

Métropole européenne de Lille (MEL) : construire une politique de l'emploi dans un cadre transfrontalier

Par Bruno CASSETTE

Directeur général des services de la Métropole européenne de Lille (MEL)

Simon JODOGNE

Directeur adjoint Gouvernance et dialogues territoriaux à la Métropole européenne de Lille (MEL)

et David VAILLANT

Chef de mission stratégique Développement économique des territoires et emploi à la Métropole européenne de Lille (MEL)

La Métropole européenne de Lille (MEL) est confrontée à un chômage structurel avec des taux élevés, notamment dans le versant nord-est de son territoire (Roubaix-Tourcoing), à proximité de la frontière franco-belge. La MEL a, dès le début des années 2000, pris l'initiative de développer des politiques en faveur de l'emploi par des actions économiques, sociales et d'aménagement de son territoire. Frontalière de la Belgique, en particulier de la Flandre belge, qui connaît une situation de plein emploi, la MEL a souhaité, en 2018, aller plus loin, en cherchant à mieux comprendre les caractéristiques socio-économiques, les modes de fonctionnement du système flamand et ses performances pour renforcer ses politiques métropolitaines en faveur de l'emploi. Cette stratégie métropolitaine complète et s'insère dans un ensemble de dispositifs et d'actions transfrontalières visant à décroquer le marché de l'emploi et à développer une Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, de manière plus intégrée.

Introduction

Lorsque l'on s'engage sur le terrain de l'emploi, et donc dans la lutte contre le chômage, vient souvent à l'esprit la célèbre formule de François Mitterrand, qui, en 1993, alors Président de la République, avait déclaré : « Dans la lutte contre le chômage, on a tout essayé ». Ce qui pouvait paraître comme un aveu d'impuissance face aux réalités économiques auxquelles la France était confrontée, a été considéré au mieux comme une irresponsabilité, au pire comme une incompétence.

Ce débat cachait et a continué à cacher une autre vérité, à savoir que face à ce qui apparaissait comme le principal fléau social pour nos concitoyens, il ne pouvait y avoir de relâchement et que les acteurs publics ne devaient avoir de cesse que de tout tenter pour diminuer le taux de chômage, même si les pouvoirs dont ils disposaient, étaient bien peu efficaces pour lutter contre une réalité, dont les causes sont nationales, mais aussi internationales au travers de la recomposition de l'économie mondiale. Cette réalité a perduré jusqu'à récemment, puisque le Président François Hollande avait fait de l'inversion de la courbe du

chômage un objectif majeur au point de le lier à la décision de se présenter pour un nouveau mandat.

Il semble que depuis quelques années, nous assistions à un changement de priorité, politique, mais aussi sociale, le pouvoir d'achat ayant supplanté la lutte contre le chômage dans les priorités des revendications des syndicats, en écho aux exigences citoyennes. Pour autant, la question de l'emploi demeure un sujet central que les acteurs publics ne peuvent écarter de leur mobilisation. Dans ce contexte, la MEL s'est inscrite dans la logique du « il y a toujours quelque chose à tenter pour réduire le chômage ».

Jusqu'alors, notre institution avait limité la prise en compte de sa dimension transfrontalière et des succès de ses voisins au seul approfondissement des échanges et des flux de travailleurs pour constituer un bassin d'emploi transfrontalier plus intégré. Cette politique a permis le développement de parcours de formation et d'emploi transfrontaliers, mais les flux sont restés limités. Or, devant de tels écarts de taux de chômage (plus de cinq points) entre des territoires distants de quelques kilomètres mais séparés par une frontière, cette approche paraissait en retrait par rapport aux enjeux.

Ainsi, alors que la Flandre belge, voisine, connaît une situation de plein emploi, la MEL a cherché à analyser ce qui en était les raisons structurelles, passant au crible, caractéristiques socio-économiques, culture entrepreneuriale, responsabilités institutionnelles, modes de fonctionnement, contenus des politiques publiques et performance. En quelque sorte, sonder « l'âme » de ce territoire aux résultats exceptionnels.

Cette démarche marque un tournant à plus d'un titre. Elle pourrait s'apparenter à la logique chère aux institutions européennes de « l'échange de bonnes pratiques », mais, en réalité, il s'agit de reconnaître les limites d'un modèle et de tenter de s'appuyer sur un autre, plus performant, pour corriger les imperfections du premier. Démarche donc d'humilité et de modestie qui n'était pas, disons-le, notre fort jusqu'à présent. Il s'agissait de surcroît de tenter de regarder par-dessus l'épaule de notre voisin flamand, avec le concours d'un cabinet d'études « espion ». Ce qui est plus remarquable encore, c'est que cette étude ne s'est pas conduite à l'insu de nos voisins, mais avec leur concours. Nos homologues flamands, avec qui nous partageons la communauté de destin de l'Eurométropole, nous ont ouvert leurs portes sans réserve pour observer, analyser et comprendre les différences de culture, de méthode et d'action. Cette introduction est aussi l'occasion de leur rendre hommage. Tout cela a contribué à un puissant « effet miroir », qui a, nous le pensons, servi d'électrochoc et de stimulant pour une approche nouvelle.

C'est donc à cette stratégie métropolitaine transfrontalière à deux niveaux entre renforcement des capacités internes de la MEL et ouverture vers les territoires voisins pour un développement économique et de l'emploi au service de tous les (euro)métropolitains, que nous allons désormais nous atteler avec l'espoir de connaître quelques succès, même minimes : chaque emploi créé étant une victoire.

De part et d'autre de la frontière, de fortes disparités marquent la situation de l'emploi entre la MEL et la Flandre belge

L'Eurométropole est un territoire transfrontalier, entre France et Belgique, centré sur la Métropole européenne de Lille. Il compte près de 2 millions d'habitants et rassemble depuis 2008, dans le cadre d'un groupement européen de coopération territoriale, les agglomérations de Lille, côté français, Tournai et Mouscron, côté wallon, et Courtrai, Ypres et Roulers, côté flamand. Les dynamiques économiques et de l'emploi y sont contrastées et marquées par des écarts importants de taux de chômage.

La Métropole européenne de Lille, marquée par un chômage structurel...

La MEL, avec ses 1,1 million d'habitants, ses 90 993 entités économiques, ses nombreux sièges sociaux et ses 512 224 emplois (source : INSEE, 2019), est un moteur de l'économie régionale et nationale. Malgré ces indicateurs économiques favorables, sa situation de l'emploi est marquée par un chômage structurel et de fortes disparités infra-territoriales. Une des explications de cette particu-

rité est liée aux crises industrielles auxquelles elle a dû faire face et aux difficultés de reconversion de populations ouvrières peu qualifiées. Concentré sur certains territoires, cette situation sociale a créé des disparités fortes au sein de la métropole. Malgré des politiques volontaristes, cette situation demeure, et la dynamique des nouvelles filières ainsi que le renouvellement du tissu économique ne suffisent pas encore à répondre aux besoins du marché du travail. La création d'emplois est encore inférieure à la croissance de la population active.

... et frontalière d'une Flandre belge au plein emploi

La Flandre belge est une des régions européennes dont l'économie est la plus dynamique. Ainsi, en 2019, alors que la zone d'emploi de Lille comptait 9,3 % de chômeurs et celle de Roubaix-Tourcoing près de 13 %, la Flandre belge affichait un taux de 3,9 %. Cette situation se vérifie également pour le taux de chômage des jeunes (15 à 24 ans). En quelques dizaines de kilomètres, ces écarts témoignent de la faible porosité des bassins d'emplois qui composent l'Eurométropole.

Ce dynamisme flamand est dû, en particulier, à un développement économique plus récent, qui s'est renforcé depuis les années 1950-60, basé sur un tissu de PME-PMI familiales tournées vers l'international et qui forment aujourd'hui un tissu dense et interconnecté. Les régions de Courtrai et d'Ypres étaient, avant 1945, déjà industrielles, mais elles n'avaient pas connu le même développement que la métropole lilloise et surtout la même expansion que le territoire de Roubaix-Tourcoing. Les politiques d'aménagement des années 1960-70, en Flandre, avec ses zones logistiques et économiques, en ont fait un espace très connecté aux flux européens. Le tissu entrepreneurial a été soutenu et a pu se développer. Cette expansion économique a donné aujourd'hui toute capacité à la Flandre pour s'adapter et répondre aux besoins et aux demandes d'un monde en mouvement.

Mais cela n'explique néanmoins pas toutes les composantes de la « sur-performance » de la Flandre. Animée par la volonté de comprendre et de s'inspirer, la MEL a confié en 2019 au cabinet MJB Consultants une étude sur les bonnes pratiques de l'emploi en Flandre ⁽¹⁾.

Il ressort de l'analyse du marché de l'emploi entre les deux versants de la frontière, l'importance des indicateurs liés à l'éducation et à la formation, particulièrement la part de la population peu ou pas qualifiée. Toutes choses étant égales par ailleurs, on observe ainsi une « sur-performance » de la Flandre et une « sous-performance » du Nord-Pas-de-Calais (échelle statistique disponible). Cette performance de la Flandre décrit un paysage économique teinté de fortes particularités : une dominante industrielle, une part importante du travail indépendant, une plus grande élasticité de l'emploi liée à l'ouverture internatio-

(1) VERHAEGHE O. / Cabinet MJB Consultants (2019), « Métropole européenne de Lille – Bonnes pratiques du marché de l'emploi en Flandre (Belgique) : analyse et modalités de reproductibilité dans la métropole lilloise », rapport final.

nale de l'économie, un taux d'emploi élevé et un taux de chômage faible, mais une persistance des difficultés de recrutement (une demande d'emploi en tension : 68 % des demandes non satisfaites).

Cette performance et ces spécificités renvoient à une intelligence collective des acteurs publics et du monde économique flamands. Elle est fondée sur trois principes :

- la simplicité dans la chaîne des responsabilités. La région flamande assure les compétences exercées en France par le rectorat et la région ; et le VDAB, équivalent de Pôle emploi, valorise le recrutement par les compétences ;
- la reconnaissance des besoins en emplois des entreprises. Grâce à une double acceptation : celle du monde académique qui fait régulièrement évoluer la carte des formations en cohérence avec les besoins des entreprises et publie chaque année le taux d'employabilité de chaque diplôme (% de diplômés qui trouvent un emploi à la sortie de leur formation) ; et celle des demandeurs d'emploi, qui consentent à l'obligation de formation sans laquelle ils ne peuvent accéder aux services du VDAB. Ce deuxième consentement témoigne de la dimension culturelle d'un modèle flamand, où l'affirmation d'une identité et l'épanouissement par l'éducation ont posé les fondements d'une société avancée ;
- la promotion de la culture de l'entrepreneuriat dès le plus jeune âge. Les enfants sont sensibilisés très tôt au monde de l'entreprise et encouragés à prendre des initiatives. Les études menées sur le sujet montrent que ces actions de sensibilisation et de formation favorisent un taux d'entrepreneuriat plus important et un taux de chômage plus faible.

Ces bonnes pratiques interrogent une réalité française marquée par une dispersion des compétences qui limite la mobilisation collective autour de l'enjeu de l'emploi.

Cette « sur-performance » de la Flandre, à quelques kilomètres de la MEL, n'a pas engendré toutefois de flux importants de travailleurs transfrontaliers. Les échanges entre les sous-ensembles régionaux y sont aujourd'hui faibles, ce qui contraste avec ce qui est observé dans d'autres territoires frontaliers français (Genevois, Grand Est).

Un bassin d'emploi transfrontalier qui reste à construire

Peu de flux de travailleurs transfrontaliers : une situation paradoxale au regard de l'histoire

Alors que les travailleurs venant de Belgique ont été très nombreux au XIX^e siècle et dans la première moitié du XX^e, la situation est toute autre aujourd'hui avec une inversion des flux et un tarissement relatif.

La métropole lilloise, et plus particulièrement les secteurs de Roubaix et de Tourcoing, ont été marqués par un développement industriel et urbain nourris des flux venus de Belgique. Ainsi, Roubaix est passée de 8 000 habitants, à la fin du XVIII^e siècle, à une ville de 125 000 habitants à la veille de la Première Guerre mondiale. Au recensement de 1866, près de 48 % des 65 000 Roubaisiens sont de na-

tionalité belge, et, en 1886, les Belges deviennent même majoritaires (54 %). Ils occupent massivement les courées et en cas de crise s'en retournent dans leur pays. Ce sont les premiers travailleurs transfrontaliers qui favorisent l'implantation d'un grand nombre d'usines en proximité immédiate de la Belgique. Le XX^e siècle a vu l'intégration progressive des Belges dans la métropole. Les liens familiaux de part et d'autre de la frontière se sont estompés de générations en générations, et d'autres immigrations sont venues diversifier les origines de la population.

Alors qu'il était le socle de l'économie de la métropole lilloise, le textile a subi des crises profondes à partir des années 1960-70 : de 54 000 ouvriers en 1973, les effectifs sont passés à 8 000 en 2000. Les entreprises ont réduit fortement leurs activités, laissant des milliers d'ouvriers au chômage et des centaines d'hectares de friches en plein cœur des villes. Côté belge, ces crises ont été mieux surmontées par un tissu de PME innovantes et dynamiques.

Les flux de travailleurs belges se sont progressivement réduits et ont changé de nature, devenant de plus en plus qualifiés. À l'inverse, le nombre des travailleurs venant de France a augmenté, continuant à s'orienter vers la Wallonie et assez peu vers la Flandre. Grâce à l'ouverture des frontières et à un statut fiscal favorable aux résidents français, le nombre des travailleurs frontaliers, qui était de 10 000 dans les années 1990, a été multiplié par quatre. Fin 2017, 23 700 habitants des Hauts-de-France travaillaient en Belgique, alors que seuls 10 500 résidents belges avaient un emploi dans cette région française. Depuis quatre ans, le nombre de ces travailleurs n'augmente plus, il a même tendance à baisser.

Résultat, aujourd'hui, les flux de travailleurs transfrontaliers sont beaucoup moins massifs comparés à la période d'expansion industrielle ; ils se sont même inversés. Et ces flux sont étonnement réduits par rapport à d'autres territoires équivalents. Ainsi, sur les 355 000 travailleurs transfrontaliers recensés en France par l'Insee, la Suisse en totalise près de 170 000 ; le Luxembourg, 70 000 ; l'Allemagne, 46 000 et la Belgique, seulement 37 000.

Cela traduit la faible porosité du marché de l'emploi dans l'Eurométropole et des flux transfrontaliers en général. Cela est corroboré par l'enquête Ménage Déplacements réalisée en 2016 qui a montré que l'essentiel des déplacements se faisaient en interne à la MEL (92 % des 7,2 millions de déplacements). En semaine, seulement 37 000 habitants de la MEL se déplacent vers la Wallonie (contre 22 000 en sens inverse) et 10 000 vers la Flandre (contre 8 000 en sens inverse).

La question de l'emploi, un sujet d'intérêt relativement récent en coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière a pris son essor à partir des années 1980 pour se structurer, dès 1992-93, avec les programmes Interreg et les politiques européennes de libre circulation des personnes et des biens. À l'échelle de la métropole lilloise, la coopération est très vite apparue comme une nécessité ou, tout au moins, comme une des voies pour se « métropoliser ». Toutefois, le développement économique et l'emploi ont été, au départ, compa-

rativement aux domaines de l'aménagement, de l'environnement ou de la culture, peu investis. Les questions économiques et d'emploi se heurtent en effet très vite aux questions de fiscalité et de concurrence. Le travail sur les filières transfrontalières se structurent néanmoins progressivement dans les années 2000, notamment dans les domaines du numérique.

Une première étude avait été menée en 2001 sur le décloisonnement du marché de l'emploi ⁽²⁾, mais c'est la société civile organisée, structurée en Conseil de développement transfrontalier, qui prend, la première, l'initiative, en 2007, d'un Forum de l'emploi transfrontalier. Ce Forum est monté avec les trois services de l'emploi et le patronat jusqu'en 2013. Au total, ce sont près de 15 000 postes pour plus de 1 000 entreprises qui auront été présentés.

D'autres initiatives transfrontalières plus récentes sont venues contribuer à décloisonner le marché de l'emploi ⁽³⁾. Elles tentent de renforcer les échanges et les flux entre les bassins d'emploi et de favoriser la mobilité des demandeurs d'emploi en direction de la Flandre belge. Ces initiatives sont nombreuses, mais manquent parfois de coordination entre elles, et leurs résultats quantitatifs sont encore peu significatifs. Ces projets cherchent à lever les principaux freins à l'emploi transfrontalier, à savoir la méconnaissance du néerlandais, le manque d'information sur les opportunités d'emploi, la mobilité, la concurrence sur les métiers ou le manque d'harmonisation des systèmes de formation et d'apprentissage. Les projets visent le renforcement des collaborations entre les services de l'emploi, l'accompagnement renforcé en langue ou en mobilité des demandeurs d'emploi ou encore le développement du tutorat en entreprise. D'autres initiatives portent aussi sur le renforcement de l'accueil d'investisseurs flamands en Hauts-de-France.

Face au différentiel de chômage et aux écarts démographiques marqués par une population plutôt jeune côté français et plus âgée côté flamand, la mobilité des travailleurs et demandeurs d'emploi est devenue une priorité de la coopération transfrontalière. Une autre voie se dessine aujourd'hui, complémentaire à la création d'un bassin d'emploi transfrontalier plus intégré, c'est la reconquête métropolitaine de l'emploi qui tirerait les enseignements du plein emploi flamand.

Comment s'inspirer du modèle flamand ?

La préconisation d'un nouveau positionnement de la MEL

L'étude a exploré les pistes s'inspirant des bonnes pratiques de la Flandre que nous avons exposées précédemment (voir le paragraphe « La question de l'emploi, un sujet d'intérêt relativement récent en coopération transfrontalière »). Les prémices du plan d'action qui en résulte, invitent la MEL à un changement d'échelle en intervenant

à la source, c'est-à-dire à toutes les étapes de parcours où le décrochage menace.

Il lui est ainsi suggéré une position offensive dans son rôle d'animation d'autres acteurs, autour de trois enjeux : la valorisation des compétences, la formation, ainsi que l'accompagnement des enfants et des familles à risque.

Plusieurs de ces orientations sont déjà engagées par la MEL qui porte l'ambition d'une métropolisation des actions de gestion des emplois et des compétences dans les filières en tension. En revanche, d'autres préconisations appellent une bifurcation vers des enjeux et auprès de publics aujourd'hui absents de son spectre de compétences.

La force du projet de territoire

Nous touchons ici le principal enseignement de l'étude et de l'interpellation qu'elle a suscitée lors de sa présentation auprès des acteurs du monde économique.

Comment une collectivité peut-elle prendre à bras le corps le principal enjeu de son développement et de son bien-être ? En s'inscrivant dans les marges d'expérimentation ouvertes par la loi, la réponse tend à orienter non seulement la métropole lilloise mais aussi d'autres territoires, notamment frontaliers, sur la voie d'un véritable projet de territoire construit sur le moyen terme et mobilisant la chaîne des compétences et des parties prenantes sous l'impulsion d'une collectivité.

Conclusion : vers un système de « coopération transfrontalière » ?

La question de l'emploi dans un cadre transfrontalier a d'abord été abordée sous l'angle de la création ou, tout au moins, du renforcement d'un bassin d'emploi transfrontalier. Les programmes Interreg et l'Eurométropole en ont fait un de leurs objectifs. C'est également une politique forte de la Flandre qui, face à son manque de main-d'œuvre, cherche les moyens de faciliter l'embauche de travailleurs français. Les mobilités transfrontalières sont toutefois encore très en deçà des besoins et des flux observés sur d'autres frontières. La coopération transfrontalière en matière d'emploi affiche ici ses limites.

Face à un chômage structurel de masse, la MEL a cherché d'autres voies. Elles passent notamment par un nouveau positionnement tirant les enseignements de la « sur-performance » de la Flandre toute proche. C'est tout l'enjeu d'une politique métropolitaine qui, au-delà des politiques de l'emploi *stricto sensu*, pourrait agir non seulement sur la valorisation des compétences et la formation, mais également sur l'accompagnement des enfants et des familles à risque.

Ainsi, plusieurs stratégies complémentaires pourraient être à l'œuvre simultanément : faciliter la mobilité des chômeurs, favoriser les implantations d'entreprises flamandes en France et réduire le chômage côté français par des politiques volontaristes de formation et de développement de l'entrepreneuriat... C'est un nouveau modèle d'« Eurométropole » qui se dessine peut-être, celui d'une métropole qui coopère à l'échelle d'un bassin d'emploi transfrontalier plus intégré, tout en renforçant les capacités de sa population et de son territoire à entreprendre.

(2) MOT & WES (2019), « Étude sur l'emploi en Flandre occidentale dans une métropole transfrontalière ».

(3) ADULM (2019), « Dossier thématique : les coopérations transfrontalières pour l'emploi ».