

Petites villes et développement économique :

Stratégie, Projets, Outils



Préfaces	2
Francis Mayer, Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations Martin Malvy, Ancien ministre, Président du Conseil régional Midi-Pyrénées, Président de l'Association des Petites Villes de France	
Introduction	
La galaxie des petites villes - évolution démographique et socio-économique	5
Christian Lemaignan, Bernard Guesnier, Jean-Luc Marchais, Professeurs à la Faculté des sciences économiques de Poitiers - Institut d'Economie Régionale et Financière	
Définir une stratégie de développement économique	
S'appuyer sur les atouts de nos petites villes pour renforcer l'attractivité de nos territoires	15
Jean-Pierre Balligand, Député-maire de Vervins (02), coprésident de l'Institut de la Décentralisation, membre du Bureau de l'APVF	
Les pôles de compétitivité et les petites villes : des bénéfices partagés	19
Sylvie Esparre, Directeur à la DATAR	
Témoignage : Rémy Rebeyrotte, maire d'Autun (71)	23
Mobiliser les acteurs, réunir les soutiens	
Le rôle du maire dans le développement économique : impulser, manager, accompagner	27
Philippe Auberge, Député-maire de Joigny (89), Président de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, membre du Bureau de l'APVF	
Des petites villes indispensables à la vitalité des pays	31
Gwénaél Doré, Association pour la Fondation des pays	
Réinventer l'économie territoriale pour faire de l'économie et des économies !	37
Eric Andrieux, maire de Villeroche-Termenès (11), Président du Pays Corbières-Minervois, Président de l'Unadel, Vice-président du Conseil régional Languedoc-Roussillon.	
Témoignage : Laurent Beauvais, Président de la Communauté de communes d'Argentan (61), Vice-Président du Conseil régional de Basse-Normandie	41
Financer le développement local	
La place des petites villes dans la stratégie économique bourguignonne	43
François Patriat, Président du Conseil régional de Bourgogne	
De la cohésion à la compétitivité : quelle place pour les territoires dans la nouvelle politique régionale européenne ?	47
Gilles Savary, Député européen	
Témoignage : René André, Député de la Manche, Président de la Communauté de Communes d'Avranches (50) et du Pays de la Baie du Mont Saint Michel	53
Régimes d'aide : trouver la formule adaptée à ses besoins	55
Régis de Castelnaud, Avocat, Président d'honneur de l'Association des Avocats Conseils des Collectivités Territoriales	
Les SEM : un outil au service d'une vision du territoire	59
Jean-Pierre Schosteck, Président de la Fédération des SEM, Maire de Châtillon (92)	
Témoignage : Jean-Louis Canal, maire de Rousset (13)	62
Conduire et accompagner un projet de développement économique	
L'exemple de l'ADUC : un outil d'ingénierie au service du développement d'une ville et d'un territoire	63
Yves Dauge, Sénateur-Maire de Chinon (37), membre du Bureau de l'APVF	
L'appel à projets " Soutien à la dynamique de structuration des territoires par les villes petites et moyennes" : les enjeux du développement économique et de l'ingénierie dans les petites villes	67
Bertrand Mary et Charlotte Charbonniaud, Responsables Développement économique à ETD	
Témoignage : Gérard Gouzes, maire de Marmande (47), Président de la Communauté de communes du Val de Garonne, membre du Bureau de l'APVF	71
Conclusion : Evaluer les résultats, capitaliser l'expérience, transmettre les connaissances	73
Pierre Méhaignerie, Député-Maire de Vitry (35), Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Vice-président de l'APVF	

Francis Mayer,
Directeur général de la Caisse des
Dépôts et Consignations



Les petites villes ont un rôle essentiel à jouer dans le développement des territoires. Renforcer leurs fonctions de ville-centre, dans une logique d'intercommunalité, maintenir la cohésion sociale, améliorer qualitativement leur offre de services sur l'ensemble des espaces qu'elles animent, constituent leurs objectifs prioritaires. Ces projets transversaux et structurants exigent souvent un effort particulier de conception. C'est pour les soutenir que la Caisse des Dépôts et la DATAR ont lancé en janvier 2005 un appel à projets, dont les 35 lauréats, retenus en septembre dernier, recevront un appui financier pour mener leurs études d'ingénierie. Cette initiative sera prochainement renouvelée autour de la notion de " pôles d'excellence ruraux ". La Caisse des Dépôts sera, à travers ses 25 directions régionales, aux côtés des petites villes dans la mise en œuvre de ces projets.

La diversité et la qualité des réponses à ce concours témoignent du dynamisme et de l'imagination des petites villes. Elles peuvent s'appuyer également sur le travail entrepris depuis plus de 15 ans par l'Association des petites villes de France, qui a noué une coopération étroite et fructueuse avec la Caisse des Dépôts. C'est pourquoi, à la suite des neuvièmes Assises de l'APVF d'Autun, la Caisse des Dépôts est heureuse aujourd'hui d'être associée à la publication de cet ouvrage, qui apporte une contribution enrichissante à la réflexion sur les petites villes, acteurs du développement économique.

On peut certes le regretter, mais la réalité est là : les territoires se livrent désormais, entre eux, à une compétition acharnée pour attirer des entreprises, maintenir ou développer l'emploi et assurer la plus grande attractivité possible en terme de développement économique. Du rôle de soutien, d'appui et de désenclavement des territoires, la politique d'aménagement du territoire s'est transformée, tant au niveau européen qu'à l'échelon national, en une incitation à cette concurrence.

Les petites villes, dans cette nouvelle donne territoriale, ne sont pas, loin s'en faut, dépourvues d'atouts. Elles fédèrent souvent de larges territoires, ce qui leur confère un rôle moteur de bassins de vie importants. Elles sont souvent bien dotées en services, commerces et infrastructures, éléments indispensables pour retenir l'attention des investisseurs. La qualité de vie qu'elles offrent est souvent bien meilleure que celle offerte dans les grandes métropoles. Villes à taille humaine, interfaces entre monde urbain et monde rural, elles allient en règle générale au confort et à la sécurité moderne un environnement harmonieux et plus chaleureux.

Mais ces nombreux atouts, même s'ils peuvent être déterminants, ne doivent pas faire oublier que la situation des petites villes est bien souvent fragile. Dépendantes de l'Etat, de l'Europe et des autres collectivités territoriales, pour la plupart de leurs investissements et de leurs projets, elles ne peuvent se développer sans recevoir le soutien de ces partenaires. Les petites villes doivent, également, disposer des moyens nécessaires pour mener à bien leur projet. L'initiative conduite cette année par la DATAR et la Caisse des Dépôts et Consignations a montré le fort besoin en ingénierie des petites villes. Dans ce domaine comme dans celui des services publics, le rôle des politiques publiques doit être plus que jamais le soutien et l'accompagnement.

Ainsi, l'intervention des petites villes dans le domaine du développement économique est indispensable. Encore faut-il savoir déterminer une stratégie, rechercher les soutiens nécessaires, attirer les investisseurs... Ce recueil donne quelques pistes, formule quelques conseils. Je souhaite qu'il puisse être utile aux nombreux élus de petites villes qui se battent quotidiennement pour le développement et l'attractivité de leur territoire.

Je tiens, enfin, à remercier tous les auteurs pour leur précieuse contribution, et la Caisse des Dépôts et Consignations pour son soutien fidèle aux actions conduites par l'APVF.

Martin Malvy,

Ancien ministre
Président du Conseil régional
Midi-Pyrénées
Président de l'APVF



La galaxie des petites villes

Evolution démographique et socio-économique



Bernard Guesnier



Christian Lemaignan



Jean-Luc Marchais

Professeurs à l'Université de Poitiers
Faculté des Sciences économiques
Institut d'économie régionale et financière

Etude réalisée pour les IX^{èmes} Assises de l'APVF avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les petites villes font partie intégrante d'un système urbain hiérarchique qui organise le territoire national : à ce titre, leur évolution dépend de celle de ce système et de sa structure qui peut suivre une évolution homothétique pour toutes les villes, mais elle peut aussi avoir sa dynamique propre sous l'effet de ruptures internes ou de chocs exogènes. Il en résulte que si leur trajectoire s'inscrit dans des temps longs, des mouvements parfois importants peuvent affecter certaines d'entre elles.

Les petites villes occupent une place essentielle dans la hiérarchie urbaine. En quelque sorte elles ont un rôle primordial de relais entre les agglomérations et le semis plus ou moins clairsemé des communes rurales.

Entre la polarisation (des activités et des hommes) sur des agglomérations qui, par leurs effets de débordement, absorbent les petites villes dans un périurbain qui s'étale et la désertification du rural profond qui en résulte, les petites villes se trouvent dans des situations très contrastées mais aussi stratégiques. En effet, il s'agit aussi bien de lier des partenariats coopératifs avec les échelons urbains supérieurs que d'organiser une offre de services pour un territoire plus ou moins vaste dont elles assurent la centralité, procurant les emplois et les services de proximité.

Les développements suivants présentent :

- 1/ quelques données sur la complexité territoriale ;
- 2/ la localisation des petites villes selon leur appartenance territoriale ;
- 3/ un fort dynamisme démographique ;

- 4/ la dynamique économique des Bassins de vie, au sein desquels sont les petites villes ;
- 5/ un maillage urbain en pleine évolution ;
- 6/ quelques orientations stratégiques.

I- Petites villes et complexité territoriale

Produit de l'histoire parfois ancienne et de la volonté constante des sociétés de s'organiser, le semis des 36 600 communes a fait l'objet de multiples agrégations en entités spatiales variées. Aux découpages administratifs regroupant les communes en cantons, arrondissements, départements, la décentralisation est venue encore ajouter à l'intercommunalité des syndicats, la coopération intercommunale de pays, des communautés d'agglomération, des communautés de communes. Cette multiplicité d'entités territoriales ne facilite pas la tâche des responsables locaux qui ont pour mission d'aménager et de développer leur territoire et pour cela de s'appuyer sur des diagnostics socio-économiques fiables : la tâche est d'autant plus difficile que le découpage des espaces de connaissance statistique est souvent loin du découpage des espaces de pouvoir électif.

L'INSEE répond partiellement avec des portraits de zones, mais, pour les petits territoires, il est difficile de les positionner par rapport à un référentiel : c'est le cas des petites villes qui couvrent une gamme de tailles assez large (3 000 à 20 000 habitants) et qui se trouvent intégrées, dans l'armature urbaine actuelle, à différentes entités : agglomérations, aires urbaines, bassins de vie, zones d'emploi.

Introduction : Forces et faiblesses des petites villes aujourd'hui

Tous ces découpages du territoire répondent à des besoins de gestion, d'administration ou d'aménagement, donc ils relèvent de logiques propres : la variété des découpages en entités territoriales tient à la diversité des problèmes à traiter. La complexité territoriale qui en découle exclut des réponses trop simplistes. En effet, cette complexité désigne " l'ensemble des processus qui, dans les domaines politiques, économiques et sociaux, conduisent, d'une part, à une démultiplication et une imbrication des espaces de référence, d'autre part, à une différenciation des temporalités et des territorialités en fonction desquelles les pratiques sociales et spatiales sont vécues et structurées " (DEBARBIEUX B. et VANIER M., 2002). Le territoire et la territorialité des petites villes deviennent des outils opératoires d'analyse de leur rapport avec leur environnement, avec l'espace des sociétés contemporaines. Dès lors, il est clair que pour appréhender leur rôle et tenter de dégager des orientations stratégiques, il importe de procéder à une observation contextualisée de leurs structures et de leurs trajectoires, c'est-à-dire en rapport avec leur environnement.

S'il existe une certaine inertie de la hiérarchie urbaine au cours du temps, les places relatives de chaque ville ne sont pas immuables et la mondialisation risque d'accélérer certains retournements, positifs ou négatifs, certes, en fonction de la spécialisation industrielle ou de l'orientation économique, mais aussi en fonction de leur position dans l'organisation territoriale. Quelques données de cadrage vont permettre de mieux saisir la position des petites villes dans la complexité territoriale et l'intérêt qu'il y a à procéder à des analyses typologiques pour permettre à chacune d'approfondir ses atouts et handicaps, de détecter les opportunités et les menaces en bénéficiant d'un référentiel.

Quelques données de cadrage

- Le pays est découpé en 36 600 communes métropolitaines : 2 618 d'entre elles sont des petites villes (PV) qui sont localisables en Bassins de vie (BV) :
- pour moitié (1 344) dans 1 040 BV parmi les 1 745 BV ruraux,
- pour moitié (1 274) dans les 171 BV urbains.

Une première observation : la concentration (1 274 PV dans 171 BV urbains) et la présence d'une petite ville dans 1 040 BV ruraux sur les 1 745 qui laisse une partie de rural profond (705 BV n'ont pas de petites villes).

A cette concentration dans les agglomérations s'ajoute une attraction particulière : une répartition géographique nettement au profit du littoral et des grands fleuves (voir carte en annexe). La polarisation renforce cette concentration. Ainsi, d'un côté, certaines petites villes soumises à l'étalement urbain réagissent pour affirmer leur identité (pôle transport, pôle construction, pôle de services aux entreprises ...), d'un autre côté, les petites villes isolées dans un bassin de vie rural jouent le rôle de pôle urbain assurant l'animation et la coordination des services.

- Aussi, les défis à relever par les acteurs et les élus sont dès lors très différents :

D'un côté, il faut gérer la croissance démographique (petites villes sous influence urbaine) avec : - des opérations de création d'équipement privé et public (il faudra de plus en plus élaborer des stratégies foncières durables), - des partages de financement au sein de communautés d'agglomération plus ou moins vastes qui sollicitent arbitrage et négociation entre les partenaires, notamment en terme de fiscalité, dans un climat d'incertitude sur l'avenir de la TPU.

De l'autre côté, il faut conforter la fonction de centralité (petites villes isolées) : - en s'efforçant de maintenir la gamme et le niveau des services (à la personne notamment), ce qui pose la difficile combinaison entre les critères d'efficacité et d'équité lorsqu'il faut maintenir le maillage dans les territoires ruraux, - en valorisant les ressources matérielles et immatérielles du territoire dans une perspective de développement durable (agenda 21).

- Pour mettre à jour le rôle des petites villes et les liens qui s'établissent entre elles et leur environnement, nous retenirons les découpages suivants :

- . les Aires urbaines (au nombre de 354) : ce sont les territoires constitués d'un centre urbain et des communes dont 40% des actifs sont attirés par ce centre.
- . les Unités urbaines : toutes les agglomérations de plus de 2 000 habitants définies par la continuité du bâti (seront concernées celles dépassant 20 000 habitants).
- . les Bassins de Vie (BV) dont nous utiliserons 3 typologies :
 - à une typologie de l'ensemble des BV (nombre 1 916) classés selon leur structure urbaine, à savoir Bassins de Vie sans petites villes, avec une petite ville, avec deux petites villes ou plus, avec une grande ville ;
 - à deux typologies pour les Bassins de Vie ruraux (nombre 1 745) selon une étude DATAR-INSEE :
- * Bassins de Vie ruraux caractérisés comme pôle urbain, monopolaire, multipolarisé, pôle d'emploi et rural profond. Cette classification permet de mettre en exergue le rôle essentiel des petites villes dans le monde rural.
- * Bassins de Vie ruraux caractérisés par leur orientation économique segmentés en 11 types d'activités.

Considérant l'existence de multiples chevauchements de ces différents découpages qui compliquent une utilisation des séries statistiques souvent spécifiques à un seul découpage, nous allons localiser les petites villes dans plusieurs de ces unités (et certains croisements) pour étudier ensuite en quoi cette localisation influe sur les caractéristiques et les trajectoires des petites villes.

II- Localisation des petites villes dans différents environnements

La carte géographique (en annexe) illustrant la répartition spatiale des petites villes (PV) selon leur trajectoire, montre bien le double effet de l'attraction des agglomérations et des littoraux imposée par la dynamique du système urbain.

Introduction : Forces et faiblesses des petites villes aujourd'hui

Cette évolution nous conduit à analyser les caractéristiques des territoires où se situent les petites villes.

Cette localisation est indispensable pour mettre à jour les trajectoires et par conséquent les performances des petites villes par rapport aux différents types de territoires dont elles subissent l'influence ou encore dont elles assurent l'animation grâce à leur dynamisme.

2.1 / Localisation des petites villes dans les unités urbaines de + de 10 000 habitants

Le constat renforce ici l'impression de concentration des petites villes dans les territoires très urbanisés. Le taux de présence des petites villes augmente avec la taille des unités urbaines : 29 unités urbaines de 200 à 500 000 habitants

Taille des unités urbaines	Nombre d'unités urbaines	Présence de petites villes	Taux de présence dans les localisations
10 à 20 000	160	207	1,29
20 à 50 000	119	240	2,02
50 à 100 000	61	193	3,16
100 à 200 000	23	155	6,74
200 à 500 000	29	578	19,93
500 000 et +		247	

localisent 578 petites villes qui doivent cohabiter dans certains cas avec 65 communes de plus de 50 000 habitants.

2.2 / Localisation des petites villes par rapport aux aires urbaines et selon la taille des unités urbaines

Taille des unités urbaines	Hors aires urbaines	Aires urbaines monopolarisées	Aires urbaines multipolarisées	Total
Hors unités urbaines	17	28	2	47
moins de 5 000	257	126	56	439
de 5 000 à 10 000	225	162	48	435
de 10 000 à 20 000	56	207	19	282
de 20 000 à 50 000		240		240
plus de 50 000		1175		1175
total	555	1938	125	2618

On constate une majorité de petites villes dans les aires urbaines (1 938) monopolarisées (attirées par une seule grande ville), mais surtout une forte proportion (1 175) dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants.

Par contre, 555 animent l'espace plus rural et même 125 avec un caractère plus urbain jouent un rôle dans les aires urbaines multipolarisées.

2.3 / Localisation des petites villes dans les bassins de vie ruraux

On observe que 188 Bassins de vie ruraux sont formés autour de 188 petites villes jouant le rôle de petit pôle urbain et surtout que 427 petites villes jouent un rôle central dans les pôles d'emploi ruraux, dont 77 seulement (sur les 504 Bassins de vie avec pôle d'emploi) n'ont pas de petite ville.

La diversité de situations où se trouvent les petites villes dans cet environnement complexe présente l'avantage d'ouvrir sur une gamme de stratégies dont pourront jouer les responsables.

Pour détecter les opportunités offertes aux acteurs territoriaux, il convient d'étudier les trajectoires démographiques des Petites Villes selon les différents environnements.

Bassin de vie	Nombre de BV	Avec petites villes	Pourcentage
Pôle urbain	188	188	100
monopolarisé	351	251	71
multipolarisé	156	94	60
pôle d'emploi	504	427	85
ruraux	546	80	15
Total	1745	1040	60

III- Un fort dynamisme démographique des petites villes selon leur position

Nous allons examiner successivement les trajectoires des Petites Villes selon les trois typologies des Bassins de Vie : selon la structure urbaine (cf. 3.1), selon le rôle exercé par les petites villes (cf. 3.2) et selon l'orientation économique (cf.3.3).

3.1 / Évolution démographique des petites villes selon les Bassins de Vie (1962-1990-1999)

Pour chaque type de bassin de vie, on détaille l'évolution des petites communes rurales, des petites villes et des grandes villes.

Introduction : Forces et faiblesses des petites villes aujourd'hui

taille de commune selon le type BV	Nombre de P.V.	Variation en % de la population		Taille moyenne des P.V. et autres communes		
		1962-1990	1990-1999	1962	1990	1999
Sans petite ville		-4,00	+1,69	516	495	503
Avec 1 petite ville	862	+25,18	+2,68	4611	5772	5926
com rurales		+4,55	+4,05	436	456	474
Avec 2 petites villes ou plus	482	+38,34	+5,52	4424	6120	6458
com rurales		+24,51	+6,44	583	725	772
Avec 1 grande ville	1274	+69,89	+5,69	4051	6882	7274
petites villes		+39,72	+7,05	492	687	735
grandes villes		+15,48	+1,44	47664	55042	55833

Ce tableau montre une évolution démographique très contrastée : entre 1962 et 1990, les petites villes progressent plus que toutes les autres communes, quelle que soit leur localisation et même plus que les grandes villes.

Les petites villes isolées ont, entre 1962 et 1990, un indice de progression de 25,18%, les petites villes sous influence urbaine de 38,34%, alors que l'indice de progression des grandes villes était de 15,48%.

Cependant, entre 1990 et 1999, les bassins de vie sans petite ville (monde rural) qui perdaient de la population (95,96) se mettent à progresser (101,69)

Dans les bassins de vie des petites villes, les communes rurales ont une progression plus forte que les petites villes.

De même, dans les bassins de vie des grandes villes, les petites villes progressent toujours plus que la grande ville, mais elles sont rattrapées par les communes rurales, bénéficiant

comme les autres communes du débordement périurbain : leur progression a été respectivement de +5,69% (petites villes), de +7,05% (communes rurales) et de +1,44% (grandes villes).

Cette évolution est confirmée par l'augmentation de la taille moyenne des petites villes et des autres communes dans les différents types de bassins de vie où l'on remarquera l'ampleur des différences de taille.

Ces évolutions sont le résultat de mouvements naturels et migratoires de la population dont les soldes se combinent de multiples façons selon le type de Bassins de Vie ruraux et en fonction de l'orientation économique.

3.2 / Évolution démographique 1990-1999 des petites villes selon le type de Bassins de Vie ruraux

types de Bassins de Vie (BV) ruraux	Nombre de Petites Villes (PV)			Variation absolue du nombre d'habitants dans		Variation en % du nombre d'habitants dans	
	dans les BV Bassins de Vie ruraux	dont PV décroissantes	et PV croissantes	PV	PV	PV	PV
				décroissantes	croissantes	décroissantes	croissantes
avec pôle urbain	262	127	135	-44.871	66.754	-3,86	5,50
avec centre situé en couronne périurbaine	288	40	248	-5.564	165.957	-2,53	13,03
avec un centre multipolarisé	98	29	69	-4.026	31.112	-3,04	9,15
avec un pôle d'emploi rural	459	241	218	-59.939	68.124	-4,74	5,96
de type "rural profond"	78	39	39	-5.362	9.691	-3,85	6,91
ENSEMBLE	1.185	476	709	-119.762	341.638	-4,11	8,31

note : les Petites Villes et leur nombre sont définis ici en fonction de leur population au RGP 1990. (typologie INSEE-DATAR)

Entre 1990 et 1999, le gain net de population des petites villes est de + 221 876 habitants. Il se décompose entre une perte de - 119 762 pour 476 petites villes et une augmentation de + 341 638 pour 709. Ce gain est très inégalement réparti.

En couronne périurbaine, seulement 40 PV perdent - 5 564 habitants tandis que 248 PV en gagnent + 165 957 : cela confirme l'importance de l'étalement urbain. Par contre, on observe que pour les Bassins de Vie avec "pôle urbain", ou encore avec un "pôle d'emploi rural", les écarts entre gains et pertes sont beaucoup plus équilibrés. Le défi des Petites Villes est ainsi double : il faut, à la fois, résister au déclin et gérer la croissance.

3.3 / Évolution démographique 1990-1999 des petites villes selon l'orientation économique des Bassins de Vie Ruraux

IV- La dynamique économique des petites villes s'impose

4.1 / L'information étant indisponible pour les bassins de vie urbains, la typologie ci-dessus répartit les 1 745 Bassins de vie ruraux (au sein desquels sont 1 344 petites villes) en fonction de l'activité dominante qu'il faudrait croiser avec les soldes migratoires et naturels. Néanmoins, la répartition selon l'orientation économique donne à réfléchir sur le rôle que jouent les petites villes selon ces différentes activités. Réparties en trois grands types, on remarque l'importance du résidentiel.

- Activités Agricoles et/ou agro-alimentaires : 188 BV (137 + 51)

- Activités Industrielles (mono-spécialisées, diversifiées...) : 580 BV (92 + 488)

Code	Nombre de BV ruraux	Orientation économique	Nombre de Petites Villes (PV)			Variation absolue du nombre d'habitants dans		Variation en % du nombre d'habitants dans	
			dans les BV Bassins de Vie ruraux	dont PV décroissantes	et PV croissantes	PV décroissantes	PV croissantes	PV décroissantes	PV croissantes
AAG	137	Agroalimentaires tendance agricole	40	27	13	-5.786	4.155	-4,76	6,52
AAL	51	Agroalimentaires tendance alimentaire	25	11	14	-1.446	3.703	-2,90	5,08
DIV	92	Diversifiés	50	23	27	-3.504	8.212	-2,69	5,09
IIN	79	Très industriels et monospécialisés	72	26	46	-7.213	17.311	-4,60	7,90
IIS	90	Très industriels et non monospécialisés	64	31	33	-7.681	17.632	-4,46	9,21
ISP	118	Plutôt industriels et monospécialisés	160	71	89	-15.808	39.918	-3,63	7,31
INS	201	Plutôt industriels et non monospécialisés	70	31	39	-9.438	11.926	-6,04	6,15
	488	sous-ensemble "Industriels"	366	159	207	-40.140	86.787	-4,36	7,55
R	463	Fortement résidentiels sans dominante	370	143	227	-39.472	127.737	-3,99	9,08
RA	167	Fortement résidentiels et agroalimentaires	69	31	38	-7.618	9.493	-5,10	5,20
RI	155	Fortement résidentiels et industriels	160	56	104	-16.096	50.607	-3,93	7,80
RT	192	Résidentiels et touristiques	105	26	79	-5.700	50.944	-3,90	11,96
	977	sous-ensemble "Résidentiels"	704	256	448	-68.886	238.781	-4,07	8,96
	1.745	ENSEMBLE	1.185	476	709	-119.762	341.638	-4,11	8,31

note : les Petites Villes et leur nombre sont définis ici en fonction de leur population au RGP 1990. (typologie INSEE-DATAR)

- Ce sont les Bassins de Vie à orientation résidentielle qui ont les plus forts gains. Si 143 petites villes dans les BV ruraux à orientation fortement résidentielle sans dominante perdent - 39 472 habitants, elles sont 227 à en gagner + 127 737, Pour les Bassins de Vie à orientation résidentielle et touristique, quand 26 petites villes perdent - 5 700 habitants, 79 en gagnent + 50 994. Sans doute, les soldes migratoires sont favorables grâce à l'économie résidentielle, - néanmoins, d'autres orientations économiques ont des résultats positifs : ainsi, pour les Bassins de Vie à orientation industrielle, 159 petites villes perdent - 40 140 habitants, mais 207 en gagnent + 86 787.

- Activités Résidentielles : 977 BV. Certaines bénéficient d'un complément Agricole (167 BV) ou d'un complément industriel (155 BV), ou d'un complément touristique (192 BV). Les autres Bassins de Vie urbains laissent aux petites villes de nouvelles activités complémentaires de la grande ville, leur permettant de marquer leur identité de ville à la campagne avec des activités de logistiques, de construction, de services aux entreprises et de services à la personne. Cela conduit à considérer une autre typologie pour laquelle nous disposons d'informations sur le système productif et l'emploi salarié.

4.2 / La performance des petites villes peut s'apprécier à partir des indicateurs de renouvellement du système productif, de l'évolution des emplois salariés et du poids des salariés dans la population ainsi que selon le type de Bassins de Vie.

Introduction : Forces et faiblesses des petites villes aujourd'hui

taille de commune selon le type BV	Nombre de PV	Système productif		Emploi salarié		
		Taux de création d'établissements		Variation en %	Nombre de salariés pour 100 habitants	
		Pures	Reprises	1993-2002	1993	2003
<i>Sans petite ville</i>		7,77	2,51	+18,94	13,65	15,82
<i>Avec 1 petite ville</i>	862	7,76	2,81	+20,39	25,72	30,17
- petite ville		8,28	2,25	+22,47	11,03	12,98
<i>Avec 2 petites villes ou plus</i>	482	8,78	2,78	+18,46	25,14	29,09
- petites villes		8,54	2,24	+25,59	11,36	13,5
<i>Avec 1 grande ville</i>	1274	9,45	2,07	+25,29	22,28	26,61
- petites villes		9,07	2,07	+37,58	15,45	19,46
- grandes villes		9,83	2,07	+15,24	25,49	29,04

- En 2003, 254 648 créations pures d'établissements ont été enregistrées dont 83 588 (soit 32,82%) dans les petites villes. Elles se répartissent entre les Bassins de Vie avec une seule petite ville (22 996 créations pures), les BV avec au moins deux petites villes (19 151) et les BV comportant une grande ville (41 441).

- Le taux de créations pures d'établissements atteint 9,45% du stock pour les petites villes situées dans les Bassins de Vie comportant une grande ville. Ce taux est certes légèrement inférieur à celui des grandes villes (9,83%), ce qui est cohérent, mais il surpasse celui des communes rurales sauf quand la petite ville est seule, laissant vraisemblablement une part d'activités à ces communes.

- Par contre, le taux de reprise des établissements est plus élevé (sauf pour les Bassins de Vie avec grandes villes où le taux est égal à 2,07% pour toutes les communes). Ce taux de reprise plus élevé traduit peut-être une plus grande solidité des établissements localisés dans ces petites villes qui ont un rôle de centralité.

- Le rôle économique des petites villes est confirmé également par le poids des emplois salariés rapportés à la population totale. En 2003, le nombre de salariés pour 100 habitants comptabilisés dans les petites villes (30,17 en BV avec 1 petite ville ; 29,09 en BV avec 2 petites villes ou plus) est comparable à celui des grandes villes (29,04). Par contre, en présence d'une grande ville, qui affirme sa suprématie, le taux n'est alors que de 26,61 pour les petites villes.

- La valeur de cet indicateur (taux d'emploi) est d'autant plus remarquable que, de 1993 à 2003, il augmente de 3,5 à 4,5 points selon le type de BV. Cependant, il convient de noter que les communes rurales, avec un taux beaucoup plus faible, il est vrai, enregistrent aussi des gains profitant de la proximité de la grande ville : le poids des salariés y passe de 15,45 pour 100 résidents ruraux en 1993 à 19,46 en 2003. Cette performance des petites villes est à rapprocher de la progression démographique étudiée au paragraphe 3-1 ci-dessus. L'évolution de la population et celle des emplois sont en parfaite corrélation, traduisant l'ampleur du double effet périurbain.

- Cette bonne tendance est confirmée par la croissance de l'emploi salarié : +25,29% dans les petites villes appartenant aux Bassins avec grandes villes, alors que ces dernières ne bénéficient d'une progression que de +15,24%. La croissance apparaît plus forte dans les communes rurales, mais, en termes absolus, elle demeure modeste, en raison du faible poids des salariés dans la population locale.

En résumé, on observe, à partir de ces indicateurs, que le rôle dynamique et actif des petites villes est avéré. De même, la remarque est fondée concernant le fait qu'elles doivent, à la fois, absorber la croissance périurbaine, donc composer avec les grandes villes, et assumer une fonction de centralité, avec une mission d'organisation du territoire.

V- Un maillage urbain en pleine évolution

La galaxie des petites villes présente à l'évidence un ensemble de situations très variées : elle se renouvelle du fait de l'arrivée des communes rurales au-dessus du seuil des 3 000 habitants, et, selon leur appartenance à différents types de Bassins de vie, elles ont un rôle distinct à jouer.

5.1 / La croissance périurbaine entraîne la progression démographique des petites villes qui gagnent en solde migratoire et en solde naturel, tout en créant des emplois. Cette dilatation urbaine a eu un effet très important sur le nombre de petites villes :

- entre 1962 et 1990, 983 communes rurales ont dépassé le seuil des 3 000 habitants, et, entre 1990 et 1999, 219 ont fait de même, rejoignant le club des petites villes ;

- 116 petites villes ont dépassé le seuil des 20 000 habitants et, entre 1990 et 1999, 18 ont encore franchi ce seuil. Il est clair que ce dynamisme accroît leur rôle dans leur environnement, qu'il soit urbain ou rural. A l'inverse, entre 1962 et 1990, 90 ont rétrogradé et encore 45 ont décliné entre 1990 et 1999.

Ces mouvements dans la hiérarchie des villes ont bien évidemment une inscription territoriale : ils renforcent une

polarisation cumulative des activités et des emplois (près de la moitié des petites villes d'aujourd'hui le sont devenues depuis 1962). Cela laisse un certain nombre de petites villes dans une situation précaire, soit du fait de la concurrence territoriale entre petites villes, soit du fait d'un environnement en voie de désertification.

On remarque qu'entre 1990 et 1999, si 2 392 petites villes sont demeurées dans la tranche 3 000-20 000 habitants, il faut observer que 1 563 ont capté + 901 323 habitants tandis que 829 en perdaient - 227 330. Ceci reste à nuancer selon les orientations économiques.

5.2 / Répartition du nombre des Bassins de Vie ruraux selon leur type et leur orientation économique (typologie : INSEE-DATAR)

Code	Orientation économique	types de Bassins de Vie (BV) ruraux					ENSEMBLE
		avec un pôle urbain	avec centre en couronne périurbaine	avec un centre multipolarisé	avec un pôle d'emploi rural	de type "rural profond"	
AAG	Agroalimentaires tendance agricole	2	9	1	33	92	137
AAL	Agroalimentaires tendance alimentaire	2	3	3	28	15	51
DIV	Diversifiés	8	12	6	22	44	92
IIN	Très industriels et monospécialisés	7	24	14	24	10	79
IIS	Très industriels et non monospécialisés	6	23	12	31	18	90
ISP	Plutôt industriels et monospécialisés	30	32	16	76	47	201
INS	Plutôt industriels et non monospécialisés	4	20	9	49	36	118
	sous-ensemble "Industriels"	47	99	51	180	111	488
R	Fortement résidentiels sans dominante	75	139	50	116	83	463
RA	Fortement résidentiels et agroalimentaires	4	28	14	39	82	167
RI	Fortement résidentiels et industriels	36	52	26	30	11	155
RT	Résidentiels et touristiques	14	9	5	56	108	192
	sous-ensemble "Résidentiels"	129	228	95	241	284	977
	ENSEMBLE	188	351	156	504	546	1.745

La lecture du tableau éclaire certaines caractéristiques pour l'orientation stratégique des petites villes :

- 463 Bassins de Vie fortement résidentiels sans dominante se trouvent localisés pour 139 en couronne périurbaine et pour 116 en pôle d'emploi rural, soulignant le rôle de la périurbanisation et celui du pôle rural,
- 192 BV résidentiels et touristiques se trouvent localisés pour 108 dans un BV "rural profond", soulignant l'attrait pour la nature,
- 137 BV à orientation agroalimentaire tendance agricole sont évidemment en forte majorité (92) dans le rural profond,
- par contre, les 488 BV à orientation industrielle sont répartis de manière plus égalitaire selon les types de BV ruraux, soulignant des opportunités pour les petites villes dont nous avons montré l'importance de la présence.

Il apparaît clairement que ces situations contrastées vont entraîner des stratégies différenciées : ce que confirme l'évolution des soldes migratoires et naturels dans les bassins de vie. De la lecture d'un grand tableau (non présenté ici) don-

nant l'ampleur des soldes naturels et migratoires, en croisant le type de Bassins de Vie et leur orientation économique, on retire quelques observations cruciales.

Si les Bassins de vie ruraux cumulent des soldes migratoires et naturels négatifs, la situation est inverse pour les Bassins de vie " Pôles Urbains " et " multipolarisés ". Par contre, la situation est très partagée pour les Pôles d'Emploi dans lesquels les petites villes jouent un rôle important :

- sur 504 Bassins de vie classés comme Pôle d'Emploi, 427 disposent d'une petite ville. Pour 107 d'entre eux, l'orientation économique résidentielle attire des populations de seniors, donnant un solde migratoire positif mais cela pèse sur le solde naturel ;
- tandis que pour 125, l'orientation économique industrielle développe les emplois, attire la population jeune et amélio-

re le solde naturel, tout en perdant en solde migratoire et, plus précisément, pour 55 très industriels, la natalité s'améliore mais la migration est encore plus défavorable (les retraités préférant s'éloigner des sites industriels) ;

- enfin, pour 61 BV à orientation agricole et agro-alimentaire, les soldes naturels et migratoires se partagent entre positifs et négatifs, soulignant la vulnérabilité du monde rural même quand le Bassin de Vie dispose d'une petite ville.

VI- Les atouts décrits ci-dessus permettent de bâtir des stratégies de développement économique

Face à la variété des situations et à la complexité de l'environnement, on ne peut que suggérer de faire pour chaque petite ville un état des lieux contextualisé si nous souhaitons analyser les atouts et les handicaps et ainsi dégager des orientations stratégiques : cela requiert une capacité d'expertise et d'ingénierie.

Il est clair que le choix d'une orientation stratégique doit prendre appui sur un diagnostic approfondi. Dans cette pers-

Introduction : Forces et faiblesses des petites villes aujourd'hui

pective, nous rappelons les enseignements d'une enquête de terrain réalisée dans différents territoires pour une étude de la Caisse des Dépôts et Consignations (cf. Note en page 12). Nous avons pu observer que les territoires suivaient apparemment plusieurs trajectoires : les acteurs optant pour une logique particulière en fonction des caractéristiques locales. Nous avons repéré des logiques patrimoniales, des logiques d'hybridation, des logiques de développements interstitiels, des logiques de bouillonnements (diversification ou encore turbulence économique) et des logiques de confluence.

En présence de cette typologie, on serait tenté de classer les cinq petites villes choisies comme étude de cas selon une approche plus qualitative, permettant de suggérer une démarche créative :

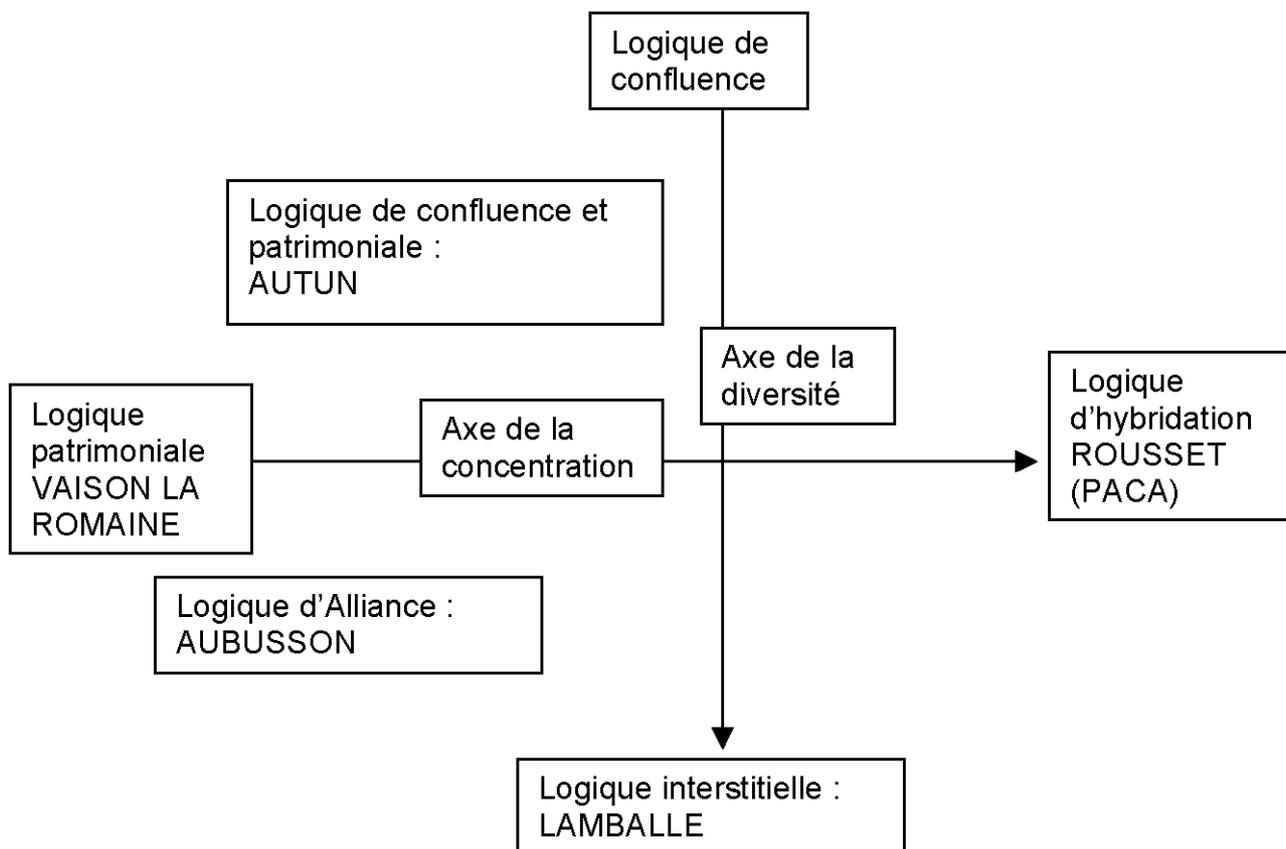
· pour celles qui ont des activités diversifiées, de poursuivre une logique de " niches " (logiques interstitielles) comme

Lamballe ou logique de confluence (se positionner au carrefour, au sein de réseaux secondaires) comme Autun.

· ou, pour celles qui disposent de ressources locales spécifiques, des logiques d'innovation technologique, par exemple autour de la filière bois comme à Autun, tout en poursuivant une logique patrimoniale ;

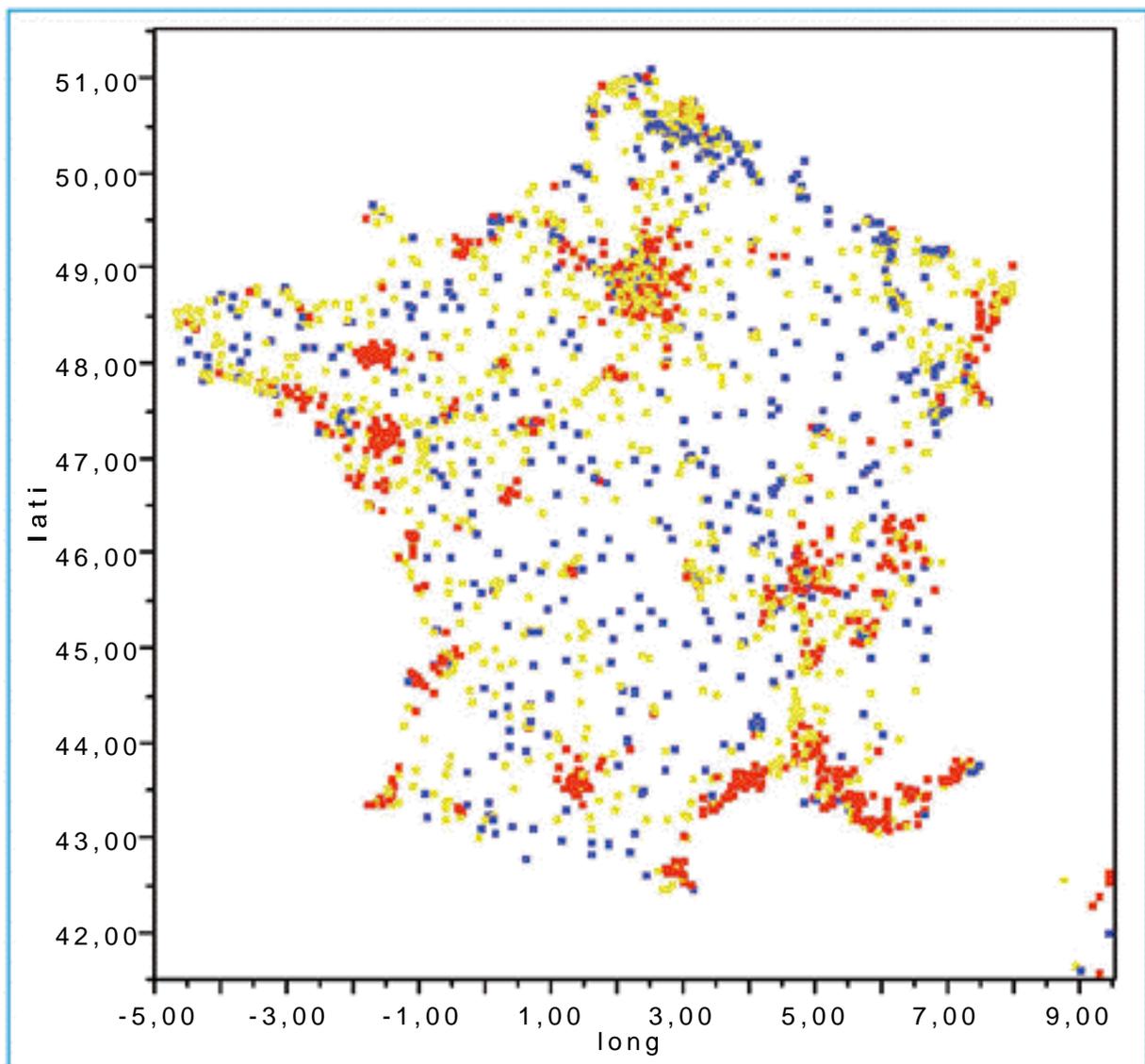
· pour celles qui ont des activités concentrées (voir hyper spécialisées) comme Rousset, des logiques d'hybridation (avec un accompagnement en matière d'environnement, de culture et de loisirs) ou des logiques de valorisation patrimoniale (savoir-faire en viticulture, sites, culture) comme à Vaison-la-Romaine ;

· pour celles qui disposent d'un savoir-faire ancestral, des logiques d'innovation organisationnelle, stratégies d'alliance dans le cadre de la création d'un SPL comme à Aubusson.



Note : pour renforcer la capacité d'expertise et d'ingénierie des territoires, la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations) a souhaité doter ses Directions Régionales d'un "kit d'informations" socio-économiques permettant d'établir un pré-diagnostic pour les 348 Zones d'Emploi (ZE) en France. Plusieurs d'entre elles ont fait l'objet d'une monographie, ce qui a conduit à mettre à jour différentes logiques d'acteurs (cf. Radioscopie socio-économique de 5 Régions, Monographie de 11 Zones d'Emploi, B.Guesnier, C. Lemaignan, IERF, Université de Poitiers, juillet 2003).

Les Petites Villes de 1990
qui perdent de la population (**en bleu**),
sont en équilibre (**en jaune**) et progressent (**en rouge**).



S'appuyer sur les atouts de nos petites villes pour renforcer l'attractivité de nos territoires



Jean-Pierre Balligand,
Député-maire de Vervins,
coprésident de l'Institut de la décentralisation,
membre du bureau de l'APVF

Les politiques de développement économique se sont d'abord imposées aux petites villes comme incontournables : renforcer leur attractivité fut pour elles une nécessité face aux mutations économiques du siècle dernier. Mais elles ont, dans la compétition territoriale actuelle, des atouts certains et parfois inattendus, comme, par exemple, la main-d'œuvre.

Les petites villes ne comptent pas pour des prunes

Renforcer le développement économique des territoires qu'ils administrent est aujourd'hui l'objectif premier de tous les élus locaux. Qui, en effet, voudrait d'une collectivité sans emplois, sans commerces, sans moyens : en un mot, sans vie ? La compétition fait donc rage, au niveau des grandes agglomérations, des départements ou des régions, pour capter ce potentiel économique vital que représente l'installation d'une grande entreprise ou, aujourd'hui, la reconnaissance d'un pôle de compétitivité.

Dans cette course effrénée à l'attractivité économique, à une échelle qui pourrait à première vue leur échapper, les petites villes sont-elles pour autant dépourvues d'intérêts et même d'arguments ? Financièrement plus modestes que les niveaux de collectivités supérieurs, et partant plus sensibles encore à la manne économique et sociale que représente un investissement commercial ou industriel sur leur territoire, les petites villes ont aussi des atouts originaux à faire valoir, qui leur permettent souvent de surmonter une dépendance administrative et une fragilité financière moins réelles que supposées. En d'autres termes, en matière d'attractivité territoriale, les petites villes ont leur mot à dire !

" La bourse ou la vie "

Si les petites villes peuvent parler aujourd'hui de développement économique, c'est d'abord parce qu'elles reviennent

de loin, elles qui ont subi coup sur coup dans la seconde moitié du XX^e siècle les effets délétères de plusieurs révolutions sociales majeures : la fin de l'exode rural, une désindustrialisation massive et les débuts de la troisième révolution industrielle.

Souvenons-nous en effet des années 1960, qui destinaient nos communes à ne constituer qu'une étape transitoire sur le chemin de la mobilité territoriale : un sas géographique, voué à gonfler temporairement sous l'effet du déclin structurel des campagnes, avant de disparaître à nouveau, vampirisé cette fois par le pouvoir d'attraction des métropoles régionales naissantes.

Cette époque est révolue. Avec raison, la plupart des petites villes ne se sont pas contentées des rôles de cité-dortoir ou de curiosité culturelle auxquels une structuration implicite du paysage territorial a tenté de les cantonner. Ne serait-ce que parce que délivrer des services de qualité à des administrés fantômes dont on ne bénéficie pas des retombées économiques en terme d'emplois est absolument intenable sur le long terme, quelle que soit d'ailleurs la taille de la collectivité concernée. Le souci d'attractivité des petites villes s'est donc d'abord imposé comme un impératif de survie, bien avant toute idée de " développement " économique - si l'on convient que le développement ne peut s'appliquer qu'à une réalité acquise. Pour les petites villes en l'occurrence, tout était à faire ou à refaire.

Du cercle vertueux au cercle vicieux

Un premier écueil dans l'analyse serait de ne considérer l'attractivité des petites villes que comme la résultante d'un cercle vertueux : seule la qualité des infrastructures et des services fournis créerait les conditions d'une plus grande présence économique et commerciale, laquelle renforcerait automatiquement les moyens dédiés par la commune à son équipement et à son fonctionnement, ce qui permettrait d'attirer un plus grand nombre encore d'entreprises et d'emplois, et ainsi de suite. Même s'il n'est pas totalement erroné, ce raisonnement circulaire - trop souvent évoqué au demeurant dès qu'on aborde l'attractivité des territoires - condamne sans preuve les communes qui ne disposeraient pas naturellement des qualités infrastructurelles requises. Or l'expérience montre qu'une commune peut très bien survivre économiquement, et même se développer, sans la moindre gare TGV - et ce, alors même que la majorité des villes de 5 000 à 10 000 habitants n'ont plus de dessertes ferroviaires et qu'une trentaine de villes de plus de 10 000 habitants en sont également totalement dépourvues.

En vérité, si l'on se place sur le terrain des infrastructures " standards ", une collectivité locale française, quelle qu'elle soit, ne sera jamais trop mal placée. Paradoxalement, c'est donc une vieille organisation du territoire qui vit ses derniers balbutiements. Se situer à 20 ou 30 minutes maximum d'un échangeur autoroutier conséquent est un argument suffisant pour assurer le maintien et l'implantation d'une activité économique importante. C'est précisément le cas de Vervins par rapport à Laon ou à Reims, mais une telle configuration géographique est partagée par bon nombre d'autres communes sur l'ensemble du territoire.

Plus grave, une explication de l'attractivité par les seules infrastructures élude toutes les qualités intrinsèques - facteurs humains et sociaux - qui fondent à mon sens les véritables atouts des petites villes, au-delà par conséquent du nécessaire aménagement du territoire. En matière d'attractivité, les petites villes disposent en effet d'arguments singuliers.

Le " vivre ensemble ", source d'attractivité et porteur d'exigences

Encore plus que la qualité des liens sociaux tissés, l'importance des liens familiaux a pu parfois être avancée comme l'élément explicatif d'une relative " corvéabilité " - heureusement dépassée ! - de la main d'œuvre rurale ou semi rurale. Un universitaire a fait en 2004 une analyse saisissante de cette réalité : " Les petites villes sont, jusqu'en 1975-1985, des lieux où l'on travaille, où l'on travaille dur et beaucoup. La main d'œuvre est peu qualifiée et accomplit des tâches pénibles. (...) La main d'œuvre est ici moins payée que dans les grandes villes (...). En effet, dans les petites villes, les solidarités familiales jouent beaucoup. L'existence d'un jardin,

le partage du domaine familial, la proximité de la famille et de son patrimoine fut-il réduit, sont autant d'éléments qui permettent de suppléer la faiblesse du salaire " .

Les choses ont changé, mais le contact avec les industriels fournit aux maires des petites villes un renseignement d'importance sur une vertu insoupçonnée de leur échelon communal : la productivité des salariés, donc du travail, y est notablement plus élevée que dans les grandes agglomérations. Cela expliquerait le choix de certains groupes industriels d'envergure nationale ou internationale, en cas de difficultés, de souvent conserver leurs implantations rurales, au détriment de leurs installations en zones urbaines ou périurbaines. Ce constat étonnant à première vue prend sa source dans une observation de bon sens : dans le milieu rural - rural " concentré " ou rural avec services - chacun œuvre sous le regard des autres, qui est un regard familial. L'absence d'anonymat - une caractéristique cruciale liée à la taille réduite ou tout au moins plus " humaine " de nos communes - crée en quelque sorte les conditions objectives d'une obligation de résultats au niveau professionnel. Ce

qui, en seconde intention, pourrait aussi être considéré comme un frein à la créativité personnelle et collective, constitue ainsi un atout exceptionnel dont les chefs d'entreprise ont apparemment pleinement conscience.

Allant de pair avec cette productivité, la qualité de la ressource humaine disponible mérite elle aussi d'être mise en avant. La main d'œuvre que les petites villes mettent à la disposition des entreprises est en effet en parfaite adéquation avec leurs besoins. Sans être surdiplômées, nos populations actives ont su généraliser à bon escient le profil bac + 2. Le recours important à la formation en alternance (BTS) leur a donné par ailleurs un professionnalisme reconnu : techniciens spécialisés, forces de vente ou assistants administratifs constituent un vivier efficace et adapté pour les PME-PMI, mais aussi pour les nouveaux acteurs économiques que sont les centres d'appels, en plein essor actuellement.

Il va de soi que le renouvellement de cette population active et l'expansion continue du rurbain ont aussi créé de nouveaux besoins. Néo-rurales ou " périurbanisées ", les populations nouvelles que le développement économique attire dans les petites villes exigent aujourd'hui de la commune qui les accueille le même niveau de services collectifs et individualisés qu'ils seraient en droit d'attendre d'une grande agglomération. Cette attente concerne aussi bien les modes de garde des enfants - des crèches et haltes-garderies fonctionnelles, souples et sécurisées - que les activités associati-

*Attention
de ne pas recréer
dans les services des
pôles unidirectionnels !*

ves - adaptées aux préoccupations actuelles de la jeunesse - ou encore la qualité des moyens de transport physiques et des modes de communication virtuels.

A cet égard, la présence d'une connexion à l'Internet haut débit apparaît presque comme la seule condition matérielle impérieuse posée au développement économique des petites villes. Grâce soit d'ailleurs rendue ici aux efforts remarquables que les conseils généraux et régionaux ont déployés depuis plusieurs années pour résoudre concrètement la fracture numérique. En s'évertuant ainsi à financer un risque de rupture technologique, c'est au gommage des distances territoriales que ces niveaux de collectivités ont en fait travaillé.

La mono-industrie, tentation passée et risque permanent

Les problématiques classiques du développement économique connaissent dans le monde rural une particulière acuité : combien de villes ont souffert d'une trop grande spécialisation industrielle qui s'est avérée fatale ? Dans ce domaine comme ailleurs, " le pire n'est jamais sûr " : les bassins textiles connaissent aujourd'hui la débâcle que les bassins miniers ont connue hier et que les bassins agroalimentaires connaîtront peut-être demain... Il faut dire que le principe de spécialisation à outrance, avant de connaître une brutale confrontation avec la réalité, a longtemps été le lot commun de l'exploitation économique en milieu rural. Cette époque glorieuse mais précaire des petites villes des années 1970, juste avant les heures sombres de la " métropolisation " et de la désindustrialisation, est à nouveau parfaitement décrite par Jean-Pierre Laborie : " C'est l'époque du règne de la mono-industrie, dont les personnels appartiennent à l'aristocratie de la classe ouvrière : le temps des Péchiney-villes, des Rhône-Poulenc-villes, des Rhodia-villes, avec ces comités d'entreprises, ces bibliothèques d'entreprises, ces stades d'entreprises qui façonnent les espaces urbains et la société des petites villes ".

Aujourd'hui, le principe de diversification des activités doit impérativement présider, sous peine de mise en danger de la collectivité tout entière, au développement économique des petites villes. De manière générale, l'industrie cède de plus en plus la place aux services, notamment aux entreprises. Attention par conséquent de ne pas recréer dans ce secteur des pôles unidirectionnels dans lesquels une baisse d'activité dommageable pourrait à tout moment survenir ! La diversification des tissus économiques n'est donc pas une sinécure. C'est bien elle au contraire qui rend légitime la recherche d'une attractivité toujours plus forte.

Attention également à ne pas faire rimer diversification avec isolement ! Eviter les industries " oasis " est un autre objectif que les élus locaux doivent et peuvent aisément s'assigner dans ce domaine, notamment par la recherche d'une

mise en réseau permanente des entreprises. Elle peut trouver sa traduction dans la mise en place systématique d'un guichet unique, lieu de passage obligé et récurrent, conçu par et pour les entrepreneurs, qui s'avérera aussi bien un outil de simplification qu'un instrument d'intégration. La formation continue gagne elle aussi à être mise en commun : ce peut être l'objet des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ). La création de comités de parrainage des très petites entreprises (TPE) est elle aussi utile : certaines de ces TPE seront peut-être les PME de demain et gagnent à être protégées d'une trop grande prédation industrielle.

Pour développer l'attractivité de leurs territoires et diversifier les activités qui s'y implantent, les petites villes disposent enfin d'un dernier atout, de taille : les prix du foncier et de l'immobilier, notablement inférieurs à ceux pratiqués dans les grandes agglomérations avoisinantes. Les friches industrielles connaissent en particulier une valorisation très faible, même si elle a partie liée avec un relatif état de dégradation. Le fait à la fois que l'offre foncière soit considérable et que les prix soient moins élevés qu'ailleurs rend en tout état de cause l'investissement industriel spécialement attractif. Mieux, il autorise une intervention publique à moindre coût - un outil auquel les petites villes devraient plus largement faire appel pour attirer ex nihilo des entrepreneurs innovants ou des activités prometteuses qui viendraient compléter un panel sectoriel jugé insuffisant.

Les petites villes à l'Etat : " ne nous laisse pas tomber "...

Nous l'avons vu, les petites villes n'ont aucune raison objective de céder au fatalisme en matière d'attractivité des territoires. Nos collectivités ont su travailler sur elles-mêmes, apprendre à connaître leurs atouts et s'intégrer à leur mesure dans une compétition économique devenue déterminante. Les relations contractuelles sont ainsi devenues fondamentales pour leur avenir, or ces relations se déterminent avant tout à partir des capacités d'ingénierie. C'est sur ce plan que la technique - fondamentalement libérale, rappelons-le - des appels à projets induit un risque majeur de rupture d'égalité. La soumission aux règles modernes de la concurrence suppose en effet des petites villes une " matière grise " qui continuera longtemps de dépasser sensiblement leurs moyens humains. Et là où la mise en compétition généralisée exigerait de l'Etat une plus grande solidarité, il n'est pas exagéré de dire que celui-ci, au contraire, les a proprement laissées tomber.

Obtenir un vrai droit des petites villes en matière de portage et de préparation des dossiers qui les concernent : voilà une avancée essentielle que nous devons, coûte que coûte, obtenir dans les années qui viennent.

Les pôles de compétitivité et le développement des petites villes : des bénéfices partagés



Sylvie Esparre,
Directeur à la DATAR

Avec la mise en place des pôles de compétitivité, les petites villes, qui sont les relais naturels du développement économique dans les territoires, peuvent bénéficier d'un effet d'entraînement : à condition de savoir saisir le coche, et d'inscrire leur territoire dans les dispositifs régionaux.

Extrait du discours prononcé par Sylvie Esparre au cours des IX^{èmes} Assises de l'APVF, le 22 septembre 2005 à Autun.

Vous m'avez demandé d'intervenir et si possible de répondre à la question " Les pôles de compétitivité ne condamnent-ils pas le développement des petites villes ? "

Cela me donne l'occasion de reprendre un débat qui me tient à cœur.

D'une part, les pôles de compétitivité couvrent certains territoires métropolitains, mais aussi des villes moyennes, des petites villes et des espaces ruraux (pensons notamment aux pôles agroalimentaires). Aussi, sur la zone qu'ils couvrent, comme sur l'espace proche, nous devons être attentifs aux effets de diffusion des activités motrices de ces pôles et ce, je le répète, en ayant une vision large et pragmatique : ce n'est pas parce qu'une zone dépasse ou non la limite virtuelle des 20 000 habitants qu'elle n'est pas à prendre en compte.

En outre, ce colloque me donne l'occasion de réaffirmer et d'expliquer que les pôles de compétitivité n'occupent pas tout le champ de la politique de compétitivité économique et de développement de notre pays. Nous avons d'ores et déjà un certain nombre d'instruments de développement local (Prime aménagement du territoire, fonds de cohésion et de développement régional, zones de rénovation rurale, politiques contractuelles...). Mais nous devons prendre en compte les défis posés par l'attractivité très forte des petites villes aujourd'hui et dans les années qui viennent (pensons aux mobilités résidentielles, à l'attractivité des territoires verts, bien organisés, bien équipés, pour les populations en recherche d'un logement et d'un emploi à distance). Nous devons penser et forger d'autres outils d'expansion économique des territoires hors des grandes métropoles. On ne

peut pas dire qu'il y a une politique de compétitivité des petites villes à côté de celle des grands pôles. En revanche, il y a bien une approche de la compétitivité de tous nos territoires, à partir de leurs potentialités propres, avec, pour chacun d'entre eux, les leviers les plus efficaces de développement économique.

Diversité des petites villes, diversité de leurs moteurs de développement

Les petites villes sont les reflets de la diversité des territoires

Et à ce titre, elles couvrent une réalité qui va des petits bourgs ruraux jusqu'aux centres administratifs, commerciaux et éducatifs des villes moyennes.

Les petites villes constituent le socle de notre pyramide urbaine et, comme tous les socles, elles assurent la solidité de ses assises. Les petites villes françaises constituent un maillage inégalé au plan européen. Si la hiérarchie urbaine française peut faire les frais d'un déséquilibre par le haut, l'importance des petites villes constitue incontestablement une chance, en terme de structuration territoriale (notamment en matière de services publics et de services à la personne).

Profondément ancrées dans le milieu rural qu'elles dynamisent, elles incarnent la diversité de l'espace géographique français, et je dirais même qu'elles sont pour les Français, et pour les Européens, le visage même de notre pays, sa véritable identité. Les petites villes représentent la " France sen-

sible ", le répertoire évocateur de ses vallées, de ses rivières et canaux, de ses massifs forestiers, de ses couloirs de circulation : leur nom est connu souvent dans le monde entier, car elles ont su donner à des productions locales une envergure mondiale : Thiers et Laguiole pour la coutellerie, Chinon pour ses vins, Surgères ou Echiré pour leur beurre, Moirans en Montagne capitale mondiale du jouet... Elles parlent le langage de leurs terroirs propres, mais relie en même temps tous les Français à un sol, à un paysage et ainsi à notre Nation.

1.2. Les petites villes sont dynamiques parce qu'elles animent des territoires dynamiques.

Elles savent capter et faire fructifier les ressources productives et sociales locales, tout en travaillant sur les champs les plus divers : industrie mécanique, transformation agro-alimentaire, artisanat, tourisme. Je m'appuie sur l'expérience de l'appel à projets spécifique qui leur a été consacré cette année, en partenariat avec la Caisse des dépôts et Entreprise Territoire Développement. Cet appel à projet a reçu un accueil positif et, sur plus de 90 dossiers de candidature, les 35 dossiers sélectionnés nous offrent une photographie de profils sectoriels hautement compétitifs.

Les petites villes sont des pôles de services publics à conforter : l'école, parfois le collège, la poste, et des pôles de distribution : le café, les commerces de bouche de détail, la ou les supérettes, autant de lieux indispensables à la vie des territoires. Elles ne sont pas mal loties, et les Français le savent bien, eux qui viennent s'y installer nombreux à l'âge de la retraite, voire avant. Globalement, les pôles d'emploi des espaces ruraux (définition INSEE) ont un niveau d'équipement en services qui est proportionnellement plus élevé que la moyenne nationale. Nous dressons à la DATAR des cartes par "bassins de vie" sur lesquelles on peut voir que plus des trois quarts (77%) des bassins de vie structurés par un pôle rural présentent un niveau d'équipement correct (alors que ce niveau tombe à 11% dès qu'on se situe dans du rural périurbain).

Petites villes et compétitivité globale des territoires

L'effet d'entraînement territorial des pôles de compétitivité pour les petites villes

Vous m'avez interrogé pour savoir si les pôles de compétitivité étaient susceptibles de faire de l'ombre au dynamisme des petites villes, ou de causer, implicitement, une captation de deniers publics préjudiciable à l'aide qu'il faut apporter aux espaces d'activité plus diffus.

D'abord, je dois vous répondre que les pôles de compétitivité sont trop récents pour qu'on puisse mesurer exactement leurs effets centripètes et/ou centrifuges. Il est d'ores et déjà très clair qu'un bon nombre d'entre eux ont tissé des liens assez naturels avec le tissu des petites villes, et que des effets d'entraînement importants sur le plan des emplois et des infrastructures productives sont à prévoir.

Trois exemples illustreront mon propos :

Prenons le cas de Vitagora, le pôle du goût et des saveurs qui occupe tout un croissant de la côte d'Or au Doubs, traversant les communes de Beaune, de Nuits Saint-Georges, ou d'Epoisses : les activités de recherche-développement sont véritablement disséminées dans des laboratoires situés dans des zones d'activité qui maillent le territoire.

Prenons, à l'autre bout de notre pays, les "maisons de culture" de la vallée de l'Authion. Ces sites produisent et commercialisent la quasi-totalité des champignons dits de Paris (qui, sinon, seraient importés de Chine). Ce pôle de compétitivité mondial, qui irrigue des communes de petite taille (Longué-Jumelles, Chemillé, Ponts-de-Cé) permet la modernisation de toute la filière agronomique et constitue le gage de sa survie, avec un appareil de recherche-développement en semences et en génétique végétale de niveau international.

Prenons, enfin, Nogaro, au cœur de la communauté de communes du Bas Armagnac. Cette petite ville est chef de

L'appel à projet " Petites villes " Caisse des Dépôts DATAR

L'appel à projets "petites villes" mené conjointement avec la Caisse des Dépôts et ETD a connu une large audience. 90% des dossiers déposés ont été soutenus par des villes de moins de 20 000 habitants et 1/3 par de très petites villes (population inférieure à 5 000 habitants). Les villes moyennes ne représentent que 10% des dossiers, avec 7 candidatures.

Les projets sont majoritairement centrés autour de la question du dynamisme économique. Le maintien ou la relance de l'attractivité du territoire et, dans une moindre mesure, l'adaptation des services à la population sont les principales problématiques abordées dans les candidatures.

Les dossiers demandent le plus souvent un soutien en ingénierie pour la mise en œuvre du projet mais aussi son élaboration. Au-delà de la conception du projet, la conduite opérationnelle, l'animation et la mise en réseau des acteurs sont des phases incontournables.

file avec ses industries mécaniques et porte l'un des meilleurs dossiers que nous aient transmis la région Midi-Pyrénées au titre de l'appel à projet des Pôles de compétitivité. Elle est partie prenante de Via Méca, avec Figeac et la société Tarier de constructions d'hélices de moteur de dernière génération.

Par ailleurs, les petites villes ont pour elles l'ancrage rural et la structuration des activités de la majeure partie des branches agro alimentaires, des engrais aux recherches génétiques, de la transformation des produits alimentaires à la mécanique agricole. Même si nous avons aujourd'hui des technologies, notamment avec Internet, qui nous permettent de nous affranchir des distances, nous savons que les spécialités productives sont assises sur les petites villes et sur leur génie du territoire hérité de longue date, avec des populations spécialisées et qualifiées. C'est sur ce terreau que les synergies recherche - entreprise doivent se développer. Prenons la ganterie et la filière cuir mégisserie du Grand Causse (tout autour de Millau), qui est retenue dans l'appel à projet Petites villes et qui articule les villages, des bourgs et des villes de petite taille, de 5 à 15 000 habitants. C'est tout le tissu socio économique du Grand Causse qui peut tirer parti de la relance de cette activité, question en lien direct avec la pérennité de l'offre de services au public de qualité sur le rebord sud du massif central.

Mais les petites villes, au-delà de l'aire d'influence de tel ou tel pôle de compétitivité, et l'influence de tel ou tel zonage, sont véritablement les bases arrières de la compétitivité de tout le territoire national. C'est un enjeu essentiel de les associer à des zones de revitalisation rurale redimensionnées et de les inscrire dans des réseaux de systèmes productifs locaux ou régionaux porteurs d'avenir. Il faut renforcer leur attractivité pour le développement ou le maintien d'activités productives et de services, et c'est l'enjeu du dispositif en faveur des ZRR, qui a été très fortement renforcé. Vous savez que ce dispositif permet entre autre des exonérations de taxe professionnelle et des exonérations de taxe sur les bénéfices, et que le nouveau zonage entré en vigueur en février dernier englobe 500 000 habitants dans les communes de plus de 5 000 habitants, ce qui représente (puisque c'est la communauté de communes dans son intégralité qui est couverte) près d'un million d'habitants appartenant aux petites villes sur un total de 4,5 millions d'habitants susceptible de profiter de la formule des zones de revitalisation rurales.

Le rôle essentiel des petites villes dans l'ensemble de la hiérarchie urbaine et du territoire national

Les petites villes ont tout à gagner à être les relais du développement régional

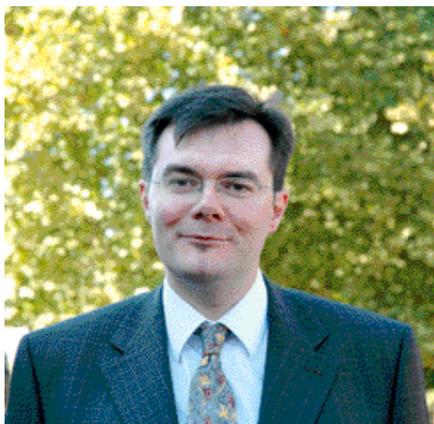
" Réparties sur tout le territoire, contribuant ainsi à donner à l'espace rural son armature de proximité, les petites villes connaissent des transformations majeures, dont l'issue reste incertaine. Industrielles et ouvrières par tradition, elles connaissent dans leur grande majorité un mouvement de désindustrialisation fort que ne compense que partiellement la montée de l'emploi tertiaire. Le taux moyen de chômage est important et l'accroissement de population reste faible. Mais c'est aussi dans leurs rangs que l'on recense parfois des systèmes productifs localisés particulièrement dynamiques (Thiers et la coutellerie, Figeac et la Mecanic Vallée, Vallée de l'Arve et décolletage, Oyonnax et le plastique, l'Yssingelais et l'extrusion,...). Points d'ancrage pour l'émergence de " nouvelles campagnes ", elles constituent un enjeu essentiel pour l'avenir. "

Telles sont quelques lignes du livre blanc sur la France rurale, prospective 2020, qu'il me paraît essentiel de méditer à la suite des travaux de Philippe Perrier Cornet. Les petites villes ont des atouts qui leurs sont propres. Elles peuvent les développer dans le contexte d'un système territorial, avec des réseaux ordonnés, pas seulement hiérarchisés. Réseaux ordonnés, cela signifie que les villages, les bourgs et bourgades, les villes petites et moyennes sont insérés dans des plaques infra ou interrégionales, qui d'ailleurs peuvent déborder sur des espaces transfrontaliers, pour structurer véritablement

Les petites villes sont les bases arrières de la compétitivité de tout le territoire national

l'espace économique. Et cet espace, comme l'avait longuement illustré François Perroux, ne porte pas de ressources faibles et isolées d'un côté, et des industries compétitives fortes et connectées de l'autre. L'espace économique est constitué par un tissu dense et interdépendant d'entreprises, publiques et privées, d'associations et de groupements qui, en fonction de leur capital de connaissance et de leur potentiel d'adaptation, anticipent les défis de la mondialisation. C'est la stratégie des acteurs et l'efficacité des modes de gouvernance partagée qui font toute la différence dans le développement des territoires maillés par de petites villes. Je suis optimiste, car les petites villes ont su montrer qu'elles étaient dans leur territoire, solidaires avec leur territoire. Alors qu'il manque encore près de 4 353 communes " orphelines " (c'est-à-dire non membres d'un EPCI) en France, presque toutes les petites villes se sont associées, soit dans le cadre d'un pays (au 1er mai 2005 il y avait 343 pays sur l'ensemble du territoire national dont 65 pays en projet), soit dans le cadre d'une communauté de communes, souvent les deux.

Définir une stratégie cohérente



Rémy Rebeyrotte
Maire d'Autun

Extrait du discours prononcé par Rémy Rebeyrotte en ouverture des IX^{èmes} Assises de l'APVF, le 22 septembre 2005 à Autun.

La ville d'Autun est forte de 2 000 ans d'histoire, qui lui valent un patrimoine unique et important. En effet, 48 sites sont classés ou inscrits, du gallo-romain à la période classique et moderne, en passant par une richesse médiévale que symbolise la Cathédrale Saint-Lazare, ses sculptures, sa statuaire ainsi que les quartiers hauts de la ville. Autun est également le premier site gallo-romain au Nord de la Loire. Elle se situe en Bourgogne, terre de la gastronomie, des vins et de la qualité de vie. L'environnement immédiat de notre ville, ses monts boisés et ses pâturages sont la toile de fond de notre économie. Nous sommes au cœur du bassin allaitant charolais, terre de naissance et d'élevage de la fameuse race charolaise qui devrait bientôt bénéficier d'une Appellation d'Origine Contrôlée largement méritée. Nous soutenons les outils de cet élevage, notamment l'abattoir et la création future, par notre Communauté de Communes, d'un parc des expositions pour accueillir notamment les grandes manifestations agricoles.

Nous devons d'abord compter sur nous-même

Néanmoins, notre bassin d'emploi est encore majoritairement lié à l'industrie. Sur 5 800 emplois, près de 1 800 concernent le secteur industriel et 1 200 d'entre eux sont portés par l'entreprise DIM SA, du groupe américain Sara Lee. C'est une entreprise dynamique et performante qui resserre progressivement ses moyens de production et de logistique sur Autun. Si nous sommes très fiers de cette grande réussite industrielle, nous mesurons aussi la fragilité d'une quasi mono-industrie qui nous place, depuis plus de 30 ans, parmi les bassins d'emploi les plus fragiles et les plus observés.

Notre politique vise d'abord et avant tout à la diversification économique, celle des PMI et des PME, mais également celle des activités et des filières. Pour cela, nous disposons d'atouts et nous essayons de nous donner des moyens en conséquence. Le secteur du tourisme vient naturellement immédiatement à l'esprit, compte tenu de notre patrimoine, de notre environnement et de notre qualité de vie. Nous investissons beaucoup pour qu'il puisse se développer. Nous nous organisons pour faire la promotion de notre ville et allonger notre saison touristique qui a trop tendance à se concentrer sur les mois d'été. Notre politique d'animation, des équipements de loisirs et de partenariat avec tous les acteurs du territoire, pour que les touristes trouvent des activités nouvelles et restent plus longtemps, fait partie de nos priorités. Mais il ne peut s'agir pour nous de remplacer une mono-industrie par celle du tourisme, dont nous connaissons les fragilités et les aléas sur lesquels nous n'avons aucune prise, à savoir le climat et les événements internationaux, entre autres.

Aussi, nous possédons une volonté de diversification, en nous basant toutefois sur les caractéristiques de notre territoire qui nous ouvrent des portes et des perspectives. C'est le cas du bois. Entre aujourd'hui et 2030, près du tiers des

douglas français exploités se situera dans un rayonnement de 100 kilomètres dont Autun est l'épicentre. La ressource est là et nous nous organisons aujourd'hui pour en tirer le meilleur parti : exploitation, première et seconde transformation et notamment dans le créneau du bois habitat. Pour cela, nous nous sommes donné des moyens avec nos partenaires que sont l'Europe, l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général :

- la création d'une chaufferie-bois, la plus importante d'Europe sur la tranche 8 mégawatts, offrant des débouchés aux sciures et aux sous-produits valorisés sous forme de carburant et qui chauffe l'équivalent de 3 500 logements ;*
- un gare-bois ;*
- une plate-forme de logistique bois avec la Coopérative Forestière Bourgogne Limousin qui a installé son siège bourguignon à Autun ;*
- un lycée des métiers du bois avec son diplôme des Métiers d'Art, seule décentralisation en province de l'école Boule ;*
- l'ouverture en 2006 d'un BTS Système Constructif Bois Habitat.*

Ainsi, nous travaillons aux côtés d'Aprovalbois, du Centre Régional de la Propriété Forestière, de l'Etat et des collectivités partenaires, à la création d'un pôle de compétitivité filière-bois en Bourgogne, dont l'Autunois-Morvan serait l'épicentre. Cela fait suite à une étude stratégique portée par l'Apra-Bourgogne, notre agence de développement.

Nous ne devons ni concurrencer les pôles de compétitivité émergeant dans les grandes agglomérations, ni opposer les grandes et les petites villes. Nous n'en aurions d'ailleurs pas les moyens. Il s'agit cependant de compléter l'approche par compétences sur les territoires et de faire reconnaître notre légitimité à accueillir également ce type de politique mettant en réseau recherche, formation et développement économique.

Le développement économique et l'emploi sont notre priorité [...] Nous sommes tous au cœur de bouleversements importants.

· le bouleversement des financements à mobiliser puisque nous arrivons en fin de contrat de plan 2000-2006 : sera-t-il prolongé et, si oui, comment ? A quel moment serons-nous associés à la préparation du prochain contrat ? Aurons-nous encore accès, d'une manière ou d'une autre, à la mobilisation des fonds européens ? L'Etat français acceptera-t-il d'augmenter sa contribution au budget communautaire pour permettre encore un accès à ce type de dispositif pour nos territoires en difficulté ?

· le bouleversement de nos structures et de notre organisation, avec la montée en puissance des pays, le renforcement des intercommunalités et la nouvelle décentralisation dont les transferts de compétences mais aussi de charges bouleversent les stratégies des Conseils régionaux et généraux.

Tous ces bouleversements arrivent au moment même où, plus que jamais, nous sommes confrontés à la mondialisation des échanges, à la libre circulation des capitaux et des hommes. Nos entreprises et nos services publics doivent s'adapter.

· Tout d'abord, il faudra compter sur nous-même pour impulser les changements et renforcer encore l'attractivité de nos territoires. Nous avons bien compris que l'Etat est de moins en moins impliqué dans les politiques liées à l'aménagement du territoire.

· Paradoxalement, compter sur nous-mêmes ne signifie pas agir seuls. Nous n'avons pas d'autre choix que de renforcer les partenariats, travailler sur des territoires plus vastes et mobiliser les acteurs essentiels que sont aujourd'hui les pays, les intercommunalités, le Conseil général, le Conseil régional et les grands partenaires financiers du privé ou de l'économie mixte.

· Enfin, nos petites villes qui jouent un rôle majeur dans l'équilibre du territoire doivent être attractives. En effet, elles sont des micro-capitales de territoires souvent vastes et qui portent de nombreuses charges de centralité. Ainsi, cette attractivité ne peut se résumer à la mise à disposition de locaux ou de terrain. Par exemple, dans le cadre de la réindustrialisation de l'ancienne fonderie d'Autun qui a fermé en 2002, la Ville a racheté le bâti et le terrain. Cela représente 32 000 mètres carrés construits sur 14 hectares. Ce rachat a été possible grâce au concours très significatif de nos partenaires. Nous avons ainsi déjà contribué à implanter une entreprise de plasturgie qui accueillera plus de 100 emplois dans l'année qui vient.

Cette attractivité concerne toutes nos politiques. Certes, il existe celles des locaux et des terrains, mais il y a également celles de la qualification de la main-d'œuvre, des outils de formation, du logement et donc de la réhabilitation des quar-

tiers d'habitat collectif et de la création de secteurs pavillonnaires, du maintien des services publics de qualité et de proximité, de la vie culturelle et sportive ainsi que de la couverture sanitaire.

Nous devons d'abord compter sur nous-mêmes. Nous devons également renforcer les partenariats pour créer une dynamique et prendre en compte tous les aspects de notre action municipale afin de renforcer notre attractivité, de maintenir et d'accueillir des activités et des emplois. Je rappelle régulièrement, notamment à nos interlocuteurs de l'Etat, que la modernisation et l'adaptation des services publics locaux, pour mieux répondre aux besoins de nos populations, représentent notre travail quotidien. Nous sommes les premiers modernisateurs du service public. Cependant, nous ne nous posons pas la question des moyens avant celle des territoires pertinents et des projets.

Autrement dit, moderniser n'est pas partout et toujours rationaliser. Nous pouvons parfois faire des économies en construisant des projets pertinents qui répondent mieux aux attentes de nos populations. Nous devons nous interroger sur les territoires pertinents, les projets, les moyens et le financement.

" Le rôle du maire dans le développement économique : Impulser, manager et accompagner "



Philippe Auberger
Député-maire de Joigny

Dans un contexte où le développement économique est une préoccupation permanente, aussi bien pour les administrés que pour les élus, où les acteurs (Europe, Etat, régions...) se multiplient, et où les obstacles, budgétaires notamment, s'accumulent, le rôle du maire, véritable manager de son territoire, est plus que jamais primordiale.

La question de l'attractivité des territoires et de leur développement économique se pose à l'heure actuelle avec acuité pour les collectivités locales qui risquent d'être confrontées à une certaine dégradation de leurs finances après plusieurs années d'une santé financière satisfaisante.

Un contexte budgétaire et fiscal délicat

A la progression régulière des dépenses (protection de l'environnement, normes, charges de personnel) et à la disparition progressive des facteurs favorables aux recettes (croissance des bases de taxe professionnelle, pouvoir d'achat de la dotation globale de fonctionnement), s'ajoutent le risque de la réduction du soutien financier des régions et des départements pour financer les projets d'investissements mais également les mutations industrielles et les évolutions démographiques qui soumettent les collectivités locales, en particulier les petites villes, à de fortes pressions budgétaires et fiscales.

C'est dans ce contexte de tensions que le maire doit s'efforcer de relever le défi de l'attractivité et du développement économique de son territoire pour parer aux difficultés qui se profilent.

Aménager son territoire et développer son activité économique est l'un des enjeux majeurs de l'action politique du maire. Il doit effectivement prendre des initiatives de nature à attirer sur son territoire des activités susceptibles de générer des recettes de fiscalité directe, notamment de taxe professionnelle. De ce point de vue, la Ville est à la fois initiatrice et bénéficiaire de son développement. Cette démarche

est aujourd'hui d'autant plus d'actualité que les communes ne peuvent plus uniquement compter sur les seuls leviers de la fiscalité et de la disponibilité du foncier. Pris isolément les niveaux de fiscalité locale et les subventions ne sont plus considérés comme des avantages prédominants pour favoriser l'implantation des entreprises.

L'action du maire dans ce domaine peut se décliner en trois axes : l'accompagnement, l'impulsion et le management. Il s'agira ici d'expliquer le rôle du maire dans l'accompagnement des entreprises ; d'identifier ensuite les principales stratégies à privilégier pour attirer les entreprises et leurs mesures d'accompagnement ; de démontrer enfin que l'aménagement de l'espace, l'environnement social et la mise à disposition d'infrastructures prennent une place grandissante dans le développement économique.

Une compétence incontournable et généralisée

Tout d'abord, rappelons que le développement économique s'est réellement imposé comme un enjeu majeur pour les élus locaux. En effet, les maires sont en grande partie jugés par leurs administrés sur l'essor économique et sur le maintien voire la création d'emplois. Il n'est donc pas surprenant que les villes tentent de maintenir ou d'attirer, par tous les moyens, des entreprises. Un territoire dynamique qui attire des entreprises en bonne santé et crée par la même occasion des emplois est incontestablement une source de grande satisfaction. La tâche est cependant ardue car il ne suffit pas simplement d'aménager de nouvelles zones d'activités pour forcément constater l'arrivée de nouvelles entreprises,

en témoigne l'expérience malheureuse de quelques collectivités qui recensent des surfaces de bureaux désespérément vides. C'est pourquoi, il paraît essentiel que le maire s'entoure d'équipes spécialisées dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, des finances locales ou encore du droit de l'urbanisme. Autant de compétences qui interagissent de façon complémentaire autour du maire pour accompagner le développement de la collectivité.

La nécessité d'un diagnostic économique et de relations suivies

Dans un premier temps, le maire doit se pencher sur le tissu économique existant, c'est-à-dire qu'il suit attentivement l'évolution des entreprises présentes sur son territoire avant de développer d'autres zones à vocation commerciale ou industrielle. Il est impératif pour les élus de bien connaître les dirigeants et les activités des entreprises installées sur leur territoire. Le service économique est chargé, à la demande du maire, d'entretenir des relations étroites avec les entités implantées de sorte qu'il puisse détenir une base de données actualisée pour réaliser des diagnostics territoriaux. Ecouter les entrepreneurs et répondre à leurs besoins impliquent une mobilisation et une réactivité des équipes territoriales. Parmi les actions de consolidation, citons les relations de proximité, entre les acteurs locaux du développement économique et les entreprises, qui permettent de connaître avec précision les inquiétudes et les motifs de satisfaction de leurs dirigeants. Le maire intervient en amont et en aval des projets économiques, d'une part, en pilotant l'équipe territoriale en charge du sujet et, d'autre part, en confortant les relations et les échanges avec l'ensemble des acteurs locaux. Il occupe le rôle de médiateur et d'animateur auprès des dirigeants d'entreprises. Il doit enfin être un habile négociateur pour à la fois rassurer, être à leur écoute et, le cas échéant, pour trouver des solutions aux difficultés qu'ils rencontrent.

Le maire engage des diagnostics territoriaux et entrepreneuriaux qui offrent une vision globale de la situation économique du territoire. Après la concurrence entre les entreprises, on assiste à une compétition acharnée entre les territoires. La loi Voynet de juin 1999 sur les pays, la loi Chevènement de juillet 1999 sur l'intercommunalité ainsi que la loi SRU de décembre 2000 ont alors incité les communes à travailler ensemble sur les projets de développement et de développement du territoire. La strate des communautés de communes disposant de la compétence économique a, du reste, facilité la synergie des communes adhérentes autour de ce thème.

L'importance de l'image dans l'attractivité économique du territoire

Avant toute chose, le maire doit veiller à l'image du territoire. Il doit valoriser en permanence son image pour le rendre plus attractif. A ce titre, le dynamisme culturel, la mise en valeur d'un patrimoine historique ou naturel, la qualité de vie locale, la politique du logement, l'accueil de la population sont autant d'avantages concurrentiels pour attirer des entreprises et ses salariés. Les villes doivent aussi privilégier et mettre en valeur l'environnement, la main d'œuvre disponible et formée, le cadre de vie et la disponibilité de zones d'activité. Cela suppose que le maire intègre dans son action les notions d'aménagement, de tourisme, de formation, d'emploi, d'environnement ou encore d'accès aux équipements culturels et sociaux. Pour ce faire, les élus locaux devront mobiliser toutes les compétences locales et mettre en place des outils pertinents de promotion du territoire, de communication en direction des entreprises, de valorisation du tissu artisanal, commercial et des services. En tant qu'aménageur de l'espace, le maire, notamment en zone rurale, devra particulièrement tenir compte de la dimension urbanistique et de la préservation de l'environnement dans sa quête de nouvelles implantations.

Avant toute chose le maire doit veiller à l'image du territoire. Il doit la valoriser en permanence pour le rendre plus attractif

Les actions indirectes en matière de développement économique

La vocation première des élus locaux est d'impulser le développement économique du territoire en valorisant ses atouts, en accompagnant l'implantation des entreprises et en veillant à la bonne cohérence entre qualification professionnelle des salariés et besoins des entreprises. La qualité des ressources humaines est en effet un critère important qu'il faut pouvoir conforter. Le niveau moyen de formation initiale, les possibilités de formation continue et de validation des acquis professionnels, la présence d'un centre de formation des apprentis et parfois d'un pôle universitaire sont aussi des éléments très recherchés par les acteurs économiques. Les entreprises les considèrent aujourd'hui comme des critères discriminants pour le choix de leur implantation. Enfin, la qualité des zones d'activité et la possibilité d'intégrer un réseau d'entreprises performant entrent aussi en ligne de compte. L'attractivité des territoires passe aussi par la mise en place d'une véritable ingénierie au service de l'activité des entreprises et du développement

économique. L'ingénierie locale sera chargée de coordonner les actions de prospection ou d'anticipation des mutations économiques (délocalisations, veille technologique, nouveaux marchés) et d'assurer le partenariat avec les structures de développement locales, départementales, régionales et les comités d'expansion.

Les actions d'aménagement du territoire en faveur du développement économique

En ce qui concerne les axes de communication et de transports, ils sont des facteurs clés de la promotion du territoire. Disposer d'infrastructures adaptées et diversifiées est une des conditions de la réussite du développement économique. Les collectivités locales ont donc tout intérêt à privilégier les aménagements en infrastructures pour assurer une meilleure desserte du territoire. Les nouvelles technologies (accès au haut débit et téléphonie mobile) sont aussi déterminants pour les entreprises. Nombre d'entre elles, notamment celles à vocation internationale, ont des activités très dépendantes de ces nouveaux moyens de communication. Les villes s'obligent actuellement à développer le haut débit notamment dans les zones industrielles. Il s'agit là d'un atout non négligeable qui contribue à la promotion du territoire. Il est courant que les maires, en particulier des petites villes, s'associent à d'autres villes pour mettre en commun les moyens financiers et humains afin de disposer de ces outils de télécommunications.

Le rôle clé de l'intercommunalité

Accompagner le développement économique et surmonter les difficultés inhérentes aux petites villes suppose d'atteindre une taille critique qui garantisse une capacité d'intervention significative. L'échelle intercommunale, communauté de communes, ou le pays, semble la plus appropriée dans ce domaine, notamment pour être l'interlocuteur des régions qui sont susceptibles d'apporter des aides logistiques et des financements. C'est également à l'échelon intercommunal, en particulier celui des EPCI de type communauté de communes que les interventions sur les réseaux de communication et de transports peuvent s'effectuer le plus facilement. Le transfert des compétences " aménage-

ment de l'espace " et " développement économique " vers la Communauté de communes qui permet, entre autres, de mutualiser les moyens techniques et financiers prend alors toute sa signification.

Les relations avec les organismes extérieurs

Au-delà de cette capacité à agir " sur le terrain ", il est nécessaire d'entretenir des contacts permanents et des partenariats avec les structures publiques comme l'ANPE ou les chambres consulaires (chambre de Commerce et chambre des Métiers). Le développement économique passe également par la culture et l'esprit d'entreprise chez nos concitoyens qui doivent s'accompagner de mesures incitatives avec notamment la mise en place d'un dispositif d'aide aux porteurs de projet dans les trois secteurs que sont l'artisanat, le commerce et l'industrie. Elles peuvent être complétées par des formations portant sur la création et la transmission d'entreprise ou encore sur l'ingénierie entrepreneuriale qui permettent de développer des compétences et ainsi d'asseoir les nouvelles implantations.

Coordination et synergie des actions

Au-delà des simples considérations fiscales, la conduite d'une politique économique dynamique au sein d'une collectivité implique d'engager de nombreuses actions aussi bien en terme d'accueil et d'accompagnement des entreprises, d'aides matérielles et financières, que de promotion du territoire et de coordination des décideurs.

Plus que ces initiatives, c'est d'abord et surtout l'existence d'un partenariat solide et d'une synergie entre les différents acteurs locaux qui conforteront efficacement l'action du maire en matière de développement économique et d'attractivité de son territoire.

Ajoutons que dans le cadre des pôles de compétitivité, il est important d'intégrer les territoires ruraux et les petites villes au cœur de cette dynamique afin que les richesses et les emplois générés puissent bénéficier au développement économique du milieu rural.

La réussite de cet objectif se fera là aussi sous la condition de respecter la concertation, le partenariat puis la contractualisation entre les élus, les acteurs économiques, les représentants de la société civile et les partenaires institutionnels.

DES PETITES VILLES⁽¹⁾ INDISPENSABLES A LA VITALITE DES PAYS



Gwénaél Doré
Association Pour la Fondation des Pays (APFP)

Longtemps conçue comme une charge, la centralité des petites villes, grâce au développement de l'intercommunalité notamment, et à l'essor des pays, peut se révéler être une source de richesse, de dynamisme et d'attractivité. A condition de savoir fédérer et d'impulser des dynamiques collectives.

Des pays souvent organisés autour de pôles

Une forte articulation...

Des estimations faites sur les pays reconnus début 2003 indiquent la prédominance des petites villes au sein des pays. Ainsi un tableau complet des pays et de leur principale ville présenté par J-P Laborie (2003) fait ressortir que dans 20% des pays, la ville principale est un bourg inférieur à 5 000 habitants, dans 60%, une petite ville de 5 000 à 20 000 habitants, et dans 20%, une ville moyenne ou une agglomération de plus de 20 000 habitants. Alors que des petites villes jouent le pays pour affermir une fonction de capitale de leur environnement rural, d'autres proches de grandes agglomérations parient davantage sur une stratégie de " pays-porte " pour profiter des flux générés par une métropole, cependant que certaines petites villes de plus de 15 000 habitants ont pu s'organiser en communautés d'agglomération s'inscrivant dans un pays associant un espace rural plus large. L'association du nom de la petite ville et de celui du pays est aussi un indicateur du poids symbolique de l'image de la petite ville, croissant généralement avec la taille de la ville et alors que plus de la moitié des pays préfère des dénominations patrimoniales évocatrices d'entités naturelles.

... mais renvoyant au type de pays

Bien entendu, cette approche nécessite de prendre en compte la diversité des types de pays ; ainsi selon une typo-

logie dressée par des chercheurs de l'ENESAD de Dijon, sur 291 pays répertoriés au 1^{er} janvier 2004, on peut distinguer 45 pays urbains organisés autour d'un grand pôle urbain, 45 pays périurbains regroupant très majoritairement des communes périurbaines, 81 pays composites associant des espaces ruraux et urbains autour d'un pôle urbain (61) ou d'un ensemble de petites villes (20), et 120 pays ruraux, peu denses et de taille réduite (76) ou maillé et appuyés sur une forte densité de pôles d'emploi rural (44). Cette réalité plurielle conduit également à des degrés différents d'organisation sur le plan de l'intercommunalité : à des pays qui ont pu être à l'origine une sorte de propédeutique à l'intercommunalité, se substitue progressivement des pays fédérations de communautés de communes (le cas échéant autour d'une communauté d'agglomération) sur lesquelles reposent les capacités opérationnelles (ressources financières et fiscales, maîtrise d'ouvrage, services...) ; cette tendance devrait à priori se généraliser sous l'effet de l'élargissement de périmètres initialement trop étroites de communautés, désormais fortement encouragés par le ministre de l'intérieur (cf. déclaration de B. Hortefeux aux Assises des petites villes, Autun, 2005).

Des petites villes au cœur des territoires

Les différences de vitalité démographique des zones rurales résultent généralement de la présence ou non d'un tissu de petites villes, ainsi que l'a démontré encore récemment une étude sur le Massif Central parue dans l'Espace géographique (Dubuc, 2004).

(1) nous ne traitons pas ici de l'ensemble des petites villes définies par une strate démographique (les 2 696 villes de 3 000 à 20 000 habitants selon l'APVF) mais principalement de celles disséminées dans l'espace et jouant un certain niveau de polarisation

A côté de fonctions de services, un certain ancrage industriel

Les fonctions croissantes de services des petites villes sont régulièrement soulignées comme atout face à la métropolisation (cf. diverses contributions de cet ouvrage). Rappelons aussi que la " tendance industrielle marquée dans plus d'un bassin de vie sur trois " (Insee Première, n° 954, 2004) est très largement due à ce tissu de petites villes, même si ces dernières ne sont pas toujours lieu d'implantation des unités de production (parfois localisées dans des communes voisines désormais souvent intégrées au pôle urbain constitué en communauté de communes). Les petites villes constituent en particulier des pôles indispensables au développement d'activités nécessitant un certain nombre d'externalités. La croissance de l'industrie agro-alimentaire elle-même (particulièrement présente à l'Ouest de la France) a été très liée à l'affirmation de pôles dans les 50 dernières années⁽²⁾. Ces petites villes permettent aussi d'atteindre la masse critique nécessaire à une offre de services diversifiée (santé, enseignement, culture... (Insee Première, n° 953, 2004) et un cadre de vie urbain recherché par un certain nombre de salariés et alors même que ces lieux sont propices à une forte sociabilité et à un " renouveau du local " (Mendras, 1994, pages 224-229).

La capacité de résistance industrielle des petites villes a pu être mise en avant, ainsi par F. Taulelle (2002) à propos du sud-ouest de la France. Souvent en situation de mono-industrie, longtemps privilégiées pour la localisation d'industries à faible valeur ajoutée et employant une main d'œuvre peu qualifiée, ces " niches du fordisme " sont devenus des sites très exposés aux restructurations. Malgré la crise affectant souvent les industries traditionnelles de ces villes et aux effets souvent retardés dans le temps du fait des dispositifs de gestion sociale des reconversions, on observe un relatif maintien des petites entreprises et une certaine réactivité (capacité d'adaptation techniques, flexibilité, stratégies commerciales...) souvent stimulée par des politiques publiques (cf. appui aux systèmes productifs locaux dans la période récente). Aujourd'hui, cette pérennisation d'activités permet toujours d'assurer une présence industrielle, alors que les transferts d'entreprises de la métropole vers la périphérie atteignent rarement les petites villes⁽³⁾. Reste à savoir dans quelle mesure ce tissu industriel pourra tenir face à la poursuite des délocalisations internationales...

L'affirmation d'une " centralité décisionnelle "

C'est dans une coopération entre pays et petites villes que se développent des nouveaux services et de nouvelles modalités d'intervention, en particulier sur le champ de l'emploi en s'appuyant sur l'implantation des outils du service public de l'emploi (SPE) dans ces localités et en mobilisant les acteurs socio-économiques désormais impliqués dans les conseils de développement : Missions locales, PLIE,

Associations intermédiaires..., et aujourd'hui, Maisons de l'Emploi pouvant être ancrées sur des petites villes dès lors qu'elles prennent en compte leur bassin.

Pour bénéficier au mieux de l' " économie résidentielle " (Davezies, 2004), il est nécessaire d'affirmer une " centralité décisionnelle ", une centralité basée sur une " capacité organisationnelle ", afin de compenser l'éroussement des centralités économiques traditionnelles. En effet, de plus en plus concurrencées par les métropoles proches et fragilisées par une mobilité accrue, les petites villes ne peuvent offrir certaines possibilités présentes dans les métropoles (faute notamment de masse critique...) et elles courent le risque majeur d'être banalisées au sein du système urbain. D'où l'impératif d'une centralité décisionnelle reposant essentiellement sur une forte capacité d'organisation du milieu local (communauté d'agglomération ou de communes), de coopération inter-communautés et de mobilisation des acteurs socio-économiques (conseil de développement, articulation avec les chambres consulaires et organisations professionnelles). Ceci doit permettre de " s'inscrire dans des perspectives de mise en oeuvre de programmes construits pour instrumentaliser des complémentarités territoriales au sein de politiques essentiellement sectorielles " (Laborie, 2004).

Il est donc encore plus important aujourd'hui d'organiser les interdépendances entre petites villes et bassins de vie dans un contexte de mobilité locale accrue par l'attrait du faible coût foncier ou de faibles taux d'imposition dans des communes rurales, et alors même que les petites villes sont confrontées à la prise en charge de nouvelles charges de centralité visant à conforter l'attractivité du territoire (piscine améliorée en équipement ludique, école de musique, bibliothèque évoluant en médiathèque...) et à des réhabilitations urbaines peinant parfois à rencontrer un marché immobilier et risquant de se confiner aux accédants au logement social.

Constituer des ensembles à même d'offrir des services de qualité pour contrebalancer l'influence des chefs-lieux de département et de région

Pays-petites villes, même combat...

Des pays et petites villes solidaires pour le développement d'équipements et de services

Le pays, qui ne saurait être un découpage imposé, doit toutefois correspondre à une recherche de cohérence : territo-

(2) voir l'exemple de Lamballe décrit dans un article de la Revue d'Economie régionale et Urbaine, Daucé, Léon, 2003

(3) ainsi en Midi Pyrénées, entretien avec M. Malvy, 23 septembre 2005

re de vie, notamment via l'accès aux services, le Pays est un niveau idéal d'articulation rural/urbain, tout particulièrement bien adapté pour affronter aujourd'hui les enjeux de périurbanisation et de mobilité accrue, pour définir l'équilibre des équipements sur le territoire (la gestion en revenant aux communautés), pour s'approprier des projets et des équipements situés dans les pôles, voire pour programmer des rééquilibrages. Une bonne répartition et un accès équilibré aux services est le meilleur moyen de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale et la formation de ghettos. Les pays ont donc besoin de s'appuyer sur des pôles urbains et ces derniers ont besoin de " base arrière ". Certains périmètres devront encore évoluer..., et il faudra sans doute dépasser ici ou là certaines constructions liées à des pesanteurs politiques. La coopération entre des petites villes proches (séparées désormais souvent par à peine un quart d'heure par voie routière, même si elles appartiennent à des départements différents) devrait se traduire au minimum par des conventions entre villes, et idéalement par la fusion de certains pays, pour constituer des ensembles aptes à offrir des services de qualité à même de contrebalancer l'influence de chefs lieux de départements et de régions. Ce renforcement de la coopération entre petites villes voisines est déjà souvent bien engagé au travers de la réorganisation du secteur sanitaire et des équipements hospitaliers, du développement complémentaire de l'offre de formation... Le pays peut redonner toute sa place à la petite ville, et la petite ville peut être confortée dans son rôle d'identifiant du pays, dès lors qu'il ne peut y avoir de pays viable sans pôle urbain fort (aujourd'hui nécessairement structuré en intercommunalité au minimum à l'échelle de l'unité urbaine). Les pays peuvent être un lieu de dialogue et de concertation sur les charges de centralité (cf. charges périscolaires ou d'équipements culturels et sportifs), même si une solidarité fiscale ne peut relever de cette instance. Désormais, dans un souci de rationalisation et d'économie budgétaire, l'attribution de subventions d'équipements par les niveaux supérieurs est souvent conditionnée par un effort de concertation au niveau local. Le Pays permet d'éviter de créer de nouvelles structures et de réinventer un territoire de proximité pour chaque nouvelle procédure, dans la mesure où il s'affirme comme territoire de référence pour la cohérence et la coordination de la plupart des politiques publiques : " maisons de l'emploi ", réorganisation des services publics, santé, SCOT... et que par ailleurs, il peut disposer d'un certain nombre de ressources présentes dans les petites villes.

L'Etat ne peut être absent des territoires

Dans les prochains CPER, le volet territorial avec l'Etat ne saurait se restreindre aux territoires défavorisés (suggestion d'un rapport d'Inspecteurs Généraux) ou à des contrats métropolitains (orientation exprimée lors d'un CIADT de 2004). Comme l'a souligné notre enquête de l'APFP en 2004 (www.pays.asso.fr), la présence de l'Etat est une exi-

gence de solidarité nationale, cependant que l'effort doit être différencié en fonction des difficultés des territoires. La contribution de l'Association des Régions de France sur l'avenir des CPER souhaite d'ailleurs " que l'Etat reste présent dans l'accompagnement de ces politiques, en particulier sur les thématiques qui le concernent plus particulièrement : soutien à l'ingénierie, modernisation et réorganisation des services publics, accompagnement des mutations économiques... ". Il appartient en particulier à l'Etat de favoriser la compatibilité juridique des différents types de structures liées à chaque procédure (par exemple, pour les Maisons de l'Emploi), et d'assurer la présence d'un interlocuteur référent de l'Etat pour chaque Pays, en priorité en valorisant (ou en revalorisant) le rôle des Sous-Préfets, implantés dans des petites villes et jouant un rôle renouvelé en matière de régulation locale.

Un accord assez large se dégage aujourd'hui en faveur de la sélectivité des apports des financeurs, mais pour qu'elle ne soit pas conçue comme un désengagement de l'Etat, cette sélectivité doit être négociée. Dans cette optique, l'APFP a suggéré de s'inspirer des actuels programmes Leader+ (ce qui reviendrait pour les territoires, à négocier de prochains contrats sur la base d'un choix de thématiques au sein de priorités affirmées par l'Etat), de mettre au point un contrat territorial unique (Pays/Agglo) à l'instar de ce qui est engagé dans plusieurs régions, de réintégrer les contrats particuliers et conjoncturels (contrats de sites, etc...) dans un contrat-cadre au niveau du territoire, de rechercher une meilleure articulation entre les Chartes de pays et les Plans d'Aménagement et de Développement Durable des SCOT (qui deviendraient ainsi la traduction réglementaire des Chartes).

Quelle excellence ?

Le récent appel à projets de la DATAR et de la CDC en direction des petites villes a privilégié les petites villes s'inscrivant dans une démarche de pays et d'intercommunalité. Nombre de projets retenus portent sur les éléments patrimoniaux revalorisant des espaces, consolidant des savoir faire ou confortant des initiatives (cf. article sur les résultats de l'appel à projet dans la présente publication). Même si on peut s'interroger sur la valeur ajoutée de cette procédure pour certains projets par rapport aux démarches et aux financements des contrats, on peut y trouver des pistes pour des " pôles d'excellence " souhaités par le gouvernement ou pour des " grands projets de pays " (terme inspiré des " grands projets de ville ") encouragés par le Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées, M. Malvy (également promoteur d'un pays et président de l'APVF), qui peuvent constituer des éléments structurants communs aux pays et à leurs petites villes.

Eviter une "France à deux vitesses"

L'annonce par M. Estrosi, ministre en charge de l'aménage-

ment du territoire, de " pôles d'excellence rurale " au mois d'août a été perçue positivement à un moment où la sélection de pôles de compétitivité pouvait donner le sentiment de privilégier un développement métropolitain et de " n'arrosar que là où c'est déjà mouillé ". Toutefois, les pôles d'excellence ruraux s'appuieraient sur d'autres instances de gouvernance. Ceci pourrait complexifier les structures au niveau local, alors que les pays peuvent s'appuyer sur des conseils de développement préservés en 2003. Le seuil territorial proposé pour l'appel à projets reposerait sur une approche étroite du " rural " confinée aux aires urbaines de moins de 30 000 habitants (seuil souvent atteint avec les logiques résidentielles actuelles) : souvent des projets consistants et de qualité supposent de prendre en compte des ressources incluses dans les pôles urbains proches, comme cela a été d'ailleurs souligné à la rencontre nationale des groupes Leader de septembre 2005 (notamment dans l'atelier économie). Cela risque d'exclure des territoires qu'on a encouragé à se construire autour d'un pôle d'une certaine importance. L'énoncé des thèmes qui seraient retenus pour l'appel à projets semble renvoyer à une conception restreinte de l'économie rurale. Si les thèmes proposés mettent essentiellement l'intérêt sur l'importance de l'économie résidentielle en milieu rural, il ne faudrait pas réduire l'excellence rurale à la culture, au patrimoine et au tourisme, à la gestion durable des bio-ressources et à l'accueil de nouvelles populations.

Le fait que des pays et des petites villes aient pu être associés à des pôles de compétitivité, après avoir conforté des systèmes productifs locaux, indique que les potentialités du " monde rural " sont bien plus larges : ainsi Forcalquier a pris l'initiative du pôle saveurs et senteurs incluant Grasse, à la suite d'un " Système Productif Local " (entretien avec MM. Castaner et Bardouin, municipalité de Forcalquier, septembre 2005), cependant que Pontivy qui s'est impliqué dans un projet breton de pôle agro-alimentaire sur " l'aliment de demain " est confronté à son exclusion du zonage d'exonérations fiscales et fiscales prévues au titre de la Recherche Développement (cf. cartes sur www.competitivite.gouv.fr) : ainsi à une démarche initiale de projet s'est substituée une contrainte de zonage réduisant le champ territorial des entreprises pouvant être concernées, ce qui pourrait conduire à un effet pervers redouté par les responsables locaux : " nos entreprises innovantes, porteuses d'un projet de recherche-développement risquent de se délocaliser vers un pôle de compétitivité pour bénéficier des avantages fiscaux et sociaux. Exclure nos bassins d'emploi, c'est mettre en danger nos entreprises, nos emplois et un tissu industriel que nous avons mis plus de 30 ans à construire ", soutient en octobre 2005 le président de la communauté de communes du pays de Pontivy, J-P. Le Roch (également président de la commission aménagement du territoire du conseil régional de Bretagne), aux côtés du président de la CCI et du président du conseil de développement.

Maintenir et conforter le socle productif dans un maximum de territoires

Les avantages des agglomérations, régulièrement soulignés par les économistes, ne doivent pas conduire à considérer les territoires situés en dehors des grandes aires urbaines et des métropoles, comme des espaces en voie de désertification productive. On observe en effet de nombreux bassins structurés autour de petits pôles qui présentent à la fois une densité d'entreprises et une gamme de services (indispensables aux entreprises et aux salariés), dans lesquels jouent des effets de proximité, voire une certaine fertilisation croisée. Conforter ces bassins peut permettre d'agir face à une concentration excessive aux effets environnementaux et socio-économiques négatifs. L'idée d'un " polycentrisme maillé " reste d'actualité : les pays structurés autour de petites villes peuvent en constituer le premier niveau.

Le pays peut redonner toute sa place à la petite ville, et la petite ville peut être confortée dans son rôle identifiant du pays

" Il doit être posé comme prémisses que tout territoire est susceptible de tirer de lui-même sa participation à la production du taux de croissance général ", recommandait déjà un rapport d'experts sur le développement local à la Commission européenne (CRIDEL, 1995). La mise en avant récente de l'impact de l'économie résidentielle ne doit donc pas conduire à glisser vers une nouvelle division des tâches : l'économie productive aux métropoles (aux atouts indéniables mais survalorisés par un discours univoque d'économie géographique rapide) et l'économie résidentielle aux territoires à dominante rurale, avec le risque de conforter l'idée d'un côté, de territoires branchés (sur l'économie mondialisée), et de l'autre, de territoires peu ou prou assistés. L'économiste P. Veltz, pourtant peu suspect de non prise en compte des logiques métropolitaines, met en garde dans un récent numéro de Pouvoirs Locaux (n° 61 II/2004) : " la bonne santé d'un territoire, c'est d'être dans une logique de conquête pour ne pas être dans une logique d'assistance. Des territoires qui dépendent trop exclusivement de la dépense publique ou de revenus non liés au secteur concurrentiel finissent par perdre le contact avec ce qu'est l'univers intellectuel, mental et moral de l'économie moderne ".

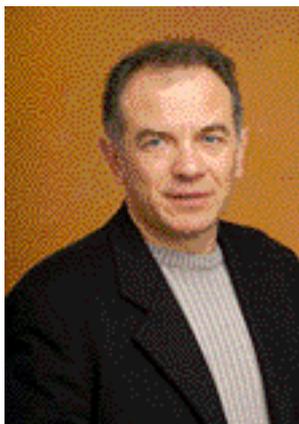
Après la focalisation ancienne sur l'attraction d'entreprises industrielles extérieures, il convient d'éviter de tomber dans le tout-résidentiel. Dans l'actuel contexte de délocalisations (même en le relativisant), il convient d'examiner comment préserver et développer le tissu productif des petits pôles et de leurs bassins (cf. étude sur les orientations économiques des bassins de vie, rappelée supra). Un travail d'analyse des

spécialisations industrielles face à la concurrence internationale et du degré d'exposition des emplois (à l'instar de ce qui a été entrepris par des directions régionales de l'Insee de Bretagne ou de Pays de Loire) serait à approfondir, pour déboucher sur une politique nationale de renforcement. C'est à la fois un enjeu de compétitivité et de cohésion, bref de développement conçu selon la belle définition de F.

Perroux, comme " la combinaison des changements sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global ". A relire avant de renoncer définitivement à la référence au " développement " dans l'intitulé des outils nationaux d'aménagement du territoire...

Retrouvez une bibliographie et des compléments d'information sur cet article sur le site de l'APVF (www.apvf.asso.fr, dossier théma)

Réinventer l'économie territoriale pour faire de l'économie et des économies !



Eric Andrieu

Maire de Villeroque-Termenès (Aude),
Président du Pays Corbières-Minervois
Président de l'UNADEL
Vice-président du Conseil régional
Languedoc-Roussillon

L'intervention des collectivités territoriales en matière de développement économique est en plein essor, mais elle reste marquée par l'histoire et par le classicisme. Comment rompre avec les poncifs de l'action économique locale ? Éléments pour une originalité payante.

Une intervention économique imitée, limitée et peu efficiente

Tant du point de vue de la définition de l'économie, que du rôle interventionniste des collectivités territoriales, mais aussi du type d'aides que les collectivités territoriales peuvent apporter, il n'y a guère d'innovation. On a, dans la mémoire de l'intervention publique territorialisée, vu quelques démarches efficaces et tels les moutons de Panurge, les uns et les autres, nous tâchons de reproduire ce qui a marché ici ou là, sans réinterroger, sans évaluer les conditions de trop rares succès.

Trente années de développement local en France nous ont pourtant enseigné que ces processus résistaient fort mal à la mise en recette. Tel partenariat ici, tel zonage là, tel type de subvention ailleurs, tel portage là-bas, s'ils avaient été couronnés de succès, ne donnaient que bien peu de choses appliqués par simple décalque sur un autre territoire.

On peut d'ailleurs s'interroger s'il n'en sera pas des pôles de compétitivité, ce qu'il est advenu des zones d'activité commerciale, puis des technopôles. Un concept intelligent, couronné de succès, reproduit sans réelle réflexion ailleurs et multiplié à l'infini. Le bilan de ces zones d'entreprises n'est pas forcément fameux. La création nette d'emploi est assez faible, cela a contribué la plupart du temps à accompagner les migrations des entreprises sur un même territoire, les concentrant et rendant du coup inéluctable une harmonisation de la taxe professionnelle. L'investissement de fonds publics a été conséquent, il a permis quelques beaux coups de communication au moment des inaugurations, mais cela

n'a pas bouleversé la dynamique économique d'un territoire.

On oscille trop souvent entre colbertisme et crainte de distorsion de concurrence. Soit, on pense, contre tout principe de réalité, que le politique a encore les moyens d'impulser une politique de développement de l'industrie et du commerce, dans une économie mondialisée, avec des territoires de projets en concurrence. Soit, on y renonce, et l'on cantonne les collectivités, de façon assez frileuse, dans une fonction de neutralité, de non-intervention.

Agir sur l'économie au plus près des territoires est peut-être avant tout conforter l'économie réellement présente

Pour une nouvelle vision de l'économie

Il ne s'agit pas de réduire notre définition de l'économie à une vision alternative, anecdotique. En effet, parler d'économie sociale et/ou solidaire, d'économie résidentielle, d'économie de la dépense publique, de l'impact des services aux publics sur le dynamisme des territoires, de marque territoriale, du poids des associations, de l'agriculture semble bien hétérodoxe, voire peu sérieux. L'économie, telle qu'on nous l'apprend, qu'on nous l'assène, à longueur de journaux, de débats, c'est l'industrie, le CAC 40. Mondialisation et délocalisations, patrons et ouvriers, le marxisme et le libéralisme, deux faces d'une même médaille, sont passés par là. Et si par le plus grand des hasards, un élu territorial pense

Mobiliser les acteurs, réunir les soutiens

agir sur l'économie, il doit en discuter avec des acteurs sérieux, à minima la Chambre de commerce et d'industrie, idéalement avec quelques grands patrons avant-gardistes. Pourtant, quand il baisse les yeux et qu'il regarde d'un peu plus près son territoire, il (re)découvre pléthore d'entreprises sans salariés, les artisans et professions libérales, il se rend compte que bon nombre de ses administrés travaillent dans les fonctions publiques d'Etat, territoriale ou hospitalière, il réalise que le festival qu'il soutient, la chambre d'hôte qu'il a contribué à rénover ont un impact économique direct sur son territoire beaucoup plus évident que ce que l'on lui dit être l'économie sérieuse. C'est le paradoxe de cet élu, soit il réalise qu'il n'y a pas d'économie sur son territoire, soit il réalise que l'économie de son territoire n'est pas celle que l'on connaît traditionnellement.

Ainsi agir sur l'économie au plus près des territoires est peut être avant tout conforter, aider à développer l'économie réellement présente. L'installation d'un centre de formation, d'une entreprise d'insertion, sur le canton de Mouthoumet, dans l'Aude, a nettement plus d'impacts directs et indirects que la poursuite d'un chimérique pôle d'excellence rurale.

Un rôle central pour les conseils généraux et régionaux

Les conseils généraux et régionaux, pour peu qu'ils intègrent bien leur modeste et centrale fonction d'accompagnement des politiques de développement destinées aux territoires de projets, peuvent avoir un rôle prépondérant pour développer une autre vision de l'économie.

A l'heure où l'Etat semble se concentrer sur ses missions régaliennes, sans qu'elles aient été réellement redéfinies, il y a tout un travail conséquent de redéploiement des services publics, au public, à la personne au plus près des territoires. Il y a là des potentiels d'emplois, en termes d'économie résidentielle, à la condition que l'on sorte du cercle vicieux des moratoires et des fermetures. Déterminer une nouvelle organisation des services dits non-marchands peut être source d'économies et d'économie. Il s'agit de stabiliser le niveau de l'intervention publique, tout en imaginant une organisation plus efficiente. Cela passe par un diagnostic territorial participatif, par une volonté des agents et des élus locaux, mais aussi par l'appui, le soutien des conseils généraux ou régionaux, suivant les thématiques. Là où l'élu de base a du mal à négocier en direct avec les directeurs déconcentrés de tel ou tel service, les présidents du conseil général ou régional peuvent y parvenir, à la condition que ce soit avec un " mandat " des élus des territoires de projets.

L'action sociale, la santé, la formation, la culture sont autant de domaines où les départements et régions ont d'ores et déjà un rôle majeur et qui ne peut que se développer.

Mais il s'agit aussi de voir le rôle d'impulsion ou de soutien que peut avoir une collectivité supra-territoriale sur le soutien à l'économie sociale ou sur l'activation des dépenses

publiques pour les minimas sociaux, ou sur l'insertion par l'activité économique. De même, il peut être pertinent de mieux évaluer l'apport économique des associations sur un territoire. Il faut tout à la fois réhabiliter la dépense publique et moderniser sa conception.

Agir sur l'économie, c'est développer l'emploi

Le trait est quelque peu forcé à ne parler que d'économies sociale, résidentielle, territoriale. Il y a bien sûr et elle reste conséquente l'activité économique traditionnelle. Mais, elle est l'objet de toutes les attentions, de la plupart des exonérations et l'intervention publique y reste peu évaluée. L'INSEE vient de calculer, région par région, que l'économie sociale représentait, de 10 à 15% de l'emploi salarié. Quant à la fonction publique, qu'elle soit d'Etat, territoriale ou hospitalière, elle représente un peu plus de 20% des actifs. Quant aux chômeurs, ils sont un peu plus de 10% officiellement et probablement plus de 15% si l'on ne fait pas mine de croire que ceux qui travaillent un peu plus d'un tiers temps en sont ravis et sont en pleine activité. C'est plus de 50% de l'activité salariée, qui est dans cette " non économie ". Les élus, les collectivités territoriales y ont une vraie responsabilité, qu'ils exercent trop peu, préférant succomber aux sirènes de l'économie triomphante.

La principale responsabilité d'un élu, d'une collectivité territoriale est de contribuer à maintenir ou développer l'emploi. Il est donc crucial que ces emplois de la " non économie " soient mieux pris en compte.

Tous compétents ?

" Le premier travail de l'élu n'est ni de feindre les pleins pouvoirs sur l'économie, ni cultiver le renoncement au motif que tout cela nous dépasse " a écrit Marie-Christine Blandin. L'élu a le devoir d'agir, en a-t-il le pouvoir. Depuis 1982, les initiatives locales se multiplient : de comités de bassins d'emploi en missions locales, de PLIE en maisons de l'emploi. Par conviction mais aussi par nécessité, nos concitoyens attendent une mobilisation de proximité sur les questions de l'emploi, les élus sont en première ligne. Mais nous sommes encore dans un mouvement contradictoire : une forte aspiration des Français à plus de participation, à une meilleure prise en compte de leurs réalités, mais, dans le même temps, la volonté toujours à l'œuvre de tout décider, maîtriser, contrôler de Paris. Et nous assistons, sur les questions économiques, à un retour de cette deuxième conception. De cadres juridiques imposés pour les maisons de l'emploi en zonages des pôles de compétitivité surveillés, on sent une valse-hésitation entre le retour du centralisme et la nécessité de laisser la main aux territoires. Cela ne rend pas la dépense publique plus efficace, cela ne rend pas nos concitoyens plus confiants dans ce que peut et doit faire le politique. La question du développement économique et de

l'emploi, en termes de compétence, restent dans le flou. Compétence obligatoire des intercommunalités, confiée à la coordination des régions, ambition affichée du premier ministre, il serait peut être temps, en travaillant sur la subsidiarité, de clarifier enfin les rôles et fonctions de chacun. Nos collectivités sont dans une contradiction majeure : nous sommes conduits, au nom de la création d'emplois, à accen-

tuer l'emprise de la logique économique sur la politique et sur la culture, mais, ce faisant, nous occultons le fait que la synergie entre développement économique et développement de la société ne va pas de soi. Il nous faut ainsi veiller à revitaliser la vie démocratique contre les empiètements de l'économie.

Réagir face à l'urgence économique



Laurent Beauvais

Président de la Communauté de communes d'Argentan,
Vice-président du Conseil régional de Basse-Normandie

F. Decaens, Région Basse-Normandie

L Il faut d'abord prendre la mesure de la crise . En l'occurrence pour Argentan ce fut la façon de réagir aux conséquences de l'annonce en 2003 de cessation d'activité par 2 entreprises de 340 salariés chacune environ. L'une, la MIC, entreprise de bien d'équipements du groupe allemand Jugheinrich décide d'arrêter ses activités ; l'autre, la fonderie APM, est mise en liquidation. Après la fermeture de Moulinex en 1997 et de deux autres entreprises, ce sont près de 1000 emplois industriels qui disparaissent en 5 ans sur un bassin d'emplois de 20000 actifs. Alençon et Falaise, deux villes voisines, sont quant à elles encore sous le choc de la fermeture en 2001 de l'ensemble des entreprises Moulinex de la région et sont actuellement en début de redynamisation avec l'application du plan spécifique arrêté par le gouvernement. Le choc à Argentan est donc violent. Il se propage sur une ville à forte tradition industrielle et donc syndicale, enclavée dans une zone rurale sans culture du développement économique et de l'innovation. Les élus prennent vite toutes les dimensions du drame : sociale et psychologique immédiatement, mais aussi économique et fiscale pour les collectivités et notamment la communauté de commune que je préside et qui vit de la taxe professionnelle unique (perte rapidement estimée à 20 % du produit fiscal !).

Quelles solutions ?

La réactivité et le rassemblement, sont les premiers comportements, rien de très théorisé mais plutôt le résultat de la pratique de la proximité. La ville prend très vite en charge les dimensions sociales (accueil des salariés, information, soutien psychologique). La CDC, qui avait déjà heureusement lancé des études avec la société Katalyse, et qui avait initié par un contrat avec la région une action sur les zones d'activités, dispose d'un diagnostic économique de la zone qui sert de base à l'intervention du député UMP Sylvia Bassot, qui réussira à obtenir du gouvernement le lancement fin 2003 d'un " contrat de site " .

L'Etat, la région, le département, la CDC et la ville se mobilisent autour d'un plan de redynamisation défini de façon classique (offre territoriale, infrastructures, formation...) regroupant pour 3 ans près de 18 M d'euros de subventions. Un comité de pilotage est créé sous l'égide du sous préfet d'Argentan, désigné chef du projet et les actions sont lancées le plus rapidement possible. Des cellules de reconversion ont par ailleurs été installées.

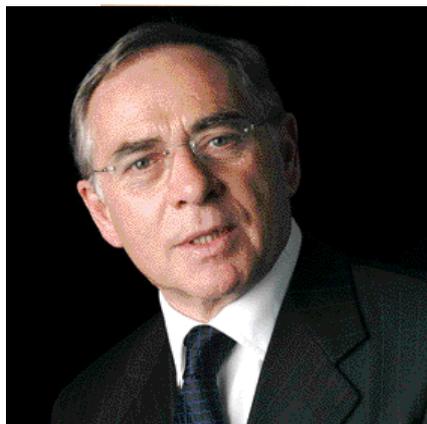
Le contrat de site a donc été de facto présenté comme la " solution " car il a été le seul outil d'intervention publique présenté dans le temps d'expression de la crise et du sentiment d'urgence. Au plan politique, il a permis d'éviter les querelles ou déchirures violentes qui aurait pu bousculer les équilibres locaux, puisque la ville est de gauche et que tous les autres partenaires étaient à l'époque de droite (la région depuis a vu sa majorité changer).

Mais chacun sait que cette " solution " n'a pas apporté, loin s'en faut, toutes les réponses, ni pour traiter les situations sociales et individuelles difficiles pour ceux des salariés les moins préparés à ce choc et à un " rebond " professionnel, ni au plan économique par l'émergence d'activités nouvelles pouvant immédiatement recruter les anciens salariés .

Le bilan du contrat de site, 18 mois après, est satisfaisant. Mais, du fait de l'atonie de l'économie nationale et du grand retard pris sur ce bassin quant à son raccordement aux réseaux modernes de communication, il ne s'est pas produit de " miracles ". Un grand effort d'appréhension nouvelle des problèmes économiques (anticipation, structuration et animation du tissu économique, communication...) a été engagé et portera ses fruits à terme .

Mais les " solutions " que les salariés attendaient étaient impossible à trouver : de l'emploi immédiatement , pour le même salaire et au même endroit.

LA PLACE DES PETITES VILLES DANS LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE BOURGUIGNONNE



François Patriat,
Président du Conseil régional de Bourgogne

L'exemple de l'action du Conseil régional de Bourgogne en matière de développement économique des territoires permet de comprendre un enjeu essentiel pour les petites villes : leur inscription dans des politiques économiques de grande ampleur est une chance à saisir pour le renforcement de leur attractivité.

L'économie de la Bourgogne présente des caractéristiques favorables quant à sa richesse (septième PIB par habitant de France), son taux de chômage (8,8 %, soit plus d'un point en dessous de la moyenne nationale) ou son patrimoine culturel et environnemental. Mais ces éléments ne révèlent rien de l'avenir de son économie. Marquée par une présence forte d'activités industrielles et agricoles, la Bourgogne doit faire face aux mutations qui affectent ces secteurs tout en réussissant la tertiarisation et la hausse du niveau de qualification de son économie. Ces évolutions, fragilisantes pour les hommes et les territoires concernés, en particulier les petites villes, ont en outre à se réaliser dans un contexte démographique difficile.

C'est pourquoi la Bourgogne a fait de l'emploi durable la priorité de la politique régionale qui a guidé toute l'élaboration du schéma régional de développement économique.

Une région industrielle

La région comptait en 2004 plus de 640 000 emplois, soit 2,6 % de l'emploi métropolitain. Malgré son poids modeste dans l'économie nationale, elle est l'une des rares régions françaises, voire européennes, dont le nom est connu et reconnu dans le monde entier grâce à ses vins et son patrimoine culturel.

Mais, et on l'ignore trop souvent, la Bourgogne est d'abord une région industrielle : plus de 30 % des salariés du secteur privé travaillent dans ce secteur contre 23 % pour la France entière. Le tissu industriel, où se côtoient des groupes internationaux (tels qu'Areva, Arcelor, Unilever, ou Schneider) et des PMI sous-traitantes locales, est dense et diversifié.

L'emploi industriel est important dans de nombreuses petites villes, en particulier en Saône-et-Loire.

Des secteurs dynamiques et innovants comme l'agroalimentaire, la pharmacie ou les NTIC ont créé des emplois ces dernières années. Symboles de la coopération entre industriels et chercheurs, la Bourgogne accueille deux pôles de compétitivité : VITAGORA, le pôle goût - nutrition - santé à Dijon et le Pôle Nucléaire Bourgogne dont les productions ont pour seul concurrent mondial le Japon.

Région où un tiers de la population vit en zone rurale, la Bourgogne dispose d'une agriculture et d'une sylviculture aux poids supérieurs à la moyenne nationale. Les principales activités agricoles sont la viticulture (100 AOC, 10 % des exportations régionales), l'élevage, en particulier des bovins, et les grandes cultures. La filière bois, quant à elle, emploie 15 000 personnes.

Le développement du secteur du commerce et des services a permis de compenser le mouvement général de baisse de l'emploi et de restructuration dans l'industrie et dans l'agriculture. L'artisanat a créé ainsi près de 10 000 emplois en dix ans. La Bourgogne dispose en outre d'infrastructures exceptionnelles en tant que carrefour des principaux flux de transports entre le Nord, l'Est et le Sud français et européens. Ces infrastructures, la proximité des principaux marchés continentaux et des disponibilités foncières importantes en font un lieu privilégié pour l'implantation des entreprises, notamment dans la logistique (Renault à Sens) ou la distribution (Ikea à Dijon).

Les défis de la compétitivité et du choc démographique

Pour assurer son dynamisme futur, l'économie bourguignonne devra relever deux défis : accroître sa compétitivité et surmonter les effets du choc démographique.

La recherche de la qualité et de l'innovation sont en effet le meilleur moyen de trouver sa place sur les marchés mondiaux dans un contexte de mutations industrielles qui touche durement la Bourgogne. Pour y parvenir, notre région doit accroître le niveau de qualification de ses emplois et le poids de la recherche ainsi que renforcer la structuration de ses filières industrielles.

La Bourgogne fait de plus face à une baisse de sa population active depuis 2004, du fait d'un vieillissement de la population plus accentué que dans la France entière et de départs de jeunes adultes. Cette menace pour le dynamisme de l'économie nécessite en particulier d'augmenter les créations et les transmissions d'entreprises et d'offrir davantage de débouchés aux jeunes bourguignons.

La stratégie économique régionale : le SRDE

Face à ces défis, nous avons fait de l'emploi durable la priorité du schéma régional de développement économique (SRDE) adopté le 17 juin dernier. Ce schéma s'inscrit dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui attribue à la région le rôle de " coordinateur " des actions de développement économique local. Cette loi lui confie le soin d'élaborer un SRDE qui définit ses orientations stratégiques en matière économique. La réalisation de ce schéma est le préalable nécessaire à une délégation à la région d'une partie des aides de l'Etat aux PME.

La Bourgogne a été la première région à adopter son schéma. Nous avons en effet choisi d'anticiper les dispositions législatives en engageant dès avril 2004 la démarche du SRDE. Le but était de fixer au plus tôt une perspective de long terme à l'économie régionale. Pour y parvenir, il était indispensable de réaliser un véritable partenariat avec les collectivités locales et les autres acteurs économiques. C'est pourquoi nous avons adopté une démarche de démocratie participative en menant deux phases de consultation qui ont réuni six cents personnes. Plus de deux cent trente propositions ont émané de ces rencontres, dont la grande majorité a été reprise dans le document final.

Alors qu'aucun texte ne l'exigeait, nous avons de plus réalisé un état des lieux de l'économie bourguignonne, lucide et partagé par tous nos partenaires, qui a servi de base de réflexion aux propositions d'action.

La priorité de l'emploi durable

Tout le SRDE est dirigé vers l'objectif du développement de l'emploi durable sur tout le territoire. Chaque euro investi

par la Région l'est au service de l'emploi. Cette priorité est déclinée autour de quatre enjeux :

- La création et la transmission d'entreprises. La Région a ainsi lancé le 13 septembre dernier le programme " J'entreprends en Bourgogne " qui soutient de manière distincte la création et la transmission car les deux problématiques sont différentes.

- L'innovation et la recherche. Un portail régional " Bourgogne Innovation " va être créé, qui fédérera et mettra en réseau tous les acteurs de l'innovation et du transfert de technologie.

- L'attractivité du territoire et le développement à l'international. Une agence régionale de développement, Bourgogne Développement, a été créée en septembre dernier pour prospecter et accueillir les investisseurs étrangers. Elle est le fruit de la mobilisation de l'ensemble des acteurs régionaux : collectivités locales, Etat, organismes consulaires, syndicats salariés et patronaux et entreprises.

- La mutation économique des territoires. La mobilisation de la formation au service du développement économique est un axe majeur de la politique régionale : chacun des 2 000 emplois tremplins est ainsi assorti d'une formation qualifiante.

Le SRDE détermine également les conditions de mise en œuvre de ses objectifs. Le schéma décrit

les actions concrètes qui vont suivre dans vingt " fiches action ". La réalisation de ces actions se traduit par la passation de dix-huit conventions de partenariat (sept ont déjà été signées) avec les acteurs économiques de référence dans leur domaine de compétence.

Les petites villes sont en situation d'être les premiers relais d'une politique économique dans les territoires

La place des petites villes

Dans ce contexte, les petites villes ont une place à part entière dans cette stratégie économique de la Région. En effet, même si en dehors de l'agglomération dijonnaise qui, avec ses 237 000 habitants, concentre 15% de la population régionale, seules quinze communes comptent plus de 10 000 habitants et vingt-cinq peuvent être considérées, par ailleurs, comme des pôles ruraux actifs, l'essentiel de la " Bourgogne industrielle " se concentre dans ces petites villes.

Sens, Le Creusot, Avallon, Imphy, Autun, Tonnerre...sont autant de pôles économiques qui, à des degrés divers, contribuent largement, par la présence de services de PME-PMI, voire de groupe industriels comme USINOR à Gueugnon ou IVECO à Bourbon Lancy, à la dynamique régionale.

Ces villes exercent de plus, à des degrés divers, des fonctions importantes de centralité au bénéfice " d'arrière pays " souvent vastes et ruraux en matière de services à la population : éducation, santé, administration, commerces, services sociaux... Or les petites villes n'ont pas toujours les moyens financiers suffisants pour assurer ces fonctions essentielles pour le développement économique et l'équilibre des territoires d'une région dont un tiers de la population vit en zone rurale.

Les petites villes sont ainsi en situation d'être les premiers relais d'une politique économique dans les territoires. Mais, pour jouer ce rôle efficacement, elles doivent être soutenues. C'est pourquoi, le conseil régional de Bourgogne territorialise ses interventions afin de répondre aux besoins spécifiques de chaque bassin.

Des interventions territorialisées

Cette territorialisation se manifeste notamment lorsque les petites villes de Bourgogne sont touchées par les difficultés de certaines entreprises industrielles. La fermeture d'une usine a en effet beaucoup plus d'impact dans une petite ville comme Imphy, Chalon sur Saône ou Tonnerre, dont l'économie dépend d'un faible nombre d'activités, que dans une grande agglomération. Les difficultés économiques dans une petite ville s'étendent de plus à tout le territoire rural qu'elle irrigue.

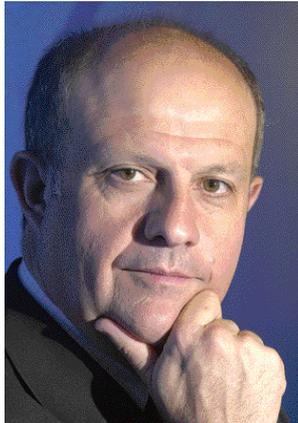
Face à ces situations de mutation, la Région mobilise tous ces moyens les adaptant à chaque bassin en crise à travers les plans locaux de développement de formations (PLDF) ou les " contrats d'urgence " (Imphy dans la Nièvre, Val de Saône en Côte d'Or, Chalon-sur-Saône en Saône-et-Loire).

Nous œuvrons également à l'attractivité des petites villes bourguignonnes. La nouvelle agence régionale de développement, " Bourgogne Développement ", chargée d'inciter les entreprises extérieures à s'implanter dans la région, est ainsi loin d'avoir limité son action aux seules grandes agglomérations régionales. Les petites villes peuvent en effet être attractives pour des entreprises en liant savoir-faire industriel, disponibilités foncières, accès aux grandes infrastructures et qualité de vie " à la bourguignonne " .

De plus, que ce soit la rénovation du marché de Louhans, l'aménagement commercial du centre ville de Joigny, le projet de Parc des expositions à Autun ou l'aménagement du centre ville de Semur-en-Auxois, les opérations soutenues par le conseil régional ont pour objectifs de renforcer le rôle et l'attractivité des petites villes de Bourgogne.

La loi du 13 août 2004 a donné à la région le rôle de " coordinateur " des actions de développement économique local. Dans l'exercice de cette fonction, la Région Bourgogne a réservé aux petites villes une place spécifique sur l'échiquier institutionnel pour en faire les relais indispensables de sa stratégie économique.

De la cohésion à la compétitivité. Quelle place pour les territoires dans la nouvelle politique régionale européenne ?



Gilles Savary,
Député au Parlement européen
Vice-Président de la Commission des Transports
et du Tourisme

Après une génération (2000- 2006) au bilan controversé pour nos territoires, la politique régionale européenne évolue vers une recherche accrue de compétitivité, au risque d'encourager la concurrence entre les territoires. Pour pouvoir s'inscrire positivement dans ce nouveau contexte, les petites villes doivent rapidement faire valoir leurs attentes.

Seconde politique de l'Union Européenne en pourcentage de son budget (approximativement 35 %) après la politique agricole commune (45%), la politique régionale de l'Union européenne, dont les fondamentaux ont été initiés par Jacques DELORS en 1988, constitue le lien le plus direct, le plus tangible et le plus concret entre l'Europe, les territoires et les citoyens des divers Etats membres. Dotée de 235 milliards d'euros dans les perspectives financières 2000/2006⁽¹⁾, son objectif politique fondateur était de promouvoir une convergence des niveaux de vie et de développement entre Etats membres et territoires de l'Union. Si les résultats ont été d'une spectaculaire efficacité pour ce qui concerne le rattrapage économique et social " par le haut " des Etats membres en retard de développement (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce), ils ont été incontestablement plus diffus pour ce qui concerne la réduction des disparités entre les régions elles-mêmes.

La nouvelle politique régionale pour la période 2007-2013 se propose de tirer les enseignements d'une expérience déjà riche et féconde au sein de l'Europe mais se doit également d'intégrer le " choc " inédit d'un élargissement à dix voire 12 nouveaux Etats membres dont 92 % de la population vit dans des régions, présentant un P.I.B. par habitant inférieur à 75 % du P.I.B. moyen de l'Union (par ailleurs tiré par le bas, par simple effet statistique).

Alors que le Rapport SAPIR de juillet 2003⁽²⁾ émettait des doutes sur l'efficacité de la politique de cohésion en regard des objectifs que l'Union s'était fixée à Lisbonne en 2000 (devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive d'ici 2010), la Commission européenne a finalement décidé

non seulement de proposer de reconduire cette politique, mais de la doter de moyens substantiellement supérieurs en portant le budget à 336 Milliards d'euros sur la période 2007-2013⁽³⁾.

Pour autant, deux préoccupations majeures inspirent cette réforme et en affectent très sensiblement la nature : l'élargissement d'abord, l'impératif de compétitivité européenne ensuite, nourri par un sentiment de "décrochage économique" et social de l'Europe.

En outre, si l'architecture de la réforme proposée par la Commission européenne sauve bien l'essentiel de cette politique et des moyens qui lui sont consacrés, il est à craindre que le Conseil des Ministres des 25 n'infléchisse la vocation initiale de la politique régionale, d'une politique originelle de cohésion économique et sociale par convergence interne des niveaux de vie, à une politique de soutien à la compétitivité externe de l'Union plus ciblée sur ses points forts à l'ouest, et sur le rattrapage à l'est.

D'autant que l'interminable crise politique de l'Europe sur ses " perspectives financières " 2007-2013, fondée sur un double clivage entre contributeurs nets et bénéficiaires nets du budget européen d'une part, "modernisateurs" et "conservateurs" d'autre part, laisse planer une grande part d'incertitude sur l'affectation des fonds européens finalement consacrés à la politique de cohésion économique et sociale de l'Union.

Pour le territoire français, qui conserverait, si les propositions de la Commission européenne étaient adoptées en l'état, 15 280 milliards d'euros en 2007/13 (contre 17 389 pour la période précédente), le changement majeur tiendrait moins

(1) Pour l'UE à 25. Pour l'UE des 15 Etats membres, la dotation globale sur 2000- 2006 est de 213 milliards d'euros.

(2) Rapport demandé par le Président PRODI à un groupe d'experts, dirigé par le professeur SAPIR de l'Université libre de Bruxelles.

(3) Proposition de la Commission européenne de juillet 2004.

à la baisse (de 12 %) de la dotation européenne, qu'à deux inconnues qu'il incombe à l'Etat français de dissiper : la première, particulièrement importante pour les petites villes, tient à la suppression des zonages de l'ex-objectif 2 et au nouveau dispositif tripartite de contractualisation qui devrait s'y substituer; la seconde réside dans les priorités de programmation que le Gouvernement français proposera à l'Union dans un cadre européen, lui-même "recentré" autour de grandes priorités de compétitivité plutôt que de cohésion.

I - Des trois grands objectifs de l'Union aux priorités françaises : comment positionner les petites villes ?

La réforme proposée par la Commission européenne pour la prochaine génération de fonds structurels tient en trois grands principes.

a) **le principe de concentration des crédits de la politique régionale** autour de l'objectif de convergence pour les régions en retard de développement (moins de 75 % du PIB communautaire moyen) et pour les Etats dont le PIB est inférieur à 90 % du PIB communautaire moyen. La Commission européenne propose de consacrer 78,54 % des crédits à cet objectif (264 milliards d'euros) contre 69 % pour la période 2000-2006. L'essentiel de cette dotation constitue de fait ce qui pourrait être qualifié de "plan Marshall" pour les nouveaux Etats membres qui bénéficieront pour accélérer leur convergence, à la fois des mannes du fonds de cohésion au niveau national et des différents fonds structurels au niveau régional. Le restant de la dotation de ce nouvel objectif 1 concernera essentiellement un plan pour les régions victimes de l'"effet statistique" (Länder de l'ex Allemagne de l'est, quelques régions espagnoles, portugaises, italiennes, grecques, belges, britanniques) ainsi que des mesures spécifiques pour les régions ultra-périphériques dont les D.O.M. et les T.O.M. français.

L'ex objectif 2 est remplacé par un objectif de compétitivité régionale et d'emploi qui vise à améliorer la compétitivité des territoires européens à travers les interventions du Fonds Social européen (FSE) et du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Cet objectif, qui serait doté de 17,2 % du budget régional (57,9 milliards d'euros) est lui même " ramassé " autour d'un petit nombre de priorités européennes, découlant directement de la stratégie de Lisbonne : innovation et société de la connaissance ; protection de l'environnement dont la prévention des risques ; soutien à la stratégie européenne pour l'emploi (adaptabilité des travailleurs, inclusion sociale, esprit d'entreprise) ; accessibilité des territoires (notamment aux services d'intérêt général).

Enfin, le troisième (et dernier) objectif autour duquel l'Union européenne entend concentrer ses interventions régionales concerne la coopération territoriale qui devrait être dotée de 4 % des fonds européens (13 milliards d'euros). Cet objectif tout à fait nouveau devrait couvrir trois types d'action : la coopération transfrontalière, la coopération transnationale et les réserves de coopération et d'échanges d'expériences. A défaut d'appartenir à des régions transfrontalières, les petites villes ne pourront y émarger que sur la base de programmes associant leurs territoires à des territoires d'autres Etats membres de l'Union.

b) **Le principe de simplification**

Jusqu'à présent, la politique régionale de l'Union européenne était organisée autour de trois objectifs principaux, eux-mêmes subdivisés en multiples sous-objectifs, financés par la mobilisation " mixée " de trois fonds structurels (FEOGA⁽⁴⁾, FSE, FEDER). En outre, des actions spécifiques en matière de transport et d'environnement étaient soutenues par le fonds de cohésion pour les Etats membres qui présentaient un PIB inférieur à 90 % du PIB moyen de l'Union (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce). Enfin, quatre programmes dits " initiatives communautaires " étaient gérés directement par la Commission européenne : le programme INTERREG pour les actions transfrontalières ; le programme URBAN pour les quartiers en difficulté ; le programme EQUAL de lutte contre les discriminations sur le marché du travail ; le programme LEADER+ en matière de développement rural.

L'objectif 2 affecté aux régions présentant un handicap structurel ou une problématique de reconversion économique et sociale était l'objet d'un zonage décidé conjointement entre la Commission européenne et les Etats membres sur la base d'une batterie de critères statistiques.

La principale innovation de la programmation proposée par la Commission européenne en 2004 est de mettre fin au zonage de l'objectif 2 et de poser le principe " une action, un instrument financier unique ". Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune et de la pêche, les dépenses liées au développement rural et à la pêche relèveront de fonds totalement distincts et gérés suivant leurs propres règles.

Le risque est réel de priver les régions les plus en difficultés de la discrimination positive d'un zonage qui leur conférerait le bénéfice de l'apport européen

(4) Fonds Européen d'Orientation et de Garantie en matière agricole

Cohésion 2007 –2013 – les objectifs et instruments proposés par la Commission

2000 - 2006		2007 - 2013	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Fonds de cohésion	Fonds de cohésion	« Convergence »	FEDER
Objectif n°1	FEDER FSE FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation IFOP		FSE
			Fonds de cohésion
Objectif n°2	FEDER FSE	« Compétitivité et emploi » - niveau régional - niveau national : stratégie européenne pour l'emploi	FEDER
Objectif n° 3	FSE		FSE
Interreg	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEOGA-Orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif n° 1	FEOGA-Garantie IFOP		
9 objectifs	6 instruments	3 objectifs	3 instruments

Source : Commission européenne – Direction générale de la politique régionale

c) La décentralisation stratégique

La nouvelle programmation des fonds structurels ne se base plus sur les Cadres communautaires d'appui (CCA) et des documents uniques de programmation (DOCUP) élaborés par chaque région, validés par la DATAR, puis agréés par la Commission. La nouvelle programmation des fonds sera désormais renvoyée aux Etats membres qui devront définir un "cadre de référence stratégique national" (CRSN) pour mettre en œuvre les 3 grands objectifs européens de "convergence", "de compétitivité régionale et emploi" et "de coopération territoriale européenne". Certes, leur marge de manoeuvre sera encadrée par "les orientations stratégiques communautaires 2007- 2013", actuellement en cours d'élaboration, et qui définissent et précisent les grandes orientations européennes d'utilisation des fonds structurels⁽⁵⁾.

C'est donc bien cette grille de priorités européennes qu'il appartient au Gouvernement français de transposer en faveur de ses territoires à travers l'exercice obligé de défini-

tion du CRSN. Et c'est en réponse au CRSN que seront définies les actions éligibles aux fonds structurels en France, les programmes opérationnels et la gestion des interventions.

En d'autres termes, il s'agit bien pour l'Union d'une plus grande décentralisation de sa politique régionale au niveau des Etats membres, pourvu qu'ils respectent les grandes orientations stratégiques de l'Union. La question reste posée de savoir ce qu'en feront les Etats membres. Cette question, encore pendante en France, est au cœur de l'enjeu sur le positionnement de nos territoires, en particulier des petites villes, vis à vis de la nouvelle politique régionale européenne.

II - La disparition du zonage : coopération territoriale ou recentralisation nationale ?

Au moment où nous rédigeons cet article, une seule chose est sûre : quel que soit leur montant définitif, l'essentiel des

(5) Document présenté par la Commission européenne le 5 juillet 2005. Com (2005) 299 final "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi". Actuellement en discussion au sein du Conseil des Ministres de 25 pour approbation.

THÈMES ISSUS DES CONTRIBUTIONS CLASSÉS PAR ORDRE DE RÉCURRENCE⁽⁶⁾

- | | |
|---|--|
| 1. Aide aux PME/TPE | 17. Coopération transfrontalière |
| 2. Capital humain, formation | 18. Littoraux |
| 3. Protection de l'environnement naturel | 19. Questions urbaines (socioéco) |
| 4. Prévention des risques | 20. Coopération interrégionale |
| 5. Développement des territoires ruraux | 21. Eau |
| 6. Accessibilité locale et régionale | 22. Promotion d'énergies renouvelables |
| 7. Promotion des technologies de l'information et de la communication | 23. Transports urbains, accessibilité |
| 8. Massifs, montagne | 24. Accessibilité internationale |
| 9. Lutte contre le chômage, gestion de l'emploi | 25. Tourisme |
| 10. Excellence territoriale, innovation | 26. Lutte contre la pollution |
| 11. RDT / entreprises | 27. Gestion des déchets |
| 12. Restructuration industrielle | 28. Transport ferroviaire |
| 13. Coopération transnationale | 29. Soutien à la pêche |
| 14. Transports alternatifs et multimodalité | |
| 15. Cohésion et inclusion sociale | |
| 16. Cohésion territoriale | |

fonds structurels qui bénéficient aux territoires métropolitain français, à savoir l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi, ne sera plus zoné par Bruxelles. En d'autres termes, il incombe à l'Etat français de les répartir, selon une procédure de son choix, conforme au cadre de référence stratégique national validé par Bruxelles, entre les territoires et les régions françaises! L'avantage incontestable de cette nouvelle règle est de dissiper l'inégalité d'accès aux crédits européens qui existait jusqu'alors entre les 22 millions de français bénéficiaires du zonage objectif 2 et les autres, exclus de leur bénéfice (à l'exception toutefois des programmes FSE, URBAN, EQUAL, INTERREG et LEADER +). En outre, elle permet en principe d'apporter une aide européenne aux bons projets, où qu'ils se situent, et d'éviter un saupoudrage d'aubaine dans les régions zonées qui n'en présenteraient que de médiocres.

Toutefois, le risque est réel de priver, *a priori*, les régions les plus en difficultés, de la discrimination positive d'un zonage qui leur conférerait le bénéfice de l'apport européen, avec l'effet de levier sur les crédits étatiques que leur assurait le principe d'additionnalité.

S'il y a bien concentration des moyens autour d'un petit nombre d'objectifs axés autour de la compétitivité et de l'emploi, il y a aussi risque d' " extensification " territoriale des crédits européens.

Au-delà de ces effets mécaniques de la réforme européenne, l'enjeu essentiel tient aux modalités de sa transposition pour la France. A cet égard, et sans qu'il soit possible aujourd'hui d'y répondre, trois questions essentielles se posent :

1 - A quel niveau se décideront les programmes opérationnels ?

Au terme de la procédure de mise en œuvre de la réforme, c'est une batterie de programmes opérationnels qui orientera l'affectation concrète des crédits européens, ainsi que leurs contreparties nationales et locales, au bénéfice de tel ou tel projet local. La procédure, choisie par la France, une fois son cadre de référence stratégique national validé, pour définir ses programmes opérationnels et leur affecter les crédits européens, constitue donc un enjeu de tout premier ordre pour les territoires.

Le Gouvernement et la DATAR, seront-ils tentés d'imposer leurs vues " par le haut " (procédure centralisée) ou au contraire associeront-ils les territoires à la définition des programmes opérationnels et à quel niveau local? (approche coopérative) ? Pour l'heure, c'est une voie médiane, tâtonnante et trop discrète encore pour être claire, qui a été choisie.

En principe, la DATAR a procédé, via les préfets, à une consultation des territoires, Elle en a tiré un " ordre de récurrences " de leurs priorités, illustré par le classement suivant :

2 - Quelles autorités de gestion des crédits européens ?

Une fois les programmes opérationnels arrêtés et les crédits affectés, se posera la question, récurrente en France, de l'autorité de gestion en charge de les mettre concrètement en œuvre.

Bien évidemment, la vieille revendication de décentralisation de la gestion des crédits européens aux régions françaises, sur la base d'une généralisation de l'expérience alsacienne, ne s'est pas faite attendre ! Elle trouve en écho, la revendication plus récente, quoique tout aussi fondée, des départements français, à gérer les programmes opérationnels du FSE auxquels ils sont au premier chef intéressés en regard de leurs compétences sociales...

Reste à savoir si, dans le contexte politique très dualisé entre majorité gouvernementale et majorités locales, le Gouvernement acceptera de dessaisir ses SGAR de cette vieille prérogative. On touche là, à l'une des inconnues politiques les plus cruciales attachées à la nouvelle génération des fonds structurels européens en France.

3 - Le spectre d'une appropriation étatique des crédits européens

L'architecture même de la réforme de la politique régionale européenne, qui confère aux autorités nationales une plus grande liberté que par le passé, leur laisse très largement la main. Or, dans le contexte français d'un Etat en très grandes difficultés financières, il est à craindre, et d'aucuns s'en émeuvent à juste titre, qu'il ne "capture" la manne européenne pour financer ses politiques plutôt que pour répondre aux aspirations spécifiques des territoires.

D'ores et déjà, des voix se lèvent et s'inquiètent des besoins de financement patents des grandes politiques nationales telles que le plan de cohésion sociale, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'Agence de financement des infrastructures de transport, les pôles de compétitivité etc.

Le nouveau principe de concentration des objectifs et des fonds, affiché par l'Europe elle-même, pourrait constituer pour l'Etat un prétexte commode et opportuniste à concentrer lui-même la part des crédits européens qui revient à la France, sur des priorités politiques nationales, dont la plupart restent en mal de financement. Il n'est pas contestable que les territoires qui s'y sont engagés trouveraient intérêt à ce que l'Etat honore ainsi des engagements dont ils se prennent parfois à désespérer. Mais à l'évidence, à servir ainsi de bouche-trou financier à des politiques nationales qui l'ont précédée, la nouvelle politique régionale européenne y perdrait une bonne part de sa plus-value et de son âme territoriale. En l'absence de réponse assurée à cette question, il n'y a pas lieu à procès d'intention même s'il y a lieu à vigilance.

POUR CONCLURE

Toutes choses égales par ailleurs, la politique régionale européenne résistera sans doute bien au choc de l'élargissement. La France n'y "perdra" que deux milliards d'euros environ,

sans préjudice du bénéfice considérable qu'elle tire encore par ailleurs de la politique agricole commune et des opportunités économiques offertes par l'élargissement.

Mais les "choses ne seront égales par ailleurs" qu'à condition que le Conseil Européen des 25 chefs d'Etat et de gouvernement sorte enfin de la crise budgétaire qu'il a lui-même provoqué et s'aligne sur la proposition de la Commission européenne afin de porter le budget pluriannuel de l'Union européenne à 1,14 % du PIB communautaire et non à 1 % comme certains le voudraient. Rien n'est moins sûr malheureusement. Même s'il semble politiquement impossible de modifier substantiellement le montant total des crédits prévus pour la PAC et/ou pour la politique régionale, on peut craindre que les décisions qui devront être prises d'ici la fin de l'année ne préemptent les fonds régionaux à la seule et unique réalisation des objectifs de Lisbonne au détriment de toute dynamique territoriale et de développement endogène des territoires. Faute de relever substantiellement le niveau du budget européen pour dégager des financements spécifiques pour la réalisation des grandes infrastructures de transports européennes, pour la politique de la recherche ou de la jeunesse, les 25 chefs d'Etat et de gouvernement risquent fort de réintégrer ses priorités sectorielles européennes dans les fonds structurels, au détriment de toute politique de cohésion et d'aménagement du territoire.

Ce faisant, ils ne feront qu'accentuer les deux infléchissements que traduit la proposition de réforme de la politique régionale européenne :

- En faveur d'un moindre saupoudrage des crédits qui devrait se traduire par une priorité accordée à des programmes thématiques axés sur la compétitivité économique et sociale de la nation plus qu'à sa cohésion territoriale, au sens originel du terme.
- En faveur d'une plus grande latitude laissée aux gouvernements de les affecter aux priorités nationales de leur choix et donc de céder à la tentation de les "internaliser" dans le budget de l'Etat.

Il appartient donc aux collectivités locales, dont la représentation trop dispersée n'est pas le meilleur atout, d'exercer sur le Gouvernement une vigilance à la mesure de leurs attentes.

Petite ville, Pays, Europe : trouver la bonne articulation



René André

Député de la Manche,
Président de la Communauté de communes d'Avranches
et du Pays de la Baie du Mont Saint Michel

A

la fois rural et côtier, notre territoire possède un fort potentiel touristique grâce notamment au Mont Saint Michel.

Avec la création du Pays de la Baie du Mont Saint Michel (en 2001), les 188 Communes regroupées en 17 Communautés de Communes et une Commune-Canton ont pris l'habitude de travailler ensemble ; l'objectif étant de développer la totalité du Sud Manche, et de tirer profit de l'ouverture de l'autoroute des estuaires (A84) " rapprochant notre territoire des deux métropoles régionales de Caen et Rennes.

Dès lors, le Pays de la Baie a fonctionné comme une agence de développement, en mesure d'accompagner les projets émergents des collectivités, des associations, des chefs d'entreprise. Comment ? En orientant vers le maître d'ouvrage le plus approprié pour porter l'opération, en proposant le plan de financement adéquat et en recherchant les aides possibles, en accompagnant le projet et en mettant à profit l'expérience acquise sur de précédents dossiers.

Elaboré au sein du conseil de développement, puis validé par le conseil d'administration, le Contrat de Pays signé le 7 juin 2005 comporte un programme d'actions dont l'intérêt dépasse les limites d'une seule communauté de communes.

Le programme Leader+ constitue un excellent complément. Il est venu renforcer cette volonté d'attirer et d'accueillir de nouvelles populations et des entreprises. Au-delà du coup de pouce financier très bien compris par les élus, Leader+ a apporté une méthodologie de travail, qui nous a permis d'organiser notre territoire pour le rendre le plus attractif possible.

En soutenant des réalisations qui vont de l'échelle communale au projet structurant pour l'ensemble du pays, Leader+ nous aide à restaurer le patrimoine, améliorer les centre-bourgs, créer des structures d'accueil pour les services à la personne, encourager le développement d'animations et d'événements culturels... "

Le Pays de la Baie a fonctionné comme une agence de développement, en capacité d'accompagner les projets émergents

Régimes d'aides : trouver la formule adaptée à ses besoins



Régis de Castelnaud,

Avocat

Président d'honneur de l'Association des
Avocats Conseils des Collectivités Territoriale

Devant l'urgence d'une situation économique (fermeture d'une entreprise résultant d'une délocalisation par exemple) ou encore en cas de carence du marché dans la fourniture d'un service, les collectivités locales peuvent intervenir par le biais d'aides accordées aux entreprises. Encore faut-il connaître le régime juridique le mieux adapter à chaque intervention, en tenant compte du zonage du territoire.

Avec la politique fiscale et la gestion des services publics, les aides accordées aux entreprises figurent parmi les principaux outils de développement économique que peuvent utiliser les petites villes. Néanmoins, ni les petites villes ni les autres collectivités ne peuvent accorder les aides comme bon leur semble : leur octroi doit respecter des règles et des principes stricts.

Dernièrement, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales - mais également la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 - ont retouché le dispositif, principalement en supprimant la distinction entre aides directes et indirectes, sous la pression du droit communautaire.

En effet, le Traité instituant la Communauté européenne (articles 87 et 88), ne connaît pas cette distinction, utilisée pendant plus de vingt ans en droit interne.

Le Traité dispose ainsi que "sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". Seules peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun "les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun". Dès lors, les aides, qu'elles soient "directes" ou "indirectes" doivent soit respecter les modalités d'un régime déjà notifié

et approuvé par la Commission européenne, soit être notifiées de manière spécifique à la Commission et approuvées par celle-ci préalablement à leur mise en œuvre, soit enfin s'inscrire dans le cadre d'un règlement d'exemption de la Commission (notamment pris en matière d'aides *de minimis*, c'est-à-dire inférieures à 100.000 euros en trois ans, d'aides aux PME, d'aides à la formation et d'aides à l'emploi).

Ainsi la suppression, par la loi de 2004, de la mention selon laquelle, hormis les aides à l'immobilier et les garanties d'emprunt, "les autres aides indirectes sont libres", ne doit pas être perçue comme un durcissement des conditions dans lesquelles les villes peuvent agir en soutien à l'économie locale : elle ne sert qu'à mettre en conformité le droit national avec le droit communautaire.

Ceci relève d'une volonté de clarification bienvenue : les autres aides indirectes ne sont pas libres, puisqu'elles doivent respecter le droit communautaire et s'inscrire, dans le silence des textes nationaux, dans un régime d'aide notifié. C'est dans ce nouveau contexte que les petites villes, pour soutenir le développement économique, peuvent appuyer un régime défini par d'autres collectivités publiques (I.) ou préférer agir seules, en mobilisant alors des outils limités (II.).

I. Participer à un régime prédéfini

La première possibilité pour les communes consiste à compléter les aides de la région pour "la création et l'extension d'activités économiques", en signant avec elle une convention.

En effet, la loi du 13 août 2004 n'a pas modifié le principe général de répartition des compétences en la matière introduit en 1982 : la région reste compétente pour définir le régime et décider de l'octroi de l'ensemble des aides "directes", appelées désormais "économiques".

Les contours de ces deux notions se recoupent, la seule différence tenant à l'inclusion, parmi les "aides économiques" des "prestations de services", en plus des subventions, bonifications d'intérêts et de prêts et avances remboursables.

Ces "prestations de services" sont, selon les travaux parlementaires, des prestations de conseils aux entreprises (aides au marketing ou à la promotion publicitaire). Auparavant considérées comme des aides indirectes (et donc pleinement utilisables par les communes), ces prestations entrent donc désormais dans le périmètre des aides dont la région assure l'initiative et la mise en œuvre.

Il convient de noter qu'il ne suffit pas pour la région de créer le dispositif d'aide directe pour légaliser l'intervention des autres collectivités. Elle doit le "mettre en œuvre", c'est-à-dire attribuer véritablement l'aide à un bénéficiaire. Seule nuance : en matière d'avances remboursables et depuis la loi de modernisation de l'économie du 26 juillet 2005, la région peut confier le soin de cette attribution à un établissement public.

Néanmoins, la loi de 2004 a refusé de conférer à la région une compétence exclusive en matière d'aides "économiques".

En effet, l'article L.1511-5 du CGCT prévoit qu'une convention peut être conclue entre l'Etat et une commune pour compléter les aides ou régimes d'aides économiques (qui demeurent néanmoins définis par la région).

A ces deux possibilités d'intervention en matière d'aides économiques - le conventionnement avec la région et le conventionnement avec l'Etat - le législateur a ajouté la faculté pour les communes d'intervenir directement avec le seul accord de la région. Dans ce cas, la commune auteur du projet d'aide pourra le "mettre en œuvre". Il convient de bien mesurer la portée de cette disposition : l'octroi spontané de telles aides par les communes demeure illégal, mais ces dernières pourront désormais octroyer les aides, et non plus seulement participer à leur financement.

Enfin, les petites villes peuvent être confrontées à un sinistre économique, par exemple la fermeture d'une grande entreprise pourvoyeuse d'emplois. Dans ce cas précis, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 26 mai 2003 a décidé la mise en place de "contrats de site". Ces contrats, d'une durée de trois ou quatre ans mais sans contrainte ni reconnaissance légale particulière, rassemblent alors l'Etat et les collectivités locales autour de la revitalisation du bassin d'emploi.

Quatre temps sont isolés dans cette démarche particulière. Tout d'abord, un chef de projet est désigné, qui sera à la fois le coordinateur et l'animateur des parties au contrat. Bien souvent, l'Etat, et plus particulièrement la DATAR, assure

cette fonction. Ensuite, le comité de site partenarial pour le pilotage des opérations est mis en place. Puis, le diagnostic et la stratégie territoriale commune aux participants peuvent être élaborés. Enfin, le cadre contractuel est construit, détaillant les actions à engager en hiérarchisant leur priorité.

Sur le plan financier, interviennent en plus des collectivités territoriales, l'Etat, via notamment la section nationale du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire, les fonds européens FEDER ou FSE et la Caisse des dépôts et consignations qui s'est vue confier un mandat particulier par le CIADT dans ce domaine.

D'autres dispositifs existent, mais qui intéressent moins directement les petites villes. D'une part, dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), des exonérations fiscales sont en œuvre, mais elles sont décidées au niveau national et les pouvoirs locaux n'ont pas de prise sur leur définition. Néanmoins, il convient de remarquer que la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a fait de l'appartenance à un EPCI une condition pour que la commune soit inscrite en ZRR... Parallèlement, dans les zones urbaines sensibles (ZUS), hors des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines, la commune peut décider d'exonérer de taxe professionnelle les créations ou extensions d'établissement, par une délibération fixant le taux d'exonération, sa durée ainsi que la ou les zones concernées. Mais peu de petites villes sont incluses dans ce type de zones.

L'essentiel des aides dont les petites villes disposent en propre à trait à l'immobilier d'entreprises

II. Organiser son propre dispositif de soutien

Depuis la loi de 1982, le maintien de services en zone rurale justifie l'intervention financière de la commune. Cette disposition classique a été maintenue par la loi du 13 août 2004 et complétée par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005⁽¹⁾.

Ainsi, lorsque l'initiative privée est insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, la commune peut accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier. La commune peut également passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées pour compléter ces aides.

En outre, la loi relative au développement des territoires ruraux a introduit un nouvel article L.1511-8 dans le Code général des collectivités territoriales permettant aux collectivités et à leurs groupements d'attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de

(1) Loi n°2005-157 du 23 février 2005 art. 12 (JORF 24 février 2005)

santé, dans les zones définies par la mission régionale de santé constituée entre l'Agence Régionale de l'Hospitalisation et l'Union Régionale des Caisses d'Assurance Maladie et dans lesquelles est constaté un déficit en matière d'offre de soins.

Mais l'essentiel des aides dont les petites villes disposent en propre a trait à l'immobilier d'entreprises. On a d'abord pu penser que des aides à l'achat de bâtiments ou de terrains contredisaient le principe constitutionnel de protection du patrimoine public⁽²⁾.

Néanmoins le Conseil d'Etat a admis la pratique de la vente à un euro symbolique. Selon lui, la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur est autorisée lorsqu'elle est "justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes"⁽³⁾.

Le motif d'intérêt général peut aisément être identifié dans le soutien à l'activité économique et à l'emploi, et les contreparties suffisantes dans l'engagement du bénéficiaire de l'aide de conserver les emplois créés pendant une certaine durée.

Le nouvel article L.1511-3 du CGCT prévoit ainsi que toute collectivité territoriale et tout groupement peut attribuer des rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés.

Avant 2004, les "aides à l'immobilier d'entreprise" ne concernaient, selon la lettre de la loi, que des bâtiments industriels. Désormais l'équivoque est levée et le dispositif s'applique à tout bien immobilier.

De plus, le même article évoque la possibilité de verser des subventions afin de faciliter cet achat.

C'est un second point positif, qui élargit les possibilités d'action des communes par rapport à l'état antérieur du droit :

avant la loi du 13 août 2004, le versement d'une telle subvention aurait été qualifié d'aide directe et subordonné à l'intervention préalable de la région. Désormais, elle peut être librement octroyée par une commune.

Un décret⁽⁴⁾ du 27 mai 2005 permet désormais la pleine connaissance du nouveau dispositif : ces aides à l'immobilier donnent lieu à l'établissement d'une convention avec l'entreprise ou le maître d'ouvrage public ou privé ; le conseil municipal détermine les conditions d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement des aides ; enfin le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, en respectant les plafonds prévus pour la prime à l'aménagement du territoire.

En dernier lieu, les aides accordées aux sociétés d'économie mixte par les communes sont régies par des textes particuliers, qui ne seront pas traités ici⁽⁵⁾.

Les petites villes disposent donc d'une compétence, encadrée par la loi, pour participer à des régimes d'aides économiques, voire les mettre en œuvre. Mais la problématique se déplace désormais, à la faveur du développement de l'intercommunalité, sur un autre plan : les petites villes ont-elles toujours un rôle à jouer dans de tels dispositifs d'aides, alors que l'une des compétences obligatoires des communautés de communes vise les actions de développement économique d'intérêt communautaire ?

Surtout, la vocation économique des EPCI est renforcée par l'outil fiscal : avec la taxe professionnelle unique, fréquente dans les communautés de communes, l'implantation d'une entreprise profitera à tous, et un départ assombriera l'avenir de tous.

Dès lors, trouver la formule adaptée à ses besoins n'est plus une tâche exclusivement communale : à besoins communs, solutions communes.

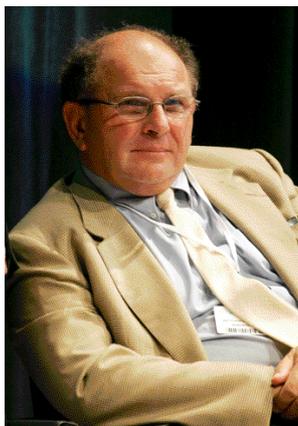
(2) Décision n°86-207 DC

(3) CE, 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, RFDA 1998, p.14

(4) Décret

(5) Cf. article de Jean-Pierre Schosteck à la suite de cet article

Les SEM, un outil au service d'une vision du territoire



Jean-Pierre Schosteck,
Maire de Châtillon
Président de la Fédération des SEM

Parmi les outils dont dispose une collectivité locale pour mener à bien son action en matière d'attractivité, l'économie mixte n'est peut-être pas le plus connu. Il s'agit pourtant d'un domaine en continuel essor et en pleine mutation, dont les petites villes peuvent parfois tirer profit.

L'économie mixte n'est pas une idée nouvelle. Mais nous pensons qu'elle est une idée d'avenir. Aujourd'hui plus encore qu'avant, toutes les collectivités locales ont besoin de moyens d'action réunissant la maîtrise politique, l'efficacité économique et l'utilité sociale pour résoudre les problèmes complexes qui leur sont posés.

1 158 sociétés d'économie mixte (Sem) en activité en France, représentant près de 9% des 16 000 entreprises publiques locales existantes dans l'Europe des 25. Employant 66 000 salariés, elles ont réalisé en 2004 un chiffre d'affaires de 13 millions d'euros.

Aujourd'hui comme avant, la société d'économie mixte est souvent la seule réponse opérationnelle à cette complexité qui pousse, dans presque tous les domaines de l'action publique, à mixer les compétences et les ressources, à gérer des partenariats entre des acteurs qui ne partagent ni la même culture, ni la même logique dans l'action.

L'essor des Sem a toujours accompagné les avancées - et les reculs - de la décentralisation. Ce mariage, pour le meilleur et pour le pire, est fait pour durer : la croissance des responsabilités des élus locaux crée logiquement des besoins d'outils de développement et d'expertise que ni leurs services propres, ni le marché, ne peuvent satisfaire.

L'économie mixte et la décentralisation sont au cœur d'un même défi : comment faire converger la dynamique de l'action publique locale et celle que conduisent, dans un territoire donné, les entreprises privées, pour développer les activités et l'emploi ?

A l'heure de la mondialisation libérale et de la privatisation progressive du secteur public sous l'impulsion du droit com-

munautaire, ces besoins d'intérêt général sont de plus en plus forts et diversifiés. En France, comme dans les autres pays de l'Union européenne, c'est aux collectivités territoriales qu'il revient d'apporter à cette demande sociale des réponses modernes, c'est à dire conjuguant l'efficacité économique, la qualité du service au client/usager, le réinvestissement des résultats dans le développement du territoire.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a créé les conditions d'un nouvel essor des Sem pour accompagner les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs nouvelles compétences. Qu'il s'agisse du développement économique, de la gestion des ports et des aéroports, de l'investissement hospitalier, du tourisme, du patrimoine ou des réseaux haut-débit, la Sem apparaît à de nombreux élus locaux comme une solution répondant bien aux besoins : gérer par la performance et le professionnalisme des équipements ou des services publics, sous le contrôle de la collectivité.

Au 1^{er} septembre 2005, 186 projets de Sem étaient recensés, dont 25 en développement économique, 29 en équipements sportifs et de loisirs qui traduisent la volonté des élus locaux de confier à un opérateur unique la gestion des équipements sportifs et de loisirs d'un territoire donné, 19 en matière de gestion des offices du tourisme et de commercialisation touristique, confirmant la position centrale des Sem, 14 en aménagement. Dans ce cadre, la Fédération des Sem a mis en place depuis plusieurs années un service d'appui aux projets de création de Sem.

Plus de 20 nouvelles Sem sont créées par an, 110 créations depuis l'année 2000. Une Sem sur 10 a donc moins de 5

Financer le développement local

ans. La ventilation de ces 110 Sem laisse apparaître une prééminence accrue du secteur des Sem de services (66% des 110 dernières Sem créées). Le secteur du tourisme représente 21 sociétés sur les 110, le patrimoine culturel a fait l'objet quant à lui de la création de 7 nouvelles Sem. Notons cependant qu'en matière de structure du capital, le fait marquant de ces dernières années réside dans la montée en puissance des structures intercommunales et des départements.

Quelque soit son métier, une Sem n'a qu'une mission : entreprendre pour la collectivité. Les Sem veulent être les moteurs de l'action économique des collectivités locales, dans tous les domaines qui touchent au développement des territoires. Leurs atouts sont notamment la culture d'entreprise, le partenariat public privé, l'enracinement dans les territoires

Cependant, la solution Sem est une solution parmi d'autres entre lesquelles les élus choisissent avec pragmatisme, après avoir comparé les avantages et les limites de chaque option. Ne confondons pas les modalités et les finalités. Pour une collectivité, une Sem est un moyen, la cohésion et le développement de son territoire, une fin. L'utilité d'une Sem se mesure toujours par rapport à cet objectif.

Si les Sem ont le vent en poupe aujourd'hui, c'est parce qu'elles mettent dans les mains des élus quatre atouts qu'ils trouvent rarement réunis dans leurs propres services ou sur le marché : La maîtrise des décisions stratégiques, la transparence totale dans l'action, la vérité des coûts et des équilibres et la souplesse de réaction.

C'est pourquoi les collectivités locales ont, aujourd'hui comme hier, besoin des Sem pour réussir la décentralisation qui est d'abord, un pari sur l'efficacité publique.

Rendre un territoire attractif, c'est proposer aux entreprises : une offre globale de services intégrant notamment un accès aux réseaux haut débit, un environnement économique et fiscal favorable, l'émergence de pôles d'excellence accompagnée d'un tissu local réactif, la disponibilité du foncier et de l'immobilier à des prix compétitifs, des facilités administratives pour l'implantation d'entreprises et le suivi de projets et proposer un cadre de vie favorable (écoles, loisirs ...). En matière de développement économique, la Sem est un des outils de la collectivités et constitue à ce titre un trait d'union fort entre les élus devant gérer le développement de leurs territoires et les entreprises ayant des préoccupations d'implantation, de redéploiement et de développement.

Il y a fort longtemps que les Sem contribuent par leur actions à développer l'économie de leurs territoires : aménagement de Zones artisanales ou industrielles, technopoles, réalisation d'immobilier d'entreprises, mise en place de services aux entreprises, gestions de pépinières...

Dans de nombreux départements, la Sem d'aménagement est le principal pourvoyeur de terrain à vocation d'activité. Les parcs technologiques, les hôtels d'activités, les pépinières

d'entreprises sont souvent des réalisations confiées à des Sem.

La Zirst (Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques et Techniques de Meylan) dans l'agglomération de Grenoble, la technopole de Sophia Antipolis, le pôle tertiaire d'Euralille, la cité de l'image Magélis à Angoulême sont quelques témoignages du savoir faire et de la capacité d'innovation des Sem.

En effet, la loi du 2 janvier 2002 portant réforme du statut des sociétés d'économie mixte permet aux collectivités locales d'accorder aux sociétés d'économie mixte des subventions ou des avances destinées à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises.

Les Sem deviennent donc désormais des outils privilégiés des collectivités locales en matière de développement économique au même titre que les agences de développement qui ont généralement le statut associatif.

Par ailleurs, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié assez substantiellement la répartition des compétences de développement économique entre les différentes collectivités. De nouvelles compétences vont être progressivement transférées par l'Etat en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires.

Ces nouvelles compétences ont un impact déterminant en matière de développement économique.

Les activités des Sem, mais aussi leur capital et leur partenariat doivent évidemment s'adapter à ces nouvelles données.

La réforme du statut des Sem et les lois de décentralisation ont déjà contribué à accroître le rôle des Sem en matière de développement économique. En 2004 et 2005, de nombreuses Sem se sont créés dans le domaine du développement économique, soit pour remplir des fonctions d'agence de développement, soit pour développer des projets spécifiques.

Parmi les nouvelles venues, nous pouvons remarquer la Sem Brive énergie, chargée du développement économique de l'agglomération de Brive, l'Agence Lotoise de développement qui va se transformer en Sem, la Sem Route des Lasers en Gironde chargée de favoriser la création de sociétés autour du projet de Laser Mégajoule, la Sem MINATEC à Grenoble chargée de favoriser la création d'entreprises dans le domaine des nanotechnologies et la Sem Nicephore Cité à Chalon-sur-Saône chargée du développement d'un pôle spécialisée dans les technologies numériques.

Les quatre atouts des SEM : maîtrise des décisions stratégiques, transparence totale dans l'action, vérité des coûts, souplesse de réaction

Mais plus globalement, parler du développement économique de son territoire, c'est parler de son attractivité et donc du projet territorial et de toutes ses déclinaisons qu'elles soient en terme touristiques, d'accessibilité, d'accès au haut-débit..

Les petites villes l'ont bien compris. En effet, parmi les dernières Sem créées, on peut noter la création de Sem d'aménagement telles que la Semba 35 à Bruz, la Seml du Plateau d'Hauteville-Lompnes, la Sem de la Baie de Saint-Jean à Wimille. De même, dans le secteur des services, la ville de Givet a créée la Saeml pour la gestion du port fluvial de Givet, la Cité de l'Eau de Publier est gérée par une Sem ; à Andrezieux-Bouthéon, on a vu la création de la Sem Loire Télé. Et ce ne sont que les dernières créations de Sem.

Mais c'est aussi sur des problématiques plus larges que les Sem peuvent intervenir, en effet, la Sem peut être un lieu de concertation pour tous. Prenons pour exemple les pôles de compétitivité, les débats actuels concernent l'étendue des territoires, mais aussi la participation des collectivités au pro-

cessus. L'outil Sem, instrument du pôle de compétitivité, pourrait être une des solutions pour assurer la participation des collectivités et de l'ensemble des partenaires privés et publics à cette réalisation.

Gageons que les élus locaux continuerons à faire le choix des outils les plus efficaces et les plus sûrs pour la gestion de leurs projets : recherche de l'intérêt général, souci de la cohésion sociale, esprit de probité, vision à long terme, mais aussi priorité au client, recherche de la meilleure performance, créateur de valeur pour les actionnaires, la Sem remplit toutes ces fonctions et garantit par ailleurs aux collectivités locales la prise en compte effective de l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise et le contrôle direct. La Sem prend en compte les exigences du développement durable, en favorisant les embauches de proximité et la formation locale et en y réinvestissant la plupart de leurs bénéfices. La Sem est donc le principal artisan de la cohésion et de la compétitivité des territoires. C'est une entreprise de proximité au service des citoyens, des entreprises, et du cadre de vie.

Travailler en réseau dans un secteur de pointe



Jean-Louis Canal
Maire de Rousset

Le Comité Interministériel d'aménagement du territoire du 12 juillet 2005 a retenu 8 pôles de compétitivité pour la région PACA. Le seul à vocation "mondiale", issu de la filière microélectronique de Rousset, est porté par les sociétés ST Microélectronique et ATMEL ainsi que par le CREMSI (partenaire économique de la municipalité). Ce pôle intitulé "Solutions Communicantes Sécurisées" permettra au travers de ce projet de combiner sur le site industriel de Rousset, les savoirs des industriels locaux, des centres de formation et des unités de recherche publiques ou privées.

Les Solutions Communicantes Sécurisées bénéficieront également des compétences de Sophia Antipolis pour ce qui concerne les télécommunications sachant que ces "solutions" ont pour objectif de faciliter le transfert de données dans la vie quotidienne. Ainsi, de nouvelles étiquettes de traçabilité verront le jour et permettront de suivre pratiquement en temps réel le cheminement des différentes nourritures ou produits de la vie journalière.

Dans un premier temps, 40 chercheurs universitaires, industriels et ingénieurs vont travailler sur ce projet. Après que le pôle se sera doté de locaux et matériels financés par les partenaires publics tels que le Conseil Général, le Conseil Régional, la Communauté du Pays d'Aix, l'Etat et l'Europe, les effectifs vont rapidement croître afin de répondre aux demandes considérables en attente.

Au travers de ce dossier innovant, le site de Rousset se voit attribuer une visibilité internationale et mondiale, synonyme de création de richesses nouvelles et de nombreux emplois.

L'exemple de l'ADUC : un outil d'ingénierie au service du développement d'une ville et d'un territoire



Yves Dauge,
Sénateur-maire de Chinon

Les équipes de développement local, qui agissent sous l'impulsion et le contrôle du maire ou du président de la communauté de communes, peuvent prendre des formes divers, plus ou moins abouties. A travers l'exemple de Chinon, c'est la question du travail en équipe et du management qui est abordée. Une nouvelle dimension de la mission de l' élu.

Agir pour le développement d'un territoire requiert d'en avoir une connaissance qui dépasse largement les seules aspects techniques ou matériels : les attentes des populations, les problématiques locales issues de l'évolution historique et les spécificités culturelles régionales demandent une imprégnation totale. Il en résulte une vision de l'espace et des hommes qui est à la base de chaque projet, et de la volonté politique qui permet de les mener à bien. Autrement dit, s'il revient au maire de donner l'impulsion pour le développement de sa ville et du territoire qui l'environne, il lui revient également de fédérer les énergies nécessaires à leur accomplissement, et il lui revient enfin d'animer les équipes qui lui fournissent la matière technique. Le maire doit accompagner chaque projet en orientant le travail des ingénieurs, en leur demandant ce qu'il est possible de faire, et en leur indiquant la manière dont il convient d'investir l'espace. Se mettent alors en place des relations de travail, une manière d'agir en équipe au service de son territoire, qui dépasse largement tout ce qu'il est possible de faire dans le cadre d'une simple commande à un bureau d'étude. Le maire veut valoriser son patrimoine culturel ou naturel, il veut défendre les services publics de sa commune, il veut faire reconnaître la chaleur et les atouts de son territoire : c'est en restant en permanence au contact de ceux qui oeuvrent au développement du territoire qu'il transmet au mieux cette volonté et lui permet de se concrétiser. A cet égard, l'ADUC est exemplaire de ce qu'il est possible de faire.

L'origine de l'ADUC

L'Agence d'Urbanisme et de Développement du Chinonais (ADUC) a été créée au début des années 90. Le grand chantier de construction des centrales nucléaires d'AVOINE avait conduit la ville de Chinon et les communes environnantes à coopérer avec E.D.F. autour des questions de formation, tant pour les personnels qui travaillaient sur le site dans les différents métiers du chantier que pour ceux qui en sortaient et sortiraient pour préparer l'après chantier. A la demande des élus, un dispositif d'appui aux créations d'emplois locaux était mis en place. Au-delà des aides apportées pendant 5 ans par EDF à la création d'emplois, les communes créaient un fonds d'aides alimenté par les Taxes Professionnelles. La formation et l'insertion demeurent aujourd'hui une action forte avec la Mission Locale, une plateforme d'initiative locale, avec l'Alpha DIL, dotée d'un fonds alimenté par les communes et la Caisse des Dépôts et Consignations qui permet de soutenir chaque année 30 à 40 projets par des prêts sans intérêts, ni garantie. L'ADUC, dans ce contexte, était l'outil d'animation de ce plan d'accompagnement et de développement autour du grand chantier et de l'après-chantier. 15 ans après, la plupart des outils créés, sont toujours en place et l'ADUC s'est, elle-même, développée et transformée, fortement soutenue par la ville de Chinon.

Le rôle de l'ADUC

Aujourd'hui, l'ADUC a vocation à être l'outil au service de Chinon, des communes du bassin d'emploi pour assurer des missions de planification, de montage de dossiers opérationnels dans les domaines de l'habitat, de zones d'activités.

Conduire et accompagner un projet de développement économique

Elle reste constamment au contact des entreprises pour des projets d'implantations, d'extension. Elle travaille en liaison étroite avec les chambres consulaires, notamment la Chambre de Métiers, avec le Département et la Région :

- en animant ensemble la plate-forme d'initiatives locales
- à travers une action de promotion des savoir-faire locaux.

Un partenariat s'est enfin développé avec l'Agglomération Tourangelle et son Atelier d'Urbanisme de TOURS (A.T.U.).

En effet, l'avenir de CHINON et de son bassin est largement lié aux relations à développer avec l'Agglomération Tourangelle dans tous les domaines : transports, emploi, formation, santé. Tout territoire a besoin d'un instrument d'études, d'ingénierie de projets, d'outils de formation, d'observation et d'évaluation. Notre réseau national des petites et moyennes villes a besoin de tels outils. Les pays qui nous entourent ont aussi besoin de nous pour assurer les fonctions d'études de planification, de montage de projets. Les pays ne pourront se développer sans nous. Mais, ces outils doivent être construits en réseau, en connexion avec les agences existantes des agglomérations, soutenues fortement par les Régions, car l'aménagement du territoire dont elles ont la charge, ne se fera pas sans ce réseau d'intelligence, premier équipement à l'amont de tout développement durable.

Les missions de l'ADUC

Dans un territoire rural comme le nôtre et par souci d'optimisation, plusieurs missions ont été rassemblées au sein de l'Aduc :

1 - Le Développement Economique

La promotion économique

- la réalisation d'actions de prospection
- la création d'outils de prospection
- le conseil et la définition de plan d'actions

L'accompagnement de projets d'entreprises

- le conseil aux porteurs de projets
- le recensement permanent de l'offre foncière et immobilière
- l'appui à l'obtention de financement (notamment avec le soutien d'ALPHA DIL)
- le parrainage d'entreprises (ALPHA DIL)

Le transfert de compétences aux entreprises

- l'animation d'une plate-forme technologique
- le conseil aux entreprises sur la maintenance par des enseignants chercheurs
- le conseil aux porteurs de projets

2 - Le Développement Urbain

L'aménagement urbain

- la réalisation de dossiers de planification urbaine : PLU (Plan Local d'Urbanisme), carte communale....
- l'élaboration et animation de projets urbains et de schémas de cohérence territoriale (SCOT)
- l'assistance à des projets opérationnels : ZAC, lotissement...
- l'animation d'observatoire du logement

La politique de l'habitat

- l'élaboration et animation du programme de politique local de l'habitat (PLH)
- le soutien à l'émergence et à la conduite d'opérations de logements sociaux
- l'animation d'observatoire du logement

La valorisation du patrimoine

- le conseil en architecture pour les particuliers et les collectivités
- la mise en place d'opérations de sensibilisation
- l'assistance à la réalisation de zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP)

3 - Le Développement de Coopérations Internationales

Le montage et le suivi de projets de coopération décentralisée

- l'appui à la définition du programme
- la mise en place du cadre institutionnel et juridique
- la mobilisation des acteurs et du réseau de partenaires
- le suivi et animation des projets

L'expertise en urbanisme et développement local

- l'expertise réalisée en interne
- la mobilisation d'un réseau d'experts nationaux et internationaux

L'échange d'expériences et la formation

- l'accueil de délégations étrangères
- l'organisation d'universités d'été
- la mise en place de séminaires de formations (en France et à l'étranger)

Afin de réaliser ces missions l'Aduc mobilise une équipe de techniciens dont voici l'organigramme :

L'organisation de l'ADUC



Développement économique	Patrimoine /International	Urbanisme	Administratif
Responsable du pôle Economique	Responsable du pôle Urbanisme	Responsable du pôle Coopération	Responsable administratif et comptable
Chargé de mission	Chargé de mission	Architecte - Urbaniste	Assistante
		Architecte	Secrétaire
		Chargé de mission	

Conclusion : Le rôle singulier du maire dans le pilotage des stratégies de développement économique

Pour garantir le bon déroulement des projets pris en charge par une structure comme l'ADUC, et pour insuffler à la structure elle-même le dynamisme nécessaire au bon accomplissement de ses missions, une répartition des rôles bien comprise entre élus (au premier rang desquels le maire), et équipe opérationnelle, est nécessaire. Si l'ingénierie dont dispose l'agence est une ressource essentielle pour la décision politique, en ce qu'elle permet la compréhension fine et détaillée des problématiques techniques et en ce

qu'elle fournit le cadre de faisabilité pour l'action humaine, en retour la capacité du maire à imaginer et à porter les projets, à les faire valoir hors du territoire, à mobiliser les acteurs et les soutiens, mais aussi à orienter stratégiquement le travail de l'équipe opérationnelle, est déterminante. Aussi le rôle du maire dans le développement économique des territoires doit-il aussi être aussi conçu comme un rôle managérial. Il doit être capable de relayer les attentes de la population, les besoins des entrepreneurs et des professionnels, les problématiques géographiques et humaines, de les faire traduire en termes techniques pour en retour être en capacité de formuler, en coopération avec son équipe, les projets porteurs de solutions.

L'appel à projets " Soutien à la dynamique de structuration des territoires par les villes petites et moyennes "

– les enjeux du développement économique et de l'ingénierie dans les petites villes –



Bertrand Mary,
Chef de projet Développement économique



Charlotte Charbonniaud,
Chef de projet Développement économique

Les nombreux enseignements de l'appel à projet portant sur l'ingénierie des petites villes aident à déterminer les actions prioritaires à mener pour renforcer leur rôle structurant pour leur territoire : à commencer par le développement de leur capacité en ingénierie, de manière à leur permettre de réaliser dans de bonnes conditions leurs nombreux projets.

L'appel à projets " villes petites et moyennes " lancé par la DATAR et la Caisse des Dépôts et Consignations en janvier 2005, s'appuie sur le constat que l'avenir des territoires ruraux est très dépendant du dynamisme des villes centre et que le maintien de leur attractivité conditionne le développement du territoire qu'elles polarisent.

Or, une analyse récente menée par la DATAR , a révélé que les petites villes des territoires ruraux les plus fragiles ont tendance à connaître une évolution démographique et socio-économique moins favorable que leur environnement. Le constat est là : les pôles ruraux perdent de leur dynamisme, compromettant de ce fait le développement des territoires environnants. Pourtant, les projets existent ; mais ils se heurtent souvent à un déficit d'ingénierie dans les petites villes en milieu rural qui tend à freiner la mise en œuvre de stratégies de développement.

L'appel à projets : une démarche partenariale avec les associations d'élus

C'est dans ce contexte que la DATAR et la Caisse des Dépôts ont choisi d'intervenir en apportant aux collectivités un soutien en ingénierie pour assurer la mise en œuvre de leurs projets par le lancement d'un appel à projets. Ce dernier s'adressait aux unités urbaines de 4 000 à 35 000 habitants, disposant d'un projet porté par une structure intercommunale, s'articulant avec les territoires de projets environnants

et répondant aux enjeux du développement local (laissant ainsi une liberté dans les thèmes abordés).

Afin de tenir compte des problématiques des petites villes et de s'appuyer sur une bonne connaissance du terrain, la DATAR et la CDC ont souhaité associer l'APVF, ainsi que d'autres associations d'élus, au pilotage de l'appel à projets et au jury. Ce dernier s'est réuni le 28 juin 2005. Avec l'appui d'ETD, chargé du secrétariat technique, experts et représentants des associations d'élus ont examiné 62 dossiers répartis sur 19 régions et un DOM.

L'appel à projets a trouvé un écho particulièrement favorable auprès des petites villes, confirmant ainsi l'existence d'une attente locale. 90% des dossiers sont soutenus par des villes de moins de 20 000 habitants et 1/3 des dossiers sont présentés par de très petites villes (moins de 5 000 habitants). La forte participation des petites villes semble indiquer qu'elles constituent un public cible particulièrement concerné par les problèmes liés au déficit d'ingénierie. 35 projets ont été retenus, dans 17 régions, et ils sont portés pour les fl par des petites villes.

Au cœur des préoccupations des porteurs de projets, on trouve la question du développement économique, mais l'analyse des dossiers montre de fortes différences d'approche dans les stratégies mises en œuvre en fonction des contextes locaux.

Les enjeux de l'attractivité territoriale pour les petites villes

L'appel à projets permet de préciser les caractéristiques des situations locales auxquelles sont confrontées les petites villes pour définir des projets de développement économique. Les dossiers déposés indiquent en particulier l'importance croissante des enjeux de l'attractivité territoriale - surtout pour des villes situées dans des zones de développement prioritaire.

Ces territoires sont en effet confrontés, au même titre que les agglomérations, au phénomène de la mobilité croissante des activités comme des populations - sans parler des touristes. Mobilité qui se double d'une évolution des critères qui interviennent dans les choix d'une localisation pour les entreprises ou d'une résidence pour les ménages. Pour les acteurs économiques, la présence de zones d'activités ou d'infrastructures performantes ne sont plus suffisantes : la qualité de la formation de la main d'œuvre, l'offre de services aux entreprises, et plus largement l'accès à des " ressources immatérielles " (par le haut débit notamment) dans une économie de la connaissance sont souvent devenus aussi cruciaux. Pour les résidents, les comportements observés mettent en évidence des attentes où l'offre de services aux particuliers et d'équipements collectifs, la qualité du cadre de vie ou encore la recherche d'aménités tant rurales qu'urbaines occupent une place grandissante.

Les réponses à l'appel à projets permettent, à partir de la présentation du contexte où s'inscrivent les projets, de définir trois grands types de " profils " d'attractivité des petites villes :

a) Les petites villes bénéficiant d'une situation péri-urbaine favorable

Ces petites villes doivent l'essentiel de leur attractivité à une situation géographique de proximité d'un (parfois plusieurs) pôle urbain plus important en taille. Leur attractivité est cependant avant tout résidentielle, reposant sur le dynamisme notamment économique du pôle proche (zones pourvoyeuses d'emplois), une desserte performante (route, transports collectifs etc.), souvent un patrimoine architectural ou naturel d'intérêt etc. Cette attractivité se traduit par une croissance démographique, une augmentation des migrations pendulaires et une forte pression foncière, car l'attrait du prix des terrains à bâtir est presque toujours un facteur clé.

Ce type de contexte s'accompagne d'effets très inégaux sur l'attractivité économique. Certaines villes valorisent cette proximité comme un atout pour attirer ou du moins fixer les entreprises ; d'autres au contraire connaissent une croissance démographique déconnectée de toute réalité économique locale, celle-ci pouvant même prendre la forme d'un déclin.

b) Petites villes, pôles de centralité pour un espace rural mais soumises à la concurrence d'autres villes

Il s'agit de petites villes qui polarisent un espace rural sur lequel elles exercent leur attractivité, par le biais de leurs emplois, et d'un haut niveau d'équipements, de commerces et de services. Cette attractivité se traduit par une forte concentration de la population du bassin de vie (pays ou communautés de communes) au sein de la ville. Elle s'explique surtout par le fait que ces villes sont situées en dehors de l'aire d'influence des principaux pôles proches et concurrents - pour des raisons géographiques (distance, accessibilité, relief, enclavement etc.). Cependant, cette attractivité longtemporelle " acquise " pour ces territoires est actuellement remise en cause par l'étalement des aires d'influence des autres pôles urbains. Outre le départ d'actifs et le vieillissement de la population qui en résulte, c'est dans le champ économique que se font ressentir les effets les plus inquiétants : baisse d'activités, perte d'emplois, évasion commerciale etc.

c) Petites villes en mutation économique, suite au déclin de leurs activités industrielles

Il s'agit de villes qui se sont développées et structurées dans le passé autour d'une mono-activité industrielle, créant ainsi un phénomène de forte dépendance en termes d'emplois et de services.

La fermeture d'établissements, les pertes d'emplois sont venues remettre en cause les équilibres essentiels du territoire. Cette crise de l'attractivité tant économique que résidentielle est souvent aggravée par les difficultés du commerce et des services comme par la dégradation des conditions de vie qui en résultent - sans parler de la diminution des ressources fiscales. Selon les cas, l'économie de ces villes est en cours de recomposition, grâce à un processus de modernisation ou de reconversion, ou demeure exsangue - dans l'attente d'une relance qui tarde parfois à se concrétiser.

Les stratégies de développement des petites villes : attractivité économique ou attractivité résidentielle ?

Malgré la grande hétérogénéité de ces situations, les stratégies des petites villes telles qu'elles transparaissent dans les dossiers (toutes étant loin d'être formalisées ou abouties) montrent que les questions d'attractivité, de développement et de dynamisme économique sont des préoccupations largement partagées. Les réponses apportées aux enjeux identifiés dans les diagnostics mettent en évidence la domination de deux grandes orientations stratégiques distinctes.

Recherche d'un positionnement économique du territoire

Plus de la moitié des dossiers retenus présentés par des petites villes traitent de problématiques telles que l'accueil et les services aux entreprises, la relance ou le maintien du (ou des) secteur(s) d'activités implantés sur le territoire etc. Ces actions sont présentes dans les projets provenant aussi bien de villes dont le tissu économique est en reconversion que celles dont le développement est déjà plus assuré.

Les approches sont diverses, et se déclinent le plus souvent en actions " classiques " : augmentation des surfaces d'accueil pour les entreprises, créations de zones d'activités plus ou moins spécialisées, pépinières, centres de ressources et d'initiatives etc.

Au plan stratégique, si certains territoires continuent à privilégier la diversification économique dans leur politique d'accueil ou d'aménagement de zones, les projets indiquent que le choix de la spécialisation du territoire est de plus en plus adoptée par les petites villes. Ce choix s'exprime selon les cas par la volonté de soutenir une filière existante ou de structurer une filière émergente - en s'appuyant sur des compétences locales.

Ce type d'orientation est surtout mise en avant par les villes qui disposent de savoirs-faire spécifiques, hérités du passé et encore pratiqués, qu'elles cherchent à mettre en valeur. Les domaines concernés sont aussi bien l'élevage, les produits de terroir, les objets de patrimoine, les productions industrielles ou artisanales spécialisées et parfois uniques. Il s'agit donc de jouer la carte des " niches compétitives " qui peuvent devenir des avantages concurrentiels sur le marché régional, national, voire international.

Parmi les exemples relevant de cette approche dans les dossiers de l'appel à projets, on trouve des productions traditionnelles ancrées sur le territoire comme la viande de qualité de Parthenay ou la cristallerie à Bar-sur-Aube. Mais on trouve aussi des filières industrielles structurées par des réseaux d'entreprises et constitutifs de pôles de compétitivité récemment labellisés, comme l'illustre le SPL (Système productif local) " Saveurs et senteurs " de Forcalquier.

Les politiques visant à attirer et accueillir de nouveaux habitants : l'enjeu de l'économie résidentielle

L'autre grande orientation qui domine dans les projets des petites villes est celle d'un renforcement ou d'une reconquête de leur attractivité résidentielle. Cette option, plus fréquente que celle d'une stratégie d'attractivité économique, est retenue notamment par les petites villes périurbaines des agglomérations. L'objectif recherché est de conforter la vocation résidentielle par une politique appropriée en matière d'augmentation de l'offre de logements, de services (par exemple la gestion des déplacements) et de valorisation du cadre de vie.

Cette option stratégique est le fait de villes conscientes de détenir deux atouts décisifs dans le contexte de la concu-

rence de fait entre territoires : le prix de l'immobilier et la qualité de vie. La péri-urbanisation devient pour ces villes un véritable moteur du développement - à la condition (pas toujours remplie) d'anticiper sur les risques de rupture des équilibres sociaux et environnementaux qui lui sont imputables. C'est pourquoi la limitation des objectifs quantitatifs par la maîtrise des évolutions socio-démographiques et de l'étalement urbain est souvent au cœur de ces stratégies.

Les autres villes qui s'engagent dans cette voie sont principalement les pôles urbains secondaires situés en zone rurale peu dense. Celles-ci cherchent à renforcer leur fonction de centralité, en s'engageant dans des politiques parfois ambitieuses d'attractivité résidentielle globale qui englobent aussi bien le logement, les services, commerces, espaces publics etc.

L'une des principales limites de ces stratégies résidentielles est cependant leur faible prise en compte de la dimension proprement économique de ce mode de développement territorial. Car, pour nombre de petites villes, les activités industrielles ou productives ne peuvent plus être les sources de richesse et les gisements d'emploi qu'elles ont longtemps représentés. Aussi, peut-il paraître pertinent pour certains territoires de s'engager dans un autre modèle de développement reposant en partie (voire parfois en totalité) sur l'économie résidentielle et touristique.

Les projets n'évoquent qu'implicitement cette dimension, et fournissent peu d'indications précises sur les implications d'une politique d'attractivité résidentielles pour l'activité économique locale. Le nombre de logements à construire, les équipements publics programmés, les nouveaux commerces etc. sont les seuls éléments indicatifs sur les emplois créés (ou maintenus), les entreprises ou sous-traitants locaux mobilisés etc.

Conclusion : vers une ingénierie adaptée aux besoins des petites villes

Si les stratégies de développement varient fortement, les besoins en ingénierie exprimés sont étonnamment homogènes. On constate que les petites villes sont confrontées aux mêmes obstacles dans la mise en œuvre de leurs projets et ce indépendamment des opérations et des problématiques locales. Trois catégories de demandes ont pu être identifiées, témoignant d'une prise en compte de la complexité du pilotage opérationnel par les porteurs de projets qui mènent des opérations s'intégrant de plus en plus dans des stratégies globales de développement.

Un accompagnement opérationnel

Les petites villes se lancent dans le montage et la réalisation d'opérations de plus en plus complexes sur leur territoire. Cependant, leurs ambitions sont souvent freinées par un manque de moyens : les effectifs des équipes techniques sont réduits et les élus sont plus généralistes que spécialistes. C'est pourquoi un grand nombre de dossiers portent sur

Conduire et accompagner un projet de développement économique

la demande d'un accompagnement et d'un suivi technique de la mise en œuvre du projet : gestion du calendrier, des moyens financiers, suivi administratif et juridique, prise en compte des autres démarches menées sur le territoire, coordination des différentes phases de mise en œuvre ; ou bien encore sur la prise en charge d'étape spécifique telle que la commercialisation de ZAC.

Acquisition de connaissances spécifiques par la formation des élus et des équipes techniques

La mise en œuvre de projets nécessite des connaissances parfois pointues dans certains domaines. Les demandes peuvent porter sur des aspects méthodologiques (conduite technique de projets, gestion croisée, accueil des investisseurs étrangers) ou thématiques (la prise en compte de l'emploi dans le projet, le commerce, la dimension touristique d'un projet...). La forte demande de formations, pour les équipes techniques, mais aussi les élus, témoigne d'un réel souci des petites villes d'acquérir une culture du projet et

des moyens d'action afin de se doter d'une ingénierie locale.

Accompagnement pour la mobilisation et l'animation des acteurs et des partenaires

Les porteurs de projets sont confrontés à la difficulté de mobiliser les différents acteurs d'un projet (partenaires publics, privés, collectivités, investisseurs étrangers, population) et de les intégrer au pilotage. C'est pourquoi, ils peuvent également faire appel à un appui extérieur pour les aider à organiser une concertation avec les acteurs locaux, identifier les partenaires devant être associés au comité de pilotage, mettre en place ces partenariats...

L'appel à projets " Soutien à la dynamique de structuration des territoires par les villes petites et moyennes " a été l'occasion de constater que les petites villes sont conscientes du rôle moteur qu'elles peuvent avoir dans la dynamique d'entraînement local. Les idées, les initiatives et la volonté sont là. Il ne manque bien souvent qu'un déclencheur.

Faciliter la vie des entreprises



Gérard Gouzes

Maire de Marmande

Président de la Communauté de communes du Val de Garonne

La Communauté de Communes du Val de Garonne (CCVG) s'est engagée depuis plusieurs années déjà dans une politique de développement économique visant à répondre aux besoins de son tissu d'activités. La CCVG a décidé d'organiser son action autour de deux axes : l'amélioration de l'environnement économique des entreprises ; l'aide aux entreprises.

L'amélioration de l'environnement économique des entreprises : il s'agit ici pour la CCVG de créer un environnement favorable au développement de l'activité économique. Cette ambition se concrétise par différentes interventions. Tout d'abord, la CCVG a décidé de développer des zones communautaires d'accueil d'entreprises afin de répondre à la demande de terrains aménagés. L'ensemble des disponibilités foncières communautaires s'élève à environ 82 hectares. La CCVG s'est également engagée dans la réalisation au sein d'un "village d'entreprises" (hôtel + pépinière) d'une pépinière d'entreprises sur une de ses zones communautaires : il s'agit d'une structure d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement et d'appui aux créateurs d'entreprises. Cette structure offre un cadre immobilier adapté à leurs besoins (locaux de taille moyenne en bon état et à prix modéré) et diverses prestations à des coûts partagés. Cette pépinière aura une vocation artisanale et petite production mais la CCVG réfléchit aujourd'hui à la création de deux autres pépinières aux thématiques suivantes : "Ingénierie et composites" à proximité du lycée de Marmande ; "Services" sur la zone d'activité la plus étendue du territoire. L'objectif serait de créer un réseau permettant de mailler le territoire.

Tout d'abord accompagner et conseiller, ensuite soutenir grâce à des outils financiers

Parallèlement ont été développées des réflexions à l'échelle du Pays Val de Garonne - Gascogne, notamment le projet de mise en place d'une opération de restructuration de l'artisanat et du commerce à l'échelle du Pays. Ce projet vient en complément des Opérations Urbaines menées par les communes les plus importantes du territoire. Ainsi les petites communes et leurs problématiques ne sont pas oubliées. Enfin, la CCVG, en association avec le Pays Val de Garonne-Gascogne, a lancé la réalisation d'une étude sur les Technologies de l'Information et de la Communication dans notre territoire. Il s'agit de faire un diagnostic de notre situation vis-à-vis du haut débit et de la téléphonie mobile, de connaître nos besoins et les problèmes existant en terme de couverture. Dans un second temps cette étude nous proposera un plan d'actions pour parvenir à une situation satisfaisante notamment du point de vue des besoins des entreprises du territoire.

L'aide aux entreprises s'organise autour de deux types d'interventions : tout d'abord l'accompagnement et le conseil, ensuite le soutien grâce à des outils financiers. L'accueil des porteurs de projet avec la délivrance d'un certain nombre d'informations, est assuré par le Comité d'Expansion Val de Garonne. Cet organisme organise tout au long de l'an-

née un programme d'animations et de conférences-débat, les " petits-déjeuners du Comité " à destination des chefs d'entreprises, ainsi qu'un cycle de formations technologiques avec le club " Contact Entreprises ". Enfin la bourse immobilière, outil recensant l'ensemble des locaux d'activités (locaux commerciaux, industriels, entrepôts, terrains, bureaux etc.) disponibles, aide les chefs d'entreprises à résoudre leur problème d'implantation.

Parallèlement sont disponibles des outils financiers : tout d'abord la Plate-Forme d'Initiatives Locales, Val de Garonne Initiatives, qui octroie sous conditions des prêts d'honneurs sans intérêts à des créateurs ou repreneurs d'entreprises. Cet outil qui fédère les compétences d'experts-comptables, de chefs d'entreprises et de banquiers, accompagne également le porteur de projet dans les premières années de son développement. Ensuite l'Aide à la Rénovation du Commerce et de l'Artisanat : à destination des commerçants, artisans, détaillants, prestataires de services, cette aide permet de financer les travaux d'amélioration de l'appareil commercial du territoire.

Enfin la Communauté de Communes fait preuve d'innovation et en précurseur se saisit de questions préoccupant aujourd'hui les territoires. Ainsi a-t-elle engagé une réflexion sur la mise en place d'une future compétence agricole qui lui permettrait d'intervenir dans ce domaine. Plusieurs groupes de travail ont commencé à réfléchir sur certaines pistes d'actions : les filières agricoles ; la transmission/installation ; les pratiques respectueuses de l'environnement et la gestion de l'eau ; l'agrotourisme.

Conclusion : ***Evaluer les résultats, capitaliser l'expérience, transmettre les connaissances***



Pierre Méhaignerie,
Député-maire de Vitré
Président de la Commission des finances
de l'Assemblée nationale
Vice-Président de l'APVF

La majorité des petites villes bénéficient d'une véritable qualité de vie, d'un sentiment de plus grande sécurité, d'une participation des habitants à une vie communautaire plus active. Celles qui sont dans la périphérie des capitales régionales ou des chefs-lieux de département, ont souvent des taux de croissance démographique importants. Leur développement impose des besoins en équipements et donc de financement. Quant aux petites villes situées au sein d'un bassin industriel, leurs difficultés sont plus importantes, elles ont peu d'emplois tertiaires et leurs emplois industriels ou même agricoles, sont souvent fragiles.

I. Capitaliser les atouts et anticiper les difficultés, c'est réussir à dynamiser son territoire. Quels sont ces atouts et ces faiblesses et comment les corriger ?

Si les atouts des petites villes sont divers, elles peuvent toutefois intervenir sur cinq facteurs : leur image, la qualité des services publics, le cadre de vie, le potentiel économique lié à la population résidentielle et enfin le niveau de l'impôt.

1. Renforcer son identité

L'image des petites villes et leur identité doivent être renforcées et mises en valeur. Ce peut être par le patrimoine, les festivals, la nature... en fonction de chaque contexte géographique et politique.

La ville de Vitré et son agglomération ont choisi d'appuyer leur identité à la fois sur l'attractivité industrielle et le développement touristique. Idéalement situé aux portes de Bretagne, le bassin vitréen bénéficie d'un contexte économique favorable qui donne à la ville l'image d'une cité à taille humaine, dynamique et qui évolue dans un cadre architectural et naturel de qualité. D'où la volonté locale de développer également une économie touristique.

Pour cela, les élus s'appuient sur les atouts naturels du pays de Vitré, les plans d'eau et le bocage, tout en incitant les pratiques sportives et de loisirs telles que la randonnée, par le biais d'un programme d'aménagement et de valorisation des sentiers, le golf, ou encore le soutien à des équipes sportives de haut niveau que ce soit en football ou en basket.

Pour une réussite de cette perspective de renforcement de l'image, le maire doit être un manager pour son territoire : il est ambassadeur du projet. Il lui appartient de veiller à ce que celui-ci ait un écho hors du territoire, condition indispensable à une attractivité bénéfique. Autorité morale, il doit superviser le bon déroulement des opérations et maintenir dans les équipes impliquées le dynamisme qui doit animer tout le projet et se répercuter sur le territoire.

2. Veiller à la qualité des services publics

Si les services publics doivent être maintenus, nous devons imaginer la constitution de réseaux permettant d'adapter ces systèmes aux technologies nouvelles ou aux exigences de bien être du personnel mais en veillant à une maîtrise des coûts.

Les petites villes expriment une attente très forte en termes d'ingénierie dans le montage de projet en raison de la complexité croissante des projets de développement. Le récent appel à projets " petites villes en espace rural : soutien à la dynamique de structuration des territoires " porté par la DATAR et la Caisse des dépôts a clairement démontré le besoin exprimé par les petites villes dans ce domaine.

Cela montre que les petites villes doivent savoir rester constamment en relation avec les autres échelons de collectivités locales (agglomérations et métropoles, départements, régions) ainsi qu'avec l'Etat et l'Europe, pour pouvoir bénéficier des différents dispositifs existants et nouer des partenariats fructueux.

L'intercommunalité est un cadre privilégié d'échanges de compétences, de complémentarité et de réflexion sur les services publics.

La Communauté d'agglomération de Vitré, qui rassemble 37 communes, est aujourd'hui le cadre de réflexion de la restructuration de certains services publics assurés par l'Etat comme l'ANPE et l'ASSEDIC qui envisagent, pour optimiser leurs services, de s'appuyer sur des projets communautaires à forte valeur ajoutée comme la Maison de l'Emploi.

Néanmoins, si les élus des petites villes sont prêts à travailler sur une restructuration du service public pour une meilleure optimisation, ils veulent maintenir une proximité avec la population résidentielle.

Concernant la DDE, dont l'implantation géographique des subdivisions est revue selon une organisation par pays, Vitré a souhaité privilégier une localisation géographique centrale, hors du cœur de la ville. Il est en effet essentiel d'assurer un équilibre géographique dans l'offre de services.

3. Assurer une qualité de vie

La qualité de vie reste le facteur clé de l'attractivité des petites villes. Cela exige un effort en matière d'urbanisme et d'aménagement paysager. Cette double exigence s'est traduite sur Vitré par l'obtention du 1^{er} prix des entrées de ville en mars 2005 pour l'aménagement de parcs commerciaux implantés à l'une des entrées de Vitré.

Une autre expérience est intéressante à signaler ; elle concerne la réalisation d'un lotissement écologique inscrit dans une démarche Haute Qualité Environnementale (HQE) pour lequel nous avons le plaisir de constater qu'il fait l'objet, de la part des accédants à la propriété, de nombreuses demandes. Certains habitants abandonnent un premier projet de construction pour se positionner sur cette opération.

4. La population résidentielle : un potentiel économique

Beaucoup de petites villes, fragiles sur le plan industriel, peuvent attirer de nombreux résidents en particulier des retraités dont le nombre va croître rapidement. C'est pourquoi, le maintien de services, pouvant répondre aux besoins de ces populations, est facteur de développement économique local.

A l'échelle de la Communauté d'agglomération de Vitré, beaucoup d'initiatives ont été engagées dans ce sens. En effet, Vitré Communauté travaille à l'élaboration d'un Agenda 21 qui appréhende, d'une manière transversale, les problématiques économiques, sociales et environnementales. Cette démarche permet ainsi de mettre en place des services adaptés aux caractéristiques de la population locale tout en prenant en compte les besoins économiques et en veillant à la qualité de l'aménagement urbain et rural.

Dans cette perspective, et pour exemple, le pays de Vitré a créé un système de garde d'enfants à des horaires atypiques qui est aujourd'hui considéré comme un des facteurs économiques locaux.

5. Maîtriser le niveau de l'impôt

Le niveau de l'impôt doit être mieux maîtrisé dans la mesure où le niveau de revenu des habitants est souvent inférieur. Il faut donc veiller à préserver leur pouvoir d'achat. A cet égard le Gouvernement, comme le Parlement, doivent réexaminer le trop grand écart de dotation globale de fonctionnement entre les plus grandes agglomérations et les petites villes.

II. L'évaluation du projet : un processus dynamique

Tout au long de ces étapes, l'évaluation est une procédure indispensable : elle doit permettre de s'assurer du bon accomplissement du projet et de la réalisation des objectifs initiaux. Elle doit donc impliquer l'ensemble des équipes et peut devenir un véritable outil de management.

A l'échelle de l'agglomération, nous mettons en place des outils d'évaluation à la fois pour vérifier nos résultats, faire évoluer nos pratiques et orienter nos décisions politiques à partir des résultats observés.

La création d'un observatoire fiscal nous permet d'avoir une meilleure compréhension de la principale recette de la Communauté d'agglomération, la taxe professionnelle, et de mesurer les marges de manœuvres financières et fiscales de Vitré Communauté et des communes. Cet observatoire nous a permis de mesurer l'importance des cotisations payées au fonds de péréquation : deux millions d'euros. C'est la pénalisation de la vertu, notre taux de taxe professionnelle étant de 11,40 % alors que la moyenne nationale est de 17 %.

Une attente très forte en terme d'ingénierie dans le montage de projets

Toutes les entreprises de notre territoire doivent alors payer une cotisation additionnelle.

Par le biais de cet outil, les 37 communes de l'agglomération accèdent aussi aux données fiscales concernant les entreprises de leur territoire : la composition des bases brutes et leur évolution, les entreprises dominantes, la répartition des entreprises, du produit fiscal, des allocations compensatrices... Les équipes municipales acquièrent ainsi une meilleure connaissance des entreprises installées sur leur commune, peuvent évaluer leur situation financière et développer des rapports de proximité avec les entrepreneurs.

Enfin, la Communauté d'agglomération travaille à l'élaboration d'un Agenda 21 afin de faire évoluer ses habitudes de travail pour une approche plus transversale des dossiers prévoyant des outils d'évaluation de ses actions.

L'évaluation est ainsi au service d'une transmission des connaissances et d'une approche concertée de l'aménagement des territoires.

PORTAILS GOUVERNEMENTAUX

www.datar.gouv.fr

Le portail de la politique gouvernementale d'action territoriale contient de nombreux documents officiels et études relatifs à l'attractivité des territoires. Y figurent aussi de nombreuses informations relatives aux moyens d'interventions et dispositifs nationaux et européens en direction du développement économique des territoires.

www.competitivite.gouv.fr

Le portail gouvernemental sur les pôles de compétitivité contient les documents relatifs à la mise en place et à la gestion des pôles de compétitivité, ainsi que des informations sur la politique européenne de compétitivité.

www.territoires.gouv.fr

Le portail de l'Observatoire des territoires contient de nombreuses informations sur les indicateurs économiques, ainsi que sur les zonages mis en place dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire.

www.dgcl.interieur.gouv.fr

Le portail de la Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'Intérieur) contient de nombreuses informations juridiques et financières, comme les circulaires concernant les collectivités territoriales et les instructions budgétaires.

www.colloc.minefi.gouv.fr

Le portail du Ministère de l'Economie et des Finances dédié aux collectivités locales contient une base de donnée importante, tant juridique qu'économique, sur tous les domaines de la gestion locale.

PORTAILS ASSOCIATIFS

www.projetdeterritoire.com

Le site d'ETD (Entreprises, Territoires et Développement) est dédié aux projets de territoires, dans tous les domaines d'intervention possible (développement économique, services à la personne, aménagement du territoire...) Il contient de nombreux documents méthodologiques et relatifs à la connaissance des territoires.

www.unadel.asso.fr

L'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) réunit et fédère les professionnels du développement local. Son site porte un regard critique et constructif sur l'actualité de l'intervention publique dans les territoires.

www.pays.asso.fr

Le site de l'Association pour la Fondation des Pays contient un annuaire des pays constitués, ainsi que l'actualité des pays.

www.fedsem.fr

Le site de la Fédération des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) présentent, en plus des SEM françaises, des informations juridiques et pratiques sur les différentes SEM, selon leurs secteurs d'activité.

www.arf.asso.fr

Le site de l'Association des Régions de France présente les prises de position des "chefs de file" du développement économique territorial.

www.afccre.org

L'Association française du Comité des Communes et Régions d'Europe, section française du CCRE, mène une activité de représentation, de défense et d'information des collectivités locales françaises sur les politiques européennes les concernant directement et indirectement.

www.idecentralisation.asso.fr

Editeur de la revue " Pouvoirs locaux ", l'Institut de la Décentralisation mène de nombreuses études sur les politiques locales et leurs conditions d'exercice.

www.developpementetemploi.com

Développement et emploi mène une réflexion sur les approches partenariales du développement local, en y associant tous les acteurs (entrepreneurs, pouvoirs publics, syndicats...)

www.cner-france.com

Le site du Conseil national des économies régionales, qui fédère les agences de développement et les comités d'expansion économique locaux, départementaux et régionaux, mène une action de prospection et de propositions dans le domaine du développement économique local.

PORTAILS INSTITUTIONNELS

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_fr.htm

Le site de l'Union européenne dédié à sa politique régionale contient toute l'information sur les fonds structurels, l'actualité budgétaire et réglementaire, les perspectives d'évolution.

www.carrefourlocal.org

Le portail du Sénat dédié aux collectivités locales permet de s'informer sur l'actualité parlementaire (dossiers législatifs, débats parlementaires, rapports d'information...) ainsi que sur l'actualité générale du monde local.

www.caissedesdepots.fr

Le site de la Caisse des Dépôts et Consignations, partenaire financier des collectivités locales, contient de nombreuses informations sur les soutiens financiers dont elles peuvent disposer pour leurs projets de développement. A noter également, l'adresse de son portail payant : **<http://www.localtis.fr>**

L'APVF et la Caisse des Dépôts et Consignations remercient l'ensemble des auteurs qui ont contribué à ce recueil pour leur précieuse contribution

Editeur : Association des Petites Villes de France
Coordination :
Emmanuel Borde, Domitien Détrie, Gaël Le Scolan,
Chargés de mission à l'APVF
Françoise Morsel, Caisse des Dépôts et Consignations
Maquette et mise en page :
Nathalie Picard, Assistante de direction
Impression : Le Bon Caractère
Novembre 2005