

Revisiter sa politique économique territoriale pour améliorer son efficacité

par

Arnaud Ménard, Directeur général d'Impulse Partners

Vincent Gollain, économiste-consultant

Notre contexte (inter)national est en profonde mutation. L'ordre économique mondial se durcit pour la France et l'Europe, le dérèglement climatique et les menaces sur la biodiversité apparaissent au grand jour, l'Intelligence Artificielle fait subitement émerger des craintes et des opportunités pour les acteurs économiques ou encore les comportements des Français évoluent à grande vitesse.

Si à l'échelle nationale de nombreuses actions restent à engager avec une vision stratégique et une approche macro-économique à faire émerger, à l'échelle de ses territoires, la France est riche d'initiatives qui explorent de nouvelles façons de faire : de nouveaux modèles de collaboration, des macro projets portés par des coalitions de partenaires qui traduisent de nouveaux partages des risques et de la valeur, des démarches expérimentales s'engagent chaque jour entre acteurs d'un même territoire.

Cependant, le chemin semble encore long et incertain pour basculer vers une approche économique territoriale substantiellement créatrice de valeur et d'emplois mais aussi respectueuse des enjeux environnementaux et sociétaux. Or, la transformation des approches en matière de développement économique est la seule alternative possible. Comment transformer ses pratiques de développement économique à l'échelle d'une collectivité territoriale en adoptant une posture stratégique mais aussi une approche opérationnelle réaliste au regard des craintes de la population nées des transformations en cours ?

Sans vouloir répondre de manière exhaustive à cette question clé, nous avons croisé nos regards pour vous proposer une nouvelle voie pour bâtir et mettre en œuvre des projets ambitieux qui associent dès le départ la nécessité de créer de la valeur par le développement économique tout en prenant en compte et en valorisant les enjeux sociaux et environnementaux.

1. **Proposer une approche du développement économique étendue, actualisée et qui sait tirer parti de ses pépites**

- **Ouvrir l'économie des territoires aux nouveaux enjeux**

La financiarisation excessive de l'économie mondiale a propulsé la valeur financière au cœur des modèles économiques mettant de côté les autres formes de valeurs qui régissent le développement économique territorial : la résilience, les liens, le long terme, la solidarité, etc. Les territoires paient parfois très fortement les conséquences de cette approche unique.

Il est temps désormais de reconstruire des modèles économiques territoriaux résilients qui, tout en cherchant à générer de l'emploi et du niveau de vie, tiennent compte des enjeux environnementaux et sociaux. L'heure des entreprises prédatrices a vécu, place aux activités économiques régénératrices ! Créer de la richesse économique doit désormais aussi s'entendre par une amélioration d'autres variables : le milieu naturel, le niveau de qualification des habitants, le niveau de vie, la cohésion sociale, etc. Loin d'être utopique, c'est possible.

Nous proposons de redécouvrir son système économique territorial, avec les lunettes d'aujourd'hui et de demain et une focale plus large, pour accompagner son développement et stimuler le niveau de vie de ses habitants.

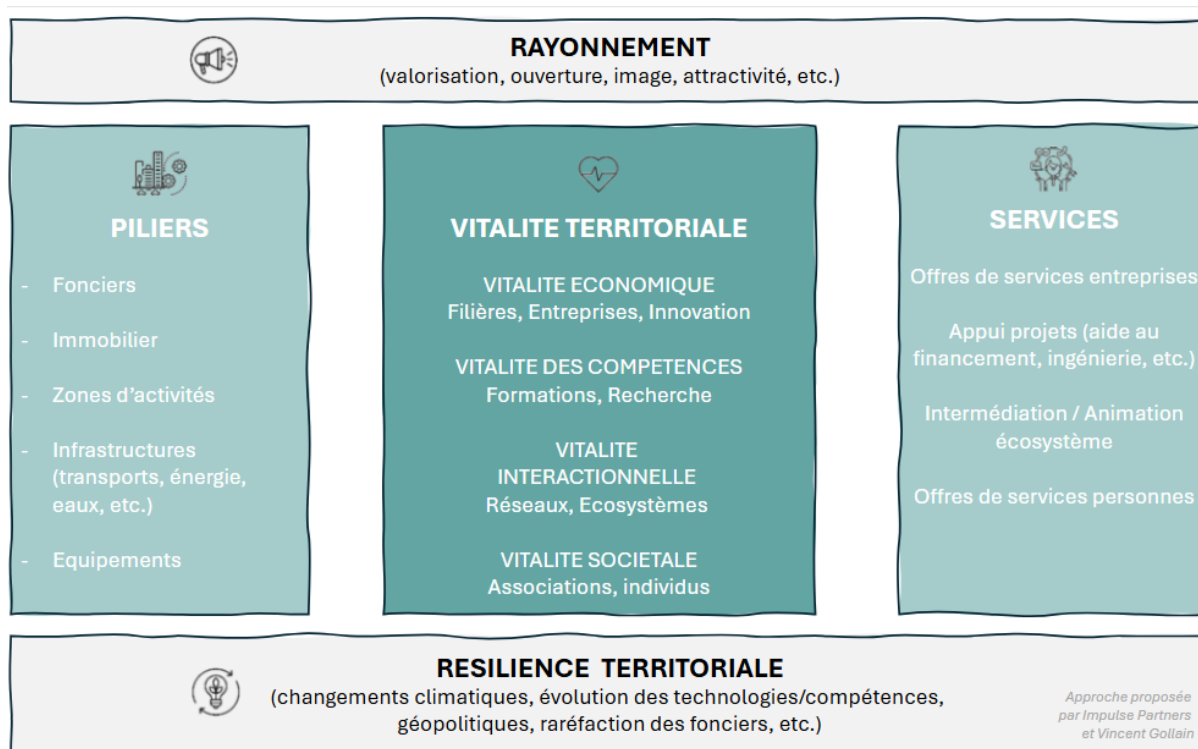
- **L'économie territoriale s'organise autour de 5 composantes**

Notre approche est fondée sur 5 composantes qui permettent de décrire un écosystème économique territorial mais aussi d'agir.



- La **vitalité territoriale** d'un territoire qui repose sur l'énergie entrepreneuriale des acteurs économiques et plus globalement sur le dynamisme de la population. Elle s'appuie sur la vitalité économique portée par les entreprises et les filières mais pas uniquement. Nous proposons d'y adjoindre les vitalités :
 - en matière de formations, de recherche, d'innovation ;
 - interactionnelle qui mesure la couverture, l'intensité et la qualité des interactions au travers des réseaux et des écosystèmes ;
 - sociétale qui valorise les tissus associatifs et la place des individus au-delà de leur fonction de contributeurs économiques. C'est le cœur du développement territorial qu'il importe d'accompagner du court au long terme.
- Les **piliers** représentent « le hardware » du territoire c'est-à-dire un ensemble d'aménités qui contribuent au dynamisme économique : l'offre immobilière et foncière ; les infrastructures, les équipements, etc. Ces piliers offrent un niveau d'aménités aux entreprises et à leurs salariés ;

- Les **services** sont ceux proposés par les pouvoirs publics pour accompagner directement ou indirectement des acteurs économiques du territoire et leurs salariés en matière d'appui, de facilitation, d'intermédiation et d'animation ;
- Le **rayonnement** du territoire correspond à l'image du territoire et à l'attachement de celles et ceux qui y vivent. La mise en œuvre d'une politique de marque territoriale partagée qui permet d'agir sur la réputation territoriale est un levier clé ;
- Enfin, la **résilience territoriale** est la capacité du territoire à l'impliquer en matière de RSE et à penser à moyen long terme et à mettre en place des mesures qui permettront aux entreprises d'atténuer leurs impacts et de s'adapter. L'accompagnement, par les acteurs publics, des démarches de responsabilité territoriale des entreprises (RTE) s'inscrit dans cette approche.



Cette structuration de l'approche appelle deux commentaires :

Le premier est notre conviction forte. Aujourd'hui, c'est à la croisée des composantes que se joue la stratégie territoriale (exemple : comment adapter les infrastructures pour les rendre résilientes au regard des vulnérabilités territoriales, utiles aux entreprises et en faire un levier de rayonnement, en interrogeant le partage du risque et de la valeur créée ?)

Le second tient en l'importance de bien définir le rôle de la collectivité en matière de mode d'intervention, de compétences, de moyens et de complémentarité, le tout dans un contexte de prérogatives qui ont beaucoup évolué, d'organisation parfois encore trop silotées et de contraintes budgétaires particulièrement fortes.

Notre vision est simple : il faut stimuler l'économie d'un territoire en s'inscrivant dans une volonté globale d'amélioration de la situation territoriale.

- **Redécouvrir ses pépites**

Tous les territoires regorgent de pépites, c'est-à-dire des actifs territoriaux à fort potentiel (site clé en main, expertise clé, projet porté localement, dynamique d'écosystème, un équipement clé comme un hôpital, etc.) qui ne demandent qu'à être stimulées pour contribuer à améliorer le niveau de vie des habitants. Certains sont parfois des éléphants blancs qu'on ne voit plus alors qu'ils jouent un rôle essentiel.

Ces pépites font la richesse et l'avenir de nos territoires. Mieux les identifier pour mieux les accompagner par un environnement économique favorable à leur développement est un enjeu majeur pour les collectivités territoriales. Les qualifier et les repérer parmi les 5 composantes du développement économique permet, en outre, de les faire jouer un vrai rôle dans le développement économique global.

Nous avons développé une méthode permettant de redécouvrir et de valoriser les pépites des territoires qu'elles soient purement économiques ou plus largement contributrices de la vitalité territoriale. Avec les envies d'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, les enjeux nés des grandes transitions, il n'est plus possible de limiter une stratégie économique sans tenir compte des autres enjeux et politiques publiques. Il est nécessaire de dé-siloter pour apporter une vue à 360° et de créer ainsi encore davantage d'opportunités. Attirer des compétences clés sur un territoire n'est plus uniquement une question d'offres d'emplois mais d'aménités ! Il faut aussi tenir compte des limites du territoire pour éviter les effets pervers d'une croissance mal maîtrisée à commencer par l'accroissement des valeurs foncières et immobilières, la fragilisation des écosystèmes naturels ou encore la dégradation du sentiment de bien-vivre la ville.

Nous proposons une autre lecture des systèmes économiques territoriaux, où les priorités économiques se mêlent à celles écologiques et sociales, pour transformer les pratiques de développement économique. Ainsi, une meilleure connaissance des capacités résiduelles et potentielles des territoires est une clé de lecture qui peut permettre de trouver la voie d'un développement territorial raisonné mais également offensif pour relever les défis.

La richesse des territoires : identification des pépites

Grille de synthèse fournie à titre d'illustration

Plan d'adaptation au changement climatique	Campus de recherche Centre-ville rénové et attractif	Filière stratégique émergente	Agence de développement efficace	
	Construction de logements neufs	Personnalité économique emblématique	Services d'aides à la recherche de financements et à l'installation de salariés	Marque territoriale forte
Equipements de gestion de l'eau	Economie résidentielle	Incubateur d'entreprises		Classement des établissements d'enseignement
	Campus des métiers			
Installation d'ENR en ZAE	ZAE avec des réserves foncières	Pôle de compétitivité	Mise à disposition de documents de présentation du territoire	Equipe de sport
 RESILIENCE TERRITORIALE	 PILIER	 VITALITE TERRITORIALE	 SERVICES	 RAYONNEMENT

2. Placer une vision ambitieuse au cœur du projet

Alors que l'incertitude régit le monde et la France, jamais les politiques n'ont autant été attaqués sur leurs manques supposés de vision. Il est essentiel de réinvestir du temps et de l'énergie pour se donner une vision partagée de l'avenir. « ***Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va*** » écrivait Sénèque. C'est d'autant plus nécessaire en période de turbulence. Ne pas s'accrocher à un projet d'avenir, réaliste, aboutit souvent à réinventer le passé, à faire du sur place alors que le reste du monde bouge à grande vitesse.

Il est essentiel pour nous que les collectivités territoriales mettent en place les conditions permettant de bâtir avec les parties-prenantes locales une vision stratégique au moins à 15 ans. Par vision stratégique, nous entendons une représentation cohérente de l'avenir, ambitieuse mais réaliste. Cette vision doit prendre en compte l'impact possible d'événements extérieurs mais aussi et surtout les potentiels de développement issus des pépites et de leurs interactions.

Nous pensons qu'il est possible de ***bâtir des visions stratégiques ambitieuses qui peuvent combiner le besoin de création de valeur par les entreprises avec des ambitions écologiques et sociales.*** Par exemple, les moyens que l'on peut consacrer à densifier les ZAE permettent d'améliorer la valeur économique des actifs productifs et leur efficacité. Cette densification permettra d'apporter plus de services et d'offres de mobilité, toute en répondant aux enjeux écologiques et sociaux, mais aussi d'éviter la consommation de terres agricoles ou naturelles qui jouent un rôle écosystémique clé (atténuation du réchauffement, biodiversité, résilience alimentaire, etc.).

Il est impossible de réussir seul. ***Le rôle des collectivités est donc de mettre en place des dispositifs de gouvernance et de management de projets qui permettent de mobiliser à la bonne hauteur les parties prenantes territoriales.*** La force et l'intensité des liens créés entre les parties prenantes locales sont essentielles à l'alignement des énergies autour d'un projet partagé.

En définitive, les 5 composantes ne peuvent se concevoir que dans le cadre d'une stratégie globale et constituent à la fois une matrice d'opportunités de projets et une grille de définition et de déclinaison d'une vision forte susceptible d'embarquer les parties prenantes.

3. Conjuguer vision stratégique et agilité opérationnelle, « le chêne et le roseau »

Bâtir une vision partagée réaliste est la clé de la réussite mais ne suffit pas. La bonne exécution d'une stratégie est essentielle mais trop souvent l'envie de bien faire, en définissant précisément toutes les actions à mener, aboutit à l'échec. En période d'incertitude, il est impératif de se donner un maximum d'agilité et d'éviter de vouloir planifier le tracé précis du chemin à parcourir pour atteindre ses objectifs. ***Le chemin se construit en marchant avec ses objectifs en ligne de mire.***

Nous pensons qu'il est possible d'agir à l'échelle territoriale en combinant une vision à long terme avec une agilité opérationnelle.

Pour nous, les territoires gagnants sont ceux qui en s'appuyant sur leurs pépites et des valeurs partagées peuvent mettre en place des dynamiques collectives associant acteurs privés, publics et associatifs pour développer des ambitions partagées à l'échelle de leurs territoires et agir ensemble pour atteindre des objectifs.

En s'appuyant sur la richesse de ses pépites territoriales, il est possible d'identifier les « trous dans la raquette » qui permettront de renforcer les chaînes de valeur locales par des politiques économiques pro-actives : sites d'activité économique à renforcer, offre immobilière à créer, entreprises complémentaires à attirer, innovations à introduire dans l'écosystème local, appuis ciblés en matière de transition énergétique, offre d'ingénierie à proposer, accueil de professionnels pour les services publics, etc.

Nous pensons que la complexité du monde et des territoires nécessite de mettre en place un mode d'action holistique basée sur une forte organisation et le levier de l'intelligence collective. En mettant en place des approches agiles, inspirées du management de projet, en cassant les silos, en créant des espaces de confiance, il est possible d'agir dans des cadres communs sans tomber dans la mise en place des plans d'actions foisonnants, incantatoires et sans effet sur la mobilisation des forces vives. Se rassembler autour de ses pépites clés pour agir de manière concertée est la clé de la réussite.

Comment commencer en phase pré-électorale ?

Alors que les élections locales approchent à grands pas, n'est-il pas trop tard pour changer de point de vue sur sa politique économique territoriale ?

La méthode que nous avons mise au point, et que nous partageons par cet article, est suffisamment agile pour permettre de débiter par une phase de pré-diagnostic permettant d'identifier les principales pépites de son territoire, et de définir les orientations stratégiques clés qui en découlent et de poser ainsi les bases d'un projet économique ambitieux pour son territoire.

5 illustrations de la résonnance positive des 5 composantes de développement économique revisité ¹:

Paris Saclay, conjuguer excellence et résilience

Paris Saclay fournit une illustration intéressante de l'usage possible de la méthode proposée. Ce territoire concentre de nombreuses pépites scientifiques et technologiques. Les investissements massifs engagés ou en cours dans plusieurs piliers (création des campus urbains, ligne 18 du métro, installation de nouveaux établissements) produisent leurs effets positifs mais ne permettront pas la réussite du projet à eux seuls. L'enjeu est désormais d'utiliser ce capital exceptionnel, né d'une politique offensive d'aménagement, pour s'engager dans des actions complémentaires : développer de nouveaux services (Club RH Paris Saclay pour faciliter les recrutements), valoriser l'excellence territoriale au travers d'événements majeurs comme le Paris Saclay Summit, dynamiser la marque Paris Saclay notamment en matière économique ou agir sur sa résilience, par exemple avec le premier Comité éthique et scientifique lancé il y a quelques semaines. Ces initiatives, portées par l'Agglomération Paris Saclay et ses partenaires, et conjuguées au dynamisme des acteurs, permettront de libérer encore davantage le potentiel économique de Paris Saclay et de faire rayonner le territoire à son juste niveau à l'échelle nationale et surtout internationale.

Nantes, se donner les moyens de ses ambitions en matière de santé globale

En parvenant à préserver et à consacrer 20ha de fonciers stratégiques au cœur de l'île de Nantes pour y faire émerger avec la SAMOA un véritable quartier de la Santé, Nantes Métropole a su s'appuyer sur une maîtrise foncière patiente et ciblée pour être en mesure d'accueillir 5 piliers de sa stratégie : le soin avec le futur CHU, la formation avec la faculté, la recherche, l'innovation et l'entrepreneuriat avec la Station S inaugurée en juin et à l'échelle du quartier un démonstrateur de la « Ville santé et bien-être ». Un macro projet qui s'inscrit dans une vision stratégique, qui s'appuie sur un écosystème d'acteurs engagés (CHU, Université de Nantes, Atlanpôle et la CCI) et sur des pépites territoriales avec ses entreprises innovantes en santé.

Les Hauts de France, accompagner la revitalisation économique

L'analyse des politiques économiques territoriales mises en place dans les Hauts de France ont-elles aussi inspiré la méthode. Le projet ElectroMob qui vise à renforcer la souveraineté industrielle et à revitaliser l'économie régionale, est particulièrement instructif. Le développement de gigafactories devrait créer plus de 17 000 emplois directs et indirects d'ici 2030. Cette vitalité née des ambitions des acteurs locaux s'inscrit en synergie avec des stratégies foncières et immobilières proactives (les piliers), la mobilisation de l'agence Nord France Invest et de subventions publiques (les services) et la mise en place d'une stratégie de marketing territorial autour de la dénomination Vallée de la Batterie (rayonnement), le tout visant à renforcer la résilience de la filière automobile régionale par son électrification.

¹Ces 5 illustrations résultent d'analyses propres aux auteurs de cet article et ne peuvent, en aucune manière, être imputés aux collectivités territoriales mentionnées.

Orléans, se doter d'une stratégie ambitieuse à horizon 2040 qui s'appuie fermement sur les 5 composantes

Orléans Métropole s'est doté entre 2024 et 2025 d'une stratégie de développement économique dont la démarche de construction et les orientations retenues illustrent une ambition forte de préparer ensemble les conditions d'un territoire adapté et capable de faire face aux grandes perturbations environnementales, sociétales et économiques et en mesure de révéler pleinement son potentiel de développement et de rayonnement.

En impliquant largement les acteurs économiques territoriaux, en fédérant les compétences contributrices du développement économique et en valorisant ses filières clés la métropole s'est appuyée sur sa vitalité économique actuelle. En inscrivant l'adaptation comme un axe stratégique, elle a fait de la résilience un levier de développement, de collaboration et de compétitivité. En s'attachant à valoriser la force de son tissu économique et sa qualité de vie elle s'est donné les moyens de son rayonnement. En appuyant enfin ses pépites en matière d'innovation et de recherche comme sur l'ingénierie environnementale eau, sol, sous-sols avec la présence d'acteurs majeurs comme le BRGM, l'INRAE le CNRS, le lab'O, elle assume de concevoir le développement économique également comme un potentiel à faire émerger.

Le GrandSoyssons, poser un socle solide d'infrastructures pour accompagner la régénérescence du territoire

Le GrandSoyssons interpelle souvent du fait de ses réalisations et de ses réussites. Ce dynamisme peut servir d'illustration de la mise en synergie des 5 éléments de la méthode proposée. Tout d'abord, les piliers territoriaux ont été renforcés par une ambitieuse politique d'investissement pour requalifier les espaces publics, réhabiliter les friches et créer des équipements aux services des habitants et des entreprises. L'offre de services aux entreprises a été consolidée dans la suite de nombreux moments de dialogue avec les entrepreneurs et les pépites du territoire. Le rayonnement du territoire a été soutenu par une politique offensive d'attractivité et de marketing territorial. Enfin la résilience territoriale est devenue une priorité importante, à commencer par la requalification du centre-ville par l'architecte Jean-Michel Wilmotte, enfant du pays, ou encore par des actions telles que le développement du réseau de chaleur ou le développement d'une filière agro-matériaux qui s'appuie sur des compétences industrielles et agricoles clés.