

# Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants

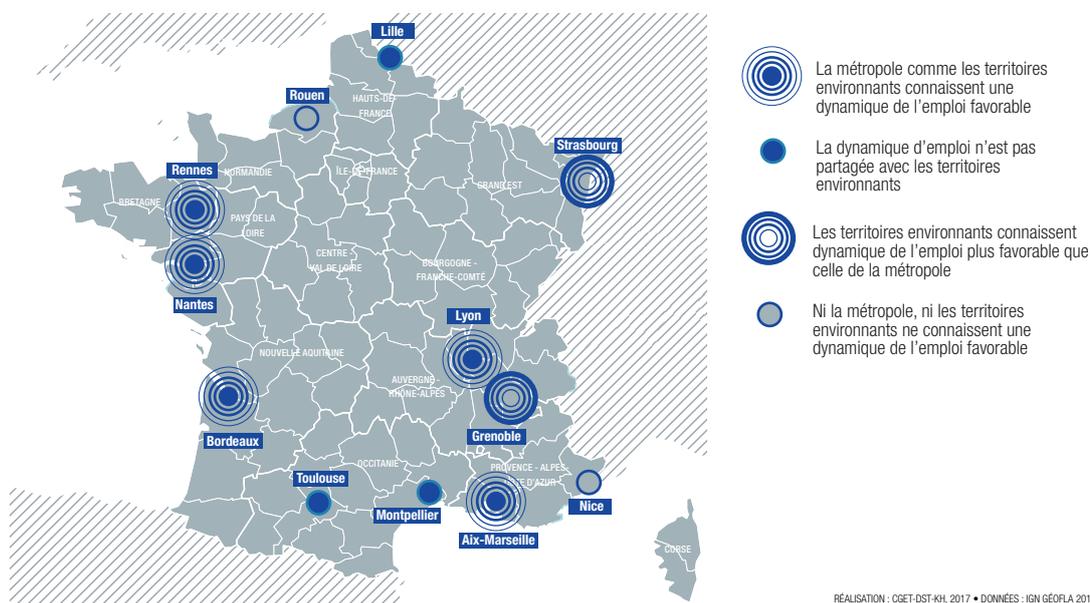
La réforme territoriale de 2014 puis 2015 a élargi les compétences des métropoles pour leur donner les moyens de soutenir leur croissance économique, alors qu'elle a plus clairement confié la responsabilité de l'équilibre territorial aux régions et celle de la solidarité et de la cohésion sociale aux départements. Le Pacte État-métropoles signé en juillet 2016 a toutefois affirmé la nécessité de renforcer les coopérations entre les métropoles et les territoires qui les entourent. Dans ce contexte, cette note dresse un état des lieux du dynamisme et du rayonnement régional de douze métropoles en matière d'emploi : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

L'analyse des dynamiques fait ressortir d'importantes disparités entre ces grandes villes, une croissance systématiquement plus forte aux franges de leurs aires urbaines et, au centre, un rôle déterminant des secteurs dits de la « base compétitive » – industrie manufacturière, services aux entreprises, commerce de gros et transport de marchandises – qui explique une grande partie du surcroît de performance des métropoles.

En ce qui concerne les effets d'entraînement, l'étude identifie plusieurs groupes de métropoles. Certaines partagent leur dynamique d'emploi avec les territoires régionaux avoisinants : c'est le cas de Lyon, Nantes, Marseille et, dans une moindre mesure, de Bordeaux et Rennes. Viennent ensuite les métropoles qui se développent en relatif isolat : Lille, Toulouse, Montpellier. Grenoble et Strasbourg présentent quant à elles une dynamique d'emploi inversée, plus forte dans les territoires avoisinants qu'au centre. Enfin, les territoires de Nice et Rouen apparaissent à la peine sur le plan de l'emploi (carte 1).

Ce diagnostic d'ensemble reste très factuel. Des études complémentaires seront nécessaires pour mieux identifier ce qui détermine la dynamique des métropoles et leur capacité d'entraînement.

**Carte 1 – Dynamique de l'emploi dans les métropoles et dans les territoires avoisinants : des situations différenciées**



RÉALISATION : CGET-DST-KH, 2017 • DONNÉES : IGN GÉOFLA 2016

Source : CGET/France Stratégie

Cécile Altaber

CGET

Boris Le Hir

France Stratégie

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

## INTRODUCTION

La réforme territoriale — engagée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 puis par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015 — a accru les compétences des métropoles, notamment pour qu'elles aient les moyens d'activer leur croissance, alors qu'elle a plus clairement confié la responsabilité en matière d'équilibre des territoires aux régions<sup>1</sup> et celle de la solidarité et de la cohésion sociale aux départements.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte où le dynamisme économique semble se concentrer dans les grandes villes et où les contrastes entre ce dynamisme des métropoles et l'atonie du reste du territoire sont souvent pointés du doigt.

De fait, en France, les aires urbaines de plus de 500 000 habitants regroupent 43 % de la population, concentrent 46 % des emplois<sup>2</sup> et plus de la moitié de la masse salariale<sup>3</sup>. La métropole parisienne pèse pour la moitié et les métropoles de province pour l'autre moitié. Entre 2000 et 2010, selon l'OCDE, la croissance du pays a été générée aux trois quarts sur ces grandes aires urbaines<sup>4</sup>. Depuis 2006, c'est la seule catégorie de territoires où l'emploi total a progressé<sup>5</sup>. Dans ces conditions, on comprend que le Pacte État-métropoles du 6 juillet 2016 ait réaffirmé la responsabilité des métropoles en matière de développement des territoires qui les entourent.

En s'appuyant sur un travail original réalisé par une équipe du laboratoire de recherche EconomiX<sup>6</sup>, cette note vise à dresser un tableau de la situation pour douze métropoles de province. Elle examine tant leur dynamique interne que leur capacité à entraîner avec elles les territoires avoisinants.

## QUELLES MÉTROPOLIS ET QUEL PÉRIMÈTRE ?

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, quinze intercommunalités françaises avaient obtenu le statut administratif de « métropole » suite à la loi MAPTAM de 2014. Elles seront sept de plus au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (voir encadré 1 ci-dessous). Ces métropoles au sens institutionnel doivent être distinguées des métropoles auxquelles la plupart des études socioéconomiques font référence.

### Encadré 1 – Les métropoles définies par la loi MAPTAM

**Une métropole au sens institutionnel** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la France comptait quinze métropoles : Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Montpellier-Méditerranée, Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Strasbourg, Toulouse. Créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, le statut de métropole a été renforcé par les dispositions de la loi MAPTAM de 2014 puis élargi par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Cette loi a fixé la création de sept nouvelles métropoles d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2018 : il s'agit de Saint-Étienne, Orléans, Clermont-Ferrand, Tours, Dijon, Metz et Toulon<sup>7</sup>.

Peuvent désormais accéder au statut de métropole :

- les EPCI qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;
- les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de la région ;
- les EPCI de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants.

On peut distinguer **trois catégories de métropoles** :

- les métropoles issues d'une transformation directe de « communautés urbaines », plus haut niveau d'intégration intercommunale avant la loi MAPTAM<sup>8</sup> ;
- les métropoles issues d'une transformation directe de « communautés d'agglomération »<sup>9</sup> ;
- les métropoles bénéficiant d'un statut spécifique ou de dispositions particulières<sup>10</sup>.

1. La région doit dans ce cadre présenter un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci fixe les objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, de choix d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports.

2. Lainé F. (2017), « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », *La Note d'analyse*, n° 53, France Stratégie, février.

3. Dherbécourt C. et Le Hir B. (2016), « Dynamiques et inégalités territoriales » dans France Stratégie (2016), *2017/2027, Enjeux pour une décennie*, Paris, La Documentation française.

4. OCDE (2013), *Regions at a Glance*.

5. Lainé F. (2017), *op. cit.*

6. Cette note d'analyse s'appuie sur l'étude « Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants » réalisée par Nadine Levratto, Denis Carré, Marc Brunetto et Luc Tessier du laboratoire EconomiX de l'université Paris X Nanterre. Lancée en 2015, cette étude a été financée par l'Institut CDC pour la recherche (Caisse des dépôts), le Commissariat général à l'égalité des territoires et France Stratégie.

7. Les communautés urbaines de Dijon, Orléans et Tours ont déjà acquis le statut, par décret, respectivement les 22 mars, 25 avril et 28 avril 2017.

8. Bordeaux, Brest, Grand Lyon, Grand Nancy, Lille, Marseille-Provence, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Strasbourg, Toulouse, et récemment Orléans, Dijon et Tours.

9. Grenoble-Alpes, Montpellier-Méditerranée, Rennes, Rouen-Normandie.

10. Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence, du Grand Lyon et du Grand Paris.

En premier lieu, ces études se fondent sur des critères démographiques (nombre d'habitants) ou d'activité économique (nombre d'emplois) tandis que le statut administratif repose sur des critères élargis (voir encadré 1). En France métropolitaine, dix-sept villes forment le centre d'aires urbaines de plus de 500 000 habitants. Parmi elles, deux, Avignon et Douai-Lens, n'ont pas le statut administratif de métropole, alors que Brest, dont l'aire urbaine est de taille plus modeste, a acquis ce statut. Cette note se focalise sur douze métropoles socioéconomiques, qui représentent les douze plus grandes aires urbaines de province<sup>11</sup> et qui ont acquis le statut institutionnel au 1<sup>er</sup> janvier 2016, lors de la première vague d'attribution<sup>12</sup> : ce sont Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

En second lieu, les périmètres des métropoles institutionnelles diffèrent de ceux retenus par les études socioéconomiques. Les premiers résultent en partie de l'exercice de certaines fonctions mais aussi d'accords entre collectivités ; les seconds sont déterminés sur la base de critères quantifiés – concentration du bâti, des habitants ou des emplois, etc. (voir encadré 2). La création des métropoles institutionnelles n'est pas revenue sur le périmètre de l'intercommunalité antérieure (communauté urbaine ou d'agglomération), bien que les caractéristiques des communes incluses dans leur périmètre diffèrent assez largement d'une métropole administrative à une autre.

## Encadré 2 – Définitions des périmètres géographiques selon l'Insee

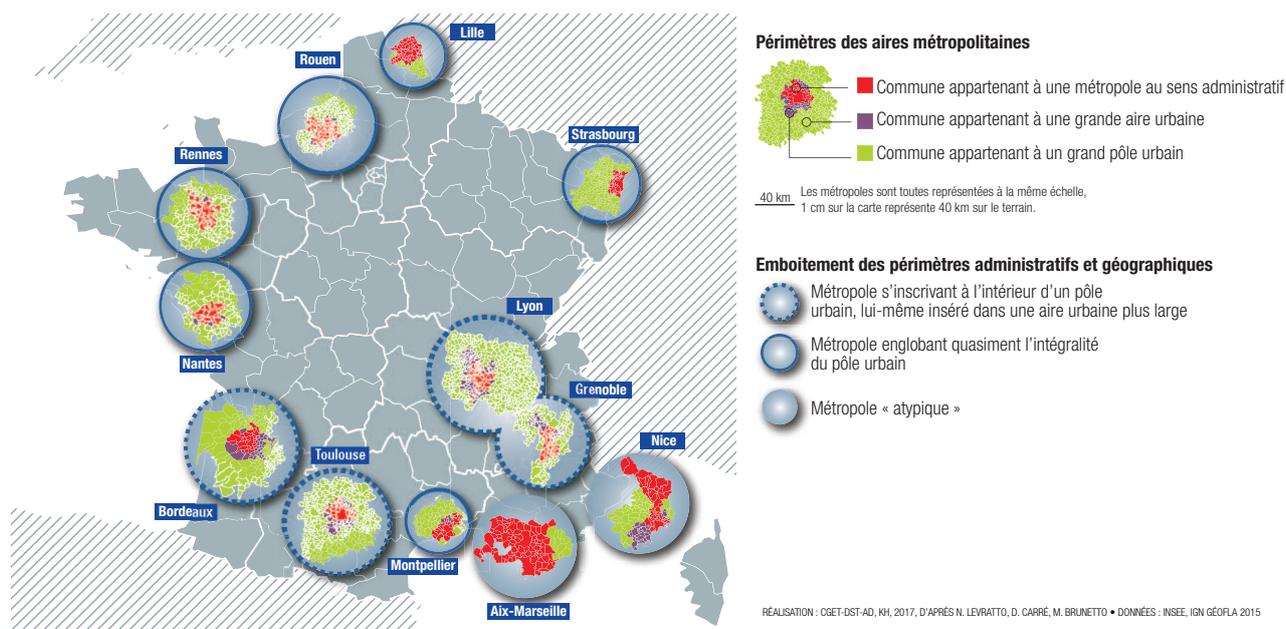
**Une unité urbaine** est une commune ou un ensemble de communes qui présente un bâti continu – sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – et qui compte au moins 2 000 habitants.

**Un grand pôle urbain** est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. Un pôle urbain est constitué d'une ville centre et de sa banlieue. Entre 5 000 à 10 000 emplois, on parle d'un pôle urbain moyen et, entre 500 et 5 000 emplois, d'un petit pôle urbain.

**Une grande aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un grand pôle urbain et de communes dites « attirées » par celui-ci, qui forment la couronne périurbaine. Cette dernière regroupe des communes rurales ou des communes appartenant à des unités urbaines, déterminées de proche en proche, et dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

**Les zones d'emploi** sont des espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs réside et travaille, et où les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. À la différence des aires urbaines, les zones d'emploi couvrent l'intégralité du territoire national. On en compte 322 en France (DOM inclus).

Carte 2 – Les différents périmètres des métropoles



Source : CGET/France Stratégie

11. La métropole de Paris qui possède des caractéristiques particulières du fait de sa taille n'est pas étudiée ici.
12. L'étude originale réalisée par Nadine Levratto, Denis Carré, Marc Brunetto et Luc Tessier du laboratoire EconomiX de l'université Paris X Nanterre, sur laquelle cette note d'analyse s'appuie, s'intéresse aux treize métropoles de province reconnues institutionnellement au 1<sup>er</sup> janvier 2016 et inclut Brest en plus de celles considérées ici.

La carte 2 représente les différents périmètres : en rouge, le périmètre institutionnel des métropoles selon la définition donnée par la loi du 27 janvier 2014, en violet le périmètre du pôle urbain défini principalement par la continuité du bâti et enfin, en vert clair, le périmètre de l'aire urbaine, qui ajoute au pôle urbain la couronne périurbaine de la métropole. Cette carte fait apparaître différents profils. Dans certains cas, les métropoles institutionnelles s'inscrivent à l'intérieur du pôle urbain, lui-même inséré, par définition, dans une aire urbaine plus large : c'est le cas de Bordeaux, Toulouse, Lyon et, dans une moindre mesure, de Grenoble. Ailleurs, la métropole institutionnelle englobe quasiment le pôle urbain : c'est le cas de Rennes, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Rouen et, dans une moindre mesure, de Lille, qui s'étend aussi en partie sur la couronne de l'aire urbaine. De façon plus atypique, la métropole administrative d'Aix-Marseille-Provence englobe totalement le pôle urbain et quasiment toute l'aire urbaine, et déborde même de l'aire urbaine sur la partie ouest. La métropole de Nice, quant à elle, est complètement dissociée de la géométrie du pôle urbain et de l'aire urbaine. Elle inclut des territoires montagneux jusqu'à la frontière italienne qui n'appartiennent ni au pôle urbain ni à l'aire urbaine. Là encore, dans un souci de cohérence, c'est le niveau des périmètres dits économiques ou fonctionnels qui a été privilégié pour l'analyse de la dynamique des douze métropoles de province considérées.

## OÙ S'OBSERVE LA DYNAMIQUE MÉTROPOLITAINE ?

Les configurations très différentes de ces métropoles invitent à se demander dans quel périmètre joue la « dynamique métropolitaine » (voir encadré 3). Toutes les métropoles en bénéficient-elles ? Et les communes constituant la métropole institutionnelle sont-elles bien incluses dans le périmètre où s'exerce cette dynamique ?

### *Une dynamique évidente mais de fortes disparités*

Au global, la dynamique métropolitaine est évidente : en moyenne, dans les zones d'emploi englobant les douze métropoles étudiées, la croissance moyenne de l'emploi entre 1999 et 2014 a été de 1,4 % par an contre 0,8 % sur l'ensemble du territoire<sup>13</sup>.

## Encadré 3 – Les déterminants de la dynamique métropolitaine

*La littérature économique explique la dynamique métropolitaine par deux facteurs principaux.*

*Le premier est le positionnement sectoriel des métropoles et leur capacité à participer aux échanges internationaux. Cette capacité est plus forte lorsque la métropole dispose en son sein d'une proportion plus importante dans l'emploi total de métiers à fort potentiel de croissance. Par exemple, les ingénieurs de l'informatique et les professionnels de l'information et de la communication, les personnels d'études et de recherche sont majoritairement localisés dans les grandes villes. À l'inverse, les agriculteurs, les métiers d'ouvriers et certains métiers d'employés qui perdent des emplois sont davantage situés dans les zones moins denses<sup>14</sup>. Cet « effet de composition » mesure l'adaptation de la main-d'œuvre disponible au développement de secteurs en phase avec la croissance mondiale.*

*Le second facteur est lié aux effets positifs de la concentration géographique des personnes et des activités. Ces « gains d'agglomération » sont générés par différents canaux<sup>15</sup> :*

- le gain le plus évident provient de la proximité, pour les entreprises, de nombreux clients potentiels. C'est l'**effet de débouché** ;
- la concentration des personnes et des emplois à un même endroit augmente également, pour les travailleurs, les opportunités de trouver un emploi adapté, et pour les employeurs, les opportunités de trouver un employé performant. C'est l'**effet d'appariement** ;
- de la même manière, la concentration d'un nombre important d'entreprises dans un même endroit accroît les opportunités, pour un donneur d'ordre, de trouver le meilleur sous-traitant possible. C'est l'**effet d'optimisation de la chaîne de sous-traitance** ;
- enfin, la concentration des innovateurs et des activités à fort contenu technologique encourage la circulation des connaissances et des idées et favorise ainsi la diffusion des innovations et des technologies. C'est l'**effet externalités de connaissance**.

*Ces différents effets expliquent que les personnes et les entreprises trouvent un intérêt à s'implanter dans les grandes villes. À l'inverse, des effets négatifs peuvent être associés à la concentration : congestion, prix élevé de l'immobilier, pollutions, etc. Se posent alors les questions du périmètre d'influence de ces effets positifs et négatifs et de la gouvernance adaptée pour gérer les phénomènes à l'œuvre.*

13 France métropolitaine.

14 Lainé F. (2017), *op. cit.*

15 Charruau P. et Épaillard A. (2017), « D'où viennent les écarts de salaire entre les territoires ? », *La Note d'analyse*, n° 55, France Stratégie, mai.



Toutefois, prises une par une, ces grandes villes connaissent chacune des fortunes diverses (voir graphique 1). Les zones d'emploi de Bordeaux, Montpellier, Nantes, Rennes et Toulouse ont vu leur poids dans l'emploi national<sup>16</sup> augmenter fortement entre 1999 et 2014. Celles de Grenoble, Lille, Lyon et Marseille ont enregistré une croissance de l'emploi à peine plus forte que celle de l'ensemble du territoire. Enfin, celles de Nice, Rouen et Strasbourg sont en deçà de la moyenne nationale<sup>17</sup>.

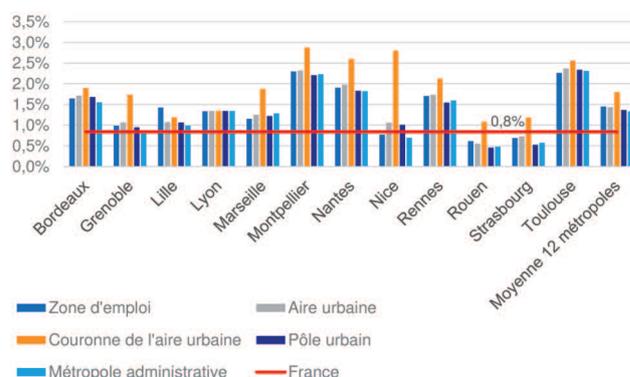
### Des métropoles aux caractéristiques diverses

Les graphiques 2 et 3 mettent en regard le nombre et la densité des emplois dans les différents périmètres de ces douze métropoles. Naturellement, le nombre d'emplois est d'autant plus élevé que le périmètre est large (graphique 2) et la concentration de l'emploi est nettement plus forte au centre, dans les pôles urbains (graphique 3), mais le nombre et la densité de l'emploi dans les métropoles institutionnelles varient d'une métropole à l'autre. Ces variations sont le reflet direct de l'étendue du périmètre de chaque métropole. D'un côté, dans la métropole d'Aix-Marseille, le nombre et la densité d'emplois se rapprochent de ceux de l'aire urbaine, que la métropole englobe en grande partie. À l'autre bout du spectre, la métropole lyonnaise a une densité d'emplois plus forte que le pôle urbain tout simplement parce qu'elle est incluse dans ce dernier. En moyenne, la densité d'emplois dans les métropoles (4,4 emplois/hectare) est assez proche de celle des pôles urbains (5,6 emplois/hectare). Elle est près de dix fois supérieure à la densité moyenne de l'emploi sur le territoire français (0,47 emploi/hectare).

### Une croissance de l'emploi plus élevée en périphérie...

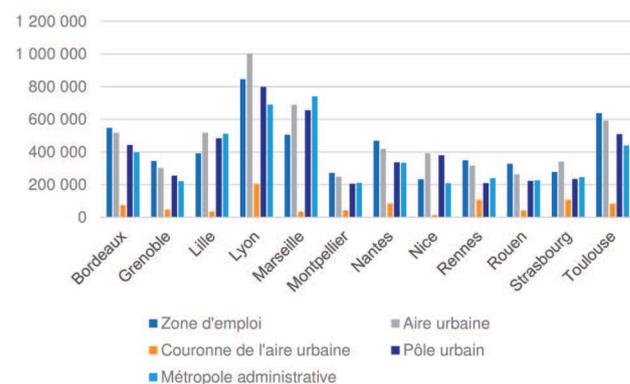
Si, en niveau, l'emploi est concentré au centre, en revanche il apparaît plus dynamique aux franges. Dans toutes les métropoles étudiées, le taux de croissance de l'emploi entre 1999 et 2014 a été plus élevé dans les couronnes urbaines que dans les pôles (graphique 1). Seule Lyon affiche une croissance équivalente pour l'ensemble des périmètres. En moyenne sur ces douze métropoles, le taux de croissance annuelle moyen de l'emploi a été de 1,8 % dans les couronnes contre 1,4 % dans les pôles. Ce dynamisme observé dans la plupart des aires urbaines, quelle que soit leur taille, est lié à la croissance de la population

**Graphique 1 – Taux de croissance annuel moyen de l'emploi selon le périmètre entre 1999 et 2014**



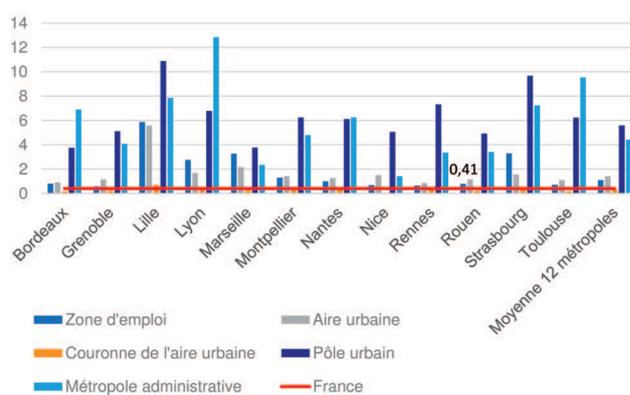
Source : calculs des auteurs à partir de données Insee, recensement de la population, emploi au lieu de travail

**Graphique 2 – Nombre d'emplois (au lieu de travail) selon le périmètre en 2014**



Source : calculs des auteurs à partir de données Insee, recensement de la population, emploi au lieu de travail

**Graphique 3 – Densité de l'emploi selon le périmètre en 2014 (en emplois/hectare)**



Source : calculs des auteurs à partir de données Insee, recensement de la population, emploi au lieu de travail

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Le poids augmente (resp. diminue) lorsque le taux de croissance de l'emploi dans la zone d'emploi est supérieur (resp. inférieur) à la moyenne nationale.

dans le périurbain et à la recherche d'espaces à proximité des pôles urbains pour l'industrie et la logistique. La plus faible densité d'emplois dans les couronnes y rend les marges de progression plus importantes.

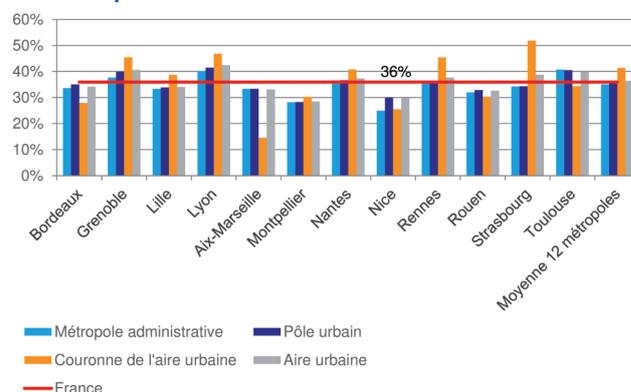
### ...mais des secteurs moteurs dans les pôles urbains

Les différents secteurs économiques ne bénéficient pas uniformément de la dynamique métropolitaine. L'industrie manufacturière, les services aux entreprises, le commerce de gros et le transport de marchandises, regroupés sous l'intitulé « secteurs de la base compétitive », semblent jouer un rôle particulier de ce point de vue. Cette *base compétitive*, qui rassemble environ 36 % de l'emploi salarié, n'est pas surreprésentée dans les différents périmètres des métropoles par rapport au reste du territoire (graphique 4), mais elle contribue en grande partie au dynamisme des métropoles. En moyenne des douze métropoles étudiées, le taux de croissance annuelle de l'emploi salarié dans la *base compétitive* est en effet largement supérieur à la moyenne nationale, quel que soit le périmètre des métropoles considéré : entre 2004 et 2010, cet emploi salarié a crû de 0,8 % à 0,9 % par an dans les pôles urbains, les aires urbaines et les périmètres des métropoles institutionnelles, alors qu'il était en légère baisse (- 0,05 %) en moyenne nationale (graphique 5).

Si l'emploi dans la base compétitive avait crû au même rythme en France métropolitaine que dans les aires urbaines des douze métropoles considérées ici (+ 0,92 % par an au lieu de - 0,05 %), la croissance annuelle moyenne de l'emploi salarié total entre 2004 et 2010 aurait été de 1,05 % au lieu de 0,64 %. Ainsi, la croissance annuelle moyenne de l'emploi salarié total dans les aires urbaines ayant été de 1,34 % sur cette même période (graphique 6), l'écart de croissance dans l'emploi de la base compétitive explique plus de la moitié<sup>18</sup> de l'écart de croissance de l'emploi salarié total entre les métropoles et l'ensemble du territoire sur la période 2004-2010 alors que ces secteurs représentent un tiers seulement de l'emploi.

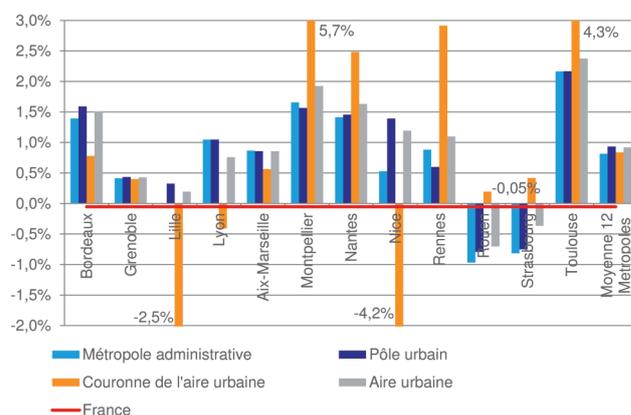
Lorsqu'on entre dans le détail des douze métropoles, les situations sont néanmoins très diverses. Le poids de la *base compétitive* dans l'emploi est tantôt plus faible que dans le reste du territoire national – à Bordeaux, Lille, Aix-Marseille, Montpellier, Nice et Rouen – et tantôt plus important – à Grenoble, Lyon et Toulouse – (graphique 4), mais il ne semble pas corrélé au dynamisme des métropoles (graphique 5). En revanche, deux métropoles, Rouen et Strasbourg, affichent un taux de croissance de l'emploi

Graphique 4 – Part de la base compétitive dans l'emploi total salarié en 2010



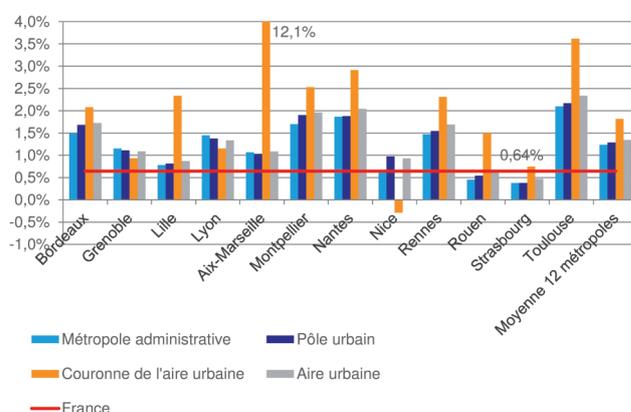
Source : calculs des auteurs d'après Levratto, Carré, Brunetto et Tessier (2017) sur données Insee-CLAP

Graphique 5 – Taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié total entre 2004 et 2010



Source : calculs des auteurs d'après Levratto, Carré, Brunetto et Tessier (2017) sur données Insee-CLAP

Graphique 6 – Taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié dans la base compétitive entre 2004 et 2010



Source : calculs des auteurs d'après Levratto, Carré, Brunetto et Tessier (2017) sur données Insee-CLAP

18 Ces secteurs contribuent à hauteur de 0,41 point à cet écart de 0,70 % :  $\frac{(1,34-0,64)-(1,34-1,05)}{1,34-0,64} \times 100 = \frac{0,41}{0,70} \times 100 \approx 58\%$  (ce résultat est calculé à partir des taux de croissance non arrondis).



dans cette base compétitive négatif et inférieur à la moyenne nationale sur la période 2004-2010 (graphique 5). Or ces métropoles sont également celles où le taux de croissance de l'emploi salarié total est inférieur à la moyenne nationale (graphique 6). Plus que par leur poids, c'est donc par leur dynamique que ces secteurs semblent contribuer aux écarts de performance entre les métropoles.

Au sein des aires urbaines, la part de la *base compétitive* dans l'emploi est plus élevée dans les couronnes – 41 % en moyenne – (graphique 4) mais, en niveau, l'emploi reste largement concentré dans les pôles<sup>19</sup>. Le phénomène de croissance aux franges n'est pas généralisé sur ces secteurs (graphique 5) comme il peut l'être sur l'emploi salarié total (graphique 6). On observe cette dynamique dans seulement six métropoles : Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

## QUELS EFFETS D'ENTRAÎNEMENT ?

### *Globalement, des effets d'entraînement peu visibles*

La bonne performance des métropoles est un atout pour l'économie française. Leur capacité à entraîner dans une dynamique positive les territoires qui les entourent constitue un enjeu tout aussi important. Plusieurs études étrangères ont montré que les grandes villes peuvent exercer une influence positive sur la croissance de l'emploi dans les territoires situés à proximité<sup>20</sup>. En France, cet effet positif a également été mis en évidence<sup>21</sup>, mais il se serait atténué dans les années 2000, la croissance de l'emploi dans les zones périphériques ayant décroché par rapport à celle des aires urbaines métropolitaines<sup>22</sup>.

**Lorsqu'on analyse les dynamiques régionales en distinguant les zones d'emploi des métropoles, celles qui les entourent et les autres zones d'emploi de la région<sup>23</sup>, on n'observe pas d'effets d'entraînement particulièrement sensibles (graphique 7).** L'emploi salarié dans les zones d'emploi des douze métropoles considérées a crû de 0,65 % par an entre 2009 et 2014, alors qu'il a stagné

dans les autres zones d'emploi régionales, y compris les zones d'emploi contiguës. L'emploi salarié dans les zones d'emploi situées à la périphérie des douze métropoles étudiées n'a pas augmenté davantage que dans le reste du territoire en moyenne.

Pour aller plus loin, on peut scinder la différence d'évolution entre l'emploi local et l'emploi national en une composante structurelle et une composante résiduelle<sup>24</sup>.

**L'effet structurel** représente l'écart entre la croissance de l'emploi local et la croissance de l'emploi national qui est expliqué par la composition sectorielle : poids important des secteurs dynamiques ou au contraire poids prépondérant des secteurs accusant des pertes d'emploi.

**L'effet résiduel ou local** est un effet additionnel, il représente l'écart à la croissance nationale de l'emploi qui n'est pas explicable par une différence de composition sectorielle. Il traduit le fait que, pour un secteur donné, la dynamique locale peut différer de l'évolution moyenne nationale. Il faut toutefois être prudent dans son interprétation car cet effet résiduel, souvent appelé « effet local », peut masquer d'autres effets structurels non pris en compte (la structure du tissu productif qui dépend de l'importance des grands groupes ou des PME, par exemple).

Le graphique 7 montre que la surperformance métropolitaine est largement due à un fort effet résiduel local (+ 0,47 %), la composition sectorielle des zones d'emploi des douze métropoles étudiées ne leur donnant qu'un avantage de 0,05 point par rapport au territoire national.

En revanche, au niveau des zones d'emploi contiguës à celles des métropoles comme dans les autres zones d'emploi de leur région, la dynamique négative provient à la fois de compositions sectorielles défavorables (- 0,12 point pour les zones contiguës et - 0,08 point pour les autres zones régionales) et d'effets locaux négatifs (- 0,02 point pour les zones contiguës et - 0,06 point pour l'ensemble des autres zones).

19 L'étude de Levratto, Carré, Brunetto et Tessier montre à travers des indicateurs de concentration spatiale (indice de Moran, indice de Getis-Ord et statistique LISA) que l'emploi est effectivement concentré au sein des pôles urbains et que cette concentration est relativement stable sur la période 2004-2010.

20 Shearmur R. et Polèse M. (2007), « Do local factors explain local employment growth? Evidence from Canada, 1971-2001 », *Regional Studies*, vol. 41.4, p. 453-471 ; Apparicio P., Dussault G., Polèse M., Shearmur R. (2007), « Infrastructures de transport et développement économique local », Montréal, Centre Urbanisation, culture, société de l'INRS.

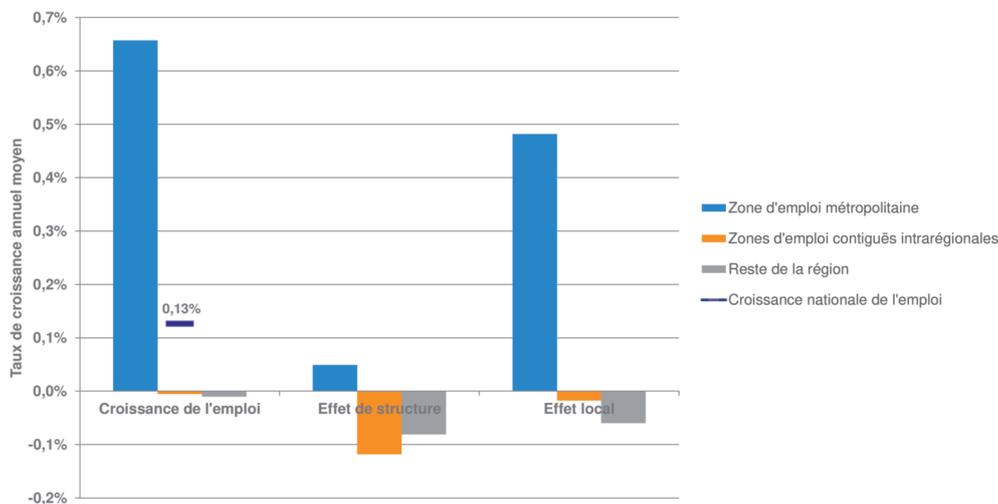
21 Shearmur R. et Polèse M. (2007), *idem*.

22 Lainé F. (2017), *op. cit.*

23 L'approche par zone d'emploi (voir encadré 1) permet à la fois d'appréhender les périmètres métropolitains et de couvrir l'ensemble du territoire. Cette approche est à distinguer d'une approche par cercles concentriques puisque les tailles des zones d'emploi étant très différentes, les distances entre ces zones sont très variables.

24 Croissance de l'emploi dans la zone d'emploi - croissance nationale = effet de structure + effet résiduel.

**Graphique 7 – La dynamique moyenne d'une zone d'emploi d'une métropole et des autres zones d'emploi de sa région d'appartenance (moyenne sur les douze villes sur la période 2009-2014)**



Note : décomposition du taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié sur la période 2009-2014 à partir d'une méthode de décomposition shift-share sur la base d'une économie désagrégée en 38 secteurs :

Croissance de l'emploi = moyenne nationale de la croissance de l'emploi + effet de structure + effet local.

Les zones d'emploi (ZE) périphériques regroupent les zones d'emploi de la région d'appartenance à la métropole hors zone d'emploi de la métropole et hors zones d'emploi contiguës. Les zones d'emploi sont pondérées par leur poids dans l'emploi de leur catégorie ; et les zones d'emploi à cheval sont sous-pondérées en fonction de leur partie dans la région considérée. L'emploi considéré porte sur l'emploi salarié uniquement.

Source : calculs des auteurs d'après Levratto *et al.* sur données Acoiss-Insee

### *Dans le détail, des effets d'entraînement possibles mais disparates*

Au-delà de ces tendances générales, les situations varient fortement d'une métropole à l'autre. Non seulement les douze métropoles étudiées ne sont pas toutes mues par une dynamique propre comparable mais elles s'inscrivent de plus dans des contextes régionaux très divers.

La comparaison des dynamiques d'emploi dans la zone d'emploi des douze métropoles étudiées et dans les zones contiguës de leur région respective fait ressortir de multiples situations (graphiques 8). On peut distinguer quatre groupes de villes.

**Plusieurs métropoles partagent leur dynamisme avec les territoires régionaux avoisinants.** Elles se caractérisent par une forte dynamique de leur zone d'emploi mais aussi des zones d'emploi contiguës et parfois des zones d'emploi plus éloignées de leur région d'appartenance. La métropole et les territoires proches semblent s'inscrire dans une logique de co-développement. Sont dans ce cas

de figure les métropoles de **Lyon**, **Nantes** et **Aix-Marseille** (graphique 8a). Dans les voisinages de Lyon (hors zone de Saint-Étienne dont la dynamique d'emploi est faible) et de Nantes, c'est avant tout l'effet local qui tire la croissance des différentes zones d'emploi des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire (graphique 8c), les effets de structure jouant négativement (graphique 8b). Dans le cas d'Aix-Marseille, les zones d'emploi contiguës bénéficient des deux effets. Les regroupements de forts effets locaux autour de ces métropoles sont représentés par les zones vertes sur la carte 3. Dans une moindre mesure **Bordeaux** est aussi dans cette situation. Les zones d'emploi de la région Nouvelle-Aquitaine contiguës à Bordeaux bénéficient en effet d'un très léger avantage issu notamment d'un effet local positif qui compense une spécialisation sectorielle défavorable (graphiques 8). Néanmoins, la dynamique de ces territoires avoisinants n'est guère plus importante que la moyenne française et la carte 3 ne montre pas de corrélation significative entre l'effet local de la zone de Bordeaux et l'effet local relatif des zones d'emploi

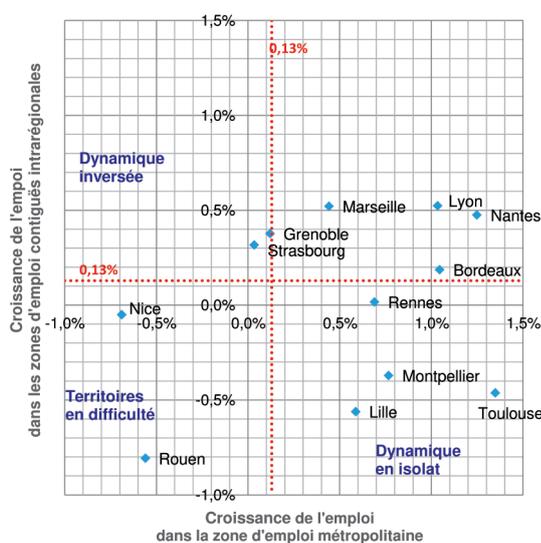


qui la touchent, hormis au nord de la métropole. **Rennes**, enfin, est dans une situation particulière du fait de son positionnement en bordure de la région Bretagne. S'il apparaît que les zones d'emploi bretonnes qui la touchent ne bénéficient pas de son dynamisme (graphique 8a), la

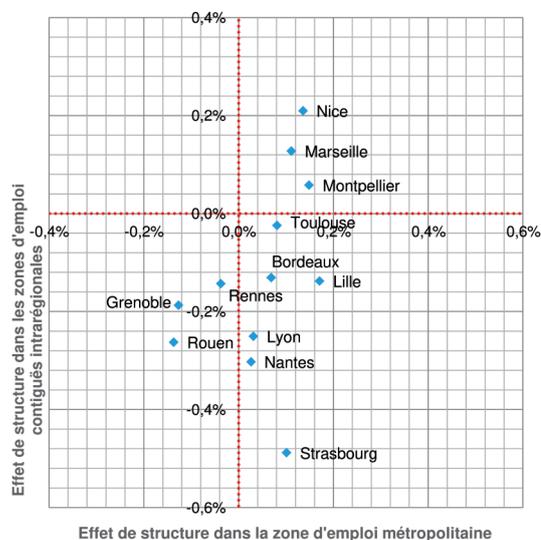
carte 3 montre que les regroupements d'effets locaux positifs autour de Rennes sont davantage localisés à l'est de la métropole dans la région Pays de la Loire, notamment vers la zone d'emploi de Laval et en direction de la métropole nantaise.

## Graphique 8 – La dynamique des zones d'emploi régionales autour de douze métropoles de province entre 2009 et 2014

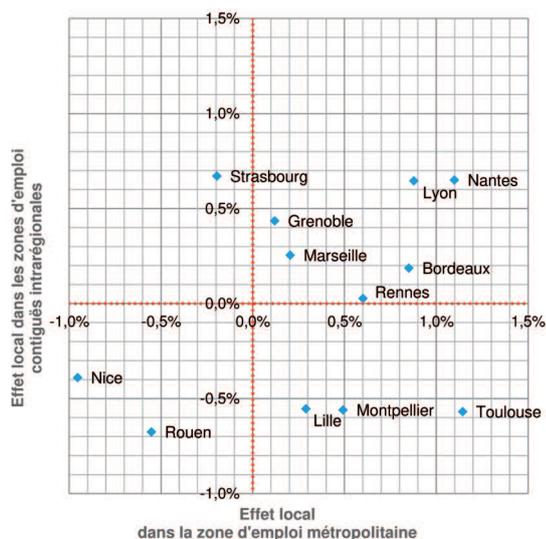
8a – Croissance de l'emploi salarié



8b – Effets de structure



8c – Effets locaux



Lecture : le **graphique 8a** montre que la croissance annuelle de l'emploi salarié dans la zone d'emploi de Toulouse a été de 1,35 % entre 2009 et 2014, donc nettement supérieure à la moyenne française symbolisée par les axes rouges (0,13 %). En revanche, celle des zones d'emploi de la région Nouvelle Aquitaine contiguës à Toulouse a été négative à - 0,46 %.

Le **graphique 8b** montre que la zone d'emploi de Toulouse bénéficie d'un effet de structure légèrement positif (0,08 point) et que cet effet est légèrement négatif (- 0,02 point) dans les zones d'emploi qui lui sont contiguës.

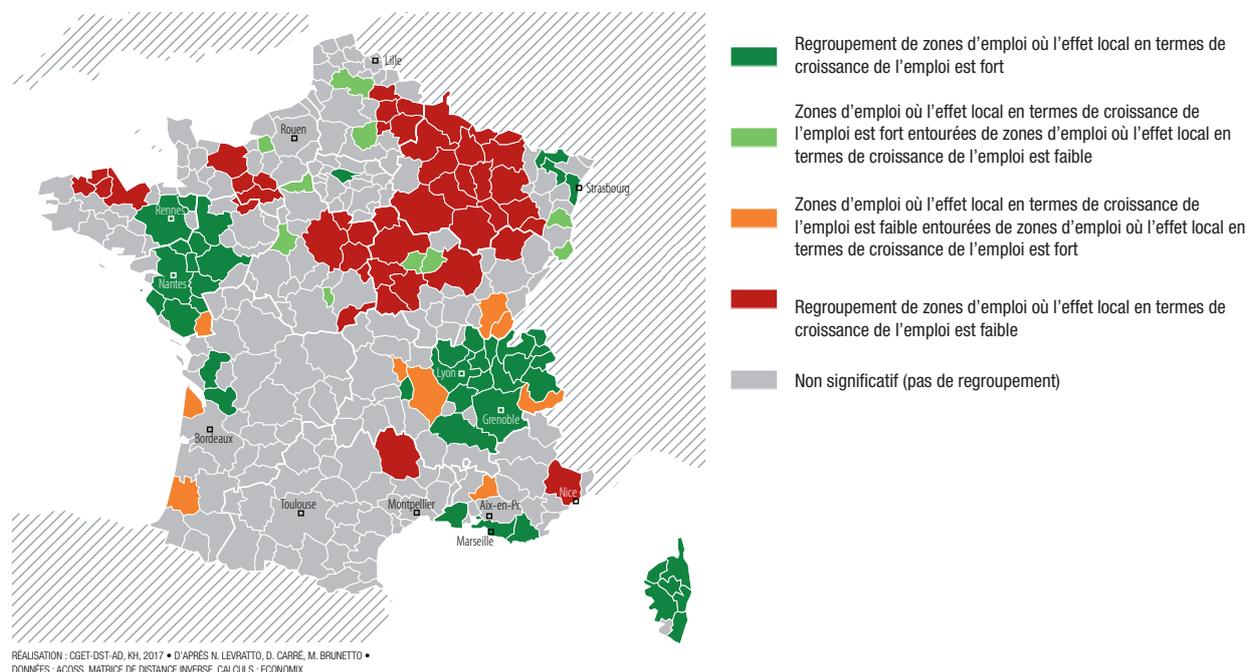
Le **graphique 8c** montre que l'effet local a contribué à un surplus de croissance dans la zone d'emploi de Toulouse de 1,14 point, tandis qu'il a contribué négativement (- 0,57 point) dans les zones contiguës. Croissance de l'emploi = moyenne nationale de la croissance de l'emploi + effet de structure + effet local.

ZE de Toulouse :  $1,35 = 0,13 + 0,08 + 1,14$ .

Les points dans le cadran nord-est regroupent les métropoles à dynamique partagée, dans le cadran sud-est les métropoles qui se développent en isolat, dans le cadran nord-ouest les territoires à la dynamique inversée et dans le cadran sud-ouest les territoires en difficulté.

Source : calculs des auteurs d'après Levratto *et al.* sur données Acoss, 2009 et 2014. Même méthodologie que pour le graphique 7

Carte 3 – Corrélation spatiale de l'effet local sur l'emploi entre zones d'emploi, entre 2009 et 2014



Lecture : la carte rend compte des regroupements de zones d'emploi selon l'effet local sur la dynamique de l'emploi entre 2009 et 2014 à l'aide de l'indicateur LISA. Les zones en vert foncé représentent des regroupements de zones d'emploi à fort effet local et, à l'inverse, les zones en rouge représentent des regroupements de zones d'emploi à faible effet local. Dans les zones intermédiaires, les zones d'emploi en gris ne montrent aucun regroupement significatif, les zones en vert clair et orange correspondent aux localisations où les zones d'emploi voisines présentent une valeur opposée.

Source : CGET/France Stratégie, d'après Levratto *et al.* sur données Acoiss-Insee

### Certaines métropoles se développent en relatif isolat.

Leur dynamisme en matière d'emploi ne s'observe pas dans les territoires régionaux environnants. Sont dans ce cas de figure les métropoles de **Lille**, **Toulouse** et **Montpellier**. Les zones d'emploi de la région Hauts-de-France qui sont contiguës à la zone d'emploi lilloise pâtiennent à la fois d'un positionnement sur des secteurs peu dynamiques et d'effets locaux négatifs. Dans la région Occitanie, ce sont principalement les effets locaux qui tirent les zones d'emploi à la périphérie de Toulouse et de Montpellier vers le bas. Cette dissociation entre la performance des métropoles et des territoires régionaux avoisinants s'observe aussi sur la carte 3 où aucun regroupement d'effets locaux n'est mis en évidence.

**D'autres métropoles présentent au contraire une dynamique d'emploi plus faible que celle des territoires régionaux avoisinants.** Ainsi, à **Grenoble** et **Strasbourg**, la croissance de l'emploi est plus forte dans les territoires avoisinants que dans la zone d'emploi de la métropole. La zone d'emploi de Grenoble affiche une croissance de l'emploi dans la moyenne nationale. Elle pâtit d'un désavantage

dû à sa spécialisation sectorielle, qui est juste compensé par un effet local légèrement positif. Le dynamisme des territoires avoisinants provient quant à lui des zones d'emploi situées dans le voisinage de Lyon et d'autres pôles d'emploi comme Annecy et Chambéry. À Strasbourg, ce sont principalement les effets locaux qui jouent négativement dans la zone d'emploi de la métropole, tandis qu'ils jouent très favorablement dans les zones d'emploi contiguës malgré un positionnement sectoriel défavorable.

### Enfin, on repère deux territoires en difficulté sur le plan de l'emploi :

dans les métropoles de **Rouen** et **Nice**, la zone d'emploi de la métropole comme les territoires avoisinants voient leur emploi décroître. La faiblesse du dynamisme de Nice et de son voisinage n'est pas expliquée par la spécialisation sectorielle mais par des effets locaux fortement négatifs. Le reste de la région PACA est quant à lui porté par la dynamique des zones d'emploi situées autour d'Aix-Marseille. En revanche, dans le cas de Rouen, c'est toute la région Normandie qui pâtit du cumul d'un effet structurel négatif et d'un effet résiduel négatif, auquel la métropole n'échappe pas.



## CONCLUSION

La récente réforme territoriale a donné aux métropoles des compétences accrues et des capacités de dialogue importantes avec les autres échelons administratifs, dans le but notamment d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Cette efficacité peut être évaluée tant du point de vue de la dynamique socioéconomique propre à la métropole que du point de vue de sa capacité à entraîner positivement les territoires voisins.

Les résultats de l'analyse mettent en avant la diversité des dynamiques des métropoles et la diversité de leurs liens avec les dynamiques des territoires voisins dans leur région respective. Considérées selon leur zone d'emploi, parmi les douze métropoles de province étudiées, cinq ont vu leur poids dans l'emploi national augmenter significativement, quatre de façon limitée et trois ont vu leur poids diminuer sur les quatre dernières décennies (Nice, Rouen et Strasbourg). Certaines affichent une dynamique partagée avec les territoires qui les entourent (Lyon, Nantes et Marseille), tandis que d'autres se développent sans que les territoires voisins suivent le mouvement (Lille, Toulouse et Montpellier).

Lorsque les performances des métropoles sont partagées par leur voisinage, il est tentant de penser que cela résulte d'un effet d'entraînement. L'analyse réalisée ici ne suffit cependant pas à conclure en ce sens. Il est impossible de déterminer si c'est la métropole qui imprime le tempo ou, à l'inverse, si elle est influencée par un contexte régional favorable ou défavorable, ou encore si c'est la combinaison entre les dynamiques régionale et métropolitaine qui l'emporte.

Au final, la double question de la capacité des métropoles à se développer et à faire rayonner leur dynamisme sur les territoires voisins reste entière. Des études complémentaires doivent être engagées pour mieux identifier les déterminants de la dynamique métropolitaine et de la capacité d'entraînement des métropoles.

C'est sur la base de telles études qu'il conviendrait de définir les investissements et les politiques permettant d'atteindre les objectifs d'une croissance territoriale inclusive, et de traduire en termes concrets « l'alliance des territoires », c'est-à-dire le contenu du dialogue entre métropoles et régions que la nouvelle organisation territoriale promeut.

Mots clés : métropoles, diffusion de la croissance, territoires, emploi, réforme territoriale, dynamique métropolitaine.

## DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr) (rubrique publications)

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



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



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

Directeur de la publication :  
Michel Yahiel,  
commissaire général

Directeur de la rédaction :  
Fabrice Lenglard,  
commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction :  
Olivier de Broca,  
Sylvie Chasseloup

Impression :  
France Stratégie

Dépôt légal :  
novembre 2017 - N° ISSN 2556-6059

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé,  
directeur du service  
Édition-Communication-Événements  
01 42 75 61 37  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.