



Avis du CESEL sur le Pacte Lorraine 2014-2016

Séance Plénière du
11 octobre 2013

Séance Plénière du 11 octobre 2013

- **Pacte Lorraine 2014-2016**

Avis du CESEL

adopté à l'unanimité (5 abstentions)

Le Président,



Roger CAYZELLE

1) Aux origines du Pacte Lorraine

La situation économique et sociale de la Lorraine justifie amplement la mise en œuvre d'un Contrat Particulier entre l'Etat et la Lorraine. En effet, depuis 2008 la Lorraine a, plus que toute autre région, été touchée par la crise. La structuration de son économie est marquée par une spécialisation en amont de filières fortement sensibles à la conjoncture qui font face à des mutations et qui sont surexposées à une concurrence mondiale croissante.

Entre 2000 et 2012, plus de 50 000 emplois salariés ont été détruits en Lorraine, soit une baisse de 6,2% quand la France métropolitaine en créait 891 000 (+3,9%). Sur les seules 5 dernières années, les pertes d'emploi salarié représentent 36 950 postes (-4,6%, contre -1% en France). Sur les 2 périodes, c'est la Lorraine qui a vu reculer le plus fortement l'emploi salarié parmi les régions métropolitaines. La désindustrialisation de la France a inégalement impacté les territoires et la Lorraine est la région qui a été la plus marquée par ce phénomène, mais aussi par ses répercussions sur le tissu économique et social régional (démographie, emploi dans les services, ...).

Le Pacte Lorraine répond, dans ses parties I et II (Vallée Européenne des Matériaux et de l'Energie et filières d'excellence et d'avenir) aux préconisations émises depuis 2011 par le CESEL (cf. rapport SITECO 2011) pour redynamiser l'économie lorraine. Il s'agissait déjà de mettre l'accent sur l'innovation et de prioriser les filières sur lesquelles les efforts devaient porter. Il répond au défi de l'adoption d'une stratégie de reconquête industrielle de la Lorraine basée sur ses atouts les plus différenciants qui subsistent malgré l'affaiblissement de sa base productive.

Ce souci de priorisation s'est traduit par la mise en œuvre, à l'initiative du Président du Conseil Régional de Lorraine, d'une Conférence Régionale à la Mobilisation Economique et à la Promotion de l'Innovation en novembre 2012. Associant les Présidents des deux Assemblées Régionales, les Présidents de Conseils Généraux, des villes et agglomérations de Metz et Nancy, les représentants des chambres consulaires ainsi que le Président de l'Université de Lorraine, cette conférence a très vite convergé vers la nécessité d'appuyer le développement économique lorrain autour de deux thématiques fortes : **l'énergie et les matériaux.**

Dès avril 2013, les Présidents des deux Assemblées régionales adressaient à Monsieur le Premier Ministre un courrier lui demandant de labelliser ce concept de Vallée Européenne des Matériaux et de l'Energie et d'apporter le soutien de l'Etat à sa construction.

Conjointement, le Premier Ministre adressait à Monsieur le Préfet de Région une lettre de mission, lui demandant de bâtir un plan d'actions en faveur du développement économique et social des territoires de Lorraine. C'est ainsi qu'une large consultation a été lancée par le Préfet de Région auprès de l'ensemble des acteurs socio-économiques et politiques du territoire lorrain afin de faire remonter des projets pouvant s'inscrire dans le Pacte Lorraine 2014-2016. Plus de 600 contributions



ont été adressées, celles retenues servant de base au document finalement signé entre l'Etat et le Conseil Régional de Lorraine à Matignon le 17 septembre 2013.

Il importe de noter qu'à la différence des plans successifs de reconversion qu'a connus la Lorraine au cours des quatre dernières décennies, ce Pacte Lorraine 2014-2016 est un programme d'accompagnement par l'Etat de projets issus pour la plupart de la volonté des acteurs socio-économiques et institutionnels lorrains. Il marque la volonté de ceux-ci de mettre fin à cette situation de dépendance et de prendre en main leur destin.

2) Le Pacte Lorraine : une chance pour la région

a) L'innovation

Dans l'ensemble du document, l'innovation est présentée comme la priorité absolue. Celle-ci figure tant dans la partie consacrée à la VEME (Vallée Européenne des Matériaux et de l'Energie) que dans celle portant sur les filières d'excellence et d'avenir mais aussi, dans une certaine mesure, dans la partie dédiée aux actions d'aménagement des territoires. En effet, la condition majeure du redéploiement économique et social de la Lorraine réside dans sa capacité à entrer dans des processus innovants. Cela suppose de disposer d'unités de recherche, de transferts de technologies de pointe mais aussi d'un écosystème performant assurant le lien entre le monde de la recherche et celui de l'entreprise.

Ainsi, la première partie porte quasi exclusivement sur des outils et des projets liés à l'innovation avec l'antenne du CEA Tech, la SATT Grand Est, les équipements d'excellence des laboratoires, le pôle d'excellence hydrogène-chimie. La mise en réseau des acteurs décrite dans l'action 1 participe également à la constitution de cet écosystème. Cette quête de l'innovation se retrouve également dans les filières développées dans la partie 2, notamment celles de la santé, de la forêt bois et de l'agro-alimentaire. La partie 3 comporte également des éléments d'innovation que ce soit pour l'ESS, le traitement des sols et des eaux ou dans le soutien au numérique.

Ce choix de l'innovation s'appuie sur un potentiel de recherche publique très important en Lorraine.

b) L'émergence d'une stratégie de spécialisation intelligente

Dans les matériaux et l'énergie (Vallée Européenne des Matériaux et de l'Energie)

Le Pacte Lorraine 2014-2016 comporte en premier lieu deux thématiques structurantes et porteuses d'avenir dans l'économie du 21^{ème} siècle : les matériaux et l'énergie, dont le potentiel scientifique régional est à souligner (nanomatériaux par exemple). Ce choix résulte d'une analyse poussée de l'économie lorraine qui met nettement en avant ces deux filières.

Près de 60 000 emplois dépendent des principaux secteurs des matériaux et de la mécanique en Lorraine, soit 5,5% des effectifs nationaux quand la région ne représente

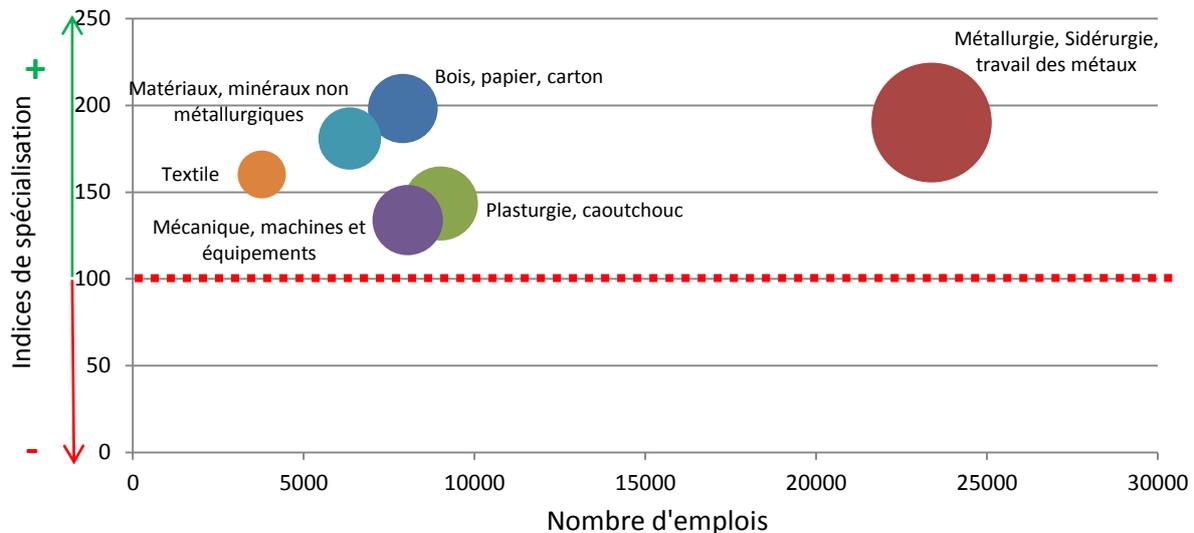
que 3,2% de l'emploi salarié français. Dans les domaines du bois-papier-carton, avec 7 900 postes, la région représente 6,4% des emplois de la filière française.

La Lorraine fait partie des régions pour lesquelles les activités liées aux matériaux occupent une place prépondérante dans l'économie. Tous les secteurs des matériaux sont en moyenne plus présents dans l'économie lorraine que dans la France métropolitaine.

Ces secteurs sont pour la plupart d'importants consommateurs d'énergie (métallurgie, chimie, produits minéraux,...), mais la Lorraine est également une région productrice d'énergie du 21^{ème} siècle (hydrogène, photovoltaïque, biomasse, ...).

Ce dispositif unique, au caractère institutionnel novateur, offre à la région une opportunité majeure : celle de se prévaloir désormais d'une nouvelle lisibilité à travers ce passeport que constitue la Vallée Européenne des Matériaux et de l'Energie. Elle symbolise une dynamique identitaire, portée à la fois par les innovations à attendre de l'écosystème rapprochant recherche et industrie, et par les priorisations opérées selon les spécialisations en cohérence avec les attentes de ce 21^{ème} siècle qui débute.

Indices de spécialisation de l'économie lorraine dans les différents secteurs des matériaux (2010)



(Données UNISTATIS) Calcul : $Indice\ de\ spécialisation = \frac{part\ du\ secteur\ dans\ l'emploi\ salarié\ privé\ en\ Lorraine}{part\ du\ secteur\ dans\ l'emploi\ salarié\ privé\ en\ France}$

VEME	8 actions	249 M€
-------------	------------------	---------------

5 filières d'excellence et d'avenir

Elles représentent des filières porteuses de plus-value, sur des secteurs en croissance et faisant appel à des spécificités propres à la Lorraine.

Il en est ainsi de la santé qui est un secteur de pointe, s'appuyant sur le CHU de Nancy. Les deux priorités retenues, l'e-santé et la « silver economy » sont au cœur des enjeux auxquels doit faire face la Lorraine, à savoir l'accès de toutes et de tous à des soins de qualité sur l'ensemble de son territoire et le vieillissement de sa population.

L'automobile est également un secteur de premier plan en Lorraine, tant en termes d'emplois concernés, que d'entreprises performantes et de premier plan dans leurs domaines de production respectifs (SMAE, THYSSEN-KRUPP, SMART, SOVAB). Les véhicules d'avenir (électriques, à hydrogène et gaz naturel) représentent ainsi un fort potentiel sur lequel se posera la question des infrastructures nécessaires à leur développement.

Si la filière aéronautique est moins étoffée que celle de l'automobile en Lorraine, la plupart des études s'accorde à prévoir une hausse du transport aérien dans les prochaines décennies. Les sites de SAFRAN, les nombreux sous-traitants constituent un point de départ solide pour la structuration d'une filière aéronautique forte. De plus, les technologies et les compétences de nombreux sous-traitants de l'automobile sont compatibles avec une stratégie de développement vers la filière aéronautique.

Les filières bois-écoconstruction et agri-agroalimentaire sont bien évidemment des points forts de l'industrie lorraine et doivent prendre appui respectivement sur la transition énergétique qui est mise en œuvre ainsi que sur les défis de l'alimentation, deux thématiques qui débordent des frontières régionales.

Filières d'excellence et d'avenir	5 actions 19 sous-actions	202, 057 M€
--	--------------------------------------	--------------------

c) La 3^{ème} partie : attractivité et aménagement du territoire

Le Pacte Lorraine consacre sa 3^{ème} partie à la promotion des démarches innovantes d'attractivité et d'aménagement des territoires. On peut regretter que cette partie, par son poids, fasse perdre de l'ampleur à l'impact global du Pacte, et notamment ses deux premières parties. Cette troisième partie ressemble dans sa construction et son contenu

à un Contrat de Plan classique et est en quelque sorte le fruit de la démarche initiée par M. le Préfet de Région d'une vaste consultation auprès des acteurs institutionnels et socio-économiques de la région.

Elle s'articule autour de trois grands chapitres qui sont :

- la construction de territoires pilotes pour la valorisation des ressources ;
- l'affirmation de la vocation culturelle et touristique de la Lorraine ;
- la mise en œuvre de réseaux pour promouvoir l'égalité des territoires.

Certaines des actions inscrites présentent un réel intérêt car elles sont à la fois porteuses d'innovation, facteur d'attractivité et de développement du territoire lorrain. On peut citer ainsi citer les actions de la première sous-partie (dont le développement économique d'Alzette-Belval qui doit s'appuyer sur d'autres leviers que l'économie résidentielle), l'encouragement d'une économie de loisirs de pleine nature et de bien-être et la création d'un pôle de ressources et d'excellence sportive ainsi que le déploiement du numérique comme soutien à l'implantation économique. Sur ce dernier point, la Lorraine doit bénéficier d'un effort concerté avec la désignation d'un chef de file régional chargé de coordonner les efforts des différentes collectivités qui investissent dans les infrastructures numériques.

Par ailleurs, les infrastructures de transport relevant principalement du futur CPER, il faut s'interroger sur l'inscription dans cette partie d'éléments tels que l'A30 Belval, la plateforme multimodale et la rénovation des canaux Freycinet qui relèvent justement de ce type de contractualisation.

D'autres actions, si elles présentent un intérêt territorial certain, manquent d'envergure à l'échelle régionale et ne semblent pas constituer des éléments forts pour assurer la promotion et l'attractivité. Dans le même état d'esprit, un examen attentif des actions proposées dans cette partie s'impose au regard de leur impact plus ou moins avéré sur l'attractivité régionale et interroge quant à l'opportunité de les inscrire dans le Pacte.

Démarches innovantes d'attractivité et d'égalité des territoires	3 actions 11 sous – actions	1175,21 M€
---	--	-------------------

3) Les points de vigilance pour le CESEL

a) L'environnement extérieur

La construction de ce Pacte Lorraine 2014-2016 s'inscrit dans plusieurs éléments de stratégie industrielle nationale qui doivent pouvoir venir en soutien ainsi que d'éléments de financement européens ou nationaux également stratégiques en support aux actions inscrites dans le Pacte Lorraine.

Les 34 projets industriels : le Président de la République et le Ministre du Redressement Productif ont présenté conjointement le 12 septembre 2013 un programme de soutien à 34 projets industriels de croissance afin de réinventer une France industrielle. Ce programme, qui vise à fédérer de grands groupes et les PME autour de priorités d'avenir avec le soutien de l'Etat, comporte des éléments qui rejoignent les priorités exprimées dans le Pacte Lorraine. On peut citer notamment les nouvelles mobilités, les nouvelles générations d'aéronefs, les textiles techniques et intelligents, les industries du bois, le recyclage des matériaux verts, la rénovation thermique des bâtiments, la qualité de l'eau et la gestion de sa rareté, la chimie verte et les biocarburants, les biotechnologies médicales, l'hôpital numérique, les produits innovants pour une alimentation saine (...), la robotique et l'usine du futur.

Les comités de filière : l'Etat, via le Conseil National à l'Industrie, a mis en place des Comités Stratégiques de filières qui apportent un regard transversal sur chacune d'entre-elles. Déclinés au niveau régional, ceux-ci peuvent avoir un intérêt manifeste au regard de leur proximité avec les priorités du Pacte Lorraine : automobile, chimie-matériaux, construction aéronautique, éco-industries, industries agro-alimentaires, industries de santé, mode et luxe, industries extractives et première transformation.

Transition écologique : la deuxième feuille de route pour la transition écologique publiée en septembre 2013 par la Conférence Environnementale marque sa volonté de mettre en avant et de soutenir quatre filières qui rejoignent elles aussi des priorités affichées dans le Pacte Lorraine : rénovation énergétique du bâtiment, efficacité énergétique active, biodiversité et génie écologique, bois. Celles-ci devront intégrer la qualité et la sécurité des approvisionnements énergétiques de la Lorraine.

Le programme Investissements d'Avenir 2 : l'Etat a annoncé début juillet le déblocage de 12 Milliards d'euros dans le cadre de ce programme à partir de 2014. Les actions concernées toucheront à de nombreux secteurs, tant dans l'économie et plus particulièrement l'industrie, la recherche et l'innovation, que dans la transition énergétique. La mobilisation qui s'opère autour du Pacte doit être également à l'œuvre dans le cadre de ce programme.

Ces quatre démarches nationales doivent être optimisées au niveau régional afin d'amplifier les mesures portées par le Pacte Lorraine 2014-2016. Il importe que

l'ensemble des acteurs socio-économiques et institutionnels lorrains se mobilise afin de faire de la Lorraine un territoire pilote sur certains de ces sujets stratégiques.

b) La gouvernance

La Gouvernance du Pacte Lorraine est fondée sur une quadruple exigence : la transparence, la permanence de la supervision, l'efficacité et la rigueur.

La **transparence** repose sur un tableau de bord actualisé, disponible ainsi que sur un site internet dédié. Elle s'appuie également sur un rapport annuel qui fera l'objet d'une présentation devant le Conseil Economique, Social et Environnemental de Lorraine.

La **supervision** s'effectue à 3 niveaux avec la CRMEPI (Conférence Régionale de Mobilisation Economique et de Promotion de l'Innovation) qui aura un rôle transversal, le CRO (Comité Régional d'Orientation) de la BPI (Banque Publique d'Investissement) qui veillera plus particulièrement à la mobilisation des outils financiers et le CCREFP (Comité de coordination régionale pour l'emploi et la formation professionnelle) qui veillera plus particulièrement aux aspects formation.

Afin de rendre ce Pacte **efficace**, il est proposé un comité d'engagement restreint Etat-région et la désignation par l'Etat d'un service référent chargé du suivi d'un projet et du porteur de projet. La rigueur entourant le Pacte Lorraine devra être assurée par la Conférence Administrative Régionale et par un lien direct avec les services centraux des Ministères concernés ainsi que par la désignation par l'Etat d'un référent ad'hoc.

Au-delà de ces priorités, il conviendra de mettre en place des dispositifs de concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux (salariés et employeurs) dans le pilotage, le suivi et l'évaluation de ce pacte. A ce titre, la Lorraine peut être un territoire innovant et attractif et doit pour cela mobiliser le Comité Lorrain Tripartite.

c) La question particulière de la formation

Le Pacte Lorraine 2014-2016 a pour ambition de permettre le développement d'une économie innovante, sur des marchés porteurs et en croissance, et générateurs de valeur ajoutée. Cette mutation profonde voulue de l'économie lorraine pose évidemment la question de l'adaptation des niveaux de qualification et des formations des salariés lorrains et des personnes en recherche d'emploi ainsi que celles des élèves et étudiants lorrains. Cette problématique sera suivie par le CCREFP (cf. supra) mais devra l'être aussi par le Comité Tripartite associant l'Etat, le Conseil Régional de Lorraine et les partenaires sociaux.

Cette adaptation des Lorrains aux nouveaux emplois qui seront créés doit être anticipée et également adaptée aux territoires. C'est pourquoi la mise en œuvre de comités

territoriaux suivant une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences doit être rapidement actée.

La formation sera certainement un des éléments clés de la mise en œuvre du Pacte Lorrain et de sa réussite. Celle-ci, déjà présente dans de nombreux chapitres, devra être plus largement envisagée et consolidée.

Ainsi, en amont, il importe de se positionner au titre de la recherche même sur ce thème de la formation et de développer à cette fin des structures de recherche sur cette thématique (organisation, méthode, pédagogie,...).

En aval, et pour faire face aux difficultés actuelles, il faut dans l'urgence adapter grâce à la formation continue les qualifications, à tous niveaux, des actifs aux besoins immédiats engendrés par cette mutation souhaitée à court et moyen terme. Cette adaptation est une des conditions premières de la réussite de ce Pacte. S'agissant de la formation initiale, les anticipations doivent être rapidement envisagées sur les perspectives offertes par les secteurs concernés par la VEME et les filières d'excellence et d'avenir et une mobilisation de l'Etat et du Conseil Régional doit se faire pour combler le retard lorrain en matière d'accès d'une classe d'âge à l'enseignement supérieur. Les propositions du CESEL pour développer le bilinguisme et l'apprentissage de l'allemand sont également dans ce cadre d'une actualité et d'une pertinence bien réelles.

d) L'ingénierie financière

L'ingénierie financière développée par le Pacte Lorraine 2014-2016 repose sur des outils développés par la BPI, l'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Banque Européenne d'Investissement, le partenariat financier Etat-Région et enfin la mise en œuvre d'outils nouveaux. L'intervention de la BPI, outre la place réservée au Comité Régional d'Orientation, se concrétise par la mise en œuvre de deux outils spécifiques : l'Aide Régionale à la Réindustrialisation (ARI) sera adaptée au tissu lorrain des PME et des ETI et se verra affecter une enveloppe de 20 M€ sous forme d'avances remboursables. ; un fonds interrégional d'amorçage (FIRA) regroupant les régions Nord-Pas de Calais, Picardie, Champagne-Ardenne et Lorraine, doté d'un premier tour de table de 30 M€ dont 40% devront être recherchés auprès des Conseils Régionaux et des partenaires privés. La Caisse des Dépôts et Consignations sera associée à la BEI dans le cadre d'un partenariat unique en France pour financer le secteur public local sur des thématiques incluses dans le Pacte Lorraine 2014-2016 dont le très-haut débit, le secteur hospitalier, l'innovation et la recherche. La BEI interviendra quant à elle en appui de la BPI et des banques locales pour soutenir des projets de développement durable et d'énergies renouvelables ainsi que des programmes d'innovation dans les entreprises. L'enveloppe prévisionnelle pourrait être comprise entre 100 et 200 M€. D'autres instruments financiers sont projetés dont un instrument de restructuration des friches porté par l'EPFL, des investissements dans le domaine des énergies renouvelables portés par de grands groupes aux côtés d'investisseurs publics et enfin la création d'un fonds

d'investissement spécifique à l'Economie Sociale et Solidaire avec notamment un soutien au conseil et à l'accompagnement en amont des porteurs de projet.

Enfin, le volet financier contient la participation supplémentaire de l'Etat et du Conseil Régional à hauteur de 150 M€ chacun sur trois ans, ces crédits devant servir prioritairement l'innovation et le développement économique.

Il importe de préciser et de clarifier comment les budgets à venir du Conseil Régional de Lorraine intégreront ces nouvelles priorités et enfin de voir comment le prochain CPER et la future PO 2014-2020 pourront intégrer également et soutenir ces actions, étant entendu que ces éléments de programmation ne devront pas être amputés des projets inscrits dans le Pacte.

4) Le CESEL dans la mise en œuvre du Pacte

a) La place du CESEL

Le CESEL, au travers des dispositions du Pacte Lorraine 2014-2016, est déjà partie prenante de la Gouvernance. Il est ainsi consulté chaque année lors de la présentation du rapport public annuel. Il est présent dans la CREMPI et dans le CRO de la Bpi qui sont deux instruments de la supervision du Pacte.

Pour autant, il semble nécessaire que le CESEL soit en capacité d'analyse et de réponse rapide à des problématiques que pourrait soulever l'exécution du Pacte. C'est pourquoi il sera proposé dès le renouvellement du CESEL, la mise en place d'un Groupe de Travail Permanent dédié au Pacte.

b) Des préconisations immédiates

- Le CESEL estime que pour être pertinent, efficace et porteur de résultats, le Pacte Lorraine 2014-2016 doit être mis en œuvre dans les plus brefs délais. L'attente suscitée autour de ce Contrat Particulier doit vite être satisfaite et l'enthousiasme manifesté, notamment par les porteurs de projets privés, ne doit pas retomber.
- Pour cela, il importe qu'une communication active soit faite autour du contenu du Pacte afin que chaque acteur socio-économique lorrain puisse se l'approprier mais également que les acteurs des autres territoires français mais aussi étrangers aient connaissance des dispositifs mis en place en Lorraine. Un calendrier devrait être bâti en sélectionnant parmi les actions s'échelonnant sur trois ans celles pouvant faire l'objet d'une mise en œuvre rapide. Ces dernières actions pourront ainsi donner plus de visibilité au Pacte.
- Dans ce cadre, la réalisation d'un « atlas » présentant l'ensemble des ressources industrielles, universitaires, de recherche et d'innovation présent en Lorraine doit être effectuée dans les meilleurs délais.
- Il importe également qu'un « mode d'emploi » soit réalisé à destination des acteurs socio-économiques afin que leur soient expliquées les conditions d'accès aux dispositifs innovants et aux différents financements présentés dans le Pacte. Ainsi, il est proposé de croiser nature des bénéficiaires et actions soutenues en identifiant dans chaque cas très clairement le mode d'accès au dispositif et le plan de communication retenu.

- Il importe également que soient définies dès à présent les conditions de l'évaluation de ce dispositif. La mise en œuvre de tableaux de bord communs aux acteurs, individualisés par fiche-action afin d'en permettre le suivi, est une solution qui semble appropriée. Cette évaluation devra se faire sur la base d'un état des lieux de l'existant, la définition d'objectifs à atteindre et d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de suivi. Il est essentiel que cette évaluation soit extérieure à l'Etat et au Conseil Régional de Lorraine afin d'en garantir l'impartialité.
- Enfin, le Pacte Lorraine 2014-2016 augmentera ses chances de réussite si un véritable partenariat d'innovation, de recherche, économique se met en place avec les entités correspondantes du Grand-Duché de Luxembourg, de la Sarre mais aussi de Wallonie.