé sur la négociation périodique entre le manager et ses managés des conditions de travail, de l'organisation du travail, de la communication-coordination-concertation, de la gestion du temps, de la formation intégrée et de la mise en œuvre stratégique (rémunération, carrière, projets d'entreprise, etc.), permet de recycler jusqu'à 55% des coûts cachés d'absentéisme et d'inadéquation formation-emploi en valeur ajoutée pour développer les activités et les emplois.

Les initiatives de l'État pour impulser des négociations salariales dans les secteurs très touchés par ces carences, comme celui de la restauration, et pour développer les compétences, avec le CPF ou le plan Compétences, vont dans le bon sens. Mais les pouvoirs publics devraient propager plus vigoureusement via des formations et des incitations - comme celles prévues dans la loi PACTE pour financer par BPI des innovations managériales - un management de proximité de qualité qui stimule le potentiel humain. Ils devraient également mieux montrer l'exemple en la matière en l'appliquant à leurs administrations. Les enjeux sont considérables : alors que 100 milliards d'euros d'argent public sont mobilisés dans le cadre du plan de relance, dans le même temps près du double de cette somme s'évapore tous les ans en non productions et en non qualités, dues à l'absentéisme au travail et aux défauts de compétences.

- **La maîtrise de la méthode des coûts-performances cachés des activités humaines**

Les recherches montrent que les relocalisations s'expliquent par la prise en compte des coûts cachés (coûts non ou mal enregistrés par les comptabilités lorsqu'ils se produisent) des délocalisations par les dirigeants : défauts de qualité des productions, manque de réactivité au marché national, lenteur des services après-vente, non maîtrise du cycle de production, rotation excessive du personnel dans les pays de délocalisation, etc. Il en va ainsi des relocalisations d'ATOL dans le Jura, LEGRAS INDUSTRIE à Epernay, UNOWHY à Neuilly ou BOSCH à Drancy. D'autre part elles montrent que la géographie des compétences se substitue à celle des coûts visibles pour expliquer les localisations, comme l'a théorisé Dalila Messaoudi (2018). En clair le surcroît de performances cachées (« cachées » dans le sens non ou très imparfaitement enregistrées dans la comptabilité) qu'engendrent des compétences disponibles localement peut prendre le pas sur le surcroît de coûts visibles (« visibles » dans le sens enregistrés en comptabilité notamment charges salariales, sociales et fiscales) qu'engendre une localisation d'activités en France. Une meilleure maîtrise de la méthode des coûts-performances cachés permet ainsi de mieux valoriser l'impact d'une délocalisation d'activité hors de France en identifiant le coût intégral d'une délocalisation (coûts visibles + coûts cachés) et symétriquement la performance intégrale d'une localisation (performances visibles + performances cachées). Les prises de décisions économiques gagneraient ainsi à symétriser les balances coûts-avantages d'une localisation versus celles d'une délocalisation. Par ailleurs la méthode permet d'évaluer le retour sur investissement des investissements immatériels (en compétences, en organisation du travail, en conditions de travail, etc.) par la réduction des dysfonctionnements et des coûts cachés qu'ils visent et partant de mieux convaincre de leur utilité. Ainsi expliquer que le plan compétences de l'État de 1,5 milliards d'euros vise à réduire les 90 milliards d'euros annuels de coûts cachés de l'inadéquation formation-emploi en France répondrait à ceux qui le disent trop dispendieux voire électoraliste.

- **La rupture avec l'idéologie de la taille critique des entreprises et des organisations**

Les recherches montrent qu'une idéologie de la course à la taille perdure dans les mondes économiques, politiques et médiatiques même si les petites entreprises et les indépendants font l'objet d'une attention certaine du gouvernement et de celle de la plupart des maires depuis fort longtemps. Pour s'imposer, la DÉRIDE a besoin d'une rupture plus nette dans les esprits avec cette idéologie de la taille critique. C'est ce qu'a théorisé le professeur Henri Savall au travers du concept de capitalisme socialement responsable : *« La pensée classique c'est que pour réussir il faut dominer ses coûts et ses marchés. Mais la domination ne fait pas réussir, c'est la fécondation en proximité qui le permet. Donc les petits fécondent plus car ils sont plus nombreux, ils ont plus de temps et ils bougent plus vite. Le capitalisme socialement responsable ce n'est pas être le plus gros possible, c'est une multitude de petits capitalistes : des artisans, des commerçants, des startups, etc. C'est cela l'irrigation du territoire. A la place de la domination et de la concentration des gros, le substitut c'est l'agilité du réseau des petits qui vivifie le territoire. Faire croire aux gens que les usines deux fois plus grosses auront des coûts deux fois moindre, c'est de l'escroquerie car il y a des coûts cachés. Idem avec la fusion des régions qui réduirait mécaniquement les coûts. »*

- **La formation intégrée au cœur des territoires**

Les recherches montrent que pour lutter contre les graves inadéquations entre la formation des actifs et les emplois des territoires – Pôle Emploi a un stock de 800 000 emplois durablement non pourvus : soudeurs, chaudronniers, cuisiniers, soignants, etc. - la formation intégrée aux territoires, c'est-à-dire qui correspond aux besoins des entreprises, à la politique des élus et aux désirs des actifs, est essentielle. C'est ce modèle qui a été mis en place par exemple à Melun

pour bâtir son Training Center ou bien à Châteaubriand et à Montélimar avec des sites « CNAM au cœur des territoires ». Sa réussite requiert un solide pré-diagnostic du territoire concerné, un diagnostic pertinent des besoins en termes de formations intégrées et de certifications, la volonté affichée et engagée des élus locaux et l'adhésion de l'écosystème concerné dont les financeurs (Banque des territoires, missions locales, pôle emploi, OPCO, etc.).

Les pouvoirs publics devraient également être les thérapeutes de la DÉRIDE

L'objectif des recherches n'est pas de proposer un inventaire à la Prévert des 200 solutions miracles à mettre en œuvre pour accélérer la DÉRIDE des territoires puisque de tels inventaires ne marchent pas. Il s'agit plutôt d'identifier rigoureusement des familles génériques d'actions, à partir desquelles les pouvoirs publics peuvent fabriquer, au travers d'expérimentations, des solutions contingentes adaptées aux contextes locaux rencontrés. Néanmoins les recherches ont fait émerger 6 besoins récurrents de solutions pour stimuler la DÉRIDE des territoires présentés ci-dessous :

- L'activation de la formation professionnelle dans les comptabilités

Compte tenu de son retour sur investissement conséquent lorsqu'elle est bien faite (de 2 jusqu'à 6 euros de retour pour 1 euro investi lorsqu'elle est intégrée), la formation devrait être activée plus largement au bilan des entreprises privées (aujourd'hui elle est essentiellement comptabilisée comme une charge) et comptabilisée en investissement dans les budgets publics (aujourd'hui elle est comptabilisée en fonctionnement). Cette valorisation de la formation inciterait les entreprises à la considérer comme un actif stratégique et les pouvoirs publics comme un investissement créateur de valeur, ce qui n'est pas toujours le cas.

- Une flat tax sur les salaires moyens

Le niveau, faible, des charges sociales sur les bas salaires n'est plus un frein au recrutement de ces catégories de salariés. En revanche il représente une sorte de trappe à bas revenus qui nuit à une augmentation des rémunérations dans les entreprises notamment les TPE et les PME. La défiscalisation des pourboires versés aux personnels de l'hôtellerie-restauration est à cet égard une solution pour sortir de cette trappe dont la généralisation sous des formes à inventer devrait être envisagée, ne serait-ce que dans les secteurs en forte tension de main d'œuvre.

- Des compensations prévues dans les appels d'offre publics

Concernant les acheteurs publics, à tout le moins pour des productions sensibles (masques sanitaires par exemple) ou stratégiques (secteur de la tech. par exemple), compte tenu des coûts cachés externalisés très importants des délocalisations (échappement de matière fiscale et sociale pour la collectivité), il serait économique et éthique de prévoir dans les appels d'offre publics des compensations pour les acheteurs d'une production territoriale (locale, nationale ou européenne) même raisonnablement plus chère, à qualité au moins équivalente, au détriment d'une production délocalisée. Pourquoi si non mobiliser *ex ante* des moyens pour stimuler le développement d'entreprises nationales sur des secteurs stratégiques si *ex post* les marchés publics leur restent fermés pour des raisons budgétaires ?

- La reconversion des chômeurs

Les recherches montrent que certains projets de localisation industrielle sont gagnés par les territoires au détriment de pays étrangers à moindre coût mais en tension de main d'œuvre comme la Pologne. Paradoxalement, avoir un certain volant de chômage peut être intéressant

sur ce plan si les pouvoirs publics savent aider aux reconversions, pour reconverter des personnes sur des métiers en tension comme usineur et fondeur (un millier d'entreprises environ en ont besoin en France). Mais il y a une sorte de plafond de verre sur les reconversions avant licenciement qui se font surtout au travers de démarches individuelles et rarement collectives. Leur pilotage au niveau d'un bassin de vie est trop rare.

- **La réforme du mille-feuille territorial versus son statu quo avec le besoin d'une politique d'aménagement du territoire**

Les recherches font ressortir le besoin assez partagé d'une politique d'aménagement du territoire portée par un ministère avec le Plan comme modélisateur de méthodes et de processus d'irrigation des territoires, d'observation des énergies et de leur mise en musique. En revanche l'idée d'un big bang des structures du mille-feuille territorial pour favoriser la DÉRIDE n'a plus cours, sauf certaines propositions comme celle du professeur Christian Saint-Étienne visant à réduire le nombre de communes par leur intégration dans des communes métropolitaines de niveau intercommunalité. La tendance générale est plutôt celle de faire avec l'existant sans en changer la structure mais en faisant en sorte que ses éléments (communes, intercommunalités, départements, régions) travaillent et coopèrent mieux ensemble.

- **Des indicateurs clés de la DÉRIDE pour aider aux prises de décisions**

Les recherches montrent enfin qu'il n'y a pas, étonnement, de recensement officiel de certains indicateurs importants de la DÉRIDE, qui manquent ainsi à la prise de décisions plus éclairées en la matière. En particulier il n'y a pas d'indicateurs socio-économiques précis portant sur les délocalisations/relocalisations d'activités, sur les activités à mettre en sommeil (et non à supprimer) dans la perspective de crises futures comme la production de masques sanitaires ou sur la valeur de l'industrie locale et de la marque France plus largement.