

POLITIQUE DE PAYS

Michel Kotas



POLITIQUE DE PAYS

RAPPORT DE MISSION

RÉCENTES PUBLICATIONS DE LA DATAR À LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

Livre blanc du bassin parisien, 1992, 135 pages, cartes.

DAMETTE (Félix), SCHEIBLING (Jacques), *Le bassin parisien, système productif et organisation urbaine*, 1992, 104 pages, cartes et graphiques.

LATARJET (Bernard), *L'Aménagement culturel du territoire*, 1992, 127 pages.

WACHTER (Serge), *Redéveloppement des zones en déclin industriel*, 1992, 202 pages.

L'Aménagement du littoral, 1993, 112 pages.

L'Amélioration des services en milieu rural, 1993, 38 pages.

MONTRICHER (Nicole de), THOENIG (Jean-Claude), *La Délocalisation des emplois publics*, 1993, 65 pages.

Débat national pour l'aménagement du territoire : document introductif, 1993, 124 pages, cartes.

POMMIER (Paulette), *Formation des hommes et développement des territoires*, 1993, 105 pages.

OBSERVATOIRE INTERRÉGIONAL DU POLITIQUE, *Les Français et leur région, le fait régional et l'opinion publique*, 1994, 48 pages.

Dossier prospective et territoires, 1994, 160 pages, cartes.

MARCOU (Gérard), KISTENMACHER (Hans), CLEV (Hans-Günther), *L'Aménagement du territoire en France et en Allemagne*, 1994, 290 pages, cartes et graphiques.

DAMETTE (Félix), *La France en villes*, 1994, 271 pages, cartes et graphiques.

LACAVE (Michel), *Parcs scientifiques et technopoles dans le monde – Guide méthodologique*, 1995, 75 pages.

DE GAUDEMAR (Jean-Paul), *Environnement et aménagement du territoire*, 1996, 202 pages.

Groupe ACTUEL, *Emploi et territoire*, 1996, 52 pages.

Le schéma de développement de l'espace communautaire, 1996, bilingue anglais-français, 40 pages, cartes.

LE BRAS (Hervé), *Le Peuplement de l'Europe*, 1996, 204 pages, cartes.

Schéma national d'aménagement et de développement du territoire : propositions des commissions thématiques, 1996, 230 pages.

Le pays, nouveau territoire du développement local, Actes du séminaire du 3 juillet 1996, 1996, 68 pages.

La Documentation française, Paris. 29-31, quai Voltaire. 75340 Paris Cedex 07

POLITIQUE DE PAYS

RAPPORT DE MISSION

Michel Kotas

Ce document présente les propositions d'évolution de la politique des pays effectuées par Michel Kotas au terme de la mission qui lui a été confiée. Il a été rédigé avec la participation de Armelle Laperrière, Valérie Liquet et Nicolas Portier.

L'ensemble du travail de bilan de la politique de pays sur lequel repose ces propositions est consultable sur le serveur Internet de la Datar :
<http://www.gouv.fr>

« Nous sommes tous les artisans de l'avenir de la France. Du petit entrepreneur qui se lance, à la grande entreprise qui renforce ses positions à l'exportation. Des collectivités locales qui font tout pour faciliter l'implantation de nouvelles activités, aux associations qui, patiemment, effectuent un indispensable travail de formation et de réinsertion au profit des plus fragiles d'entre nous... »

... Je m'attache à soutenir les initiatives locales, les projets novateurs, aussi bien économiques que sociaux ou culturels. Et j'attends que toutes les forces se mobilisent en faveur de ces projets : des préfets aux banquiers, des associations en faveur du développement local aux sociétés de capital-risque. Il s'agit d'inventer un véritable partenariat de croissance locale. »

Jacques Chirac,
Président de la République française,
La Voix du Nord, le 29 septembre 1996

SOMMAIRE

■ AVANT-PROPOS	9
■ INTRODUCTION	11
■ SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	13
■ DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, EMPLOI, SERVICES : VERS L'ORGANISATION DES TERRITOIRES	65
■ CONCLUSION	115
■ ANNEXES	117
■ TABLE DES MATIÈRES	139

VERS UNE NOUVELLE SOCIÉTÉ SOLIDAIRE

C'est en fixant un objectif à vingt ans, mobilisateur de toutes les forces vives de la Nation, qu'une action de reconquête de nos territoires a été engagée, éminemment conforme à la LOADT du 4 février 1995. C'était en effet le vœu du législateur de voir la France se couvrir à l'horizon 2015 d'une trame de territoires nouveaux, adaptés aux réalités économiques et sociales contemporaines et garants des solidarités plus que nécessaires entre espaces ruraux et urbains : les pays. Pour autant, dans sa grande sagesse, le Parlement a voulu éviter tout acte brutal en laissant émerger spontanément ces esquisses de nos territoires de demain. Persuadé à juste titre qu'il n'y avait pas lieu de réformer par simple décret une administration territoriale si chargée d'histoire et de liens civiques, il a préféré se contenter de tracer l'épure de ces territoires de l'avenir en les laissant par ailleurs choisir librement leur forme d'organisation.

Il y a quelques mois, le gouvernement lançait une opération expérimentale de cette forme nouvelle de coopération territoriale qui marquera de façon fort probable la France du siècle prochain, et donnait une impulsion politique forte à ce grand mouvement collectif d'organisation de nos territoires.

De fait, une grande diversité de modes de coopération, de structures porteuses, de formules d'association des partenaires publics ou socioprofessionnels, de projets et d'objectifs ont depuis vu le jour. D'autres, plus anciens, ont trouvé à travers les dispositifs de la loi d'orientation la consécration juridique qui leur permettra demain d'être plus ambitieux. Alors que l'opération expérimentale s'achève, de nombreux enseignements pourront être retirés de cette première année de mise en œuvre « officielle ». Un grand nombre d'expériences, d'idées, de projets a déjà pu émerger lors de la journée du 3 juillet 1996 dont ont pu témoigner les représentants des différents pays-tests. Manifestement, un bouillonnement considérable met aujourd'hui en mouvement nos bassins de vie. Que ce soit la dynamique

intercommunale lancée par la loi du 6 février 1992 ou les réflexions sur l'aménagement du territoire suscitées par la loi de 1995, il n'échappe plus à personne que quelque chose se passe au cœur de l'espace local. Les contraintes budgétaires de l'État, les formes nouvelles du développement économique, les enjeux environnementaux, les exigences croissantes en matière de service de nos concitoyens ont fait comprendre à chacun la nécessité de s'associer, de se fédérer, tout en préservant l'échelon communal auquel nous sommes tous attachés en nous montrant capables de le dépasser quand besoin est. C'est à ce projet de rassemblement des acteurs, de mutualisation des moyens et de fédération des énergies que veut répondre le pays, espace de taille critique pour le développement économique et une organisation de services de bon niveau.

Depuis, les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) se sont réunies dans les départements pour constater l'existence de ces territoires pertinents. De proche en proche, la France en viendra ainsi à se couvrir de nouveaux périmètres de référence, souvent porteurs d'une identité propre et de facteurs de cohésion bien utiles en ces temps de fragilités sociales. Il sera alors possible pour les départements, les régions, l'État de passer contrat dans le cadre d'un programme pluri-annuel, une fois définies en commun des priorités claires et des orientations fortes qui feront l'objet, à partir de l'an prochain, de véritables chartes d'aménagement et de développement.

INTRODUCTION

Au terme d'une présentation synthétique de la mise en œuvre de la politique de pays, qui conserve à bien des égards un aspect expérimental, et des rapports préfectoraux la concernant, un certain nombre d'enseignements sont en mesure d'être retirés au sujet tant du bienfondé de cette politique que des modalités de son application.

Il apparaît en préalable de porter attention à la dimension fédérative du pays et au mode de fonctionnement alternatif dont il se veut porteur. C'est donc dans ce sens qu'il est opportun de formuler des propositions. Des propositions qui auraient été nécessairement plus modestes s'il n'avait été question que de vouloir substituer le pays à un autre échelon administratif. Mais n'ayant justement pas cette vocation, le pays se doit dès lors de justifier sa « raison sociale », mettre en évidence son apport potentiel, faire preuve de la valeur ajoutée qui mérite son extension.

Dans cette perspective, des grands principes d'organisation semblent pouvoir être affirmés. Ce sont, semble-t-il, ces derniers que l'État gagnerait, par la voie tant législative, réglementaire que contractuelle, à préciser dans un premier temps, dissipant certains malentendus et recentrant ses propres moyens d'action. Or, dès ses premiers pas en ce sens, l'État ne pourra esquiver les problèmes de « collision temporelle », comme disent les économistes, qui font entrer les objectifs éventuels de long terme en conflit avec des enjeux plus immédiats. Pourtant présentée comme une recherche d'efficacité et de

simplification de l'action publique, certains observateurs font remarquer que la politique des pays vient en effet se surajouter en l'état actuel des choses à une multitude d'autres procédures similaires ou concurrentes. Les pays, censés clarifier à terme les procédures administratives et la carte des territoires de contractualisation, ne font pour l'instant que l'encombrer tant qu'un toilettage de la décentralisation n'aura pas été accompli.

Ce constat conduit à souligner l'importance du parcours que cette politique sera tenue de suivre si elle veut aboutir ; le chemin emprunté étant en l'occurrence aussi important que le port d'arrivée. Alors que certains analystes ou acteurs locaux veulent voir hic et nunc dans le pays la commune de demain, ce qui semble ni à l'ordre du jour ni réellement opératoire, il peut paraître plus sage de laisser se constituer ces nouveaux territoires en marge des litiges entre échelons administratifs ou des enjeux de circonscriptions électorales. Encore très embryonnaire, la politique des pays devra dans un premier temps s'affermir, s'ancrer dans les esprits, diffuser un nouveau sentiment d'appartenance, se généraliser...

Les propositions qui suivent et les procédures suggérées cherchent à dessiner une montée en puissance possible en répondant à la question récurrente : « Des pays pour quoi faire ? » ; question qui invite en priorité à démontrer la justification du pays avant même de s'intéresser à une quelconque formalisation « institutionnelle ».

SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

PREMIERS CONSTATS : DE NOUVEAUX TERRITOIRES EN GESTATION

Un besoin de langage commun

L'opération de préfiguration a permis de constater combien la politique de mise en place des pays en est encore à ce jour dans sa phase inaugurale, et ce en dépit des nombreuses actions antérieures qui ont pu faire dire que cette politique faisait « du neuf avec de l'ancien »¹. Il est en premier lieu incontestable qu'une certaine confusion sémantique obscurcit encore les horizons de cette politique lancée il y a deux ans. Les acteurs locaux comme les services de l'État peinent à se retrouver entre le pays au sens de la loi d'orientation du 4 février 1995 (le « pays Pasqua » comme disent nombre d'entre eux), les contrats de territoires proposés par les régions (selon des terminologies variables pouvant parfois reprendre le terme « pays » comme dans le Centre), les pays d'accueil touristique, les bassins d'emplois, les bassins de vie, les terroirs (Midi-Pyrénées), les communautés de communes ou autres structures de coopération intercommunale qui parfois em-

pruntent la terminologie « pays » en dépit d'une taille restreinte...

Par ailleurs, si la diversité volontairement voulue par le législateur et la souplesse qui préside au mode d'émergence et d'organisation des pays rencontrent l'enthousiasme de certains acteurs, d'autres y voient au contraire des sources d'ambiguïtés et de confusion. Un compromis doit donc de ce fait être trouvé entre la nécessaire plasticité d'une démarche désirée comme « ascendante », fondée sur une auto-organisation de l'espace local, et la contrainte minimale d'harmonisation des nombreux territoires, cartes, procédures de contractualisation qui tendent à se télescopier.

Par conséquent, la première action à mener consistera à stabiliser les concepts et à unifier le vocable des acteurs dans une France décentralisée déjà saturée d'échelons ou découpages territoriaux². Ce peut être à cet égard l'utilité de la loi, expression de la Nation et non du seul État (comme on le croit trop souvent), que d'effectuer ce travail d'harmonisation conceptuelle. La procédure de constat, menée à son terme, aidera de même à la constitution d'une représentation cartographique de ces nouveaux territoires ; support primordial de toute existence concrète.

Une erreur consisterait en tout cas à chercher à contourner l'écueil en essayant d'inventer un nouveau terme administratif censé faire l'unité mais qui ne ferait qu'ajouter son lot d'opacité et de complexité supplémentaire au maquis terminologique actuel.

En tout état de cause, l'expérience de l'année passée a montré les limites de l'organisation spontanée des territoires. Aussi nécessaire et progressif qu'il soit, le « processus ascendant » préconisé par une certaine « ingénierie » d'inspiration autogestionnaire se heurte très vite aux logiques de pouvoir et aux intérêts divergents des territoires. La grande prudence de l'État montrée jusque-là, et son refus justifié d'imposer d'en haut une forme préétablie et uniforme d'organisation, ne saurait donc se traduire par un abstentionnisme radical. La reconnaissance par la loi des pays a déjà constitué un pas décisif. Sans doute faut-il que ce premier acquis se dote désormais d'un contenu concret et d'un principe d'organisation plus actif, faute desquels la politique des pays obéirait à la seule dynamique imprimée par les régions ou quelques départements, encore très inégale et protéiforme sur l'ensemble du territoire national.

Ce principe organisateur, qui permettra aux territoires, aux régions, aux départements et à l'État de se rencontrer pour définir un nouveau mode de partenariat, s'incarnera dans une contractualisation renouvelée, fondée sur une approche globale, multi-sectorielle des enjeux territoriaux.

Recommandations

- Harmoniser les concepts territoriaux entre l'État et les régions
- Utiliser la voie législative pour introduire les pays dans les procédures contractuelles

La confusion issue du découpage à géométrie variable

Un effort de clarification

Sans qu'il soit à l'ordre de jour de déterminer des critères rigides et non-négociables de superficie ou de quantité de cantons, il serait néanmoins nécessaire que l'État précise davantage le type de périmètres territoriaux sur la base desquels il entend traiter à l'avenir. Les termes de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), du 4 février 1995, sont encore trop vagues et ne font que suggérer la nécessaire interdépendance ville-campagne³, ce qui renvoie à l'ambiguïté du terme de ville en matière administrative. Seule une circulaire (21 avril 1995) impose la vocation pluricantonale du pays ce qui est d'une part insuffisamment producteur de normativité juridique mais ce qui en outre valide implicitement des pays restreints à deux ou trois cantons, taille manifestement en-deçà des objectifs recherchés.

Un premier effort de clarification consisterait à opter de manière plus nette que ne le fait la LOADT entre le « pays-canton » et le « pays-arrondissement » ; alternative qui ne renvoie pas à une quelconque recherche de coïncidence exacte avec d'actuelles limites administratives mais qui invite à désigner une superficie approximative de référence. Sans empêcher les communes ou leurs groupements de s'associer comme elles l'entendent sur des sujets ponctuels, l'État aura toute légitimité pour formuler des conditions préalables à son engagement contractuel. Il devra notamment définir clairement sur la base de quelle échelle géographique et de quelle pertinence territoriale il apportera ses moyens d'expertise et de financement.

À cet égard, l'opération de préfiguration a révélé que le choix latent opéré en

faveur de la référence « arrondissement » par la loi d'orientation du 4 février 1995 est encore bien trop discret puisque ce dernier n'est évoqué par l'article 24 de la loi que pour préciser que la délimitation des arrondissements devra tenir compte des pays, ce qui laisse la porte ouverte à une conception d'arrondissements conçus comme des agrégats de pays.

On sait en outre que nombre d'acteurs seraient plutôt favorables à des pays calqués sur les « bassins de vie » au sens de l'INSEE, c'est-à-dire des 3 000 espaces de proximité ou des 2 200 « zones de petite chalandise » où peuvent être trouvés les services d'usage courant et équipements de voisinage. Or ces espaces sont d'une part incontestablement trop petits pour supporter de réels projets de développement mais ils ne sont pas en mesure par ailleurs d'assurer les articulations villes-campagnes recherchées à travers l'organisation des pays. Ces unités cellulaires recourent peu ou prou les 3 179 chefs-lieux de cantons, d'où la faveur dont ils jouissent du côté des conseils généraux qui trouvent aussi des relais dans quelques administrations centrales en général peu enthousiastes à l'égard des modifications organisationnelles lourdes.

Le pays-arrondissement aurait de son côté le mérite de s'approcher dans de nombreux cas des découpages aussi significatifs que ceux des bassins d'emploi, définis par la mobilité domicile-travail, ou encore des districts scolaires⁴. D'un nombre situé entre 350 et 500, les pays proposés par un tel cadrage permettraient de localiser sur leur fondement spatial le premier niveau d'équipements publics ou de services structurants : agences EDF, districts scolaires, centre de formalité des entreprises, compagnies de gendarmerie, tribunaux d'instance, agence ou antenne ANPE, mission locale, bureaux du cadastre, centre des impôts, antenne de CCI... Ceci ne veut pas dire que les pays devraient être décou- pés sur la base d'informations purement

statistiques ou administratives mais signifie la pertinence de la taille de l'arrondissement et l'opportunité de penser le pays comme un « agrégat de bassins de vie »⁵. Le choix du pays-arrondissement est bien entendu purement indicatif et ne revient pas à suggérer que chaque pays doit nécessairement être doté d'une sous-préfecture propre. Par ailleurs, des éléments de souplesse devront tenir compte des territoires réels et des découpages de mailles variables occasionnés par l'histoire, par la géographie, par les vocations agricoles, par les traditions locales de coopération... Il faudra de ce fait s'attendre à ce que les pays « extensifs » de la France des pourtours, comme en Bretagne, soient d'une taille supérieure aux pays d'autres territoires plus morcelés (Île-de-France, Picardie, Auvergne...).

Préserver une marge négociable

La contractualisation étant l'élément de souplesse du dispositif et n'imposant aucun découpage traumatisant aux territoires, l'État pourrait demeurer pragmatique et progressif à travers le processus de labellisation des pays sans renoncer néanmoins à généraliser, sur le long cours, un type cohérent de territoires, présentant au moins la taille critique requise et les solidarités urbano-rurales désirées ; afin de ne pas être accusé de « découper les territoires par décret » ou d'imposer un prêt-à-porter à des « malgré nous ». Par sa volonté de progresser vers une pratique intégrée et globale de la contractualisation, l'État pourra chercher à faire converger les procédures souvent enchevêtrées mises en œuvre à l'initiative des collectivités régionales, de l'Union européenne et parfois des conseils généraux. Cet effort progressif d'harmonisation servira à atténuer l'effet de parcellisation du territoire que produisent des procédures souvent parallèles des différents échelons territoriaux ou des différents ministères.

La forte diversité des pays de préfiguration

En ce qui concerne les seuls pays de préfiguration, des calculs statistiques ont été définis par Romain Lajarge qui a participé à l'élaboration de l'*Annuaire des pays* réalisé par le CRIDEL. Le prototype qui se dessine sur la base de cette moyenne présente un pays de 66 000 habitants, 78 communes et 1 200 km². Le pays moyen contient ainsi entre 5 et 8 cantons et représente les 2/3 d'un arrondissement ⁶.

D'autres indications nous sont fournies. Ainsi 48 % des pays ont pour limites celles d'un regroupement de cantons ce qui signifie que plus de la moitié (52 %) transcendent les frontières cantonales. Nous retrouvons dans la liste 15 pays-arrondissements (soit 36 % de l'échantillon) qui épousent les limites exactes de l'arrondissement ou n'intègrent au plus que quelques communes ou cantons sur leurs marges (Pithiverais, Chinonais, Choletais, Thiérache...). On remarquera que, dans ce cas, le rôle animateur du sous-préfet est en général assez important.

19 % des pays-tests sont dotés d'une ville-centre chef-lieu de canton. 58 % disposent d'une ville-centre chef-lieu d'arrondissement et 24 % des pays présentent plusieurs villes-centres. On remarque qu'un seul cas de ville-centre du pays est en même temps une préfecture (pays de Tulle). Les découpages émancipés des limites administratives classiques, en quête de nouvelles cohérences territoriales, sont au nombre de 15 soit 36 % de l'échantillon. Sept pays interdépartementaux sont comptabilisés dont quatre sont assis sur trois départements ; deux sont même interrégionaux (pays de Vilaine et de Redon et Choletais).

Ces éléments statistiques permettent de rassembler les différents pays de préfiguration en plusieurs catégories. Leur variété éclaire la diversité des aspirations locales et des territoires proposés à partir d'initiatives spontanées et locales (voir tableau ci-après).

Les pouvoirs publics gagneront à tirer les enseignements de l'opération de préfiguration et des expériences de terrain en dégagant une sorte de « zone centrale » des pays librement constitués. Incluant également les pays constatés hors-opération de préfiguration, l'analyse permet de dégager à titre purement indicatif non pas un idéal-type parfaitement reproductible mais une moyenne qui permet de mieux saisir, avec toute la souplesse d'interprétation requise, la superficie pertinente et la masse critique d'habitants à partir desquels peuvent s'élaborer de véritables projets de développement.

Recommandation

Consacrer la notion de pays-arrondissement ⁷ : superficie de référence pour la contractualisation

Des services extérieurs de l'État inégalement mobilisés

L'opération de préfiguration aura permis de mettre en évidence combien les services extérieurs de l'État sont encore diversement mobilisés par la démarche institutive des pays. Si certains pays ont vu le jour à partir d'une mobilisation décisive, parfois même initiale, de certains préfets ou sous-préfets (pays de l'Arve, pays des Cévennes vignaises, pays horloger, pays de Giono, pays des Pictons, pays de l'Auxois, pays de l'Artois-nord, pays de la Bresse louhannaise...), ce rôle « subsidiaire » joué par les représentants de l'État en certains lieux ne saurait qualifier l'ensemble des administrations.

En dehors du cas de certains techniciens des directions départementales de l'équipement ou des directions départementales de l'agriculture, fortement impliqués lorsque se posent des enjeux spécifiques qui mobilisent leur expertise, force est de reconnaître que la politique de

4 groupes	part relative	Nbre moy. d'hab	Nbre moy. de comm.	Densité moy. (au km ²)
petits pays de 17 à 40 000 h	38 %	25 700	51	42
pays moyens de 41 à 58 000 h	28 %	49 499	92	41
gros pays de 59 à 81 000 h	19 %	71 901	83	139
pays sup. de 82 à 390 000h	15 %	155 974	132	73

(source R. Lajarge)

pays semble être dans l'ensemble sortie durant quelques mois des priorités des administrations, notamment au début de l'année 1996. Les services extérieurs de l'État ont cru percevoir, à tort ou à raison, une large rétrogradation de l'aménagement du territoire dans la liste des priorités politiques du moment. Moyennant quoi, ces dernières ont longtemps été en attente, jusqu'à ce qu'ils leur parviennent au début de l'été 1996, quelques consignes et signaux gouvernementaux.

Quoi qu'il en soit, il serait erroné de considérer que les services territoriaux de l'État doivent devenir, au-delà de la mise à disposition de leur capacité d'expertise, les éléments moteurs de la démarche.

Outre les questions de découpages des périmètres des pays, ce sont les enjeux de la contractualisation territoriale voire de la déconcentration des décisions et du fonctionnement de l'État qui semblent les laisser sceptiques. Même si l'échantillon trop restreint des rapports préfectoraux et des études commandées à des chercheurs du CNRS ne permettent pas de généraliser cette première appréciation, il est néanmoins perceptible, compte tenu de travaux menés par ailleurs, que les services extérieurs (à l'exception de certaines

DDE ou DDAF intéressées par les démarches planificatrices) sont plutôt indifférents à cette ingénierie territoriale.

Le corps préfectoral ne se situe bien évidemment pas dans le même état d'esprit mais étant directement soumis au pouvoir politique, il semble avoir dans son ensemble quelque peu fait preuve d'un attentisme contrastant avec sa mobilisation active lors des deux années du Débat national pour l'aménagement et le développement du territoire. Sans pour autant qualifier l'attitude générale de tout un corps (par-delà la diversité des points de vue individuels), des réserves préfectorales ont été notamment formulées à l'égard des pays interdépartementaux. Il est vrai qu'une telle configuration d'une part complique le travail de coordination administrative, met quelque peu le préfet en porte-à-faux avec ses propres directions départementales mais tend de surcroît à entamer sa légitimité à intervenir sur des territoires qui ne sont que partiellement de son ressort. Cet enseignement vaut également, semble-t-il, pour l'action du sous-préfet manifestement plus à l'aise dans ses interventions lorsque le pays recoupe peu ou prou son propre arrondissement (ce qui est d'ailleurs le cas le plus général).

Recommandations

- Tenir compte des découpages de pays pour la délimitation des arrondissements afin de rendre plus efficiente l'intervention de l'État
- Renforcer les moyens de coordination administrative des sous-préfets référents dans le cadre des pays inter-départementaux

Le relâchement de l'échelon cantonal

Souvent présenté comme une menace pour l'échelon départemental⁸, le pays pourrait se révéler en l'état actuel des choses surtout concurrent du canton, ce qui n'est pas complètement synonymique. Il est à noter que de nombreux acteurs font aujourd'hui une très nette différence entre le canton, réduit la plupart du temps à son rôle de circonscription électorale, surtout en milieu urbain et le conseil général dont ils perçoivent l'importance décisive notamment en matière d'action sociale. Bien qu'encore prégnante, en particulier dans les découpages de l'intercommunalité, la fonction structurante du canton est sensiblement remise en cause par son exigüité pour penser le développement et l'aménagement⁹, mais aussi par la forte mobilité des personnes et la croissance régulière des migrations pendulaires.

Si quelques conseillers généraux émettent des réserves à l'égard de l'organisation des pays qui enveloppent le périmètre cantonal et renforcent souvent l'action territoriale de la région, ils n'en sont pas moins persuadés dans leur grande majorité de l'élargissement nécessaire des territoires d'intervention et du quadrillage spatial de l'action publique. La majorité des conseillers généraux (voir notamment les positions plutôt bienveillantes de l'Union des conseillers généraux de

France à l'égard des pays) semble convaincue du caractère inéluctable d'un transfert à une échelle plus pertinente des actions de développement et d'aménagement. Aussi la plupart d'entre eux s'associent volontiers à la démarche même si un petit nombre de conseillers généraux demeure attaché à l'ancien système départemental et se montre méfiant à l'égard du pays mais aussi des formes avancées de l'intercommunalité, sauf lorsque celle-ci est calée sur le périmètre cantonal, afin de poser le conseiller général en position d'intercesseur¹⁰.

Sans qu'il ait rigoureusement changé de configuration, le système administratif local a néanmoins subi la modification de nombreux paramètres depuis la décentralisation. L'émergence des conseils régionaux, la montée en puissance des services techniques des conseils généraux, la progression de l'intercommunalité ont modifié les règles du jeu.

Le projet de pays et les contrats globaux de territoire mis en place dans certaines régions (Centre, Rhône-Alpes, Picardie, Midi-Pyrénées...) sont pour les mêmes raisons parfois ressentis comme des facteurs d'affaiblissement institutionnel du pouvoir cantonal. Les délibérations publiques, le mode concerté et globalisé de décision qui accompagne la contractualisation sur objectifs, la recomposition de l'unité administrative au niveau pertinent sont autant de métamorphoses institutionnelles qui ont remis en cause l'ancien système fondé sur l'accès privilégié à des financements ou à des lieux de décision éclatés.

De ce fait, il est compréhensible que les conseillers généraux se montrent, en dehors des quelques cas d'hostilité déclarée, soit plutôt indifférents aux projets de pays soit au contraire très présents pour retrouver un rôle actif à travers leur émergence et leur structuration (cas du pays d'Ancenis par exemple où siègent cinq conseillers généraux). Ceci explique de

même leur volonté de les faire reposer sur un périmètre cantonal ou multi-cantonal qui permet à leur mission régulatrice de se redéployer à l'intérieur des assemblées de pays.

Tout en demeurant structuré par les « briques de base » cantonales, le conseil général en tant qu'institution ne se sent pas forcément menacé par la politique des pays¹¹. Doté dorénavant de lourds budgets, notamment sociaux, le conseil général est susceptible de retrouver un rôle actif dans le processus de contractualisation même si la région en assume en général le leadership. De nombreux départements associent leurs financements à ceux des collectivités régionales dans une démarche de co-contractualisation (cf. régions Centre et Bourgogne). Pourtant, on sait que l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG), a mis en garde à plusieurs reprises contre une mauvaise interprétation de la loi ou des pratiques qui conduiraient à faire évoluer le pays vers une nouvelle institution ou un nouvel échelon de collectivités territoriales. Plusieurs présidents d'exécutifs départementaux, au poids politique non-négligeable, se situent de fait dans le camp des opposants déclarés à cette politique. Au demeurant même si leur voix se fait souvent davantage entendre, on ne saurait pourtant en inférer une position unanimement hostile de leurs pairs.

En effet, si certains départements souhaitent prolonger leur mode de fonctionnement actuel, d'autres conseils généraux paraissent infiniment moins redouter l'émergence de territoires infra-départementaux organisés. Des présidents de conseils généraux sont même favorables à cette réorganisation (Mayenne, Loiret, Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne, Orne, Vienne, Charente-Maritime, Hérault...). Ils tendent ainsi à dissocier l'institution départementale en tant que telle des

circonscriptions électorales sur lesquelles elle se fonde, dont nombreux sont ceux qui reconnaissent désormais la faible pertinence au regard des exigences du développement économique. Il faut donc souligner cette différence de perception du pays au sein même des conseils généraux.

« Ainsi, je serais heureux le jour où on n'aura plus besoin du conseil général d'Ille-et-Vilaine : les communautés de pays auront pris l'essentiel de la responsabilité. C'est là le cœur de la démocratie. »

Pierre Méhaignerie, « Sol et civilisation », novembre 1996.

Il reste qu'une structuration forte des pays à travers une contractualisation très intégrée, inscrite en annexe des contrats de plan État-région, doit éviter de prendre en tenaille l'échelon départemental, risque réel si celui-ci n'y est pas étroitement associé. Ceci explique certaines réticences locales, exacerbées parfois par des propos imprudents entendus ici ou là sur la « mort annoncée » des institutions départementales. En fait, l'échelon départemental est tout à fait à même de préserver un rôle actif dans les procédures de contractualisation territoriale. Surtout, il se sentira d'autant moins menacé dès lors qu'un profond effort de clarification des compétences sera accompli. Si l'on peut douter de l'efficacité d'une tentative de réponse par la délimitation de « blocs » étanches de prérogatives ou de listes énumératives des champs d'intervention de chacun, on peut en revanche croire à la possibilité d'orienter le département de manière plus lisible vers les missions de gestion et de mise en œuvre de l'action sociale. La région serait alors recentrée sur l'aménagement du territoire et ses missions les plus stratégiques (formation supérieure, recherche, prospection, veille

technologique, infrastructures lourdes). Le pays serait de fait un territoire en interaction constante avec les deux échelons territoriaux supérieurs.

Le pays, une pertinence de la démarche reconnue

« L'État n'interviendra plus en matière de services publics, comme en matière d'aide, que sur la base d'une solidarité forte entre l'urbain et le rural, avec l'espoir que cette réorganisation à partir des "pays" encouragera et canaliser progressivement une coopération intercommunale qui est absolument nécessaire.

Et il ne s'agit pas plus de dresser les campagnes contre les villes que d'opposer les "pays" aux départements, tellement c'est la complémentarité qui joue ici plutôt que la concurrence qui n'a pas lieu d'être. »

Charles Pasqua, Assemblée générale des présidents de conseils généraux, septembre 1994.

Malgré toutes les réserves que certains acteurs peuvent lui opposer, il est à noter que l'utilité du pays comme espace d'aménagement et de développement du territoire tend à faire l'objet d'un assez large consensus à l'échelon local. Aussi doit-on souligner le constat quasi-unanime de l'inadéquation aux réalités actuelles du développement économique de l'échelon communal. Alors que s'intensifie la mobilité des populations en même temps que leurs exigences de qualité en termes de services et de prestations, l'élargissement des territoires d'intervention pour permettre d'atteindre des masses critiques socio-démographiques, est reconnu comme une nécessité.

« Les pays associant une agglomération et sa zone d'influence constituent à la fois des espaces de solidarités économiques et sociales et des "espaces de familiarité" qui peuvent être le siège d'une véritable "gouvernance" conçue comme la coopération entre les divers acteurs porteurs d'un projet de ville. Les économies d'échelle induites par la constitution des pays rendent réalisable l'implantation d'équipements importants a priori réservés aux grandes villes : l'attraction de ces espaces s'en trouveraient renforcée et leur image améliorée. »

Guy Baudelle, « Des communautés de communes aux pays de demain » in *De l'intercommunalité au pays*, IAAT, Éditions de l'Aube, 1995, p. 19.

Optimalité dimensionnelle du pays

C'est en premier lieu par le format territorial qu'il représente, malgré la forte disparité des découpages opérés selon les régions, que le pays vient répondre de manière féconde à de nombreux enjeux économiques et sociaux. Surtout, il semble correspondre au cadre naturel d'une concertation aujourd'hui défailante. Nombreux sont en effet les élus, les fonctionnaires ou les socio-professionnels à déclarer ne pas disposer en l'état d'un lieu officiel de débats où puissent être abordés et traités les problèmes du territoire. Les réunions restent sectorielles, interpersonnelles, parfois sélectives et officieuses... Même lorsque tous les acteurs se connaissent peu ou prou, les échanges demeurent segmentés et sans visibilité d'ensemble. Ainsi, par son existence même, l'organisation du pays, le travail de commissions, le caractère collectif des décisions... ouvrent la voie à une réflexion plus transversale et, surtout, plus transparente. Effet vertueux qui tend à pallier les effets produits par l'opacité de certains mécanismes de décision.

IDENTIFICATION DE QUELQUES LEVIERS D'ACTION

L'opération de préfiguration a permis de vérifier l'importance de certains facteurs exogènes pour structurer les territoires. S'il est clair qu'un bon climat intercommunal préalable et des traditions associatives fortes favorisent la structuration progressive du pays, il serait néanmoins illusoire de surestimer la spontanéité des processus au nom d'une sorte de mythologie du développement endogène.

La nécessité d'éléments déclencheurs externes ou de personnalités porteuses

Pour se structurer, les pays semblent appeler nécessairement soit la volonté d'un grand élu doté d'une large assise politique et de fortes possibilités d'influence sur ses collègues, soit l'existence d'avantages financiers ou de subventions créant un intérêt direct à la démarche fédérative. Fonds européens, contractualisation régionale, subventions de la DATAR et de la région... sont souvent les motivations concrètes de la constitution des pays. Sans ces incitations externes, et le rôle structurant majeur du conseil régional en premier lieu, il est peu probable que les pays parviendraient spontanément à mobiliser les acteurs locaux ni même à résister aux désaccords politiques.

La constitution d'un pays sur la seule base du charisme ou de l'autorité d'un élu est bien évidemment sujette à caution, souvent fragile, contestée et d'une viabilité aléatoire. De leur côté, les stratégies d'incitations financières ou fiscales sont également connues pour leurs effets-pervers ou leurs faux-semblants. L'expérience en cours des communautés de communes, par exemple, met en lumière,

à travers les premières analyses ou tentatives d'évaluation réalisées¹², les logiques parfois utilitaristes essentiellement motivées par les incitations prévues par la loi du 6 février 1992. Incitations seulement temporaires, qui se banalisent et se diluent au fur et à mesure que le nombre de groupements s'accroît, et qui alimentent les craintes exprimées notamment par le corps préfectoral à l'égard du moment d'interruption ou de lissage de la prime financière accordée aux groupements de communes (dotation globale de fonctionnement, dotation de développement rural, fonds de compensation de la TVA).

31 % des pays-tests sont « portés » par des hommes politiques locaux, 29 % par un député ou un sénateur, 40 % bénéficient du leadership assumé d'une ou plusieurs personnalités à responsabilités nationales (actuelles ou antérieures). « Le fait que les deux tiers des élus porteurs d'un projet de pays soient des figures politiques au niveau national (parlementaires, ministres ou encore président de conseil général ou de conseil régional) rend compte de la dimension politique de ces pays de préfiguration » explique ainsi R. Lajarge, op. cit., p. 24. Il faut noter qu'environ un tiers des pays-tests n'est pas doté de structure porteuse soit par mésentente entre plusieurs leaders possibles, soit en raison d'un démarrage en cours de l'intercommunalité soit en raison du caractère très embryonnaire ou incertain de la nouvelle entité territoriale.

L'effet d'entraînement de l'intercommunalité

En tout état de cause, aussi opportuniste que soit la démarche dans certains cas, on peut néanmoins penser que les obligations légales qui accompagnent les créations de communautés de communes développent des formes d'intégration des

compétences qui induisent indiscutablement de plus en plus d'actions collectives se traduisant en outre par une mutualisation des charges et recettes. Cette évolution positive s'est vue enclenchée grâce au coefficient d'intégration fiscale qui pondère désormais les dotations en fonction des compétences transférées. Ce mécanisme s'avère être un élément dissuasif pour les « coquilles vides » dès lors que les préfets assurent leur rôle de contrôle de l'exercice en commun effectif de ces compétences mutualisées.

« ... Considérant que l'autonomie communale dans certains domaines présente des risques, liés à des modes de cloisonnement de l'espace voire des habitants, ou à des pratiques parfois concurrentielles notamment en matière d'équipement, la priorité va à la reconnaissance de territoires pertinents pour le développement mais aussi pour l'exercice des solidarités qu'imposent des mécanismes différenciés en fonction des atouts propres à chaque territoire, de leurs potentialités et de leur capacité de charge par rapport aux équipements ou aux activités.

En effet, le développement durable du territoire n'obéit pas à un modèle unique de développement mais il est différencié selon les territoires en fonction des ressources qu'ils sont susceptibles de mobiliser et valoriser. »

Proposition de la commission
« Environnement et développement durable »,
présidée par Jean-Pierre Balligand,
député-maire de Vervins.

Sans éviter toutes les pratiques bien connues d'habillage et de saupoudrage voilé, les incitations prévues par l'intercommunalité ou les procédures de contractualisation permettent de surmonter l'individualisme communal dans de nombreux domaines. C'est le cas depuis longtemps

pour ce qui est des réseaux (transports, assainissement...) et cela commence à se diffuser, semble-t-il, dans le domaine du développement économique, de plus en plus concerté en période de récession (zones d'activité communautaire comme en Saintonge ou dans le pays horloger, actions collectives de formation professionnelle comme dans le Chinonais...). Concertation et mutualisation qui sont sui generis porteuses d'économies d'échelles, de rationalisation des dépenses et d'économies budgétaires avec un meilleur taux de retour sur investissements.

Valoriser les acquis de l'intercommunalité et des formes antérieures de coopération

Alors que dans l'ensemble des territoires le grand sujet actuel de préoccupation des maires est en premier lieu l'organisation des communautés de communes de la loi du 6 février 1992, le pays commence néanmoins à être perçu comme un « deuxième étage », une fédération au niveau pertinent pour contractualiser avec les échelons supérieurs ou obtenir des fonds européens ¹³.

Il y a donc, par l'entremise de l'intercommunalité classique, un levier de perfectionnement du système local à actionner ainsi qu'un outil pédagogique qui permet de progresser vers la constitution de territorialités nouvelles, mieux adaptées aux interventions économiques. Les communautés de communes ont le mérite d'apprendre aux collectivités à coopérer et à penser collectivement leur stratégie. En revanche, il est vrai que le modus operandi de la loi de 1992 reste souvent politiquement maîtrisé par les conseillers généraux : le canton reste encore dans certains territoires le sas d'accès au conseil général dont les fonds d'intervention demeurent souvent déterminants.

Progression de l'intercommunalité en France depuis 1972 :

	1972	1980	1988	1993	1995	1997
SIVU	9 289	11 664	12 900	14 500	14 490	14 490
SIVOM	1 243	1 980	2 280	2 500	2 298	2 283
Synd. mixte			750	975	1 107	1 124
District	95	147	165	252	322	316
Com. urb.	9	9	9	9	9	11
Synd. d'agg. nouv.			9	9	9	9
Com. com.				193	756	1 105
Com. villes				3	4	5
TOTAL	10 636	13 800	16 113	18 441	18 995	19 358

Source : DGCL ¹⁴ et "Territoires"

De surcroît, les nouveaux progrès de l'intercommunalité servent largement, comme l'opération de préfiguration a permis de le vérifier, à étayer la politique de pays. Il est en effet fort probable que les pays seront d'autant plus faciles à structurer que le réflexe coopératif aura été acquis à travers les communautés de communes, permettant un transfert progressif des compétences d'urbanisme ou d'aménagement, voire une mutualisation de la taxe professionnelle par le passage généralisé à la taxe de zone. Cette mutation se fait d'autant plus facilement que le profil sociologique des nouveaux maires est en train d'évoluer en profondeur ; la nouvelle génération se montrant dans l'ensemble plus ouverte à des démarches collectives.

Ce serait dès lors une erreur que de présenter l'organisation des pays comme une réponse soit à l'échec présumé soit à la lenteur du processus d'émergence des groupements de communes. Certains propos tenus ici ou là, par des commentateurs pressés ou par certains membres des commissions préparatoires du Schéma national pour l'aménagement et le développement du territoire, tendraient à

présenter la politique des pays comme le substitut d'une intercommunalité jugée brouillonne, illisible, trop restreinte.

« L'Ille-et-Vilaine, comme la Bretagne, a la chance de disposer d'un réseau de villes moyennes qui favorisent la mise en place des pays. Dans notre département, le travail effectué par les syndicats intercommunaux de développement économique (avec partage de la taxe professionnelle), transformés pour la plupart en communautés de communes, constituent un atout supplémentaire. Dans cet esprit, le département réfléchit à une politique volontariste d'aménagement des pays. »

Pierre Méhaignerie,
président du conseil général
d'Ille-et-Vilaine

Cette représentation décalée de la réalité, outre qu'elle ne tient pas compte du profond attachement communal des citoyens, tendrait implicitement à concevoir le pays comme la commune de

demain, ce qui semble irréaliste, sauf à recentrer le pays sur des territoires plus étroits, proches du cadre cantonal. Si la France connaît aujourd'hui un émiettement communal problématique, il est en effet difficile de l'envisager composée uniquement des seules 350 ou 400 communautés locales que sont destinés à devenir à terme les différents pays en cours d'émergence.

Surtout, à court terme, cette conception, qui découle d'une stratégie fondée sur l'hypothèse d'un dépérissement spontané des communes, tendrait à concevoir le pays comme un échelon administratif supplémentaire, ce qui laisserait supposer que d'autres niveaux sont appelés à disparaître. Sans ce préalable le pays serait accusé à juste titre de renforcer la complexité et l'étagement administratif de la vie locale française. Il semble par conséquent que le pays n'évitera l'accusation d'être un facteur de complexité supplémentaire qu'à la condition de répondre, de manière explicite et sans arrière-pensées, à d'autres nécessités et à une autre vocation.

Intercommunalité de gestion et supracommunalité de projet

« Une approche globale : on aborde trop communément les problèmes par leur aspect sectoriel, les ordures ménagères, les bruits, l'eau, etc. Il faut dorénavant lier tous ces problèmes et chercher leur solution dans l'aspiration au mieux-être des gens. »

Jean-Paul Delevoye, « Replacer l'homme au cœur des préoccupations », *Valeurs vertes*, nov-déc. 1996

L'intercommunalité classique a permis d'opérer des progrès certains en matière d'action collective, de partage de compétences et même d'intégration fiscale. En revanche, l'expérience récente des communautés de communes tend à montrer que l'intercommunalité « communautaire », très intégrée, demeure nécessairement limitée en termes d'extension territoriale. Épousant la plupart du temps le cadre cantonal¹⁵, maintenant souvent les rivalités entre villes-centres et périphéries rurales (30 % des commu-

Ordres de grandeur des structures intercommunales

1 124 structures intercommunales dont :

- 9 communautés urbaines
- 9 syndicats d'agglomération nouvelle
- 324 districts
- 778 communautés de communes
- 4 communautés de villes

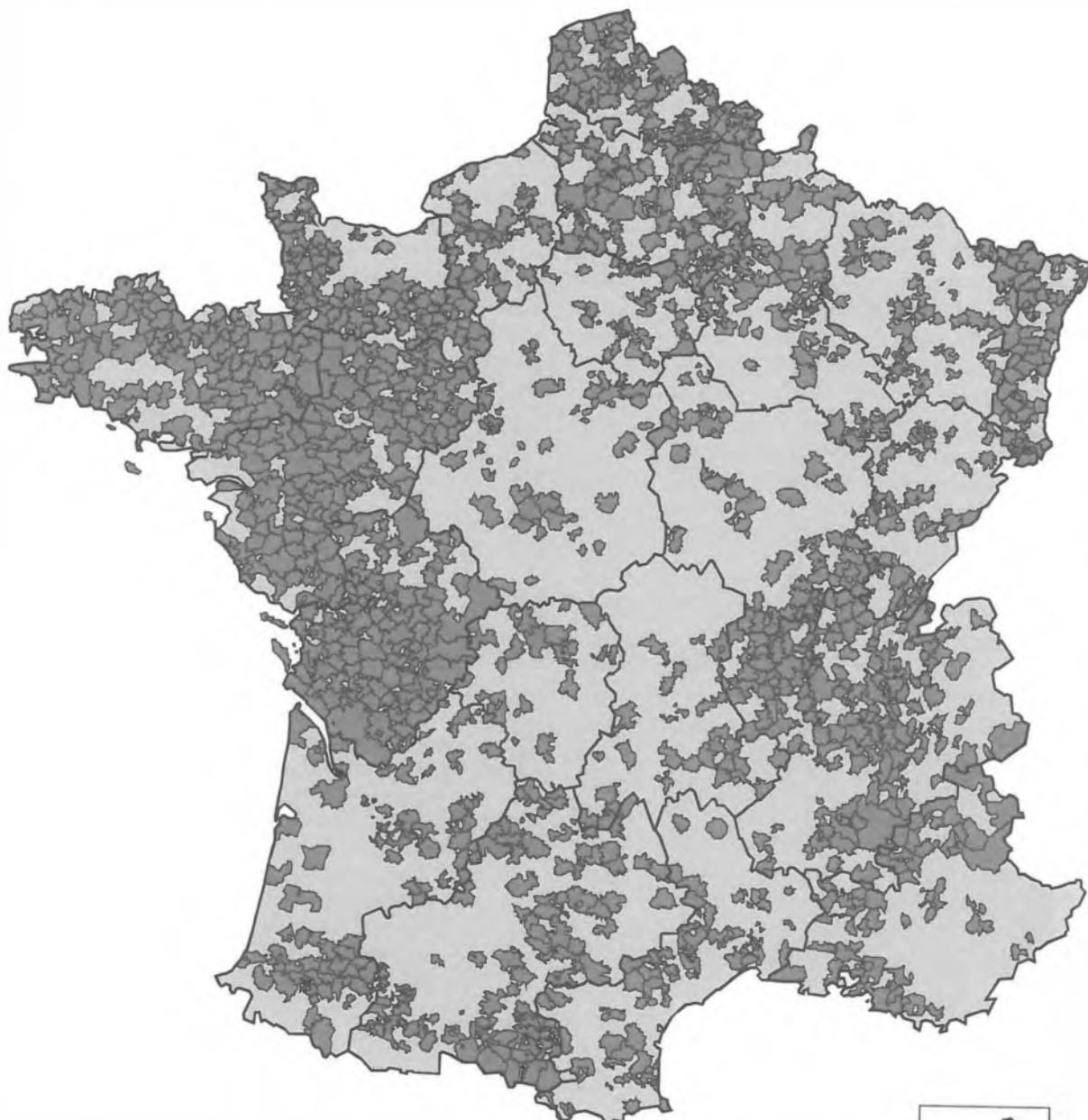
Masses concernées :

- 11 738 communes regroupées
- 24,7 millions d'habitants
- 63,1 milliards de francs de budget annuel
- 27,3 milliards de francs d'investissements annuels

Structure moyenne :

- 10,48 communes regroupées
- 22 080 habitants
- 15 805 hectares de superficie
- 876 francs d'investissement annuel par an

La France de l'intercommunalité



nautés de communes sont constituées contre les villes-centres), les formules intercommunales ne demeurent en outre maniables qu'avec un nombre restreint de communes participantes. De ce fait, ce serait une erreur que de vouloir produire des pays ou des territoires pertinents d'aménagement à partir du cadre législatif de la loi du 6 février 1992, et d'une recherche d'extension des communautés de communes¹⁶. Une telle extension dissoudrait l'unité communale d'une part, mais compte tenu de la taille requise pour les pays, rendrait surtout extrêmement lourd et bureaucratique le fonctionnement de l'intercommunalité. En cas d'échec ou de résistance, une telle tentative engendrerait un retour à une conception cantonale de la notion de pays, lui empêchant de déployer sa valeur ajoutée.

La spécificité du pays par rapport à l'intercommunalité classique est mise en avant par les acteurs eux-mêmes qui parlent le plus souvent d'« intercommunalité de projet » et même, depuis quelques années, de « supra-communalité » : concept qui décale à la fois les objectifs et le fonctionnement du pays de ceux qui caractérisent traditionnellement l'intercommunalité. Si de rares pays sont conçus comme un groupement intercommunal de premier niveau, directement gestionnaire de diverses compétences (le pays de haute Saintonge), la plupart des pays de l'échantillon existant développent une « doctrine » qui peut sembler plus généralisable et manifestement plus opératoire.

Dans les cas étudiés lors de l'opération de préfiguration (par des chercheurs du CNRS notamment), il a été constaté l'attachement récurrent des acteurs locaux à différencier :

- les fonctions de gestion et de maîtrise d'ouvrage ;
- les fonctions de programmation.

Inscrit uniquement dans ces dernières missions de programmation ou de planification, le pays maintiendrait sa capacité stratégique sans s'alourdir à l'excès. Pré-

servé des fonctions de gestion et extrait d'une logique purement intercommunale, le pays serait plus en mesure de se recentrer sur les objectifs communs et plus ambitieux de développement du territoire. Par ailleurs, il pourrait atteindre une taille critique sans devenir un groupement intercommunal de maniement complexe comme peuvent l'être des communautés de communes de 90 voire 130 communes-membres ; cas atypiques qui ne parviennent à fonctionner qu'au sein de territoires homogènes et animés par de grands élus, porteurs du projet qui se donnent la capacité de mobiliser de fortes ressources subsidiaires (président de conseil général, ministre, maire de grande ville...). C'est le cas par exemple des pays de haute Saintonge ou du Loudunais.

« L'échelle d'un projet se définit moins par la superficie impliquée que par sa capacité de rassembler des ressources complémentaires et dispersées et de les mettre en synergie. Comment alors imaginer qu'un projet territorial puisse ne pas associer les ressources et moyens d'une ville, voire de quelques petites villes ou bourgs, avec ceux des communes rurales associées ? L'intercommunalité peut lui donner une ossature administrative. De fait, le mouvement de constitution de communauté de communes, favorisé par la loi sur l'administration territoriale de la République, a pris récemment une certaine ampleur et révèle chez de nombreux élus locaux une prise de conscience des nécessités de la modernisation. Mais les résistibles procédures de rapprochement, outre qu'elles associent rarement la population aux tractations, se font le plus souvent à une échelle géographique si limitée que leur résultat ne favorise guère l'éclosion ou la mise en œuvre de projets intégrés dignes de ce nom. L'intercommunalité est un commencement non négligeable mais devrait n'être qu'une étape. »

Bernard Kayser, *Fondations* n° 3, 1996

En conséquence il faut sans doute accepter que, le plus souvent enchâssées dans le cadre cantonal, recoupant des « bassins de vie » et des équipements de proximité, les structures classiques d'intercommunalité n'aient pas vocation à s'étendre ; leur fonctionnement étant optimal avec un nombre de communes situé approximativement entre 15 et 25.

C'est pour cette raison majeure qu'en Bretagne, notamment, le pays est souvent présenté comme une fédération d'établissements publics de coopération intercommunale. (pays de Dinan, de Bretagne centrale). De même, dans les pays de Bièvre-Valloire, du Mortainais ou encore de Beauce-Gâtinais en Pithiverais où une « maison de pays » devrait venir héberger l'ensemble des structures intercommunales.

« Il est nécessaire de distinguer trois niveaux de responsabilité qui interfèrent et s'inscrivent sur des territoires pertinents :

- la communauté de vie : la commune ;
- la communauté de gestion : la coopération intercommunale ;
- la communauté de projet : le pays.

C'est peut-être là, dans ces communautés de base vivantes et réelles, que se trouvent certaines des vraies solutions.»

Raymond Lacombe,
président de « Sol et civilisation ».

Cette articulation présente le mérite de clarifier les vocations des différentes entités. Une doctrine tend ainsi à se dégager et qui mérite sans doute d'être approuvée par la progressivité qu'elle rend possible et le cadre indicatif souple qu'elle propose ¹⁷.

- Les EPCI ne peuvent demeurer dans un premier temps que de taille variable mais restreinte, fondés sur la liberté des communes, et être des organismes ges-

tionnaires des réseaux ou de certaines compétences déléguées, sur la base d'une fiscalité propre.

Calés en général sur les « bassins de vie » au sens de l'INSEE, organisés autour d'un bourg-centre, rassemblant un ou deux cantons, ils répondent aux croissantes difficultés de gestion des services quotidiens éprouvées par les municipalités. À terme, les EPCI « communautaires » ne pourraient-ils pas, par une adaptation de la loi dite « PML » (Paris-Marseille-Lyon de 1982), dessiner comme le suggèrent certains élus en application de l'article 78 de la LOADT, les « communes rationalisées » de demain à partir d'une intégration progressive des compétences ¹⁸ ?

Quant aux modes syndicaux d'association, motivés par un enjeu spécifique, leur plasticité répond au nécessaire pragmatisme en matière de gestion de réseaux ou d'équipements puisque les cartes fonctionnelles de ceux-ci ne coïncident pas nécessairement. On ne s'associe pas en effet selon la même configuration pour mettre en valeur une rivière que pour organiser les transports urbains.

- Les pays doivent être de leur côté des territoires pérennes, reconnus par les différents échelons administratifs conduits à mettre en œuvre des politiques publiques au cœur des territoires. Assurant la convergence de celles-ci, ils sont donc des découpages nécessairement communs qui ne peuvent résulter de la seule logique intercommunale. Lieux de décloisonnement, d'agrégation des intérêts et de rencontre des différents partenaires qui concourent à l'aménagement du territoire, les pays forment des territoires pertinents pour développer des stratégies communes et donner corps à des « communautés urbano-rurales intégrées ». Ils n'ont pas vocation en revanche à être organiquement gestionnaires de services, réseaux ou équipements collectifs même s'ils auront pour objet d'articuler leur action et d'en organiser les accès ¹⁹.

« Lacoopération intercommunale a principalement visé à des économies d'échelle et à rationaliser la distribution de certains services sur des espaces spécifiques souvent déterminés en fonction des contraintes techniques pesant sur ces services et des normes que leur impose l'État. Elle n'a pas tendu à instituer une communauté humaine plus vaste et plus riche de composantes et d'activités. Ce n'était pas le but poursuivi par la loi du 6 février 1992. Elle se limitait à créer deux institutions nouvelles et séparées, les communautés de communes et les communautés de villes. Ni l'une ni l'autre ne pouvaient susciter sur leurs territoires discontinus le développement polymorphe recherché sur un territoire pertinent : le pays. En instaurant celui-ci, la loi d'orientation vise essentiellement cet objectif et de ce fait introduit une forte différence de substance entre la commune et le pays qu'il faut mettre en évidence. »

François Lefebvre,
« Les pays selon la loi d'orientation
pour l'aménagement
et le développement du territoire »,
Revue française de droit administratif, n° 5,
sept.-oct. 1995, p. 887

Confirmer la vocation extra-administrative du pays

« Les circonscriptions administratives actuelles (communes, cantons, départements, régions) remplissent parfaitement leur rôle administratif mais elles ne sont pas forcément adaptées au développement économique [...] Notre vieille géographie administrative ne correspond plus aux nécessités de l'organisation économique et sociale d'aujourd'hui. »

Robert Savy,
président du conseil régional du Limousin,
Le Républicain du Centre, déc. 1996

Ainsi définie, la notion de supracommunalité est utile et adéquate pour asso-

cié, ès qualités, les autres acteurs du territoire que sont l'État, les conseils généraux et régionaux mais aussi les chambres consulaires, les divers opérateurs publics ou privés. Elle vient par ailleurs mettre en évidence la nature extra-administrative du pays. C'est en effet parce que le pays est le territoire que tous les échelons administratifs ont vocation à prendre en compte afin de définir leur propre mode d'intervention qu'il n'est pas lui-même et ne peut pas devenir un échelon administratif supplémentaire.

Cette mission d'assemblage des échelons présente en outre un mérite à signaler en termes constitutionnels puisqu'en fédérant l'ensemble des collectivités et en les associant aux processus de décision, elle évite toute tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre.

Loin d'être une figure rhétorique, cette définition « multi-partenariale » du pays est rendue impérative par sa raison sociale même qui est de répondre aux enjeux d'aménagement et de développement du territoire. Enjeux dont on sait combien ils sont transversaux, pluridisciplinaires, impossibles par nature à rattacher sous formes de compétences transférées à un niveau administratif particulier. L'aménagement et le développement du territoire mobilisent nécessairement les compétences et les ressources des différents échelons. Partant, ils donnent toute sa pertinence au 2^e alinéa du 23^e article de la loi d'orientation qui dispose que « les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement ». Le rappel de cette doctrine souligne la nature spécifique du pays et sa vocation à servir de lieu d'assemblage de ressources et de stratégies – le lieu « où l'État et les collectivités se réconcilient » a-t-il été écrit parfois – donc d'une contractualisation pluri-partenariale qui fera de ce forum un facteur de décloisonnement

administratif et politique d'autant plus efficace qu'il ne sera pas lui-même un échelon de gestion territoriale. En tout état de cause, ce n'est que par le seul biais de ce processus de contractualisation que le pays prendra peu à peu sa réalité concrète et opérationnelle.

« ... définissons pour tous les outils de la concertation et de l'action locales. Deux niveaux s'imposent.

Le premier, celui de l'intercommunalité de projet à fiscalité propre, 10 à 30 communes. Il fonctionne selon le principe de subsidiarité : les communes confient à l'échelon intercommunal la responsabilité d'actions ou de projets qu'ensemble elles sauront réaliser, fortes d'une capacité politique, financière et juridique renouvelée.

Le second, celui du « pays », lieu de la concertation et de la coordination des collectivités locales. Organisé en association, voire en syndicat mixte, il réunit les groupements intercommunaux, le ou les conseils généraux, le conseil régional, l'État. Ensemble ils coordonnent à cette échelle leurs politiques et leurs actions et scellent leur entente au moyen d'un contrat. »

Marc Censi, président de l'Assemblée des districts et des communautés de France, « Intercommunalités », 1997

Le pays : un territoire d'élection ?

En revanche, une question délicate consiste à savoir si le pays a vocation à devenir un territoire d'élection dès lors qu'il sera le lieu de définition et de mise en œuvre de politiques publiques d'intérêt général. Nos principes représentatifs voudraient que toute décision politique à caractère stratégique fasse l'objet d'un contrôle démocratique de celui qui la décide. Les limites actuelles de l'intercommunalité montrent elles-mêmes l'opacité pour le citoyen de lieux de décision non élus au suffrage universel direct (alors

qu'ils lèvent l'impôt dans le cas des EPCI à fiscalité propre). Ce constat militerait pour l'application du suffrage direct tant à l'intercommunalité communautaire que, selon certains auteurs ou élus, aux assemblées de pays.

Trois constats doivent rendre pourtant prudent vis-à-vis de cette proposition

- En premier lieu, l'élection au suffrage universel direct au niveau du pays d'une assemblée ou d'un exécutif serait en contradiction immédiate avec l'objectif de ne pas surajouter un échelon politico-administratif supplémentaire au maquis actuel. Tout collectif élu a par nature légitimité à se doter d'un appareil administratif et à raisonner de manière « autarcique », créant des cloisonnements nouveaux peu propices à réduire les tendances actuelles à la sur-administration.

- La deuxième considération tient au fait que le « déficit démocratique » des décisions publiques locales ne trouvera sans doute une réponse que fragmentaire dans la convocation d'une nouvelle échéance électorale. On peut même penser que celle-ci n'aiderait en rien le citoyen à s'y retrouver. L'élection au suffrage direct d'un exécutif ne constitue pas en lui-même un gage de transparence de la gestion ou de participation des citoyens aux affaires locales.

- Enfin, certaines expériences étrangères, comme celle des comtés métropolitains britanniques, ont montré la difficulté à organiser la répartition des fonctions stratégiques et des fonctions de gestion entre deux niveaux de collectivités élus au suffrage universel direct. Issue du suffrage direct, l'instance supérieure donnerait lieu au cumul des mandats ou, en cas d'incompatibilité, risquerait d'entrer en concurrence et en conflit avec le niveau inférieur. De fait, les délégations de compétences du haut (stratégie) vers le bas (gestion) seraient l'objet de tiraillements permanents. Il est possible de le vérifier dans certains cas, en France, entre l'éche-

lon régional et l'échelon départemental. Ce n'est donc que si les échelons inférieurs participent à des qualités à la phase stratégique qu'il semble possible d'opérer un phasage stratégie/gestion.

Cette participation à des qualités pourrait être par ailleurs conjuguée avec la légitimité élective si était envisagée, au lieu d'une désignation directe, une formule de « vote préférentiel » comme celle imaginée en 1993 au sujet des instances intercommunales par le rapport du Commissariat général du Plan sur la décentralisation. Cette formule « consisterait pour l'électeur, à l'occasion des élections municipales, à indiquer ceux des membres de la liste qui ont sa préférence pour représenter la commune au conseil de communauté ou au conseil de district. Par cette formule, les problèmes intercommunaux (et supracommunaux) seraient débattus dans le cadre de la campagne municipale sans pour autant remettre en cause la commune »²⁰. On pourrait également envisager une formule dérivée du principe retenu dans le cadre de la loi Paris-Marseille-Lyon, bien que des aménagements seraient néanmoins nécessaires.

Dans un but de lisibilité de l'action publique et de la décentralisation, c'est donc peut-être davantage l'aspect procédural des décisions qu'il incombe de modifier, et non chercher à systématiser des modes représentatifs qui se neutralisent mutuellement et qui, lorsqu'ils s'enchevêtrent, s'opacifient d'eux-mêmes. À ce titre, sans doute faudrait-il chercher prioritairement à améliorer les procédures de concertation des acteurs et de publicité des décisions, ainsi que la possibilité de les contester, avant de délimiter une nouvelle instance de représentation directe qui, en toute logique, ne tolérerait pas l'intrusion d'autres acteurs dans le champ de ses prérogatives. Avant de vouloir opposer une légitimité élective à une autre, en espérant que l'une l'emportera à terme, sans doute est-il préférable de laisser se

constituer de nouveaux territoires dotés de sens, progressivement connus et appréhendés des citoyens, identifiables par « ce qui s'y décide ».

L'expérience des comtés métropolitains britanniques

Les comtés métropolitains britanniques ont été créés par une loi de 1972 au sein des six principales agglomérations anglaises exceptée Londres (Birmingham, Leeds-Bradford, Manchester, Sheffield, Liverpool, Newcastle). Ces comtés disposaient d'élus au suffrage universel direct pour quatre ans et disposaient des compétences dites « environnementales » (planification stratégique, voirie, culture, traitement des déchets...) alors que les compétences dites de « proximité » (logement, plan d'occupation des sols, ramassage des déchets, santé locale...) restaient du domaine des districts, unités administratives de niveau immédiatement inférieur (environ 120 000 habitants). Faute de moyens propres, certains Comtés ont au départ commencé par déléguer une partie de leurs compétences légales en recourant notamment au système de l'« agency » pour faire gérer certains services par les districts. Lorsque les Comtés ont cherché à reprendre leurs délégations, des conflits de compétences les ont opposés à ces derniers. D'autres conflits de compétences, plus fondamentaux, ont en outre émaillé la délimitation des niveaux d'intervention et la distinction entre planification « stratégique » et planification « locale ». Les Comtés ont notamment été accusés d'ingérence dès qu'ils proposaient un degré trop fin de planification. Devant l'impossibilité de départager deux niveaux de collectivité également élus au suffrage universel, les Comtés ont été supprimés par la loi de 1985 sur le gouvernement local.

Source : Institut de la décentralisation,
président Jacques Auxiette,
*De l'intercommunalité fonctionnelle
à la supra-communalité citoyenne*, 1996.

Comme le fait remarquer le chercheur Christian Lefèvre, l'intercommunalité de projet (ou la supracommunalité), fondée sur la volonté de mettre en œuvre des politiques publiques substantielles et intégrées se heurtera régulièrement à la résistance des communes tant que celles-ci demeureront le territoire le plus légitime aux yeux de nos concitoyens. L'intercommunalité purement fonctionnelle, même dotée de moyens juridiques ou financiers renforcés, ne peut guère surmonter le morcellement communal tant qu'un nouveau territoire, peu à peu approprié par les habitants, n'aura pas pris consistance²¹. Certaines tentatives d'intégration accélérée des compétences à partir de la loi du 6 février 1992 menacent notamment de faire éclater des formes anciennes, mais plus limitées, de coopération. C'est ce que vient de démontrer la communauté de communes du pays de Quimperlé, avec le récent retrait de la ville-centre²². Le passage de l'intercommunalité fonctionnelle, dite « de tuyaux », à l'intercommunalité de projet, fondée sur des options politiques plus fortes et sur des compétences transférées est souvent voué à l'échec lorsqu'il s'opère d'un échelon à identité et légitimité fortes vers un niveau territorial mal appréhendé, sans assise politique suffisante.

Le pays interlocuteur pour les politiques européennes

En devenant des territoires pertinents pour le développement économique et les bassins d'emploi, les pays pourraient également constituer les territoires homogènes et les interlocuteurs servant de référence à l'Union européenne pour sa propre politique régionale. La stabilité et la visibilité des pays, fondés sur une « communauté de destin » réellement éprouvée localement, permettra d'atténuer quelque peu les assemblages opportunistes des territoires en quête d'éligibilité avec tout ce que cette dernière

comporte comme aléas liés aussi bien à leur géométrie variable qu'à l'extension tendancielle des zonages bénéficiaires.

Par ailleurs, la logique de projet continuerait d'animer la politique régionale européenne et la procédure contractualisée offrirait un mode beaucoup plus déconcentré de décision conforme à ce que souhaite de son côté la Commission. Celle-ci identifierait dans les pays les interlocuteurs qui lui font aujourd'hui défaut²³. Enfin, l'existence de territoires pertinents de mise en œuvre de programmes de développement permettrait de mieux faire fonctionner le principe de subsidiarité en évitant le déplacement à Bruxelles du lieu de négociation des cartes d'éligibilité. Dans la perspective de réforme des mécanismes européens en matière de fonds structurels, la France disposerait de référentiels spatiaux moins mouvants qui simplifieraient les négociations et offriraient davantage de lisibilité territoriale.

Il est à noter que plusieurs pays, structurés depuis longue date ou plus récemment, servent déjà de périmètre de mise en œuvre des fonds structurels. Ces fonds ou ces programmes d'intérêt communautaire ont eux-mêmes parfois donné lieu à la constitution de nouvelles entités ad hoc. Les groupes d'action locaux (GAL) constitués dans le cadre de la procédure Leader participent fortement à la structuration des pays ou viennent lui donner une consistance financière (cas des pays du centre-ouest Bretagne, de la haute Lande, du Loudunais). Le pays du Sundgau en Alsace prend également forme en s'appuyant sur le processus d'instruction des programmes Konver, Leader et Interreg.

Recommandations

- Favoriser les regroupements intercommunaux simplifiés de demain dans le cadre des bassins de vie
- Affirmer la nature extra-administrative du pays et sa vocation fédérative des EPCI

Les initiatives antérieures de contractualisation

Les diverses formes antérieures de contractualisation telles que les contrats de villes moyennes et de pays, les plans d'aménagement rural, les diverses politiques régionales (PRAR, CRAR, CRIL, PRAT, PRDC...), les programmes intégrés communautaires ont progressivement contribué à diffuser au sein des territoires l'habitude de travailler en commun. Peu à peu, s'est dessinée par leur truchement une structuration latente, en pointillés, de nouveaux territoires de référence pour les politiques de développement et d'aménagement.

Aussi limitées qu'elles aient été dans leur portée réelle et parfois imparfaites dans leur mise en œuvre, les premières générations de contrats territorialisés ont présenté au moins le mérite d'un rapprochement d'acteurs qui parfois ne se connaissaient pas (Pithiverais, plateau picard)²⁴. La répétition depuis vingt ans de démarches de ce type a fini par favoriser certaines habitudes de coopération. Un « apprentissage collectif » du projet commun de développement s'est opéré, moyennant quoi cette familiarisation progressive rend aujourd'hui possible la montée en puissance d'une organisation plus structurée.

Commissions thématiques de travail, réflexion d'un schéma directeur, localisation de zones d'activité, politique commune de valorisation touristique, regroupement pédagogique concerté, actions collectives de réhabilitation... certains réflexes émergent peu à peu. Le pays vient se superposer, à une échelle souvent plus large, sur des structures intercommunales ou des instances partenariales préexistantes : districts, syndicats mixtes, communautés de communes, agence de développement, pays d'accueil...

« La mise en place d'une contractualisation "par objectifs", préconisée par la circulaire du 31 mars 1992, devait conduire à l'élaboration de projets globaux de développement, déclinés en programmes intégrés qui devaient permettre de concentrer sur un thème prioritaire, sur une partie du territoire régional, ou sur les deux en même temps, les capacités d'intervention de chaque partenaire.

Ces préconisations ont été suivies d'effet : les projets de contrat transmis à l'échelon central en attestent. Mais le poids des administrations centrales a considérablement réduit les intentions initiales. La logique sectorielle s'est, comme dans le passé, imposée au détriment des préoccupations territoriales.

Bien plus, la logique budgétaire (pré-affectations de crédits sur des lignes budgétaires spécifiques d'un ministère) l'a emporté sur la logique de développement économique. Notons, en outre, que ce mode de fonctionnement induit une logique de consommation de crédits, puisqu'aux crédits pré-affectés, on essaie de faire correspondre des projets qui ne sont pas toujours bien reliés aux besoins du territoire. Au total, la dernière génération des contrats de plan a montré que la marge de manœuvre laissée à la négociation menée par les acteurs locaux a été très faible. Cet état de fait nuit à la crédibilité d'une procédure dont l'objet est pourtant de faire prévaloir le partenariat et la cohérence sur l'action isolée.

Il est incontestable que la multiplication des acteurs locaux, et l'élargissement de la concertation qu'elle induit, donne plus de champ aux rapports de force et, par tant, aux alliances et/ou aux oppositions d'opportunité. Concertation et négociation deviennent ainsi plus délicates à conduire, mais elles constituent aussi une occasion privilégiée de dialogue et de mise en cohérence. Cette cohérence doit être recherchée entre les différentes politiques publiques, locales et nationales, et au sein même de chaque politique.»

Source : Commissariat général du Plan, *Systèmes productifs, emploi et territoires*, avril 1996.

Approfondir la contractualisation État-région

La contractualisation « par objectifs » menée aux deux échelons « stratégiques » de la région et des territoires infra-régionaux doit de ce fait être approfondie et perfectionnée. Elle doit notamment progresser vers une déconcentration plus large et plus sincère des mécanismes d'allocation des ressources et offrir des possibilités réelles d'arbitrages locaux, effectués à partir d'un diagnostic approfondi et de projets définis sur le terrain. Aussi faut-il rejoindre en l'occurrence les remarques formulées par le groupe de travail réuni au sein du Commissariat général du Plan dans le cadre de la préparation du Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (voir encadré ci-dessus).

Les constats qui viennent d'être dressés conduisent à préconiser la mise en œuvre d'une contractualisation plus ambitieuse, intégrée aux contrats de plan État-région, qui servirait de moyen d'action à l'État pour mettre en œuvre sa politique de développement local. Naturellement, ce levier se doit d'être significatif pour pouvoir exiger des contreparties, notamment si l'État (comme le proclame la LOADT) désire préserver un rôle actif dans la détermination et la conduite de la politique d'aménagement du territoire. Il doit en outre donner lieu à un certain nombre de procédures qui garantiront une affectation satisfaisante des crédits publics.

Recommandation

Annexer à la prochaine génération de contrats de plan État-région un document budgétaire spécifique affecté aux « pays »

L'impératif d'une structuration juridique minimale

Cette contractualisation ambitieuse et perfectionnée pourrait-elle se passer, à partir d'un certain seuil de crédits en jeu,

d'une organisation juridique minimale et de procédures décisionnelles aménagées par le droit positif ? Des responsables politiques de plus en plus nombreux estiment peu envisageable de laisser certains pays sous une forme exclusivement associative dès lors qu'un volume significatif de fonds publics leur serait affecté. Même si le pays n'aura pas vocation à être organiquement maître d'ouvrage des projets d'investissements dans leur grande majorité, d'autres actions plus diffuses (actions de promotion, études,...) imposeront une comptabilité publique afin de garantir transparence et encadrement juridique. Les limitations opposées à une montée en puissance du Galcob dans le centre-ouest Bretagne comme l'expérience retirée par la région Centre (pays de Beauce-Gâtinais, pays du Chinonais...) à travers les dernières générations de contrats territoriaux (CRILE) conduisent à mettre en évidence l'inadéquation de la formule associative au delà de la phase d'élaboration du projet de développement (pendant laquelle elle semble tout à fait appropriée) et, partant, la nécessité de constituer un établissement public. De nombreux pays, à l'image du val de Lorraine, dressent un constat similaire quant à la nécessité d'offrir un cadre juridique minimal à l'instance-support du pays.

« ... L'association est un outil utile certes, mais il présente toutefois ses limites, non seulement territoriales, mais également de propositions. Qui décide ? Dans une association, l'on finit par s'écrier de concert : "Voilà ce qu'il faudrait faire !" Malheureusement, l'on n'en a pas les moyens. À un moment donné, il faudra définir un pouvoir exécutif. Sous quelle forme ? Je l'ignore. Si l'on veut la concrétisation de l'aménagement du territoire, nous n'échapperons pas à cette règle. »

Georges Lemoine, ancien ministre, octobre 1996, colloque du CEFEL au Sénat

Ces constats appellent dès lors une réflexion sur le degré de liberté qu'il faudra laisser aux différents pays dans le choix de la formule juridique adaptée à leur mode de fonctionnement. À cet égard, la réduction prévisible des formules d'établissement public de coopération intercommunale devrait à l'avenir limiter les choix possibles. Par ailleurs, compte tenu de ce qui vient d'être souligné sur la vocation multi-partenariale des pays, il semblerait que la formule du syndicat mixte empruntée dans de nombreux cas de figure (oays du Saint-Amandois, de Ploërmel, du plateau de Millevaches, des Combrailles, de Bièvre-Valloire, du vignoble nantais, de la Thiérache, des coteaux des Hautes-Pyrénées...) soit la plus intéressante puisque permettant d'intégrer des représentants des différents échelons territoriaux, des communes et de leurs groupements. Le syndicat mixte incarne sui generis l'option la plus adaptée à la supracommunalité de projet, que l'on peut également appeler l'« intercollectivité » compte tenu de l'association nécessaire des divers échelons territoriaux.

Le syndicat mixte : meilleur support de l'intercollectivité ?

Le législateur a voulu laisser aux acteurs locaux une marge de souplesse dans les choix d'une formule associative ou d'un établissement public. Toutefois, des régions ou des départements qui ont mis en œuvre dans le passé des politiques de développement territorialisées, imposent désormais un minimum de structuration juridique compte-tenu de leur expérience en la matière. Dans cette perspective, la formule du syndicat mixte paraît la plus adaptée parmi la panoplie des outils existants. Le code des communes prévoyant une option « fermée » (communes et groupements de communes) du syndicat mixte et une option « ouverte » (régions, départements, communes, groupements éven-

tuellement, chambres consulaires, établissements publics), c'est manifestement cette dernière qui s'approcherait le plus de la structure support adaptée. La formule est néanmoins limitative en ce qu'elle ne permet pas de fiscalité propre (réservée aux districts et aux communautés de communes), ne bénéficie pas de la Dotation globale de fonctionnement, et repose sur un strict volontariat. Peut-être faudrait-il l'aménager à l'avenir en intégrant ce besoin à la réflexion en cours sur la réforme de l'intercommunalité afin d'aboutir à une catégorie d'établissement public assurant la synthèse des syndicats mixtes et des EPCI « communautaires ». Faute de cet aménagement législatif, l'option « fermée » devrait-elle être recommandée pour permettre une fiscalité propre ?

À l'image de ceux qui existent déjà dans de nombreux pays, un « conseil de développement » – dont l'appellation locale et le mode de fonctionnement seraient librement définis (conseils économiques et sociaux locaux, comités de pilotage, association, commission consultative, comité de bassin d'emploi, deuxième collège...) – lui serait alors associé et pourrait, sous forme associative pour des raisons de souplesse, intégrer les différents partenaires, voire les autres échelons territoriaux.

La plupart des pays de préfiguration se sont dotés d'un tel système à double-détente en distinguant différents « collèges » destinés à mobiliser les acteurs. Ces collèges peuvent éventuellement fusionner dans une assemblée générale commune et sont généralement coiffés par une instance exécutive regroupant un nombre plus réduit d'élus, et dans quelques cas, un ou des représentants de l'État, voire des interlocuteurs consulaires. Le pays ségréen associe ainsi à son syndicat mixte un comité d'expansion local, les deux enceintes se retrouvant dans une assemblée générale commune. Le

pays du Briançonnais est animé à partir de trois collègues (élus, socio-professionnels, administrations) qui se retrouvent dans un comité de pays. Le pays du plateau de Millevaches dans le Limousin fédère à travers un comité syndical des représentants de l'État, des associations, des CCI mais aussi des représentants des villes-portes ²⁵.

Recommandation

Suggérer à terme la formule du syndicat mixte comme structure porteuse des pays

Un changement de contexte porteur d'évolutions

Le rôle pivot des régions

La montée en puissance progressive de l'échelon régional et de la contractualisation territoriale est un premier élément déterminant avec lequel il faut compter. Certes toutes les régions ne sont pas intégralement converties au principe de la contractualisation territorialisée, mais les exemples de plusieurs régions « avancées » n'en sont pas moins représentatifs d'une tendance affirmée de la décentralisation.

Depuis plusieurs années, la plupart des conseils régionaux ont commencé en effet à mettre en place des programmes régionaux ou des contrats de territoire plus affinés qui recourent largement la notion de pays ²⁶. Même si une extrême diversité d'objectifs et de procédures caractérise ces contrats de territoire, le mouvement qui s'est dessiné en 1992-1994 atteste du souhait de la plupart des conseils régionaux de se doter d'interlocuteurs directs au sein des territoires et de territorialiser leurs actions de développement. Bien que seulement 8 régions se soient dotées d'un fonds spécifique destiné à financer ces contrats, la généralisa-

tion des politiques contractuelles et le large accord rencontré pour mettre en œuvre des projets globaux de territoire signifient clairement la volonté régionale de dépasser le stade des politiques « pointillistes » menées, sur des territoires souvent trop petits, sans une continuité suffisante dans le temps.

De nombreuses régions (Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Limousin, Centre, Picardie, Midi-Pyrénées...) expriment ce désir de perfectionnement des dispositifs. Cette montée en puissance des régions dans les politiques de développement local est d'autant plus importante à souligner qu'une certaine prudence de leur part avait parfois été déplorée jusqu'ici. Alors que les lois de décentralisation leur ont explicitement confiées des compétences générales d'aménagement du territoire et de développement économique, l'expérience a montré des régions in fine plus discrètes dans leur ensemble que les conseils généraux ²⁷. Ces derniers ont même été conduits à dépasser souvent le cadre de la légalité pour mener à bien leurs projets. Cherchant à reprendre l'initiative depuis quelques années – alors que de nombreux conseils généraux sont financièrement bridés par le poids des dépenses sociales – les régions isolent désormais à cette fin à la fois des fonds spécifiques de plus en plus importants mais financent parfois également des postes d'agents de développement qui, dans certaines d'entre elles, esquissent une véritable puissance logistique d'animation territoriale.

Le changement de génération politique

La nouvelle génération d'élus semble adopter une attitude coopérative conforme aux projets de pays. Profondément renouvelés par les derniers scrutins, et notamment en juin 1995 (où près de 40 % des anciens maires ne se sont pas repré-

sentés), les conseils municipaux tendent en effet d'une part à se rajeunir mais également à s'ouvrir bien souvent à de néo-ruraux issus du milieu urbain, à des cadres actifs, des chefs d'entreprise... d'une formation différente de l'ancienne génération. La technicité croissante de la gestion municipale, conjuguée avec la réduction des moyens disponibles, tend à modifier peu à peu le profil sociologique des élus des petites communes.

De même, l'intercommunalité ne permet guère en milieu peu dense ou rural d'exercer des compétences économiques réelles. Les compétences prévues par la loi restent toutes théoriques. Par conséquent, on peut supposer que c'est l'ancien mode d'action, fondé sur la recherche d'accès privilégiés à des lieux de décision fermés et sélectifs, qui va peu à peu être assoupli. De nombreux maires et conseillers généraux sont ainsi de plus en plus demandeurs d'une instance de concertation infra-départementale nouvelle et plus appropriée.

Un contexte d'effets de ciseaux budgétaires

Enfin, ce sont les marges budgétaires décroissantes des petites communes qui les conduisent chaque jour davantage à s'associer pour répondre à des exigences de leurs concitoyens par ailleurs croissantes ou des normes règlementaires d'origine tant nationale qu'européenne. Cet effet de ciseau les rend soit totalement dépendantes des niveaux supérieurs de financement (conseil général notamment) soit les invite à s'associer et à mutualiser leurs ressources et compétences. De même les conduit-il à rechercher leur émancipation à l'égard d'un financeur exclusif par le recours à une multiplicité de partenaires.

Les directives européennes sur l'eau, la loi sur le traitement des ordures ménagères²⁸, le désamiantage des établisse-

ments scolaires²⁹, le durcissement général des normes sanitaires (abattages par exemple) ou sécuritaires vont ainsi contraindre à des comportements de plus en plus mutualisés et obligeront les communes à surmonter leur individualisme.

DES PAYS POUR QUOI FAIRE ?

Un espace de planification stratégique et de programmation des investissements communs

Compte tenu des divers constats effectués précédemment, sans doute faut-il donner raison à ceux qui, d'un point de vue spatial, conçoivent le pays comme une fédération de plusieurs groupements intercommunaux dont les formules juridiques devraient être par ailleurs rationalisées à l'avenir³⁰. Le pays gagnerait à n'être qu'un territoire de programmation et de définition collective des priorités locales. La doctrine adoptée par plusieurs pays de préfiguration qui consiste à laisser la maîtrise d'ouvrage aux autres collectivités ou structures intercommunales permet de différencier le pays d'un niveau administratif classique en évitant l'écueil d'un niveau supplémentaire.

Par ailleurs, en se présentant comme cet échelon territorial « stratégique », fondé sur la mobilisation des différents partenaires, le pays apporte une valeur ajoutée réelle. Cadre de programmation des grands investissements collectifs et de contractualisation avec les échelons supérieurs, lieu privilégié de la concertation et instance de pilotage d'un certain nombre de schémas directeurs ou plans locaux, le pays deviendrait le premier niveau de la planification territoriale. Sans être maître d'ouvrage, ni directement gestion-

naire, la structure porteuse collégiale du pays confierait aux opérateurs institutionnels (communes, EPCI, département ou région, chambres consulaires...) ou spécialisés (associations, fondations, entreprises publiques ou privées) la mise en œuvre des opérations programmées.

« Le problème est de faire naître les projets et de se mettre d'accord sur le maître d'ouvrage. Le projet peut être porté par une entreprise, une association, une communauté de communes, ou le conseil général ou la région ou encore, bien même l'État ».

Patrick Ollier, député,
Actes du séminaire sur les pays,
La Documentation française, juillet 1996

Comme le préconisent de nombreux acteurs locaux, le pays pourrait servir de « maison commune » à l'ensemble des structures intercommunales du territoire. Conception que plusieurs pays ont déjà adoptée en limitant aux seuls délégués de groupements intercommunaux l'accès à leurs instances décisionnelles. Doté à terme de capacités d'expertise propres (données INSEE, systèmes d'information géographique...), de relations directes avec les services techniques tant de l'État que du département et de la région, le pays sera à même de prendre en charge, au niveau du territoire, des missions accrues. Pour autant, cette consolidation obéira principalement à une mobilisation de ressources déjà existantes au sein des autres collectivités ou organisations partenaires (CCI, comités d'expansion, agences de développement...) et non à la création ex nihilo d'une nouvelle « technostucture ». Une organisation légère, centrée principalement sur les tâches de préparation des commissions de travail et de la charte de développement, devrait

suffire compte tenu du renvoi des tâches de gestion sur les autres opérateurs.

Favoriser l'élaboration de schémas directeurs

Comme cela a été souligné plus haut, c'est davantage par ses mécanismes de concertation et de mobilisation des partenaires, que par son hypothétique nature élective, que le pays présentera une valeur ajoutée réelle pour les politiques publiques. Partant, s'il paraît prématuré d'agencer des modalités institutionnelles trop rigides (mécanismes délibératifs, systèmes de représentation...), il serait néanmoins utile de constituer les pays par leur contenu et par leur activité procédurale ; cette dernière étant conçue comme un principe d'action et non comme un règlement administratif³¹. La vocation planificatrice et stratégique du pays, son caractère non électoral, invitent à fonder sa légitimité sur le projet. Des exercices procéduraux concertés (schémas, plans, contrats...) et pluriannuels seraient la matière idéale pour pérenniser le nouveau forum territorial, imposer des approches transversales, non-sectorielles. Leur caractère régulier, normatif, éventuellement obligatoire, aiderait de même à dépasser le caractère éphémère des multiples tentatives de « projets de territoire » fondées sur le seul développement local. Reposant, par les différentes lois qui les encadrent, sur la concertation avec le public ou le monde associatif, ces dispositifs règlementaires feraient du pays le lieu habituel d'activation de groupes de travail, d'universitaires, d'associations habilitées, d'agences d'urbanisme (ou CAUE) et de développement, des experts et consultants pertinents en fonction des sujets traités...³²

Plusieurs missions pourraient être menées au niveau des pays. L'élaboration d'un schéma directeur, à l'instar de ceux

réalisés dans le Plateau picard, par les élus du pays basque ou au sein du pays Risle-Estuaire en Haute-Normandie, consacrerait la fonction naturelle de premier échelon d'aménagement du territoire du pays. Un nombre non-négligeable de pays se dotent ou escomptent se doter d'un tel outil notamment pour maîtriser certains enjeux liés à la péri-urbanisation (pays du Compiégnois, du Valois, du Vexin-Sablons, pays de la vallée de l'Arve...) et résister à la force polarisatrice de grosses agglomérations (pays du Médoc, du val de Lorraine, de Sologne val-sud...) ou à celle de littoraux attractifs (Pays Basque).

Le schéma directeur, formerait le maillon actuellement manquant de l'architecture en poupée « gigogne » que dessineront prochainement le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire et les schémas régionaux qui en découleront. Cette nouvelle approche participerait du renouveau de la planification urbaine et spatiale sur la nécessité duquel la plupart des commentateurs s'accordent. S'imposant aux plans d'occupation des sols, la question se pose de savoir s'il serait utile que les schémas directeurs soient directement opposables aux tiers contrairement à ce qui est fixé en l'état actuel du droit par le Code de l'urbanisme (L-122 et suivants et R-122 et suivants).

À la différence en outre de ce qui est actuellement prévu par les textes réglementaires issus de la loi d'orientation foncière de 1967 (qui a institué les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) et de la loi de décentralisation de janvier 1983, sans doute faudrait-il que le périmètre soumis au schéma ne soit plus à géométrie variable et laissé à l'initiative des communes. Le schéma directeur devrait accompagner la création du pays et épouser ses contours. À l'horizon 2015, la France ne présenterait plus de « blancs » majeurs en termes d'outils de planification. Document à moyen et long terme, le Schéma serait révisé

à l'occasion de chaque phase de contractualisation (tous les cinq ans).

Les objectifs du Schéma resteraient essentiellement les mêmes, à savoir :

- les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire ;
- la détermination générale de la vocation des sols ;
- la définition des servitudes publiques ;
- l'identification des projets d'intérêt général ;
- les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés.

Par ailleurs, pourraient être joints, ou annexés, à ce document directeur, d'autres schémas d'organisation. Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux, les futurs schémas territoriaux d'équipement commercial, les Plans de déplacement créés par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI)... trouveraient par exemple au niveau des pays des périmètres adéquats pour effectuer la concertation et les décisions collectives requises. Présidée par le préfet, ou par délégation le sous-préfet, la concertation pourrait être l'occasion d'une enquête publique afin de soumettre les grandes orientations à l'avis des populations.

Dans l'esprit de la LOADT et de son article relatif à la création du référendum d'initiative populaire il serait envisageable d'élargir au niveau du pays cette possibilité consultative nouvelle dès lors que des choix majeurs d'aménagement seront opérés à ce niveau. Non encore entrée en vigueur, cette disposition est passée assez inaperçue du grand public lors de son adoption au milieu d'une loi aussi hétérogène que la loi du 4 février 1995. Pourtant, les spécialistes considèrent qu'elle est de nature à modifier substantiellement les pratiques politiques et administratives locales, à partir du moment où elle donne un fort pouvoir d'initiative à des contre-pouvoirs (opposition communale, associations, assemblées de ci-

toyens...)³³ et ce bien que le processus décisionnel reste in fine maîtrisé par les élus.

« Élaborer un contrat formel de "pays", entre tous les partenaires concernés, d'une durée de 3 à 5 ans, dont on ne pourrait pas se désengager, avec des objectifs et des évaluations. C'est ce contrat, et non une structure supplémentaire, qui donnerait au "pays" sa légitimité. Et, dans un rêve démocratique et solidaire, pourquoi ne pas soumettre ce contrat à un référendum d'initiative populaire ? »

Jacques Chérèque, ancien ministre,
octobre 1996, colloque CEFEL au Sénat

L'article 85 de la LOADT précise qu'« un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales » (proposition de modification de l'article L. 125-2-1 du code des communes). De même propose-t-elle une modification de l'article L. 125-2-2 pour élargir ce droit à l'ensemble des électeurs des communes membres d'un EPCI.

Une politique de schémas de services d'intérêt public

Plusieurs pays, dénués d'armature urbaine ou de ville-centre suffisamment structurante, cherchent en outre à compenser ce déficit par une offre urbaine « polycentrique », sur la base de bourgs ou petites villes reliés en réseau (exemple du plateau picard). L'effet-réseau permet d'obtenir les masses critiques requises pour proposer des gammes de services inaccessibles à l'état isolé (exemple du pays de la Thiérache). L'enjeu des services

étant souvent l'un des plus fortement posés par les habitants au cœur des pays, il serait aisé d'annexer ou superposer au schéma directeur une stratégie spécifique les concernant, déclinant notamment à un échelon plus fin les schémas départementaux de services publics.

La prise en compte, dans le cadre des pays, d'entités humaines de plusieurs dizaines de milliers de personnes permettrait alors d'entrevoir des localisations de services publics ou privés qu'aucune commune seule ne pourrait justifier. La planification spatiale des services et commerces devient de fait un exercice structurant majeur de la concertation locale. Les projets de « tripôle » (comme dans le centre-ouest Bretagne), les recherches de compromis entre villes-centres et périphéries (comme dans le pays du Loudunais), les mises en réseau des collèges (cas du pays de haute Auvergne) ou des zones d'activité (pays de la Thiérache), les efforts de résistance à l'attraction naturelle des grands centres urbains (pays de Retz, pays du Médoc...) forment peu à peu la « substance » des réflexions locales et de la stratégie des territoires.

Recommandations

- Intégrer l'élaboration d'un schéma directeur comme élément complémentaire à la contractualisation territoriale
- Encourager une véritable analyse spatiale des enjeux territoriaux en matière de services d'intérêt public

Le pays comme espace de mise en œuvre des actions collectives

Au-delà des prescriptions réglementaires de l'urbanisme, c'est la planification et programmation de certains types d'actions qui pourront trouver au sein du pays le bon échelon d'intervention aujourd'hui

manquant. Les plans locaux de l'habitat (exemple du PLH du pays des sept vallées), les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (exemple de l'OPAH du pays de la Puisaye ou du pays d'Auge), les Opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce³⁴, les initiatives des pays d'accueil (itinéraires touristiques, maisons de dégustation...) ou les actions de type « mille villages », rénovations de bourgs-centres, « bistrots de pays », sont les exemples-types des actions porteuses qui gagneraient, à des fins de lisibilité de l'action publique, à prendre appui sur un cadre territorial à la fois stable, commun et suffisamment étendu.

Bistrots de pays

Le programme des « bistrots de pays » est une initiative lancée par un SIVOM de 24 communes des Alpes de Haute-Provence (au cœur du pays de Giono près de Forcalquier) pour constituer un réseau de cafés de villages et les aider dans leur activité. En contrepartie, les cafés s'engagent à travers une charte à offrir une réelle qualité d'accueil et certaines prestations d'intérêt général comme la banque minitel, la vente de timbres, le dépôt de gaz, de pain... Ils doivent en outre valoriser les produits du terroir et les possibilités touristiques du pays. Ils reçoivent un label de « bistrot de pays » qu'ils doivent annoncer et qui constitue une marque déposée. Le programme dispose d'un budget d'1,2 million de francs pris en charge par l'Union européenne, l'État, le département et la région et une partie autofinancée. Ce budget sert à financer des réhabilitations de locaux et à assurer la promotion des bistrots.

Le pays pourrait dans le même esprit, à l'instar de ce qui est visé par les pays du Saint-Amandois (Centre) ou de Bièvre-Valloire (Rhône-Alpes), servir de lieu d'interface pour des aides à la transmission

de certaines activités (commerces, exploitations agricoles) ou à l'installation de jeunes agriculteurs. Enfin, c'est la politique de la ville elle-même qui gagnerait à s'inscrire dans une réflexion spatiale regardant au-delà des seuls quartiers. Le pays de Bourges, le pays du Pithiverais, le pays de l'Artois-nord... sont par exemple des territoires qui contiennent des unités urbaines ou des quartiers éligibles à un contrat de ville ou classés en zone urbaine sensible (ZUS) ou en zone de redynamisation urbaine (ZRU). Il est désormais assez admis que l'appréhension de ces enjeux a besoin d'être effectuée à une échelle souvent plus large afin d'éviter tout effet de ghéttoisation.

Bénéficiant d'une structure pérenne de concertation et d'expertise, de toute la matière de la réflexion accumulée lors de la réalisation du Schéma directeur ou de la charte de pays, ces actions sectorielles et promues par des échelons territoriaux souvent distincts, s'inscriraient désormais dans une démarche territoriale globale permettant de mieux gérer les conflits d'affectation des sols (projets des pays d'Ancenis et du Périgord noir) et les enjeux de l'intégration sociale. Pour ce faire, à l'instar de certains pays (centre-ouest-Bretagne ou pays lyonnais notamment), les structures porteuses gagneraient en cas d'enjeux particulièrement sensibles comme des réhabilitations de friches industrielles, de fortes fragilités des nappes phréatiques ou des risques d'inondation à se doter d'outils adaptés (projet du pays du val de Lorraine) et de réelles capacités d'expertise avec, par exemple, des logiciels de traitement des données IGN et INSEE, des Systèmes d'information géographique (SIG), voire des données satellitaires SPOT... Cette expertise autonome permettrait d'éclairer la phase d'élaboration du schéma directeur et de mettre en lumière les enjeux aussi bien socio-économiques qu'environnementaux.

Assurer la mobilisation participative des socio-professionnels

L'opération de préfiguration a permis de mesurer la volonté largement partagée des élus d'intégrer les acteurs socio-professionnels aux enceintes de concertation des pays. Hormis quelques exceptions, la plupart des pays ouvrent leurs commissions de travail, leur comité de pilotage, un collège spécifique... aux acteurs économiques, aux associations, aux chefs d'entreprise... En revanche, le mode d'association est très naturellement d'une intensité variable. Certains territoires n'ont ainsi l'intention de mobiliser les socio-professionnels que de manière occasionnelle, ad hoc, le pays restant principalement une affaire d'élus (pays du Pithiverais et du plateau picard). D'autres sont plus accueillants à leur égard et les associent en amont de la réflexion par le truchement de commissions de travail pérennes et régulières (Saint-Amandois, centre-ouest Bretagne, Bresse lorraine, plateau de Millevaches...). Un très petit nombre enfin associe les socio-professionnels tant au sein des instances de concertation que des structures décisionnelles et exécutives.

Dans l'hypothèse d'une contractualisation globale avec l'État, il paraît clair que l'engagement de fonds publics imposera une clarification des rôles et un scrupuleux respect des principes de la démocratie représentative. Aussi approfondie que puisse être la concertation préalable avec les différents partenaires, il demeurera impératif que les décisions finales relèvent d'une structure exécutive composée exclusivement d'élus au suffrage universel, seules personnalités à être statutairement dépositaires de l'intérêt général de leur circonscription. En pratique, on ne voit pas comment il pourrait en aller autrement dès lors qu'un volume significatif

de crédits publics serait en jeu. D'un point de vue constitutionnel, seul le suffrage universel offre la légitimité requise et la responsabilité devant les électeurs.

« Trop souvent les entreprises et leurs organisations professionnelles ont tendance à subir l'aménagement du territoire au lieu d'y participer. La faute en incombe certes en partie à nos habitudes colbertistes, qui font de l'État le grand dispensateur des aides en tout genre et contribuent ainsi à forger les mentalités d'assistés chez ceux qui en bénéficient. Mais les chefs d'entreprises et leurs structures représentatives ont aussi leur part de responsabilité dans leur relative éviction d'un domaine où leurs homologues, chez nos principaux voisins européens, jouent souvent un rôle majeur.

Une réflexion s'impose néanmoins en vue de rendre plus efficace l'interaction entre les entreprises et les pouvoirs publics locaux. »

Jean Gandois, « Entreprises et pouvoirs locaux : une interaction plus efficace »
entretien avec le magazine *Inter-régions*,
n° 200, juillet 1996.

En revanche, cette exigence de forme, relative à la phase de validation et d'exécution des décisions, ne devrait pas empêcher l'État non seulement d'approuver l'instauration d'une large concertation préalable prévue par la LOADT mais plus encore de la considérer comme une condition nécessaire de son propre engagement. L'opération de préfiguration a largement mis en évidence l'intérêt d'une telle mobilisation participative des socio-professionnels lors de la phase de diagnostic et de propositions, ne serait-ce que pour assurer à travers la concertation des acteurs :

- l'agrégation des intérêts distincts et parfois contradictoires ;
- le tri préalable des dossiers ;

- le repérage des priorités du territoire ;
- une transparence accrue sur les modes de décision.

Les risques d'effets-pervers d'une institutionnalisation excessive

Un autre motif de questionnement réside dans le degré d'institutionnalisation des représentants socio-professionnels. Ceux-ci doivent-ils être membres statutaires ou au contraire relever d'invitations occasionnelles en fonction de leurs compétences spécifiques, de la nature des enjeux inscrits sur l'agenda ? Les pays répondent différemment à cette question, mêlant parfois représentation statutaire (des CCI notamment) avec des invitations ad hoc. Cette diversité, ajustable aux particularités du territoire, semble légitime et souhaitable. Il n'est sans doute pas du rôle des pouvoirs publics de décréter une composition uniforme des conseils de développement futurs même si localement, le préfet gagnerait à vérifier, avant d'engager les financements de l'État, le degré de crédibilité et de pluralisme de la concertation.

En tout état de cause, une institutionnalisation trop forte des socio-professionnels risquerait de pervertir le mouvement par excès de formalisation. Des « institutionnels-casquettes » (selon l'expression employée par un élu) se substitueraient aux acteurs les plus efficaces et les plus judicieux de la société civile locale ; acteurs qu'il ne convient, la plupart du temps, de mobiliser que de manière ponctuelle et pertinente, sous la forme consultative de l'audition. En figeant la représentation socio-professionnelle, il serait de fait presque impossible de faire participer un chef d'entreprise non mandaté explicitement par une association patronale ou par une chambre consulaire. Conséquence qui trancherait tant avec le pragmatisme souhaité qu'avec l'objectif

de mobilisation des « forces vives » recherché.

La mobilisation souple est au contraire susceptible non seulement de diffuser un meilleur climat coopératif mais de permettre en outre une ouverture occasionnelle aux personnalités les plus fortes : chefs d'entreprise, enseignants, commerçants, professions libérales³⁵... dont les suggestions ou contre-propositions auront peut-être davantage de portée que si elles étaient ressenties comme des émanations de contre-pouvoirs organisés. Cette forme de mobilisation ouverte serait un bon moyen d'atténuer la fracture grandissante qui tend aujourd'hui à se creuser entre des mondes qui communiquent mal, une « citoyenneté périphérique » venant indéniablement se heurter au « glacis de la démocratie administrative »³⁶ : chefs d'entreprises, commerçants ou artisans tentés par un certain populisme anti-administratif, groupes-vetos fondés sur les stratégies « Nimby »³⁷ de refus des projets d'intérêt général, fonctionnaires qui perdent tout contact avec le public des usagers...

Pour ces raisons, il est avant tout important de surmonter l'éventuel sentiment de défiance que les élus du sol peuvent nourrir à l'égard de socio-professionnels statutaires. Enfin, on peut légitimement s'interroger sur le mode de désignation qui serait employé et la représentativité réelle de tels socio-professionnels « mandatés ». Ne risquerait-on pas d'instituer des modes de désignation aléatoires, plus proches de la cooptation que d'une authentique représentation sociale ? N'encourerait-on pas le risque de transformer ces enceintes consultatives en tribunes politiques ? Pour ces raisons, il semble que l'institutionnalisation à ce niveau de comités consultatifs d'usagers ou de conseils économiques et sociaux de pays, inspirés par l'article 22 de la loi ATR, seraient inopportuns car limitatifs, lourds de fonctionnement et contestables dans

leur représentativité. S'il est absolument nécessaire d'en imposer l'existence, c'est alors leur composition et leur mode de mobilisation qui devront obéir à une large souplesse et à une « institutionnalisation lâche », la plus ouverte possible et laissée à la libre organisation des pays eux-mêmes afin de prendre en compte la variété des situations locales.

Une nouvelle légitimité pour les interventions de l'État

L'orientation prioritaire consistera certainement à imposer des commissions de large accès, sans voix délibératives pour les socio-professionnels (sauf volonté expresse des élus du sol de les associer au vote) ; la publicité des décisions (dans la presse locale par exemple), et leur libre discussion s'avérant tout aussi importantes que le mode délibératif lui-même. La contractualisation de l'État serait plus facile à mener dans une telle configuration. Le préfet serait lui-même aidé dans sa fonction persuasive par ce type d'enceintes élargies. Intervenant essentiellement lors de cette ultime phase de négociation de l'engagement contractuel de chaque partenaire, le représentant de l'État pourrait toutefois, à l'invitation ou à la demande des élus, mettre à disposition l'expertise, les capacités d'ingénierie et les moyens des services déconcentrés des administrations (DDE, DDAF, DDTE, DRIRE, SGAR...). Le préfet, ou par délégation le sous-préfet, resteraient observateurs du déroulement de la concertation et de l'élaboration de la charte. En accord avec les élus, ils pourraient subsidiairement avoir un rôle plus actif d'animation et d'arbitrage des échanges en cas de déficit de pôles ou personnalités fédérateurs.

Le fonctionnement du pays, au moment de la préparation du contrat de plan, s'organiserait ainsi en trois séquences.

- Une séquence consultative obligatoire afin de définir un projet concerté de

développement et d'aménagement du territoire ; cette phase, issue d'une longue phase de concertation, donnerait lieu à l'élaboration d'une charte de développement ;

- Une séquence de délibération et de validation tant de la charte de développement que du schéma directeur. Éventuellement avalisés par une assemblée générale tripartite (élus, socio-professionnels, associations), ces documents devront néanmoins être définis in fine par une instance exécutive exclusivement composée d'élus ;

- Une séquence de négociation et de contractualisation avec le ou les représentants de l'État et le ou les présidents de région ³⁸ pour définir, en liaison avec les départements concernés, les engagements de chaque partenaire.

Arrêté et validé par le préfet, schéma directeur et contrat de développement découlant de la charte d'aménagement et de développement seraient ensuite mis en œuvre par la structure exécutive, plus légère, du pays. Pour les principaux investissements les maîtrises d'ouvrage seraient alors confiées, sur la base de cahiers des charges ou de protocoles d'exécution, aux différents échelons de gestion ou opérateurs : communes, groupements, conseils généraux ou régionaux, établissements publics, chambres consulaires, associations d'utilité publique... Pour des interventions plus modestes ou correspondant à des dépenses de fonctionnement (études, action de promotion...), les partenaires (État, région, département, groupements de communes...) préserveraient des lignes budgétaires pluriannuelles à disposition des projets entrant dans les orientations et critères définis par la charte. Les projets pourraient, après examen et validation par les commissions du pays, être présentés pour financement par l'instance exécutive du pays.

Recommandation

Organiser au niveau des pays la concertation avec les forces vives socio-économiques de manière adaptée aux réalités locales

Pays et Schéma national pour l'aménagement et le développement du territoire

La loi pour l'aménagement et le développement du territoire a dans son article 2, fondé l'élaboration du SNADT sur les réseaux de ville et les pays (organisant les bassins de vie). Dans cette perspective, les commissions d'élaboration du schéma mettent en avant la nécessité pour les parties les plus urbanisées du territoire de reconnaître un véritable pouvoir global d'agglomération capable de définir les règles du jeu et de proposer des politiques urbaines intégratrices. Pour les parties moins denses du territoire, en revanche, les pays sont appelés à traduire ces nouvelles réalités territoriales souvent culturellement ou géographiquement vécues par leurs habitants.

« Agglomération et pays sont en effet deux pistes nouvelles qui peuvent répondre à l'insatisfaction des maires en matière de développement économique. Le prochain schéma national d'aménagement du territoire va d'ailleurs porter ces deux espaces pertinents que sont l'agglomération et le pays. »

Raymond-Max Aubert,
ancien délégué à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale

Se pose alors immédiatement la question de l'articulation entre les deux notions d'agglomération ou de pays. Doivent-elles s'exclure ? se superposer ? On ne saurait à la réflexion proposer une réponse univoque. S'il est aisé d'imaginer que de très grandes

agglomérations n'ont pas vocation à être le cœur urbain d'un pays, d'autres – sans qu'un seuil de population, l'expérience le prouve, puisse être uniformément fixé pour l'ensemble du territoire national – structurent nécessairement les espaces péri urbains et ruraux environnants (pays de Rennes, d'Avignon, de Caen). Dans ce domaine encore, il convient d'échapper à une vision trop cartésienne et de faire confiance aux acteurs locaux pour déterminer en fonction des conditions de leur propre territoire si une agglomération doit ou non faire partie d'un pays. Trois cas de figure se présenteront donc à terme, des agglomérations sans pays, des pays sans agglomération et des pays avec agglomération.

« Dans l'espace national, il y a trois grandes catégories de territoires : l'agglomération parisienne dans toute sa largeur, qui regroupe plusieurs régions administratives ; il y a les métropoles régionales et il y a le reste de la France. Quand je parle de l'espace rural, je pense à ce dernier, c'est-à-dire aux villes moyennes, aux petites, aux agglomérations qui maillent cet espace rural et on ne peut pas imaginer qu'il se développe sans que son réseau de villes se développe avec lui. »

Jean François-Poncet, colloque du Sénat,
bilan d'application de la LOADT, mars 1996

DÉCONCENTRATION ADMINISTRATIVE ET ÉQUITÉ FISCALE

Vers une plus grande concidence des cadres d'action et d'intervention des administrations publiques

Par prudence, il convient de ne pas excessivement espérer transformer le pays en circonscription de référence uni-

que où coïncideraient avec exactitude l'ensemble des administrations tant d'État que territoriales. Chaque type d'administration obéit en effet à une rationalité ou à des découpages propres qui lui sont souvent dictés par les réalités quotidiennes de son action. Le fameux « toilettage » du maquis des cartes administratives au profit d'un beau jardin à la française composé de divisions communes à tous les acteurs est pour cela illusoire. Chaque administration est tenue de découper ses terrains d'intervention en fonction de la disposition géographique et de la densité des publics dont elle a la charge, des ressources humaines ou immobilières dont elle dispose, des priorités qui sont les siennes.

« ... l'État doit se réformer en précisant son rôle, à l'aube du siècle prochain, en créant un nouveau type de relations avec les citoyens, en changeant profondément son système central de décisions, en déléguant massivement les responsabilités en son sein, enfin en modernisant la gestion de ses ressources humaines et de ses moyens matériels et financiers... »

Jean-Ludovic Silicani, *Le commissariat, instrument au service de la réforme de l'État*, Rapport annuel

Il est pour ces raisons plus réaliste de procéder par incitations selon une démarche pragmatique, progressive. La structuration des pays devrait par son seul fait encourager les administrations à les prendre en compte afin de trouver les interlocuteurs dont elles ont besoin. S'il est probable que certaines administrations traditionnellement « isolationnistes » chercheront l'évitement en maintenant leurs propres divisions, d'autres administrations ou entreprises publiques, en général plus proches des élus, chercheront

certainement à intégrer les pays dans leur organisation interne ne serait-ce que de manière « suiviste ». On peut penser à des administrations comme les DDE, les DDAF, qui chercheront à mettre leur expertise au profit de la structure porteuse, mais aussi à des entreprises publiques comme La Poste, EDF-GDF, France-Telecom, la SNCF qui verront un bon levier d'action pour mieux territorialiser leurs réseaux, afin d'adapter leur maillage à l'impératif croissant de qualité. Le pays de la Bresse louhannaise est par exemple disposé à revitaliser le tissu ferroviaire local en compensant la suppression de certains arrêts intermédiaires (nécessaire à l'organisation de meilleures cadences) par des services de taxis de rabattement sur un nombre plus resserré de gares. De son côté, EDF a réussi dans le cadre du pays du val de Lorraine à fusionner deux de ses agences en calant désormais son organisation sur le périmètre du pays.

S'appuyant sur une masse démographique significative, les élus seront en mesure par ailleurs d'imposer certaines réorganisations. Sans doute pourront-ils mieux maîtriser les conséquences de la sortie du moratoire sur les services publics (décidé au printemps 1993) en évitant que les exigences des restrictions budgétaires et du redéploiement prévisible des agents de la fonction publique ne dévitalisent les territoires en ne s'opérant qu'au seul profit des villes-préfectures. Le pays sera le territoire moderne destiné à héberger à terme la subdivision de l'Équipement, la perception, la recette des Impôts, le ou les lycées, les services médicaux d'urgence, éventuellement la maternité... ces services publics qui relèvent encore étroitement de l'État et qui ne peuvent plus, à qualité égale, être déployés sur une base trop restreinte. L'élargissement des mailles du filet des services publics doit pour ces raisons être accompagné d'une élévation conjointe de leur qualification.

Aider au redéploiement des ressources de l'État

De ce fait, le pays est gage d'un redéploiement possible et économique des moyens d'action de l'État sans abandon des territoires. Il maintient les services publics à un niveau de proximité satisfaisant compte tenu des réalités modernes (taux croissant de motorisation, développement des télécommunications...) tout en permettant d'accompagner la maîtrise des effectifs de la fonction publique. Les acteurs locaux pourraient dans ces conditions négocier, au cas par cas, une élévation de la qualité des services ou compétences disponibles (cadres A, délégations plus importantes...) au cœur du pays en contrepartie de toute fermeture de bureaux, d'agences, de subdivisions... ou de réductions d'effectifs. Cela signifierait le choix de la qualité en remplacement de la quantité... Là encore, le pays comme lieu de concertation et de rencontre entre les interlocuteurs aiderait à faciliter le redéploiement des moyens de l'État. La reterritorialisation proposée par l'entité pays offre ainsi une sortie possible de l'actuel statu quo liée au gel de la situation issue du moratoire de 1993.

Les élus locaux sont nombreux à avoir pris conscience du fait que derrière les apparences de l'immobilité, s'opère actuellement une aspiration au sein des chefs-lieux de préfecture voire des capitales régionales de la matière grise administrative et des cadres les plus qualifiés du service public qui demeureraient encore au sein des territoires. Dès qu'un pays se structure et se dote de certains moyens techniques et financiers, l'inégalité des ressources dont disposent localement les élus et l'État, à travers les services du sous-préfet, ne fait plus de doute. Se pose alors la question de savoir si l'État acceptera à l'avenir de se retirer de l'animation des territoires, d'abandonner peu à peu certaines missions techniques en accentuant la décentralisation, ou s'il escompte

au contraire se doter à nouveau d'une capacité stratégique réelle et de moyens financiers et humains lui permettant dans les faits de réellement « conduire » la politique d'aménagement du territoire comme l'énonce la LOADT.

La dotation budgétaire globale : enjeux et difficultés de sa mise en œuvre

« Que les sous-préfets de pays et d'agglomérations reçoivent une enveloppe globale de tous les crédits d'État – sauf les fonctions régaliennes – et mettent les élus en situation d'arbitrer et non pas de quémander. »

Jean-Louis Guigou, *Une ambition pour le territoire*, L'Aube-DATAR, 1995, p. 109.

L'idée de globaliser des enveloppes budgétaires disponibles à des fins de développement n'est pas une idée réellement neuve. Demandée en 1973 par le CELIB à la DATAR et au Commissariat au Plan³⁹, cette politique de globalisation fut à l'origine en 1975 des « contrats de pays » qui, du côté de l'État sont demeurés sans lendemains faute de structures porteuses pérennes, mais aussi compte tenu du bouleversement des priorités produit par la décentralisation (les contrats régionaux prenant alors le relais).

Principe et objectifs de la globalisation

L'idée motrice de la globalisation budgétaire consiste à vouloir mettre un terme à la cacophonie à laquelle donnent lieu les interventions sectorielles sur le territoire des différentes administrations à partir d'une projection locale des grands arbitrages budgétaires nationaux. La recherche de projets plus intégrés, définis à partir

des priorités locales, est censée donner à la fois plus de souplesse et de marges de manœuvre aux politiques publiques mais aussi limiter le gâchis considérable auquel donne lieu le saupoudrage des multiples fonds d'intervention disponibles tant au niveau des administrations d'État que des collectivités territoriales. La réalisation locale des arbitrages budgétaires vient ainsi s'opposer dans ce projet de réforme à la logique actuelle, en « tuyaux d'orgue », de nos structures budgétaires. Structures qui renvoient l'ensemble des arbitrages au niveau national mais qui, sur le terrain, renforcent les comportements clientélistes des différents acteurs en secrétant plusieurs effets-pervers.

- Elles incitent ces derniers à quêter (« traire » dit-on en Bretagne) les fonds disponibles ici et là en montant des projets ad hoc souvent d'un intérêt secondaire.
- Elles renforcent implicitement le cumul des mandats qui permet de multiplier les portes d'entrée dans les circuits de financement, et d'être même parfois des deux côtés du guichet.
- Elles accordent une prime aux plus habiles ou aux plus revendicatifs.
- Elles imposent de plus en plus des cofinancements multiples qui ne vont ni dans le sens d'une plus grande réactivité de l'État ni dans celui de la lisibilité de son action.
- Elles conduisent nombre de fonctionnaires à disposer de lignes budgétaires (nationales ou européennes) qu'ils ne savent comment consommer de manière conforme à leur affectation réglementaire. D'où une certaine tendance, parfois, à malmenager les critères voire à les outrepasser pour utiliser des crédits dormants ; comportements qui donnent lieu à de réguliers rappels à l'ordre et au retour à une instruction centrale des dossiers.
- Elles aggravent l'endettement des collectivités par un recours croissant à l'emprunt pour assurer la part d'autofinancement.

« La déconcentration des arbitrages budgétaires pour l'investissement fut prônée par la DATAR en 1968 dans son petit livre rouge sous la plume de Maurice Ligot, annoncée comme imminente par le gouvernement en 1971 et partiellement réalisée en 1982 avec l'institution d'une dotation de décentralisation aux régions et aux départements et d'une dotation globale d'équipement aux départements et aux communes les plus peuplées. Les petites communes ont été exclues du dispositif. [...] Une circulaire du ministre de l'Intérieur invitait le 21 décembre 1970 les sous-préfets à animer dans leur arrondissement des réunions interministérielles relatives aux investissements publics. Ils devaient se faire assister pour cela d'une assemblée locale informelle d'élus et de socioprofessionnels incluant le député et le sénateur dont c'était plus ou moins la circonscription. »

Lœiz Laurent, « Le pays, lieu d'expérimentation d'une nouvelle société », *Le Bulletin de l'Institut de la décentralisation*, n° 29, mai 1995

Un déficit de transparence et d'équité du système actuel

Enfin, la projection territoriale des arbitrages nationaux crée un « voile d'ignorance » sur ce dont disposent in fine les territoires en termes de dépenses tant d'investissements que de fonctionnement. Aucune comptabilité analytique réelle de ce qui est dépensé dans les territoires n'est en l'état disponible. Une opacité d'ensemble caractérise dès lors la destination territoriale du budget de l'État, donnant lieu à des inégalités de traitement des citoyens devant le service public parfois considérables (comme l'ont montré les récentes polémiques sur la disparité régionale des dépenses de santé). L'amplification des politiques de dotations globales déconcentrées – l'État continuant à jouer un rôle actif de péréquation – aurait donc

pour effet de renforcer la transparence budgétaire et l'équité dans la répartition territoriale des dépenses de l'État.

Le progrès du principe de déconcentration

Ce constat désormais ancien a conduit à certains progrès puisque le recours à des dotations globales décentralisées s'est multiplié depuis vingt ans, que les budgets globaux se répandent dans la gestion du monde hospitalier ou dans certaines administrations. Des « exercices budgétaires » régionaux avaient ainsi été effectués à la demande du Commissariat au Plan lors de la préparation des VII^e et VIII^e Plans puis ont été abandonnés après 1981. Les contrats de Plan État-région ont pris la suite mais l'importance qu'ils accordent à certains types d'investissements les a rendus limitatifs. Néanmoins, malgré certains défauts, cette politique contractuelle fait désormais à peu près l'unanimité en sa faveur.

Responsabilisante, équitable et transparente... la contractualisation sur des montants globaux trouverait intérêt à se prolonger à un niveau plus fin qui pourrait être celui du pays ; le « plus petit commun diviseur du territoire », selon les termes employés par le préfet François Lefebvre ⁴⁰, qui devrait être pris en compte par l'État pour la mise en œuvre des politiques de développement et d'aménagement du territoire.

Une hypothèse forte : la globalisation budgétaire des dépenses de fonctionnement de l'État et des services publics

Le principe étant en général plébiscité par les acteurs locaux (qui ont apprécié la fusion des budgets d'investissement civil opérée par les lois de décentralisation), il faut pourtant savoir distinguer les différents niveaux de globalisation ainsi que

les différentes procédures d'arbitrage envisageables. Il est en effet théoriquement possible de concevoir un « programme fort » de la déconcentration budgétaire qui chercherait à systématiser la fongibilité des budgets non seulement d'investissement mais aussi de fonctionnement des différentes administrations. Certains auteurs proposent par exemple d'inclure la rémunération des fonctionnaires d'État affectés sur le terrain. Ceux-ci garderaient leur statut mais seraient rémunérés sur une ligne budgétaire territoriale et non plus ministérielle. De même financerait-on le coût de fonctionnement des services publics sur cette enveloppe globale territorialisée.

Mis devant leurs responsabilités, les élus et les populations auraient intérêt à définir les priorités essentielles et à chercher le meilleur emploi possible des fonds publics. Ils deviendraient coresponsables de la dépense publique nationale engagée dans leur territoire. La fermeture d'un bureau ou d'une gare dégagerait des économies immédiatement réinvesties au sein du territoire ; d'où un réel intéressement à la saine gestion du secteur public qui amoindrirait les résistances locales à certaines décisions inéluctables, aidant en outre à la mise en place de solutions alternatives.

Les limites institutionnelles du modèle théorique

Stimulant, ce projet se heurte cependant à de nombreuses réalités institutionnelles qui en obèrent la faisabilité voire même l'opportunité. Tout d'abord, il est clair que poussé aussi loin, le projet de déconcentration des arbitrages budgétaires démembretrait les ministères au point de mettre en cause la notion même de politique nationale. Les vases communicants organisés entre lignes budgétaires, l'impossibilité de faire remonter au niveau national une économie dégagée localement... transformeraient la France en un pays hyper-fédéral qui ne laisserait

que des résidus de compétences réelles au niveau national.

Intéresser les élus à la rationalisation des dépenses

Sans aller aussi loin on peut néanmoins envisager des formes d'intéressement des acteurs locaux à certaines rationalisations. L'idée qu'une économie budgétaire puisse au moins partiellement bénéficier au territoire qui la subit, que les administrations ou les entreprises publiques puissent négocier des contreparties pour accompagner certaines évolutions est une idée partiellement pratiquée par certaines d'entre elles. Un compromis pourrait être trouvé sur la base d'une comptabilité analytique réelle, aujourd'hui inexistante, des dépenses effectuées dans les territoires. Sur cette base, une quotité des gains retirés d'une rationalisation administrative resterait disponible au niveau du pays. Les pays ne seraient plus alors les simples « chambres d'enregistrement des fermetures de services publics »⁴¹ comme le disent certains élus ou représentants syndicaux mais un lieu de compromis et de rationalisation maîtrisée des dépenses. Un système de montant compensatoire, abondé par un fonds spécifique, servirait à financer des solutions alternatives, des restructurations administratives, le recrutement d'agents polyvalents...

Un projet plus réaliste : globaliser les seules dépenses d'intervention et d'investissements de l'État

S'il est par conséquent peu prudent de préconiser une globalisation généralisée des ressources publiques (et notamment une déconcentration des charges salariales qui signifierait immédiatement une remise en cause des statuts de la fonction publique), il reste néanmoins possible de progresser en ce

sens en premier lieu au niveau des fonds d'intervention en distinguant :

- ceux qui serviraient à alimenter la part « État » des « contrats de pays » (qu'il n'est envisageable en l'état actuel des finances publiques de doter qu'à partir de fonds déjà existants, à travers les contrats de plan État-région notamment). Ces lignes déconcentrées n'auraient pas de préaffectation et obéiraient à une entrée « territoriale ». Elles seraient pluriannuelles et ne seraient donc pas l'objet d'affectation spéciale ;
- ceux qui ne feraient pas l'objet d'une contractualisation territorialisée avec les pays mais qui resteraient suffisamment fongibles pour rendre l'État territorial réactif et apte à prendre part à des politiques définies localement.

Une idée pourrait consister à isoler une ligne territoriale, sorte de « droit de tirage » à la disposition du préfet ou pourquoi pas du sous-préfet (placé sous le contrôle du préfet dans ses engagements). Celui-ci aurait connaissance du montant de ses crédits annuellement disponibles (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) et aurait davantage de lisibilité sur ses capacités d'action. Le système d'intéressement décrit plus haut en ferait un agent actif du redéploiement de l'État ; les économies réalisées sur une procédure sectorielle inadaptée au territoire profiteraient à d'autres projets par un système de passerelles financières entre postes.

« Le rôle du préfet devra être renforcé et une part de plus en plus importante des crédits d'équipement des administrations, engagés dans le département devront être fongibles. À cet égard, la loi de règlement de chaque loi de finances pourrait fournir une présentation géographique des crédits engagés par l'État. »

Jean-Paul Delevoye, sénateur,
président de l'AMF, *Dix propositions
pour l'aménagement du territoire*, 1994

La résistance des verticalités sectorielles

On peut estimer que de telles orientations risquent d'entrer en conflit avec la logique verticale de certaines administrations, celle des Finances en premier lieu, dont le refus serait certainement motivé par trois ordres de considération.

- Une hostilité à un projet de déconcentration risquerait d'altérer ou brouiller la lisibilité des arbitrages nationaux auxquels elle préside.

- Pour ce ministère, dont on connaît la forte culture de l'intérêt général, il n'est de politique que nationale et la notion d'État territorial semble vide de contenu.

- Une telle déconcentration des arbitrages risquerait de les soumettre aux rapports de force de la vie locale et de consacrer de nouvelles féodalités.

Les administrations techniques réagissent quant à elles de manière différenciée par rapport aux projets de déconcentration et de fongibilité des ressources publiques. Celles qui sont immergées dans l'espace local, qui traitent elles-mêmes avec les collectivités locales (DDAF, DDE) comprennent cette nécessaire souplesse. Celles qui sont dans une logique distancée et « nationale » (DDTE, Éducation nationale...) échappent souvent à l'action préfectorale en maintenant un lien privilégié avec les ministères et en se posant comme gardiennes de la loi ou de la culture du « service public ».

Des tensions régulières accompagnent ainsi la vie administrative locale⁴². Toute déconcentration de fonctions aussi stratégiques que les aides à l'emploi, la formation professionnelle, les regroupements pédagogiques... se heurte ainsi à de telles réalités. Pour assurer leur défense, les directions départementales font le cas échéant appel à leurs ministères respectifs pour qu'ils reconcentrent certaines procédures dont ils estiment la déconcentration perverse.

Les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTE ou DDTEFP) sont marquées par une culture administrative qui les maintient à l'écart du monde des élus. Comme le remarquait un récent rapport de l'IGAS, elles sont caractérisées par « une tradition de discipline et de loyauté consistant à appliquer, avec rigueur et précision, les instructions reçues sans forcément en appréhender l'ampleur politique d'ensemble, tendance accrue par le réflexe – budgétaire le plus souvent – consistant, pour l'administration centrale, à concevoir des outils étroitement ciblés, en termes de publics ou d'objectifs ; un sentiment très fort d'appartenance à l'État, conforté par le fait que les DDTE n'ont pas été directement affectées par le mouvement de décentralisation engagé à partir de 1982 ; un souci certain d'autonomie à l'égard du corps préfectoral né de l'appartenance de tous les directeurs des services déconcentrés du ministère du travail, à une exception près aujourd'hui, au corps de l'inspection du travail et en même temps une certaine prudence dans la relation avec les acteurs politiques et donc avec les élus locaux ». Cette culture explique les réserves des DDTEFP à s'investir dans des politiques intégrées, multipartenariales, d'où les tensions ressenties dans le cadre de la politique de la ville.

Cf. Rapport d'enquête sur l'implication des DDTEFP dans la politique de la ville, IGAS, rapport n° 96026, mars 1996.

Nous retrouvons ainsi le « mouvement pendulaire » de l'administration française.

- Une déconcentration de crédits ou de lignes budgétaires conduit à un emploi de plus en plus contesté des ressources.

- Les ministères se plaignent de l'insuffisante pertinence des choix locaux et de l'utilisation contestable des crédits, avertissent le ministère des Finances le cas échéant.

- Chacun s'entend pour recentraliser les modes de décision et durcir les nomenclatures en réduisant les marges d'autonomie locales.

Toute la fonction d'ajustement du corps préfectoral se retrouve à ce niveau. Comme on le sait depuis longtemps – et il est curieux de voir que cela est explicitement affirmé par les préfets eux-mêmes – le corps préfectoral a certes pour mission d'assurer le contrôle de légalité, de faire appliquer la loi et de préserver l'ordre public mais il a dans le même temps un rôle croissant d'intercesseur de ses territoires vis-à-vis du centre, des ministères, de Paris. De même est-il tenu d'intercéder au profit des diverses demandes sociales exprimées tant par les élus, les chefs d'entreprises que les associations ou les citoyens.

Résistances prévisibles à la déconcentration budgétaire et aux dotations globales

Cette dynamique permanente explique les fortes réticences du ministère des Finances devant tout projet de déconcentration de crédits. Ainsi parle-t-on dans les administrations centrales des « dérives » rencontrées dès que l'on confère une souplesse accrue au processus d'allocation des ressources. Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, créé par la LOADT du 4 février 1995 et qui devait répondre à ces enjeux, est par exemple déjà critiqué pour l'usage qui en a été fait localement (cf. la position du ministre du Budget au colloque du Sénat du 26 février 1996 sur l'aménagement du territoire).

Si le ministère des Finances accepte que le préfet puisse disposer de quelques lignes budgétaires fongibles pour pouvoir débloquer certaines situations locales, il s'oppose en général à toute extension de formes globalisées de dotation. En pre-

mier lieu, celles-ci représenteraient de fortes pertes de pouvoirs d'orientation tant pour lui que pour les autres ministères. En second lieu, les formes déconcentrées d'allocation des crédits ou des ressources obéiraient selon lui, en l'état actuel du rapport de force entre élus et préfets, à une trop forte pression du milieu local que la position très exposée et vulnérable du préfet rendrait insupportable.

« Dès l'été 1996, plusieurs préfets disposeront à titre expérimental d'une enveloppe de crédits non affectés, ceci afin de pouvoir réagir dans les plus brefs délais, dégagés des lourdeurs administratives, en cas de problèmes spécifiques qui se poseraient dans leur département. »

Dominique Perben, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, conférence de presse « Réforme de l'État », juillet 1996

C'est donc à ce niveau d'articulation entre l'État et les collectivités qu'il faut agir pour dépasser le statu quo actuel car il est possible d'anticiper qu'à configuration inchangée, loin de rationaliser la dépense publique locale, la globalisation-déconcentration risquerait de contribuer à une certaine atomisation de l'argent public. L'État se retrouverait sans doute en position permanente de cofinancements et dans l'incapacité de se protéger derrière des critères réglementaires précis. De fait, si les préfets revendiquent un fonds spécifique bien à eux (un « droit de tirage à disposition »), capable de leur redonner un certain aplomb en face des élus, il n'est pas sûr qu'ils seraient en mesure d'assumer des formes plus larges de globalisation compte tenu de leur forte « vulnérabilité » politique. Déjà tentées en 1964, à l'époque incitées par le ministère des Finances, ces formules ont conduit le corps préfectoral lui-

même à demander un retour à des critères protecteurs et à une certaine formalisation des procédures derrière laquelle s'abriter⁴³. Cette expérience manquée éclaire les réserves voire les oppositions actuelles du ministère des Finances à ce type de réformes.

Cette réserve conduit à douter fortement d'une procédure ambitieuse de déconcentration-globalisation sans modification profonde et préalable des règles du jeu local. Le pays, conçu comme espace de programmation et de contractualisation, pourrait de fait participer à terme de cette modification et aider au dépassement de certains blocages actuels. Encore faudrait-il que la formule s'enracine dans les esprits, donne lieu à de réels comportements coopératifs et s'institutionnalise un tant soit peu. Informés sur le montant des crédits d'intervention et d'investissements mobilisés par l'État dans le cadre d'un territoire, les élus locaux seraient incités à une recherche d'optimisation de ces derniers ; les stratégies de « cavalier seul » seraient sans doute moins autorisées.

Un processus d'ajustement mutuel, moins clientéliste, devrait découler de cette globalisation. Pour autant, l'expérience des dotations globales de fonctionnement a prouvé que la globalisation n'était pas la panacée et qu'elle n'enrayait pas toujours le jeu de saupoudrage et de répartition impressionniste des crédits. Seul un mécanisme d'allocation plus transparent, fondé sur un programme d'action rendu public, lui-même issu d'un processus de contractualisation ouvert à de nombreux acteurs, multi-sectoriel, est sans doute susceptible d'améliorer substantiellement l'usage de la dépense publique par le dépassement conjoint de l'approche fragmentaire des enjeux et de la dynamique de parcellisation des dispositifs.

En tout état de cause, l'organisation des bassins d'emploi à travers la politique des pays servira de cadre opérationnel

pour « fongibiliser » les moyens d'intervention de l'État en faveur du développement et de l'emploi, en redonnant une certaine souplesse à des dispositifs souvent trop ciblés à l'échelon national, en offrant des possibilités d'orientation adaptative des aides à l'emploi (CES, contrats villes, RMI, exonérations diverses...). Les préfets disposeraient, après expérimentation dans quelques départements, d'un portefeuille de négociation plus flexible à partir d'une fongibilité accrue des crédits disponibles à l'intérieur des différentes lignes budgétaires. On peut se féliciter de cette orientation qui redonnera davantage de réactivité à l'État territorial tout en espérant que ce dernier saura trouver au cœur des territoires les bons espaces de négociation, les interlocuteurs organisés capables de l'aider à optimiser l'usage des fonds déconcentrés.

Le pays : territoire de mise en œuvre d'une administration déconcentrée

« L'État central » c'est-à-dire les ministères parisiens, s'allégera au profit des administrations « de terrain ». En outre, il devra désormais assumer des fonctions aujourd'hui défaillantes, comme l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques ou la tutelle sur les entreprises publiques ».

Dominique Perben, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, conférence de presse « Réforme de l'État », juillet 1996

La déconcentration de l'État est souvent présentée comme un chantier censé rapprocher l'administration des citoyens. Les transferts d'agents en provenance des administrations centrales vont de fait participer à un rapprochement géographi-

que même si on peut douter qu'il sera de nature à compenser la réduction du « périmètre » de l'État et de la masse salariale globale qui va certainement l'accompagner au cours des prochaines années. Il convient dès lors de veiller à la meilleure affectation possible des ressources humaines – dont la gestion est sous-optimale pour des raisons de rigidité statutaire – mais aussi de raisonner en dehors du canevas classique de l'administration « proche » du citoyen par sa proximité physique. La distance entre usagers et administration échappe en effet à la simple logique de guichets.

Localisation des services publics : éviter les fausses bonnes idées

Un bon révélateur de la « demande sociale » en matière de service public ou d'informations (offres d'emplois ANPE, brochures...) a été l'initiative du point-mobilité mis en place dans certains pays à la suite de l'appel d'offre lancé par la DATAR. Se postant à jour fixe dans les communes, ce point-mobilité a surtout mis en évidence les besoins en définitive limités des populations en services administratifs quotidiens.

La forte mobilité des populations court-circuite en fait les réseaux de proximité dont l'offre ne s'avère pas de qualité ou de compétence satisfaisantes. C'est un phénomène que l'on retrouve fortement en matière scolaire par exemple où une atomisation excessive des moyens publics produit des effets d'éviction vers l'enseignement privé. En matière de services, la demande qui s'exprime localement est insuffisante pour pérenniser les établissements, guichets ou services publics de proximité. Cette évolution est voisine de celle du petit commerce confronté à la grande distribution. Un cercle vicieux s'amorce : le guichet local ne peut plus

être tenu que par des agents sans délégation (alors que percepteurs, subdivisionnaires... sont rapatriés dans les chefs-lieux), ce qui limite la valeur ajoutée des guichets maintenus. Les usagers mobiles s'en détournent et ne reste comme demande régulière que celle des populations les plus captives (chômeurs, personnes âgées, RMistes...) qui trouvent une réponse certes locale mais moins adaptée. Le cloisonnement interne des administrations produit ainsi mécaniquement l'anémie des terminaisons locales des services : le tissu administratif s'atrophie en douceur avec des risques d'effets de « nasse » pour les publics les plus captifs. Le service public est mal rendu tout en demeurant coûteux.

À partir de cet exemple, il semble possible de mesurer, au-delà de leur opportunité et de la simplification qu'ils représenteront pour les citoyens, les limites des nombreux projets de « points multiservices », de « maisons de services publics », de « pôles de services »... qui sont projetés aussi bien au niveau de nombreux pays qu'à l'échelon national. Si l'aspect « guichet unique » présente un intérêt évident et des possibilités d'économies réelles, il ne répondra pas pour autant aux rigidités administratives fondamentales qui se situent souvent dans les services instructeurs et non au niveau de l'interface avec le public, largement amélioré depuis longtemps si l'on se réfère aux enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers.

Le regroupement des services publics dans une stratégie de « grappes » et de polyfonctionnalité, aidera souvent à consolider leur maintien puisqu'ils pourront exercer un effet de co-attractivité sur une zone de chalandise élargie. En revanche, le regroupement physique des agents ou des ressources ne règlera pas les questions des compétences déléguées au cœur de ces « terminaux » des services publics et des administrations.

Or c'est sur cette réalité que viennent se heurter en général les récriminations locales les plus vives. Les citoyens ou les socio-professionnels se plaignent en général autant de l'inefficacité ou de la lenteur des instructions menées dans le « back office » administratif que d'un excessif éloignement du « front office ». Le propos sur le rapprochement de l'administration de l'utilisateur dépend donc parfois moins d'un maintien à proximité de guichets que de la capacité à trouver à distance un interlocuteur assurant un suivi efficace de l'instruction d'un dossier. On remarquera que ce constat peut s'appliquer dans certains territoires à certains services privés, comme le réseau bancaire dont est souvent critiquée en France la centralisation et l'insuffisante déconcentration des délégations de pouvoir (cas du pays d'Ambert par exemple).

Anticiper la fin du moratoire sur les services publics

Moins visible depuis trois ans en raison du moratoire, la logique de retrait progressif des services publics menace néanmoins de retrouver toute sa vigueur avec l'arrivée à terme de la mesure conservatoire. Longtemps retenu, le mouvement risque de déclencher des tensions assez dures avec les élus locaux si ne sont pas redéfinies en concomitance certaines règles du jeu. Si une réforme doit sembler-t-il être préconisée, elle consisterait dans la création de missions polyvalentes composées de contractuels ou de cadres mis à disposition à temps plein ou dans le cadre de permanences régulières et capables d'instruire une partie des dossiers. Elles auraient surtout latitude de les suivre avec autorité dans le parcours du combattant administratif. Quoi qu'il en soit, il doit être clair que l'enjeu des délégations prime sur une proximité toute théorique d'agents sans mandat. La réforme qui viserait à polariser territorialement sur une

« tête de réseau » les différents segments administratifs ne pourra s'accomplir qu'avec une volonté forte et en liaison étroite avec le corps préfectoral.

Une fois cette volonté acquise la difficulté principale consistera à trouver les agents de bon niveau, les cadres administratifs prêts à aller travailler en sous-préfecture, ce qui est manifestement rare. Le cas échéant, un moindre mal consisterait à compenser l'absence physique de tels agents polyvalents au cœur du pays par la nomination, en préfecture, d'un correspondant territorial officiel, capable de suivre les dossiers du pays et mettre à l'unisson les services départementaux. Une autre réforme consisterait à bâtir dans les préfectures (de région notamment) des pôles de compétences placés sous l'autorité d'un chef de projet et qui pourraient prendre en charge, avec toute la transversalité requise, des enjeux territoriaux comme ceux de la politique de la ville ou comme ceux des espaces ruraux dévitalisés. Ces pôles de compétences pourraient être expérimentés en zone urbaine et en zone rurale au sein des territoires prioritaires. Ils pourraient animer des bassins d'emploi ou des politiques de protection environnementale dans certaines zones sensibles. On peut imaginer en outre que l'affirmation de ces pôles de compétences spécialisés pourraient en cas de disponibilité transgresser les frontières administratives départementales ou régionales pour offrir leur expertise reconnue à des territoires mitoyens. Cette administration « stratège », centrée davantage sur la mission que sur le périmètre de gestion, préfigurerait l'administration du XXI^e siècle.

L'échantillon encore restreint des cellules de coordination créées au sein des pays interdépartementaux ou inter-régionaux, et placées en général sous la direction d'un sous-préfet, montre pour l'instant le relativement faible empressement des services préfectoraux départe-

mentaux à renforcer les prérogatives d'un agent voire d'une équipe territorialisée. Les préfets de département doivent souvent contraindre leurs services à se réorganiser sur un nouveau référentiel territorial et à prendre appui sur l'« électron libre » que représente une telle cellule « exorbitante du droit commun ». Facilitateurs, sous-préfet et agent polyvalent sont parfois suspectés de trop se mettre au service des élus. Le franchissement de frontières, même dans une logique de missions ad hoc, ne fait donc pas encore réellement partie de l'univers culturel de l'administration.

Ce constat incline à penser que l'organisation départementale de l'État, laissée à elle-même, tend parfois à fuir le territoire « réel » et à s'enfermer dans ses propres frontières administratives au risque de perdre ses capacités d'animation de véritables stratégies territoriales.

Le constat sur la rigidité des découpages administratifs n'empêche pas pour autant la possibilité de réaliser certaines avancées à l'image des opérations réussies au sein du pays interdépartemental et interrégional de Redon. La remise des cartes grises a pu y être transférée de même qu'une antenne interrégionale ANPE-ASSEDIC a réussi à voir le jour. Certaines actions sont re-territorisées sur la base du pays à l'image notamment de l'action menée par les services interdépartementaux de la protection judiciaire de la jeunesse ou du programme agri-environnemental mis en œuvre pour protéger les zones humides du pays.

Volonté politique et patience permettent de fait d'assouplir certaines frontières mais il paraît impossible de sous-estimer leur inertie. Dans certains départements, le redécoupage des arrondissements permettra de « retrouver » les territoires réels et pertinents. En revan-

che, lorsque ces derniers transcendent des délimitations départementales ou régionales, c'est l'effort de coordination qui devra être approfondi et disposer de nouveaux moyens.

On remarquera en dernier lieu que cette inertie des frontières administratives, souvent reprochée à l'État et à ses services extérieurs, se retrouve également du côté des collectivités territoriales. Les politiques de contractualisation menées par les régions, notamment, mettent en évidence leur réticence à prendre en considération des pays interrégionaux. Le pays du haut Bugey partagé dans les faits entre Rhône-Alpes et Franche-Comté, le pays du Perche coupé par la frontière entre la région Centre et la Basse-Normandie, le pays de la Bassée qui voulait rassembler des communes franciliennes et champenoises... sont des exemples de pays qui ont été obligés de renoncer à leur cohérence pour respecter les limites régionales. La restauration de leur cohérence ne pourra semble-t-il provenir que d'un approfondissement de la coopération inter-régionale et de nouvelles pratiques de co-contractualisation.

Une meilleure gestion des ressources humaines

Concernant l'employabilité plus souple des fonctionnaires, la plupart des sous-préfets rencontrés seraient favorables à une telle mesure permettant de rendre effective la déconcentration administrative en répondant à plusieurs objectifs :

- éviter une politique de simples « distributeurs de dépliant » sans capacité locale de résolution des problèmes et sans délégations pertinentes ;
- gagner en flexibilité dans l'emploi des compétences locales ;
- compenser la tendance au rapatriement des cadres administratifs dans les préfectures en maintenant un nombre suf-

faisant de cadres polyvalents de bon niveau dans les sous-préfectures (niveau A) ;

Le pays, manifestement, serait un bon échelon infra-départemental pour assurer des passerelles financières ou des migrations de fonctionnaires d'une administration à une autre. Le sous-préfet, sous l'autorité du préfet, pourrait devenir le gestionnaire des ressources humaines de l'Administration déconcentrée et préconiser des redéploiements (ce qui semblerait conforme à l'esprit de la LOADT, art. 25). Il serait même envisageable de l'élever au rang d'ordonnateur secondaire des dépenses de l'État et de le doter d'un budget de fonctionnement propre. Conjugué avec une plus grande polyvalence des agents de la fonction publique ⁴⁴, avec l'existence de formes de détachement accompagnées de primes, ce système améliorerait la gestion des ressources humaines et financières publiques. Dans le même esprit, une gestion plus souple et plus globale de l'important patrimoine immobilier de l'État (le corps préfectoral devenant responsable de l'affectation des bâtiments) permettrait de limiter la sous-utilisation notoire de ce patrimoine et les surcoûts afférents (on peut penser à la future libération de nombreuses casernes par exemple).

Hostilité latente des agents

En revanche, proposée à certains cadres d'administration départementale (DDTE, DDA, DDE...), cette formule ne recueille pas un avis forcément favorable. La réduction des ressources humaines disponibles appelle en effet une concentration des cadres au niveau central et milite contre toute atomisation des effectifs. De même, sans envisager la recherche d'une proximité physique dont le besoin n'est pas toujours ressenti, l'idée de créer des correspondants stables de « pays », se heurte à un réflexe classique de notre système administratif local : la crainte de voir se dessiner des enclaves

internes aux différentes directions départementales. La non-territorialisation évite de susciter des correspondants prioritaires qui pourraient faire « écran » entre un directeur départemental et son territoire. Elle permet de maintenir la stratification administrative traditionnelle ainsi que la parcellisation des tâches qui est un mode classique de régulation de l'administration. De même, ce comportement explique les réticences à déléguer ne serait-ce qu'une séquence finale de certaines procédures administratives (comme la délivrance d'une carte grise au sein du pays tri-départemental du centre-ouest-Bretagne).

Enfin, tout projet de déconcentration et de flexibilité des agents est souvent considéré comme une menace pour les statuts de la fonction publique, et les multiples mécanismes de primes ou d'avancements qui caractérisent le système de corps. Ce n'est donc qu'avec une certaine prudence que tout projet de décloisonnement doit être avancé même si la recomposition envisagée de certaines directions, comme les DDE et DDAF, pourrait être immédiatement profitable. Nécessairement, il faudrait compenser la flexibilité obtenue par des mécanismes d'avancement incitatifs (bonification indiciaire) ou des primes, ce qui représente bien sûr un coût. Néanmoins, ce surcoût est souvent considéré comme bien inférieur aux déséconomies imputables au cloisonnement, à la rigidité des corps ⁴⁵ mais aussi à la mauvaise gestion des ressources humaines qui affecte la fonction publique et sous-utilise les capacités des agents.

Les pays contribuent déjà à travers leurs différents projets et leur fonction pédagogique à rendre moins hermétiques certaines institutions ou administrations publiques. Des politiques de valorisation des ressources (des collèges professionnels notamment), de mise en réseau des lycées, de création de centres de services divers dans les hôpitaux (cas du pôle hos-

pitalier de Murat dans le pays de haute Auvergne par exemple), de conventions passées entre des entreprises publiques comme La Poste, EDF-GDF, la SNCF, France-Telecom... et des commerces ou des élus, sont autant d'initiatives qui montrent les réelles capacités d'assouplissement des règles de fonctionnement du service public dès lors que les innovations obéissent à une concertation locale respectueuse de l'identité des acteurs.

Recommandations

- Obtenir par mise à disposition ou détachement une polyvalence accrue des agents de sous-préfecture
- Faire jouer à ces « détachés » un rôle de « tête de réseau » connectée sur les lieux de décision et capables d'effectuer le suivi complet des dossiers

Le pays niveau d'ajustement de la fiscalité locale

« Le deuxième renforcement de la cohésion territoriale opérée par la loi se fonde sur l'instauration d'une règle de partage des richesses entre les collectivités locales.

Il manquait un pilier aux lois de décentralisation, c'était celui-là.»

Gérard Larcher,
sénateur-maire de Rambouillet,
Un grand débat, une grande loi

L'objectif d'aller dans le sens d'une plus grande intégration fiscale se retrouve de manière assez partagée au sein des différents pays. En revanche, cette intégration n'est pas conçue de la même manière en tout lieu. Alors que certains acteurs envisagent surtout la nécessité d'un taux unique d'imposition locale (notamment de la taxe professionnelle comme dans le pays

de Redon) afin d'éviter les distorsions de concurrence territoriale, d'autres proposent une péréquation progressive du potentiel fiscal par l'établissement du lieu de prélèvement à un niveau spatial pertinent. Le pays, l'arrondissement sont en général moins évoqués que les communautés de communes comme support naturel d'une péréquation partielle ou totale, malgré la portée géographique limitée de ces dernières⁴⁶. N'associant que rarement les centres et les périphéries⁴⁷, de taille restreinte, liées à une démarche purement volontaire... la péréquation intercommunale se heurtera aux « cavaliers seuls » des communes les mieux dotées⁴⁸. Les distorsions continueront de s'accroître de manière cumulative. Pour ces raisons, les hypothèses d'intégration fiscale plus intense proposées par la loi d'orientation du 4 février 1995 seront de plus en plus à prendre en compte. Plusieurs systèmes envisageables dans un projet de réforme pourraient opportunément utiliser le pays comme territoire d'intégration, compte tenu de sa taille critique, de sa proximité avec le bassin d'emploi et surtout des solidarités ville-campagne qu'il est censé garantir.

La ville de Cholet souhaite ainsi que « sa fonction ville-centre » reconnue et établie au double plan économique et institutionnel, le soit également au titre de la dotation globale de fonctionnement. Cette démarche s'inscrit ainsi dans le cadre de la poursuite de l'effort entrepris pour maintenir le dynamisme et la cohésion du pays Choletais.

Une solution progressive consisterait à renforcer les éléments incitatifs prévus par la loi du 6 février 1992. En rendant attractive l'intégration fiscale au niveau du pays, on pourrait pallier les inconvénients d'un système actuel qui parvient

mal à associer villes-centres et périphéries et qui ne répond pas aux inégalités les plus criantes. La péréquation est en outre limitée par les résistances des entreprises (et du CNPF⁴⁹); celles-ci voyant d'un mauvais œil l'alignement des taux par le haut qui, dans certaines communes, lui serait nécessairement coextensif.

Pratiquée au niveau de l'agglomération rennaise par exemple, la taxe communautaire a ainsi fait passer le taux de taxe professionnelle de 4 % à 13 % ce qui a conduit Motorola à remettre en cause son projet d'implantation pour lui préférer le site d'Orsay en région parisienne. De fait, la véritable réforme de fond doit être d'une part progressive mais en outre obéir à une dynamique nationale et imposée par l'État faute de quoi se renforceraient de manière cumulative les stratégies de « mieux-disant » de quelques communes privilégiées.

Dans un premier temps, l'harmonisation des taux de la taxe professionnelle, au niveau local (bassin d'emploi, département) ou national, supprimerait les distorsions territoriales de « proximité » et permettrait un meilleur « traitement fiscal égal des égaux » du côté des entreprises contribuables. Elle ne suffirait pas cependant à réduire à elle seule les inégalités croissantes de potentiel fiscal entre collectivités compte tenu des fortes inégalités des richesses imposables. Cette résorption ne pourrait provenir que de mécanismes péréquateurs renforcés et donc douloureux pour ceux que le système actuel privilégie.

Il y a donc légitimement lieu de se demander si un principe d'intégration plus ambitieux ne devra pas être défini. Un système de mutualisation et de péréquation des ressources fiscales afférentes à la production (taxe professionnelle, taxe

sur le foncier bâti pesant sur les entreprises) aurait intérêt à prendre en considération le pays pour atténuer les rivalités intercommunales et tenir compte des migrations domicile-travail. La fiscalité locale basée sur la production, la plus inégalitaire, est également la plus mutualisable car la moins directement soumise au contrôle du contribuable.

La fiscalité locale basée sur la production pèse en effet sur un contribuable final, (que l'affectation du manque à gagner repose majoritairement sur les salariés, les actionnaires ou les consommateurs) qui n'est pas nécessairement électeur de la commune d'implantation de l'entreprise. Pour ces raisons, les entreprises – comme il est coutume de dire – votent avant tout « avec leurs pieds ». De fait il n'y aurait aucun préjudice fait à la démocratie fiscale en délocalisant le niveau de décision du taux de la taxe professionnelle.

Recommandations

- Encourager les collectivités territoriales à mettre en œuvre tout dispositif progressif de péréquation ou d'intégration fiscale au niveau du pays
- Renforcer dans le cadre des pays les mécanismes de compensation des charges de centralité

Le territoire français n'étant pas couvert de pays constatés, il serait envisageable dans un premier temps de proposer l'arrondissement ou le bassin d'emploi comme base de la péréquation et d'effectuer ultérieurement les glissements requis en fonction des ajustements des délimitations à venir. Cette fiscalité communautaire pourrait relever d'un simple mécanisme comptable de répartition des recettes et non nécessairement d'un système de fiscalité propre lié au partage de compétences de gestion. Une simple quote-part du produit fiscal serait affectée au pays pour son fonctionnement et ses pro-

grammes d'action (l'importance de cette quote-part serait négociée localement).

« ... la création à l'horizon 2005 d'une centaine d'agglomérations structurées et constituées en communautés de villes et de 400 à 500 "pays" ruraux, tous dotés de compétences stratégiques et de la taxe professionnelle d'agglomération pour les premières et de pays pour les seconds. »

Jean-Marc Ayrault, président de l'Association des maires des grandes villes de France, juin 1996, Sénat

Dans un premier temps, la généralisation de la taxe professionnelle de zone serait un progrès important⁵⁰. Elle unifierait les taux et apaiserait de nombreuses rivalités intercommunales, notamment entre villes-centres et périphéries. Elle freinerait de même les déperditions de ressources auxquelles donnent lieu les stratégies désordonnées d'attraction des entreprises et le surdimensionnement constaté ces dernières années des zones d'activités. Zones qui, bien souvent, ne se sont remplies qu'avec des activités déjà présentes sur la commune (90 % des implantations sont des relocalisations intra-communales), contribuant ainsi à dévitaliser les centres et à amplifier les migrations pendulaires périphériques (donc des externalités négatives coûteuses).

Cette réforme aurait le mérite d'être simple dans son application et d'être déjà largement préparée par les dispositifs existants. Les difficultés actuelles des collectivités locales et l'augmentation drastique des impôts locaux en 1996 militeraient en faveur d'une telle mutualisation même si les communes les plus privilégiées répondront que l'on pénalise les meilleurs gestionnaires. On peut facilement imaginer une fixation des taux de

Taxe professionnelle qui, en vertu du principe de liaison des taux, découlerait de la moyenne, au niveau du pays, des taux des trois autres taxes indirectes. Un mécanisme de pondération produirait le taux unique de zone. Le produit final serait ensuite redistribué proportionnellement et accompagné de dispositifs de péréquation.

Mise en œuvre avec toute la progressivité requise (par le biais d'attributions minimales de garantie) afin de laisser aux communes perdantes le temps de s'y préparer et réduire leur train de vie, cette réforme conforterait le pays comme espace commun de définition des stratégies de développement économique et, partant, participerait d'une réelle maîtrise des dépenses publiques locales. Rien n'empêcherait de poursuivre au niveau du pays l'effort d'intégration fiscale entamé par la loi du 6 février 1992 en récompensant, sur la base du coefficient d'intégration fiscale, le partage de compétences.

En revanche, la portée de cette réforme à l'effet correcteur limité ne répondrait qu'à une partie des inégalités croissantes de potentiel fiscal des collectivités et des bassins d'emploi. Elle renverrait les phénomènes de concurrence au niveau supérieur et ne corrigerait en rien les différentiels de ressources, d'une amplitude souvent croissante, entre bassins d'emplois⁵¹; les mécanismes péréquateurs restant internes aux pays. De fait, il y aurait nécessité à réformer les systèmes de dotation globale et les multiples fonds de péréquation mis en place pour corriger ces inégalités. Or on sait notamment que la fonction de péréquation de ces dotations a été de plus en plus amoindrie au fil des années au profit des compensations afférentes au transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales (en raison notamment de l'attribution de garantie minimale).

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est l'outil majeur de la péréquation puisque 70 % à 80 % environ des corrections des inégalités financières locales réalisées par l'État lui sont liées. Toutefois, la DGF a été créée pour compenser certaines recettes qu'ont perdu les collectivités en 1968 (fin de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, extension de la TVA au commerce de détail). Par conséquent, les élus n'acceptent pas que la DGF soit uniquement un outil de péréquation, ce qui explique que sa fonction égalisatrice soit tendanciellement rognée lorsque l'État compense ses transferts de compétences. Enfin, la péréquation de la DGF n'opère qu'à l'intérieur des « strates démographiques », c'est-à-dire de collectivités de taille semblable. La loi du 31 décembre 1993 a officialisé la nature duale, à la fois compensatrice et péréquatrice de la DGF. En 1994, les experts évaluaient (sur la base d'un indice de Gini pondéré par la population) la part corrigée des inégalités à l'intérieur des strates à, par exemple, 68 % pour les communes de moins de 500, à 30 % pour les communes entre 50 000 et 200 000 et à seulement 24 % pour les communes de plus de 200 000. Toutes strates confondues, le taux de correction n'était que de 39 %.

Par ailleurs, la multiplicité des fonds et des dispositifs de péréquation, le croisement de canaux verticaux (État vers collectivités) et horizontaux (entre strates de collectivités), voire mixtes, fruits d'une décantation progressive de multiples dispositifs, répandent une opacité générale qui ne permet pas l'évaluation réelle de leur efficacité globale⁵². En réalité, il semblerait que ce soient aujourd'hui les budgets des collectivités départementales ou régionales qui assurent les politiques redistributives les plus efficaces bien que de manière moins visible que les fonds nationaux ou départementaux de péréquation. Les espaces riches des départements ou des régions contribuant davantage aux budgets pour un taux de retour en termes de dépenses per capita souvent moindre.

En conséquence, il est possible de considérer que l'action croisée a) du transfert de compétences, b) de la progression des dépenses des collectivités locales, c) de l'effet péréquateur insuffisant des différents mécanismes de solidarité, va contraindre à l'avenir les différents acteurs à une réforme plus ambitieuse, tenant compte des puissants effets polarisateurs de l'économie contemporaine.

NOTES

1. Cf. Éditorial de *Territoires*, « Les pays, entre projets et territoires », n° 364, janv. 1996.
2. Yves Mény, « L'indispensable mutation des politiques territoriales » in J.-C. Némery et S. Wachter, *Gouverner les territoires*, éd. de l'Aube/DATAR, 1994.
3. L'article 23 de la LOADT est en outre prudent puisqu'il définit le pays en disposant qu'il exprime « le cas échéant », les « solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » ; ce qui est dénué de toute puissance normative véritable.
4. Cf. Lœiz Laurent, « Quatre-cents pays ? », *Pouvoirs locaux*, n° 30, septembre 1996.
5. Ce que suggère l'article 2 de la LOADT.
6. « On remarque aussi qu'en faisant une projection en fonction des configurations actuelles des pays, on obtient pour l'ensemble du territoire français hors zones métropolitaines, une fourchette entre :

625 pays (si les pays de demain sont peuplés de 66 000 habitants en moyenne), et 440 pays (si les pays ont une superficie ou un nombre de communes identiques à ce qu'ils sont dans les tests) ». Frédéric Giraut et Romain Lajarge, « Les "pays-tests", quelles configurations pour quels projets ? » in *Montagnes méditerranéennes* 1996, n° 3, Université Joseph Fourier, Grenoble 1. p. 20.
7. Proche du canton suisse, de l'arrondissement belge, du nomos grec, des districts britanniques, du fylk norvégien, du circondario italien... notre arrondissement correspond approximativement aux unités administratives de base de plusieurs de nos partenaires européens. Le kreis allemand est certes deux fois plus petit mais la population moyenne est huit fois supérieure compte tenu de la densité démographique d'Outre-Rhin.
8. On se souvient à cet égard des propos de Charles Millon lors du débat sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire à l'Assemblée nationale. « C'est une notion subversive au sens noble du terme car elle provoquera la transformation de tout notre paysage administratif et politique... C'est une notion dont on parlera longtemps, car nous sommes nombreux, sur tous les bancs, à réclamer une évolution de nos structures administratives, dont certaines, que nous jugeons archaïques, doivent être réformées. » Charles Millon, président de la commission, Assemblée nationale, 12 juillet 1994.
9. Cf. Alain Faure, « Vers une république régionale ? », *Pouvoirs locaux*, n° 26, sept. 1995. « Dans le contexte de réflexions prospectives sur l'intercommunalité et sur l'aménagement du territoire, peu d'observateurs ont relevé que l'échelon cantonal faisait figure de grand absent des projets de développement, et qu'il pourrait apparaître, à terme, comme le grand perdant des nouveaux compromis politico-administratifs en formation. »
10. Phénomène de récupération parfois constaté qui engendre le scepticisme de certains auteurs. Cf. Georges Goncharoff, « D'où viennent les pays ?... et où vont-ils ? » in *Les pays : expression des dynamiques locales*. Actes du colloque des 20 et 21 octobre 1995 sous la direction de Josée de Felice (Paris VII) : « Ce qui a prévalu ces derniers temps, c'est ce que j'appelle le pays des politiques, celui des circonscriptions électorales. Pourquoi assiste-t-on, depuis la loi du 6 février 92 et depuis le fonctionnement des commissions départementales de coopération intercommunale, à une véritable régression sur le canton ? Des pays qui ont dix et quinze ans d'histoire, voire plus, ré-éclatent en plusieurs communautés de communes cantonales parce que chaque conseiller général reprend ses billes et veut son territoire à lui. Ce sont des éléments dont il faut tenir compte, car nous sommes dans une période de progression du département et de régression de la région, le pays peut être aussi le territoire d'un sous-préfet, d'un conseiller général et il est facile de voir ce que cela peut signifier. »
11. Les réactions sont évidemment différentes d'un département à l'autre en fonction de la personnalité du président, de la configuration politique locale, de la nature des rapports avec la région...
12. Jacques Caillosse (Dir.), *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes, 1994. Association des communautés et districts de France, *Livre blanc de l'intercommunalité*, 1994.
13. Réalisé à la demande de la DATAR à l'occasion du 79^e Congrès des maires de France (nov. 1996) par l'Institut BVA, une grande majorité de maires (57 %) pensent que le pays est un territoire pertinent pour élaborer un projet de développement (33 % pensent plutôt le contraire).
14. Il faut par ailleurs ajouter au tableau présent les 4 communautés de villes qui ont vu le jour depuis la loi ATR de 1992, les 9 syndicats d'agglomération nouvelle et les 9 communautés urbaines nées depuis 1966. On note la large surreprésentation des formules syndicales, plus anciennes et plus légères. Mais leur effectif important ne doit pas faire oublier que de nombreuses structures dormantes sont à déduire et que, parmi les SIVOM, de nombreux SIVU, monofonctionnels, sont à recenser.
15. Rémy Allain et Guy Baudelle, « Des communautés de communes aux pays de demain », op. cit. : « Partout l'échelle privilégiée pour les regroupements de communes est bien celle du canton : la prévalence du modèle cantonal est indiscutable. Chaque département se voit ainsi partagé en vingt ou trente structures de petite dimension : environ huit communes et 5 000 à 20 000 habitants. »
16. Pour ces raisons, nous devons montrer des réserves à l'égard des propositions, formulées par plusieurs rapports publics récents, qui visent à faire

coïncider la carte des communautés de communes avec celle des agglomérations et des pays.

17. Cette orientation se rapproche de la notion de « chef de file » apparue depuis le début des années 1990 dans les rapports publics, une fois épuisé l'espoir de délimiter des « blocs de compétences » intangibles. Cf. Commissariat général au Plan, *Décentralisation : l'âge de raison*, La Documentation française, 1993. Cette notion reprise dans le titre VI de la LOADT permet une pratique souple qui, au sein de chaque territoire, désigne chaque chef de file en fonction des projets ou des réalités du terrain.

18. Le législateur a invité le gouvernement à soumettre un rapport contenant des propositions sur les conditions de cette adaptation.

19. « L'intégration des réseaux, c'est le pays ! » écrit F. Lefebvre, op. cit., p. 889.

20. Commissariat général du Plan, *Décentralisation : l'âge de raison*, La Documentation française, 1993. Cité par L'Institut de la décentralisation, président Jacques Auxiette, « De l'intercommunalité fonctionnelle à la supra-communalité citoyenne », 1996.

21. « Si les projets et les politiques territoriales dépassant le cadre communal semblent si difficiles à mettre en œuvre, c'est parce que les autorités susceptibles de les conduire sont dans l'incapacité de le faire. La légitimité fonctionnelle n'est plus suffisante parce qu'elle est battue en brèche par des collectivités (les communes bien sûr, mais également l'État) qui disposent d'une légitimité plus forte dans leurs actions. Si la commune est légitime pour ses habitants, c'est parce que le citoyen considère le pouvoir du maire comme devant légitimement s'imposer sur un territoire spécifique : celui de la commune ». Christian Lefèvre, « De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne » in Institut de la décentralisation (coll.), *La décentralisation en France*, La Découverte, 1996.

22. Cf. Patrick Le Louarn, « Défense et illustration de l'intercommunalité de pays dans le Finistère », *Pouvoirs locaux*, n° 30, septembre 1996.

23. Cf. Smith (A.) et Smyrl (M.), 1994, *À la recherche d'interlocuteurs, la Commission européenne et le développement territorial*, Sciences de la société.

24. L'existence de commissions de pays ou d'assemblées territoriales a par exemple le mérite de permettre une intégration rapide des nouveaux élus dans l'environnement politico-administratif de leur commune. Leur information sur les dossiers en cours ou les enjeux communs du territoire s'en trouve accélérée.

25. Conçu à l'origine pour être un parc naturel régional, le syndicat mixte exclut les villes d'Ussel et d'Égletons, ce qui n'a pas paru pertinent au conseil général de la Corrèze qui les a tout naturellement incluses dans le périmètre du pays de Millevaches en Corrèze.

26. Cf. Bernard Leurquin, op. cit., pp. 86 et s.

27. Une enquête menée par l'Assemblée des districts et des communautés de France auprès de l'ensemble des EPCI a récemment révélé que 58 % de ces derniers travaillaient préférentiellement avec les départements en matière de développement économique, contre 33 % pour les régions.

28. La loi du 13 juillet 1992 impose la valorisation d'au moins 75 % des ordures ménagères en 2002. Seuls les déchets ultimes seront alors admis en décharge. Le coût d'équipement lié aux nouvelles normes d'incinérateur et à la fermeture des anciennes déchetteries est évalué à plus de 60 milliards de francs d'ici 2002. On estime que la dépense nationale pour la collecte et le traitement est passé de 8 à 15 milliards de 1981 à 1992, et qu'elle représentera 21 milliards en 2002, soit un franc par jour et par personne !

29. Désamiantage dont le coût d'ici 1999 a été évalué à 1,862 milliard pour les établissements publics et 245 millions pour le privé.

30. Conformément au souhait de la LOADT 95-115, le projet est en cours sous l'impulsion du ministère chargé de la réforme de l'État. Un groupe de travail a remis à cet effet plusieurs rapports. Les propositions consisteront essentiellement à réduire le nombre de statuts juridiques disponibles pour la coopération intercommunale.

31. Voir à ce sujet le rapport réalisé par l'Institut de la décentralisation sous la présidence de Jacques Auxiette, vice-président de la communauté de communes du pays yonnais, intitulé « De l'intercommunalité fonctionnelle à la supra-communalité citoyenne », juin 1996 : « Les règles du jeu procédurales en tant que formes organisées et codifiées de l'action publique sont essentielles pour produire de la coopération, car elles interviennent à la fois sur les acteurs et sur l'action publique elle-même. Sur les acteurs, elles permettent l'activation des réseaux existants et peuvent servir à en créer de nouveaux, car elles mettent en relation des acteurs qui n'auraient pas eu cette opportunité autrement [...] Mais les règles agissent aussi sur l'action publique, sur son contenu, en proposant de nouvelles cohérences, en permettant que le sens de l'action collective (le projet commun par exemple) se définisse à mesure que les procédures se déclinent. » p. 60.

32. « Les élites politiques des collectivités locales doivent mobiliser un tissu social différencié que l'État a de plus en plus de mal à intégrer, mais ce dernier a l'obligation, notamment via les contrats de plan État-régions, d'assurer la cohérence administrative des actions engagées. » A. Faure, op. cit., p. 24.

33. Pour un commentaire, voir Hervé Rihal, « Le référendum communal, bilan et perspectives », *Revue française de droit administratif*, n° 3, mai-juin 1996.

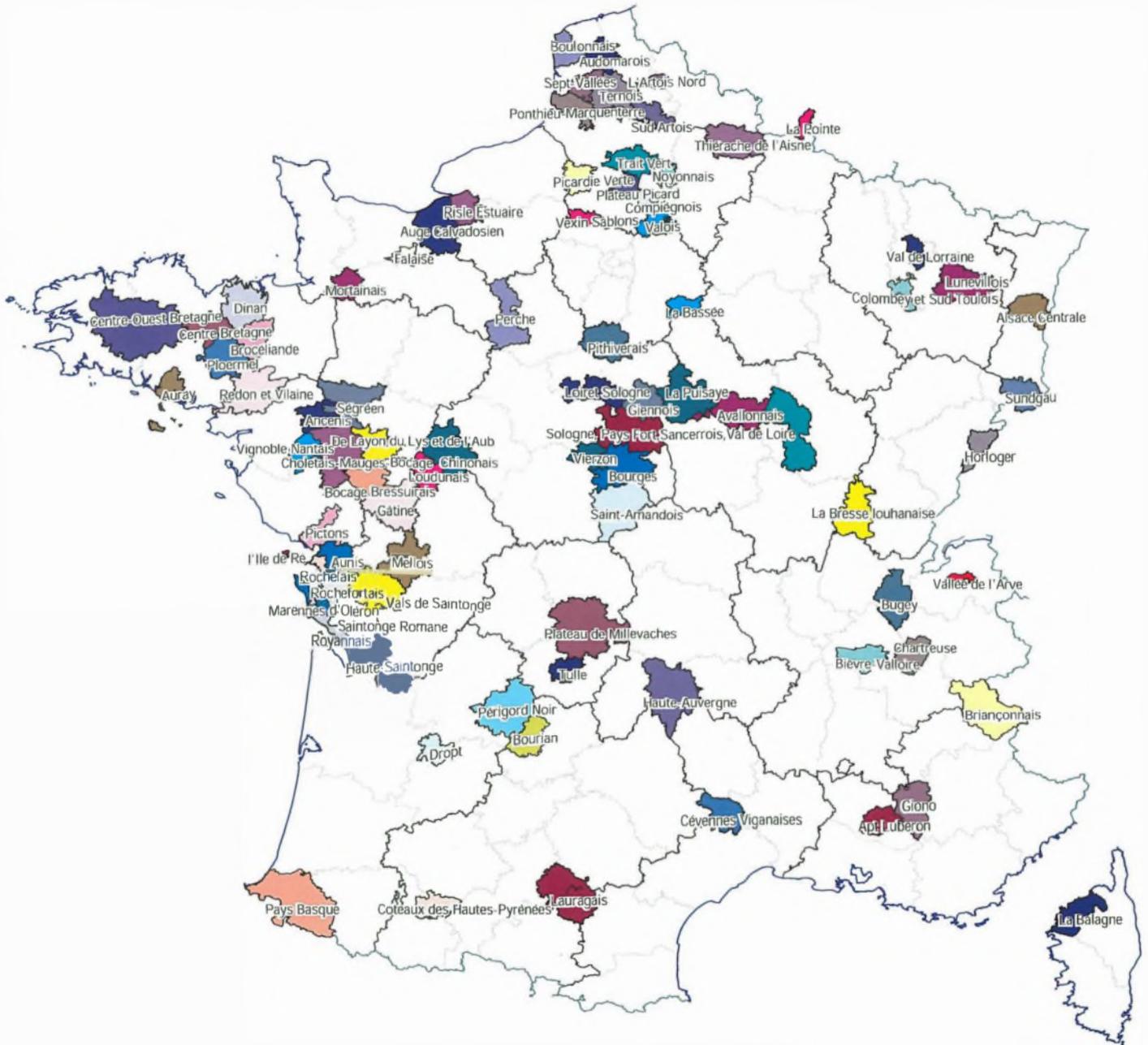
34. Appellations variables selon les régions (ORAC, OPARCA...).

35. Alors que la distinction entre services publics et privés semble perdre de sa pertinence, les professions libérales ont en effet un rôle structurant de plus en plus reconnu au cœur des territoires. À cet égard, il est intéressant de constater l'appel à la participation à la vie locale, au niveau des pays LOADT notamment, lancé par le secrétaire national de l'Union nationale des professions libérales, Bernard Charles, à ses adhérents. Cf. « Promouvoir le développement des régions et l'aménagement de leur territoire », *L'entreprise libérale*, n° 1, mars 1996.
36. Jean-Claude Thœnig cité dans le rapport de l'Institut de la décentralisation intitulé « De l'intercommunalité fonctionnelle à la supra-communalité citoyenne », op. cit., p. 53
37. « Not in my back yard » (pas dans mon arrière-cour). Acronyme utilisé aux États-Unis pour désigner les réflexes d'opposition aux infrastructures d'intérêt général que l'on cherche à renvoyer chez les autres (déchetteries, routes, aéroports, logements sociaux, lignes à haute tension...).
38. L'usage du pluriel correspond ici aux cas de pays inter-départementaux et interrégionaux.
39. Le président René Pléven et Yves du Halgouët, député du Morbihan, ont demandé à la DATAR et au Plan en 1973 la mise en place d'une expérience de déconcentration budgétaire à tester sur le pays de Plœrmel.
40. François Lefebvre, « Les pays selon la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *Revue française de droit administratif* n° 5, sept-oct. 1995. « Le pays devient le territoire le plus fin, la plus petite échelle géographique, la plus petite communauté locale humaine organisée vis-à-vis desquelles l'État peut et doit veiller à l'application des principes posés à l'article 1 de la loi, à la réalisation des objectifs exposés par le schéma national, les schémas sectoriels, les directives territoriales d'aménagement du territoire (DTA) et les schémas régionaux de développement et d'aménagement du territoire. » p. 887.
41. Voir l'avis des syndicats Force ouvrière et CGT sur le rapport présenté par Michel Rapeau pour le Conseil économique et social, *Espaces de solidarité-bassins de vie et pays*, 1996.
42. François Dupuy et Jean-Claude Thœnig, *L'administration en miettes*, Fayard, 1985, p. 49. « Au sommet de la préfecture, le discours est ouvertement conciliateur : on y parle de bon sens et d'administration à visage humain. D'une certaine façon, au sein de la préfecture, deux cultures contradictoires coexistent et s'entrechoquent. Le préfet manie une logique de l'arrangement, les services une logique de l'égalitarisme devant la loi. »
43. Voir le témoignage de Guy Braibant, « Entretien » in M. Crozier, S. Trosa, *La décentralisation. Réforme de l'État, pouvoirs locaux*, 1992, 220 p. « Un fonctionnaire devant prendre une décision se trouve généralement obligé d'arbitrer entre des données complexes : il ne sait pas bien quoi faire, trop de critères interviennent. J'ai eu cette expérience dans les années 1960 où les fonctionnaires – les Finances y tenaient beaucoup – pouvaient attribuer de manière discrétionnaire des aides à la création d'entreprises : leur désarroi a été tel qu'ils ont préféré disposer de règles permettant de justifier leur action. Les règles protègent des fonctionnaires des accusations de partialité, d'action sous influence. »
44. Polyvalence qui proviendra en premier lieu de la réduction progressive du nombre de corps actuellement évalués à 1 700 dont 900 encore pleinement « vivants ».
45. Voir par exemple l'enquête des *Échos* des 17 et 18 sept. 1996. Patrick de Jacquolot, « Les fonctionnaires paralysés par l'État et vice versa ».
46. Institut de la décentralisation, op. cit., p. 16. « L'existence d'une structure intercommunale couvrant région urbaine, bassin d'emploi, bassin de vie, pays est une situation rarissime, a fortiori s'il s'agit d'une structure de coopération à fiscalité propre du type communauté de communes, district ou communauté urbaine. »
47. L'Association des maires des grandes villes de France au terme d'une étude sur les charges de centralité « déplore que ces charges invisibles ne soient aucunement intégrées aux critères d'attribution des concours financiers et exige que ce ratio soit explicitement pris en compte ».
48. Cf. Rémy Allain et Guy Baudelle, « Des communautés de communes aux pays de demain » in op. cit. : « La méfiance entre ville centre et communes périphériques est fréquente, de même que les trop classiques réticences quant au partage de la taxe professionnelle. Même en Bretagne et à micro-échelle, quelques chefs-lieux de cantons ont cherché à profiter de l'élaboration des communautés de communes pour se désengager ! »
49. Se reporter à l'avis du CNPF sur la politique d'aménagement du territoire du 22 mars 1994. Dans ce document, la confédération patronale s'opposait à la proposition du rapport François-Poncet concernant la péréquation.
50. « La taxe professionnelle communautaire représente l'enjeu essentiel de la réforme des finances locales dans une perspective d'aménagement du territoire. La taxe professionnelle communautaire propose également une réponse judicieuse à la gestion des incertitudes et donc des risques de crise budgétaire. L'élargissement de la circonscription de prélèvement et de partage de l'impôt permet en effet de diversifier le portefeuille d'activités taxables et ainsi d'atténuer considérablement les pertes de ressources liées à la fermeture ou au départ d'une entreprise. » A. Guengant, *ibid.*
51. Sur le territoire français, 1 300 communes se partagent à elles seules 70 % des emplois.
52. « L'empilement des mécanismes égalisateurs offre l'avantage politique de voiler l'ampleur exacte des transferts. Les conflits d'intérêt entre groupes

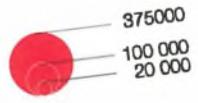
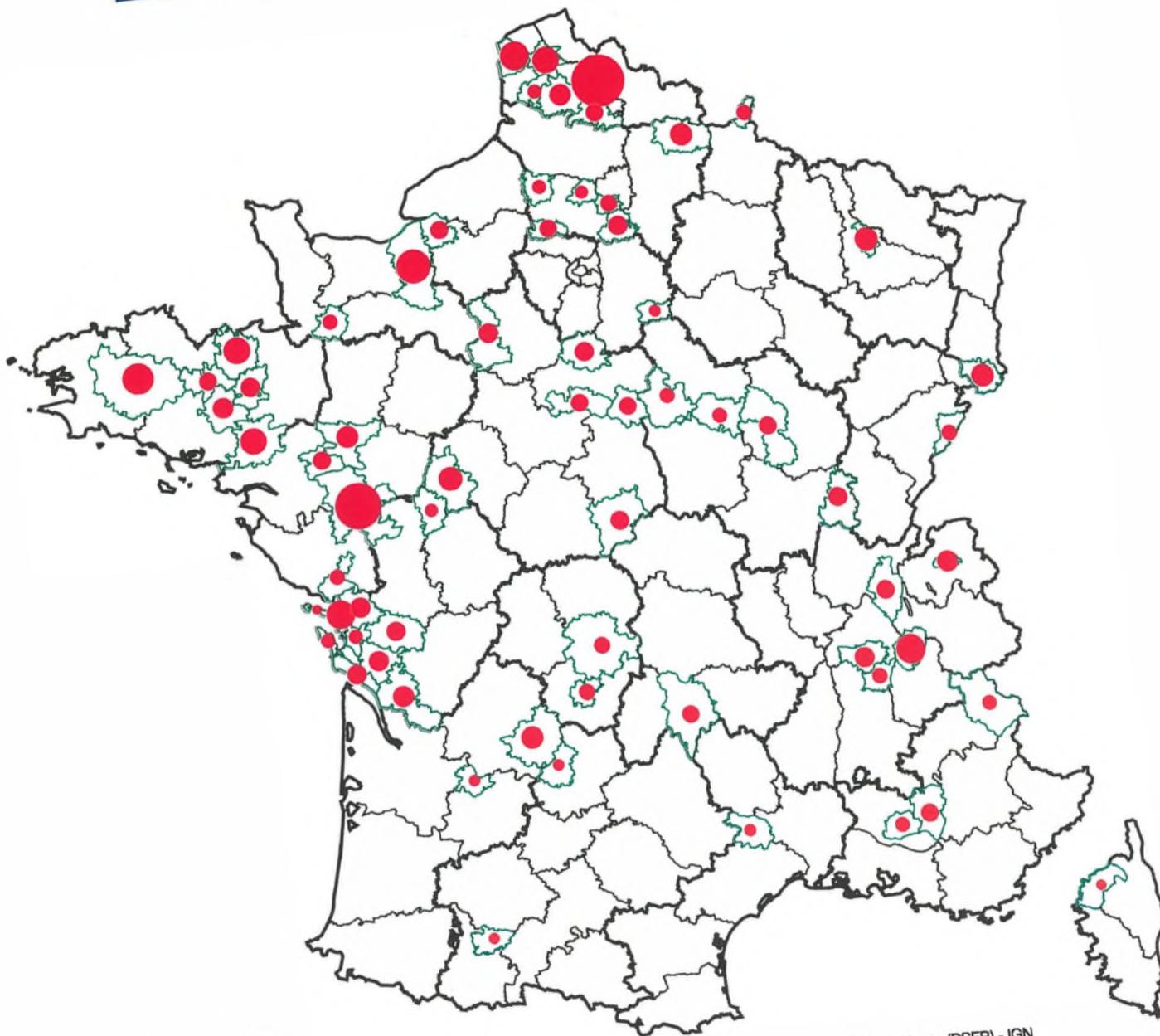
locaux concurrents peuvent ainsi être atténués. En revanche, la superposition des péréquations présente l'inconvénient d'entretenir l'insatisfaction générale faute, précisément, de permettre une évaluation immédiate de la correction cumulée des inégalités. D'où le paradoxe de vouloir en permanence accentuer les égalisations sans connaître véritablement les résultats déjà obtenus.

L'émiettement et la complexité des mécanismes autorisent alors les jugements les plus divers sur leurs performances effectives. » Alain Guengant, « Solidarité financière et aménagement du territoire » in J.-C. Némery (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire*, Economica, 1994. Voir aussi Jacques Blanc, *Les péréquations des finances locales*, LGDJ, 1996.

La politique des pays

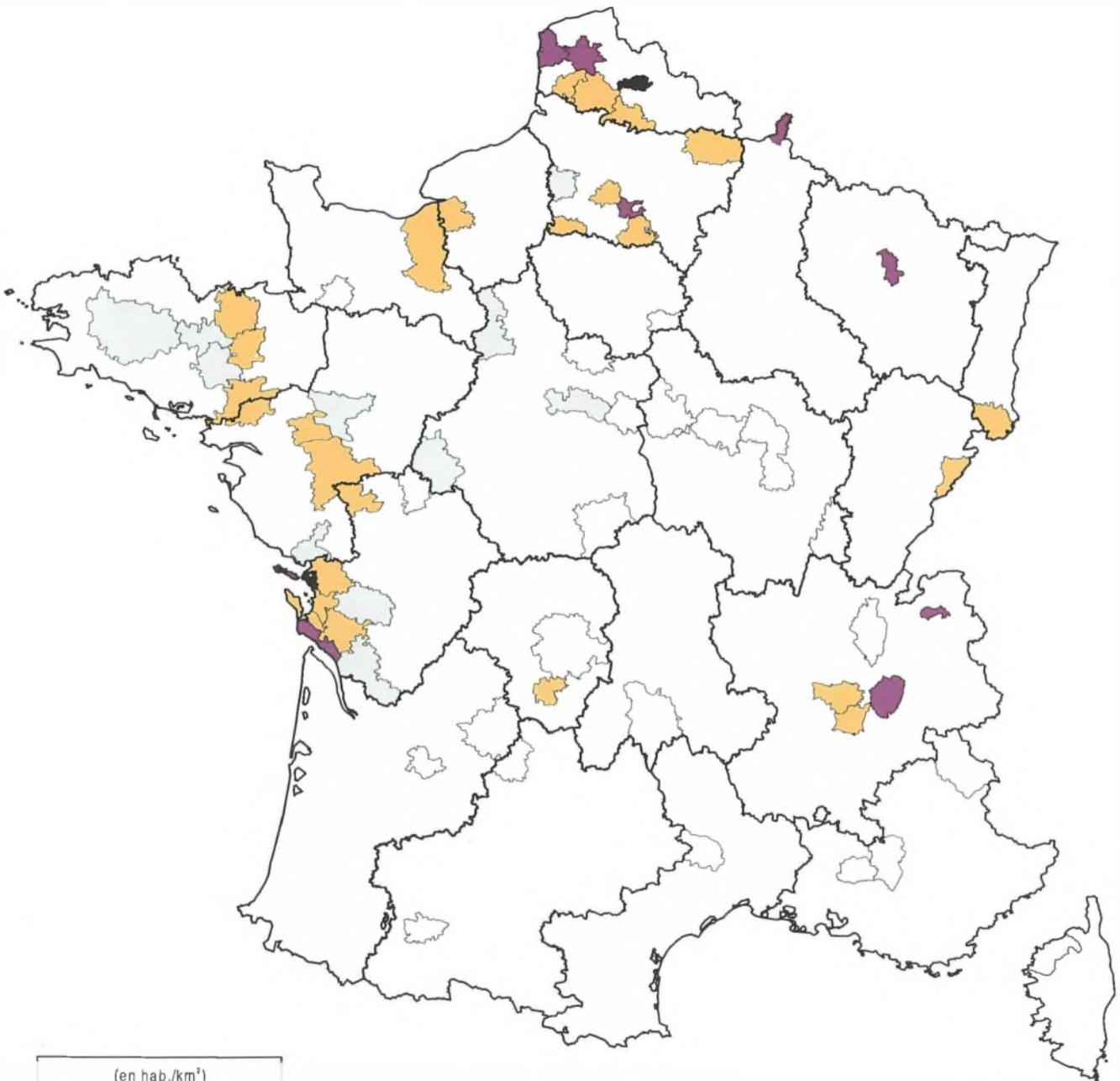


Les pays : population en 1990



© Datar - Insee (DSEI) - IGN

Les pays : densité de population (1990)

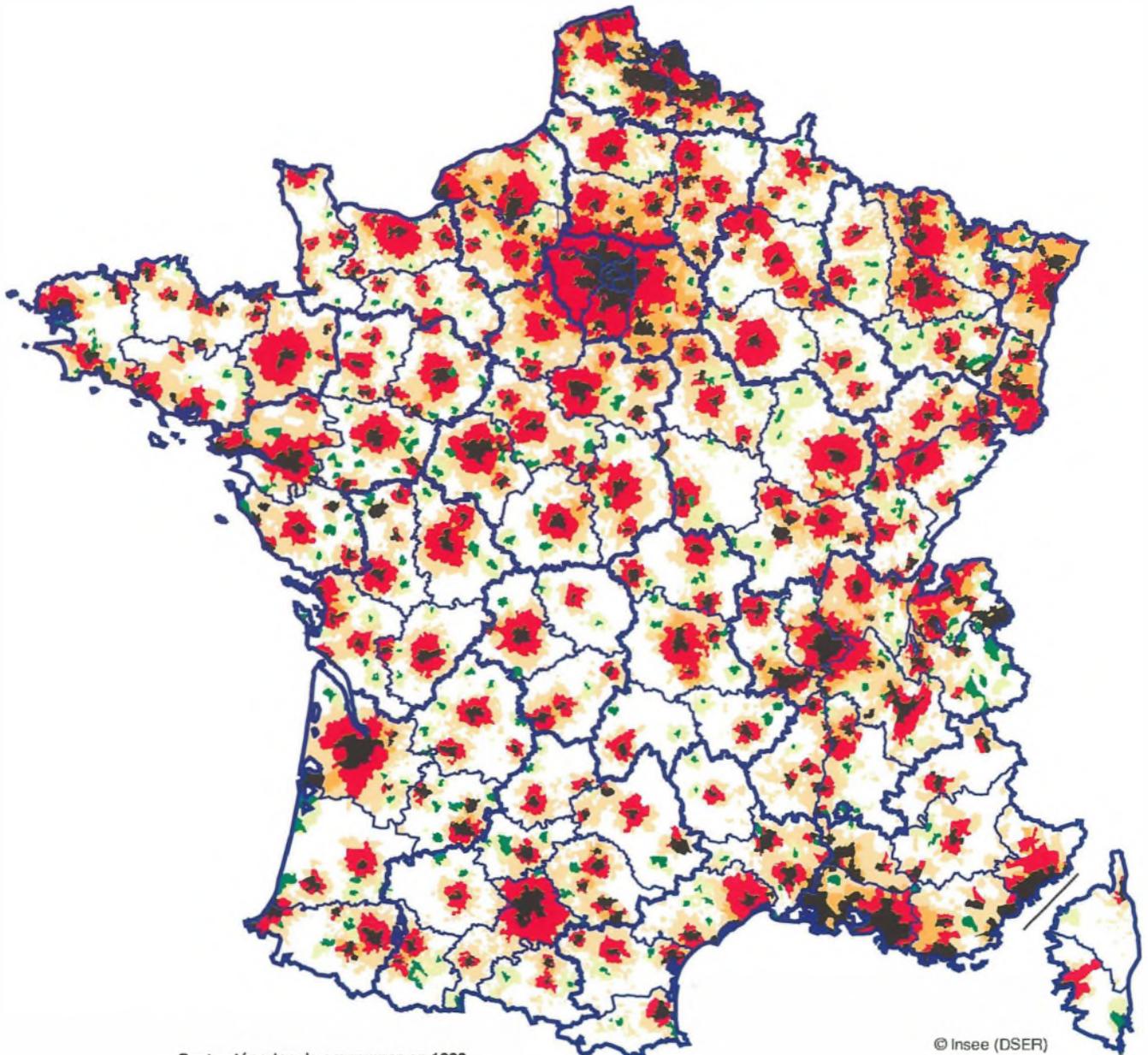


(en hab./km²)

- de 700 à 1220
- de 100 à 350
- de 50 à 100
- de 30 à 50
- de 10 à 30

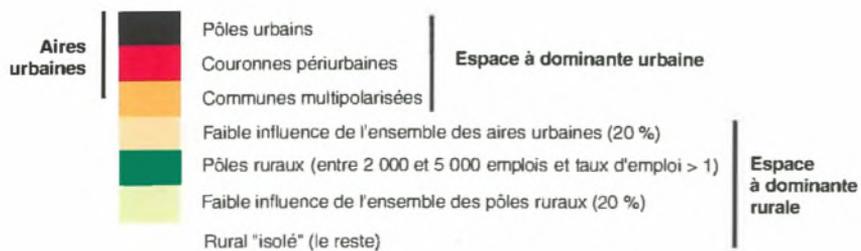
© Datar - Insee - IGN

Le zonage en aires urbaines et complément de l'espace rural (1990)



© Insee (DSER)

Sept catégories de communes en 1990



DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, EMPLOI, SERVICES : VERS L'ORGANISATION DES TERRITOIRES

Constatant l'importance croissante de la réactivité de notre tissu d'entreprises et de nos structures industrielles, soumis de plus en plus intensément à la pression mondiale de la concurrence, le chef de l'Etat a récemment insisté sur l'importance des initiatives locales, de l'organisation de nouveaux partenariats, de projets communs de développement. Aussi a-t-il appelé à ce que « toutes les forces se mobilisent en faveur de ces projets » afin « d'inventer un véritable partenariat de croissance locale ». C'est donc du plus haut sommet de nos institutions que nous parvient désormais une invitation à organiser les territoires, à repenser les relations entre les acteurs socio-professionnels, les élus, les représentants de l'Etat, les simples citoyens, à rapprocher des mondes qui souvent cohabitent sans se connaître et sans se parler.

LES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DES TERRITOIRES FRANÇAIS

Des territoires inquiets

L'opération de préfiguration et la journée organisée le 3 juillet 1996 par la « mission pays » de la DATAR ont largement

confirmé les nombreuses inquiétudes des acteurs locaux qui s'étaient manifestées en 1994 lors du débat national pour l'aménagement du territoire au sujet du chômage et de l'évolution de l'appareil productif français. Placés en première ligne sur le front de l'emploi par leurs propres concitoyens, soumis à des stratégies de « chantage à l'emploi » exercé par certaines entreprises, les élus locaux se montrent bien souvent désemparés, prêts à agir et à se mobiliser mais sans toujours avoir la possibilité d'accéder à une stratégie cohérente. Jusqu'en 1993, le volume total des interventions des collectivités territoriales en matière de développement économique a progressé de 11,2 % par an en moyenne pour atteindre environ 15 milliards de francs, sans réellement parvenir à maîtriser les risques de surenchère entre collectivités. Dans de multiples cas, les investissements mal préparés se sont avérés décevants, ce qui explique que ces interventions tendent aujourd'hui à ralentir.

Les politiques d'emplois directs dans les services publics locaux ou les recours aux contrats emploi solidarité (CES) dans les administrations sont aujourd'hui épuisés et contestés. L'état des finances publi-

ques locales n'offre plus guère de marges de manœuvre budgétaires pour lancer des grands projets fondés sur le couple « béton/bitume ». Nombre de zones d'activité, de pépinières d'entreprises ou autres technopoles sont peu remplies (à moins de 50 % en moyenne) et les concurrences endémiques du « marketing territorial » pour capter les rares entreprises placées chaque année sur le « marché de la localisation »¹ se sont avérées in fine très coûteuses, mal ciblées, relevant d'un jeu collectif à somme nulle, voire négative, avantageant surtout les chasseurs de primes et le vagabondage de certaines entreprises. Les quelques entreprises « nomades » parfois attirées, simplement posées sur le territoire, s'avèrent plus volatiles et prêtes à repartir au moindre changement de conjoncture. Enfin, les aides directes elles-mêmes (primes à la création d'entreprises, rabais de loyers, mise à disposition de bâtiments) font désormais l'objet de critiques de la part du patronat.

Seule une minorité de communes a su gagner au jeu sélectif de l'accueil des entreprises, au prix de dépenses parfois exorbitantes et d'entorses sérieuses faites au Droit. Un récent rapport de la Cour des Comptes² a relevé la dérive ces quinze dernières années de ces manifestations désordonnées, souvent imputables à l'« individualisme communal » et à des stratégies de « cavalier seul ». S'il serait illusoire et même contre-productif de chercher à supprimer toute forme de concurrence entre collectivités, souvent gage de leur implication, l'heure est sans doute

venue de chercher à les atténuer par des comportements plus coopératifs mais aussi en incitant les collectivités à perfectionner leurs systèmes d'intervention publique. Il doit surtout être question aujourd'hui de chercher à améliorer la compétitivité et la productivité de notre tissu productif afin de le consolider, de renforcer les emplois de service, d'optimiser les processus de conversion industrielle et technologique pour préserver des savoir-faire et des compétences...

De ce fait, la constitution des pays fait preuve de sa propre valeur ajoutée lorsqu'elle vient répondre aux besoins réels des tissus productifs et des populations et lorsqu'elle se montre capable de faciliter le dépassement de ce que l'on pourrait appeler la phase d'apprentissage de la décentralisation : celle d'une époque où les collectivités, peu expérimentées, se sont parfois un peu trop identifiées à des agents économiques visant à se partager le « marché » des entreprises, alors même qu'il aurait fallu penser à l'étoffer. Cherchant à opérer un « saut qualitatif », nombre de pays constitués ou en cours de constitution sont justement motivés par la volonté de mettre en commun des moyens et des stratégies pour optimiser les équipements ou moyens existants (Bièvre-Valloire, Thiérache, avant-pays savoyard...), valoriser la proximité d'une infrastructure lourde réalisée ou attendue : aéroport (pays beauceron), pont de Normandie (pays d'Auge), parc scientifique (pays du Loudunais avec le Futuroscope), autoroutes (pays du Pithiverais,

Les interventions économiques des collectivités locales en 1993

(en millions de francs)

aides	communes	départements	régions
directes	5 252	3 167	3 883
indirectes	1 458	558	700

pays du Périgord noir, pays tropézien...), parfois réhabiliter une friche industrielle (pays de Dropt, pays du val de Lorraine...).

Le morcellement communal spécifiquement accentué en France impose d'autant plus la rencontre des acteurs dans une enceinte suffisamment neutralisée pour ne pas effrayer. Une étude réalisée en 1994 par la SOFRES pour le compte du Centre d'études de l'emploi a révélé la profonde hétérogénéité des dispositifs mis en place par les communes. Près de 40 % des communes de plus de 200 habitants proposaient un accès à des services d'aide à l'emploi et à des services d'insertion. 45 % des communes reconnaissent qu'il n'y avait aucune coordination entre moyens et services engagés. Planification absente (seules 20 % des communes déclaraient avoir mis en place une véritable planification sur objectifs), cloisonnement des acteurs, rivalités entre collectivités, les politiques locales de l'emploi émergeaient de cette enquête comme particulièrement confuses.

Construire de nouveaux avantages comparatifs

Le « nouveau partenariat de croissance » auquel appelle le Président de la République devra donc prendre appui sur de nouveaux outils opérationnels mais aussi corriger le caractère ponctuel des réponses traditionnelles. Cette modification sera d'autant plus nécessaire au sein des territoires peu denses, ruraux, semi-ruraux ou à faible urbanisation. Ces territoires ont en effet à redouter les tendances polarisatrices³ du développement économique contemporain qui privilégient spontanément les cœurs et surtout les périphéries des grands centres urbains, très équipés, dotés de services rares, de nombreux réseaux d'informations,

de la proximité des grandes infrastructures, des centres universitaires et des laboratoires de recherche, d'un environnement général doté de fortes aménités (culture, loisirs, formation)...

L'économie industrielle de services⁴ dans laquelle nous sommes entrés n'interdit pas, loin s'en faut, le développement d'entreprises hors des grandes métropoles. Nombre d'entreprises industrielles tendent même à se placer spontanément à distance des bassins métropolitains encombrés afin de disposer notamment de larges espaces cette richesse française de plus en plus précieuse, et, partant, d'échapper à certaines nuisances urbaines (congestion, conflits de voisinage, stress, rentes foncières).

Le pays chartrain, les vallées de l'Oise, les pays du Loiret sont des territoires qui profitent du desserrement industriel du Bassin parisien (parfumerie, cosmétiques, chimie-pharmacie, imprimerie, logistique, emballage...); phénomène que l'on peut retrouver dans les hinterlands d'autres grandes agglomérations (plaine de l'Ain et zone de l'Isle d'Abeau près de Lyon; arrière-pays aixois au nord de Marseille). Même des territoires plus éloignés des grands centres urbains peuvent maintenir à force de persévérance une activité économique dynamique. L'industrialisation diffuse qui caractérise par exemple les Pays de la Loire, le Poitou-Charentes, la Franche-Comté... en attestent. Les petits pôles industriels, formés de grappes de PME spécialisées dans des secteurs de pointe comme la plasturgie dans le Jura ou autour de Sainte-Sigolène en Haute-Loire, l'agro-alimentaire dans l'ouest, la mécanique de précision en Savoie, les nouveaux secteurs de l'emballage autour de Troyes ou dans le nord du Limousin, l'armature industrielle diversifiée (robotique, électronique...) du pays de Giono autour de Forcalquier en Provence... sont autant d'exemples de réussites industrielles locales.

Le pays de Bressuire : l'industrie à la campagne ⁵

« Le pays du bocage de Bressuire est un territoire rural à l'écart des grands axes de communication. À la géographie, l'histoire a ajouté des facteurs d'isolement mais aussi d'identité culturelle forte ; les guerres de Vendée et le schisme de la "petite église" ont marqué l'imaginaire collectif. Mais les hommes qui habitent ce territoire sont animés par une volonté d'entreprendre ; le "pays" comporte plus de 1 000 petites entreprises de moins de 10 salariés, 171 de plus de 10 dont une (Heuliez) qui prédomine nettement. À cette densité forte s'ajoute maintenant le souci de diversifier les activités ; en effet après les difficultés du secteur confection-habillement, les orientations principales ont été celles de la carrosserie et de la sous-traitance automobile. Aujourd'hui les activités de logistique (véritable poumon pour les entreprises sous-traitantes) et celles des technologies de l'emballage, du conditionnement, de l'ameublement se développent. Pour le futur, ce sont les activités de communication (aéroport de Mauléon-Bocage) et d'accueil (développement du tourisme) qui sont envisagées afin d'accroître encore la dynamique et de pratiquer l'ouverture tout en mettant en avant le particularisme du bocage.

De nombreuses initiatives ont été prises pour développer cet « entreprenariat » caractéristique du bocage bressuirais ; en 1989 un club d'entreprises fondé à l'initiative de trois entrepreneurs en regroupe aujourd'hui plus de cent ; un club interprofessionnel des achats du bocage agit pour mutualiser des actions. Le syndicat de communes du bocage s'est fixé pour objectif la création d'une pépinière d'entreprises « éclatée » sur plusieurs sites, dans des locaux communaux vacants et à la chambre de commerce et d'industrie. Une communauté de communes regroupe depuis janvier 1993, les trois principales communes du nord-ouest du pays (Cerizay, Mauléon, Les Aubiers) et œuvre au développement d'une zone économique sur l'aérodrome du bocage bressuirais.

Enfin, un centre d'accompagnement et d'orientation se met en place ; il regroupe le syndicat de communes du bocage bressuirais, le comité de bassin d'emploi, les entreprises et organisations syndicales. Il a pour objectif de prévoir, d'organiser la gestion de l'emploi et de veiller à l'évolution des compétences des hommes et des femmes de ce territoire ».

Source : Christian Lemaignan, « Note sur le pays du bocage bressuirais », 1995, pour le compte du conseil régional de Poitou-Charentes ⁶.

En tout état de cause, l'économie contemporaine exige des territoires à faible urbanisation d'autres avantages comparatifs, d'autres modes d'organisation ou « externalités positives » aidant à conforter la présence des entreprises existantes et à orienter des choix de localisation. L'âge d'or de la décentralisation industrielle est bel et bien terminé et, même si certains transferts exceptionnels s'opèrent encore (comme l'illustre l'annonce récente de Renault du transfert d'une partie de son « unité autobus » de Venissieux en banlieue lyonnaise à Annonay en Ardè-

che), de nombreux pays savent ne plus pouvoir compter sur la seule injection exogène d'usines-relais ou de sites de production de la part des grands groupes publics ou privés. Cette réalité est profondément ressentie dans des pays comme le Trégor avec les restructurations de l'électronique (CNET de Lannion, fermeture du site Alcatel...) ou dans des bassins industriels comme celui d'Alès qui compense les pertes d'emplois des grands groupes (Rhône-Poulenc, Merlin-Gérin, GEC-Alsthom...) par des stratégies de diversification, de soutien aux PME et de tissage de nouvel-

les filières. La concurrence internationale qui s'avive chaque jour compromet par ailleurs toute forme d'interventionnisme de la part des pouvoirs publics qui chercherait à imposer des localisations « sous-optimales » aux entreprises. Quant à la politique des primes, des exonérations ou des aides directes, aussi utile qu'elle soit pour atténuer les discriminations les plus saillantes et rétablir une souhaitable égalité des chances, elle ne saurait tenir lieu de seule réponse. La comparaison coûts/avantages commence à lui être défavorable tant elle perturbe les règles de la concurrence et tant elle pèse sur les finances publiques sans que soit bien identifié en définitive – entre l'employé de l'entreprise exonérée, le consommateur de ses produits, ses actionnaires ou sa maison-mère – le bénéficiaire final de ces aides aux entreprises « prises une à une ». Surtout, ces outils principalement redistributeurs obéissent avant toute chose à une logique de transfert de moins en moins bien acceptée dans un contexte de croissance au ralenti.

Le pari de la réactivité

En conséquence, comme l'ont compris de nombreux territoires qui s'organisent à travers des projets globaux de développement, de nouvelles orientations et de « nouveaux paradigmes de développement »⁷ doivent tendre à stimuler la création de richesses et de valeur ajoutée, à moderniser le tissu productif, à lui ouvrir les voies de l'exportation, à lui faire identifier de nouvelles filières ou niches de production, à coordonner des systèmes productifs de plus en plus complexes et exigeants en matière de « biens publics » (formation, infrastructure, recherche, informations, réglementation cohérente, administration efficace, services publics de qualité). Surtout, les territoires peu denses du monde rural, des bourgs ou des villes petites et moyennes, pourront de

moins en moins espérer faire jouer leurs faibles coûts salariaux comme cela était le cas dans les années 1960 et 1970. D'une part les minima sociaux (SMIC, cotisations sociales) ont progressivement harmonisé le prix du travail sur le territoire, et d'autre part la recherche de faibles coûts salariaux ne s'effectue plus que marginalement au cœur des frontières nationales. La proximité des matières premières est elle-même banalisée par l'abaissement du coût relatif de transport.

Certains observateurs remarquaient en 1996 à l'occasion de la publication d'un rapport parlementaire et des débats sur le plan textile que les entreprises du textile roannais ou vosgien (bassin de Saint-Dié) qui réussissent le mieux à maintenir leurs positions sont celles qui savent élever leurs gammes de produits en se plaçant sur le secteur de la création mais aussi raccourcir leurs délais pour répondre à des exigences clientèles fortes (réassorts, petites séries, prototypes...). À Roanne, la firme Bel maille a obtenu ses performances grâce à de telles stratégies.

Autre exemple dans un registre similaire, les PMI de métallurgie des pays de l'Adour, trop dépendantes (plus de 50 %) des « à-coups » de l'aéronautique, ont récemment été incitées par leur branche professionnelle, très bien organisée à l'échelon local, à diversifier leurs donneurs d'ordre et leur production. Dans le bassin de Thionville en Lorraine, confronté aux reconversions lourdes de la sidérurgie, les acteurs locaux s'efforcent de stimuler le dense semis de PME du secteur mécanique qui travaillent à 55 % en sous-traitance et trahissent parfois une certaine passivité. L'initiative Mécanica 2000 sur une nouvelle zone d'activité vise à créer des interfaces entre les PMI et les centres de recherche technologique. Une stratégie d'accompagnement des industriels dans leurs projets est mise en œuvre. Un réseau d'entrepreneurs commence à être organisé.

La réponse des territoires français à la concurrence des nations à faibles coûts de main d'œuvre tiendra de plus en plus dans l'élévation des gammes des produits, à leur sophistication et à leur différenciation à l'intérieur de niches spécialisées, aux capacités de réaction de nos entreprises par rapport à des marchés qui voient les cycles des produits et des techniques se rétrécir.

La créativité et l'adaptabilité permanentes des entreprises et des territoires doivent de ce fait être appuyées par des interventions publiques et des modes d'organisation principalement orientés vers l'environnement des entreprises (infrastructures, formation, services industriels, agences d'interimaires, accompagnement bancaire, transfert d'innovations, recherche, logistique...).

Par rapport à des nations dont l'armature urbaine est plus dense et plus polycentrique, répartissant mieux les services rares, la matière grise et les centres de décision, la France aura à surmonter son organisation territoriale spécifiquement centralisée et hiérarchisée⁸ ; vieil héritage historique accentué au cours de l'après-guerre par la séparation des fonctions de commandement et d'exécution. Elle devra surtout prendre conscience du passage progressif d'une « géographie des coûts à une géographie de l'organisation ».

Recommandation

Dédier l'action stratégique des pays à la consolidation de l'environnement des entreprises

Le poids de l'héritage taylorien des années 1950-1970

L'émergence en France, encouragée par l'État, des formes fordistes de production dans les années de reconstruction et

d'expansion ont en effet contribué à un « marquage spatial » très hiérarchisé du territoire en renforçant au centre les fonctions de conception, de recherche-innovation, de commandement, et à la périphérie des fonctions de fabrication standardisées et peu qualifiées⁹. Cette segmentation pyramidale de l'espace qui « emboîtait » les territoires à travers les fortes interdépendances des grandes firmes intégrées présente aujourd'hui, alors que celles-ci se sont souvent effeuillées, des dynamiques latentes de désolidarisation des territoires ; les régions dynamiques et riches n'ayant plus guère besoin des bras des régions-ateliers aux ressources trop peu qualifiées.

La part de l'Île-de-France dans le PIB national est passée de 27,2 % en 1982 à 29,1 % en 1992 loin devant Rhône-Alpes (9,3 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (6,8 %). La concentration de certaines activités économiques, notamment des centres de commandement, explique cette surreprésentation de l'Île-de-France si on la rapporte à sa part relative de la population française (19 %).

Source : Alain Nolin et Ali Benhaddouche, « L'économie des régions de 1982 à 1992 », *INSEE Première*, n° 398, août 1995.

Hormis quelques régions ou localités françaises qui ont su, à l'image par exemple des pays jurassiens, du nord des Deux-Sèvres, des bassins industriels rhône-alpins, des lieux « néo-californiens » de la façade méditerranéenne ou de l'industrie agro-alimentaire des pays de l'ouest, préserver un tissu actif de PME ou de structures semi-artisanales ayant prouvé leur aptitude à se diversifier et à se requalifier, la majorité des régions françaises se caractérisent par une forte dépendance à l'égard de commandements externes fragilisants.

Le territoire français « taylorisé » durant les trente glorieuses se particularise par conséquent aujourd'hui par des régions inégalement dotées pour augmenter leur valeur ajoutée et requalifier leurs productions dans une économie ouverte¹⁰. Compte tenu du caractère très exposé des publics à faible qualification, il est possible d'en inférer une vulnérabilité particulière de certaines régions. En France, selon le rapport sur les comptes de la Nation de 1994 réalisé par l'INSEE, 20 % des actifs les moins qualifiés sont aujourd'hui au chômage et « un million d'emplois non qualifiés ont disparu en trente ans ». Les délocalisations ou fermetures d'usines risquent dès lors d'affecter beaucoup plus fortement certains bassins d'emplois et, même dans le scénario « gagnant-gagnant » au niveau national que présuppose la théorie classique du commerce international¹¹, les avantages de l'internationalisation menacent d'être captés par les seules régions à fort potentiel technologique. L'alarmisme qui a succédé au transfert en Écosse du site Hoover de Longvic en 1993 et qui a récemment rejaili lors de l'annonce du départ de JVC de Villers-la-Montagne près de Longwy, a donc pu sembler excessif à un niveau de raisonnement national. À un niveau régional ou local, il était peut-être beaucoup moins.

Des besoins d'interface pour les reconversions industrielles

Le cas de Moulinex pour les pays de Basse-Normandie est à ce titre révélateur. Il en va de même pour les bassins d'emplois confrontés aux dévaluations compétitives à l'image des aires du textile comme le Choletais qui vient d'assister à l'annonce de la fermeture de l'un de ses fleurons (Gaston Jaunet) ou comme le pays roannais qui voit ses 430 entreprises

et ses 10 000 salariés du textile s'inquiéter pour leur avenir. De nombreux groupes en cours de restructuration cherchent à délocaliser ou à externaliser leur production bien que la grande majorité d'entre eux ne soient pas aveugles aux difficultés sociales que leur désengagement local peut parfois produire sur des bassins d'emplois fortement dépendants de leur présence ou de leurs commandes. Pour ces raisons, certains groupes, comme Péchiney dans le pays de Lannemezan, Giat dans des villes moyennes comme Tulle, Tarbes, Roanne, Elf avec sa filiale Sobegi qui assure le développement du bassin de Lacq dans les pays de l'Adour se sont souvent dotés de leurs propres sociétés de conversion et voient un intérêt particulier à l'émergence d'interfaces et d'interlocuteurs locaux capables de les aider dans leurs opérations de requalification ou d'appui à l'essaimage. Prêts à consacrer des financements substantiels à ces phases de conversion et de repli, les grands groupes se montrent demandeurs d'outils et de formes de coordination capables d'optimiser leurs investissements et d'éviter l'évaporation de savoir-faire, de techniques, de compétences, toutes ces « ressources cachées » dont la reconstitution complète s'avère extrêmement coûteuse pour la collectivité nationale. D'autres, à l'image du site SEB de Lourdes (500 salariés qui maîtrisent l'injection plastique et fabriquent des moteurs), ne maintiennent leurs positions qu'à condition de pouvoir élever leurs gammes et la sophistication-diversification de leurs produits.

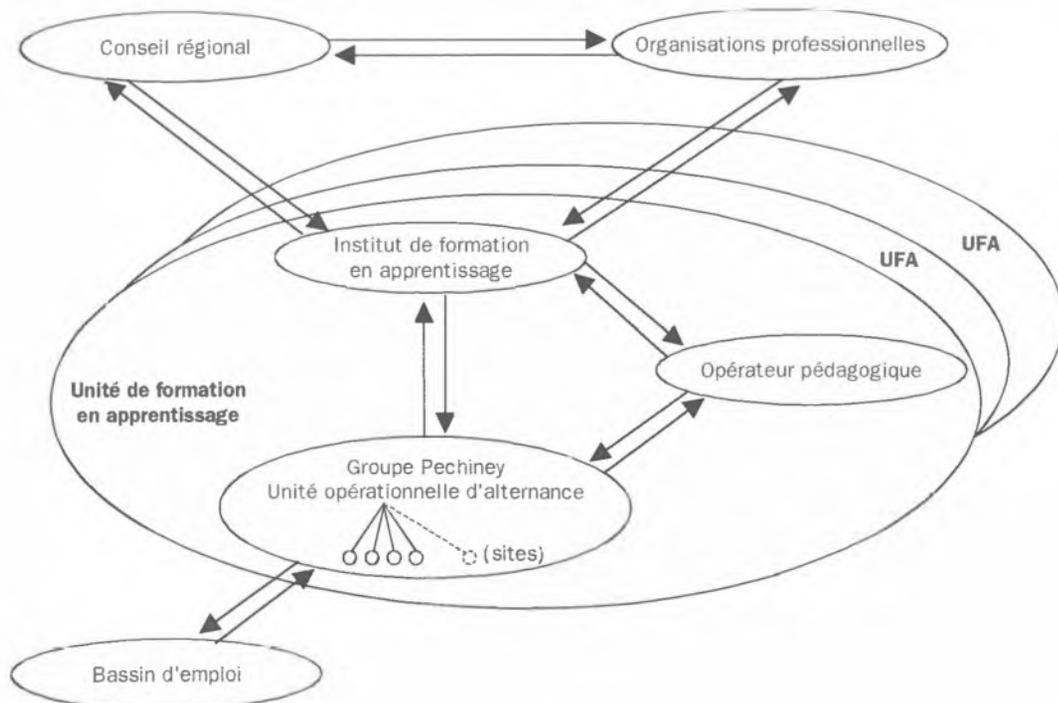
Ces objectifs imposent de trouver au cœur des bassins d'emplois les structures de formation capables d'offrir en alternance de nouvelles qualifications. Effort qui passe souvent par l'accumulation de compétences additives, le recours à des prestataires spécialisés, à des centres de recherche, à des services industriels à l'instar du bassin tarbais qui bénéficie d'un terreau industriel à fortes capacités

L'action qualifiante de Péchiney

À travers ses unités opérationnelles d'alternance (UOA), le groupe Péchiney cherche au cœur de ses bassins d'emplois à former des jeunes dans les conditions les plus favorables possibles à l'obtention de véritables compétences professionnelles acquises en situation de travail. Les UOA coopèrent sur la base d'un cahier des charges précis avec différents partenaires comme les instituts de formation en apprentissage (IFA), cofinancés par les conseils régionaux et les organisations professionnelles, et éventuellement avec d'autres entreprises des bassins d'emploi (UCAR en Tarentaise, EuroAspartame et Sollac à Dunkerque). Un opérateur pédagogique est chargé de préparer les actions de formation sur les sites. Un groupe de pilotage, auquel il participe, associe les différents partenaires pour coordonner les acteurs et évaluer l'efficacité des formations. Des diplômés, structurés en uni-

tés capitalisables, sanctionnent les résultats acquis en situation de travail. Cette organisation qualifiante et partenariale, baptisée « Unité de formation en apprentissage » (UFA), est caractérisée par une IFA de tutelle, un ou plusieurs opérateurs pédagogiques, un flux d'apprentis conventionnés par le conseil régional. Le rôle de coordination de l'échelon régional n'empêche pas que ce soit au cœur même des bassins d'emplois et des pays que se situe l'échelon d'intervention pertinent. Henri Augier, directeur du développement social d'un département du groupe, explique : « Il est frappant de voir que le pays peut motiver une mutualisation très économique des ressources et des méthodes pédagogiques, et provoquer pour les jeunes ainsi professionnalisés une plus grande capacité à la mobilité, puisque celle-ci s'inscrit dans un espace géographique humain. »

Schéma de la structure du système d'apprentissage



technologiques avec la présence de Giat, la Socota (filiale d'Aérospatiale), Gec-Alsthom, et, surtout de l'École nationale d'ingénieurs qui sert de pilier à l'activité de recherche dans la conception de produits et de systèmes inclus... Les stratégies de conversion ou d'essaimage réussissent évidemment mieux lorsqu'existe déjà une certaine densité de savoir-faire, de capacités technologiques et de ressources diverses, même si parfois les emplois industriels créés ne compensent pas les pertes. C'est notamment le cas du pays du val de Lorraine qui n'a encore retrouvé dans les PME que les 2/3 des 3 000 emplois perdus lors de la fermeture des aciéries de Pompey ou du bassin industriel tarbais qui, après avoir vu chuter de 7 000 les effectifs des grands groupes, ne les a encore reconstitués qu'à hauteur de 2 000 dans les PME-PMI locales. C'est de même le cas du pays de l'Artois nord qui n'a pas encore refermé la cicatrice ouverte par la crise des industries minières même si de nouveaux pôles logistiques, électroniques et agro-alimentaires (Bourgoin, Mc Cain...) offrent de réelles perspectives.

PAYS, PME ET NOUVEAUX SYSTÈMES PRODUCTIFS TERRITORIAUX

Le fer de lance de l'emploi : les PME-PMI

À rebours des illusions passées sur le nécessaire lien de coïncidence longtemps présumé entre taille des firmes et efficacité, la reconsidération du rôle des PME a été rendue obligatoire depuis quelques années par la migration progressive de l'emploi des grandes entreprises vers les petites unités. En dix ans, alors que les grandes entreprises perdaient 30 % de

leurs effectifs à travers leur processus de « dématérialisation », les PME dévoilaient un solde créditeur de 5,7 % et même de 20,1 % pour ce qui est des très petites entreprises (TPE)¹². En général indépendantes mais souvent filialisées dès qu'elles grossissent, les PME sont devenues une véritable variable d'ajustement et de régénération constante du tissu productif.

Le mouvement de déplacement de l'emploi en direction des PME éclaire les stratégies de compensation mises en place dans le cadre de nombreux pays comme le Trégor ou comme le pays de Montbéliard au sein duquel est actuellement entreprise une stratégie de renforcement des filières de la construction mécanique, de la fonderie, du travail des métaux, de l'électronique... dans un souci de diversification pour atténuer la dépendance du tissu local à l'égard de Peugeot.

Avec l'adaptabilité et la souplesse qui les caractérisent les PME présentent l'atout de leur flexibilité aussi bien stratégique qu'organisationnelle. Elles montrent en général une plus grande capacité à suivre et anticiper les fluctuations de la conjoncture et les aléas des carnets de commande. Elles rencontrent en outre le souci d'autonomie, le besoin d'affirmation identitaire, de proximité sociale dont témoignent nos concitoyens. Sur la base des critères de l'emploi, de la valeur ajoutée comme du chiffre d'affaires, les PME représentent aujourd'hui environ la moitié de l'économie française marchande. Les PMI qui représentaient 42 % de l'emploi industriel en 1978 en absorbaient 52 % en 1992. On comprend dès lors les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics nationaux comme européens à soutenir, à travers les PMI-PME, le principal gisement de création d'emplois des années à venir¹³.

Le renouveau des PME ne doit pas entretenir l'illusion que certaines formules univoques, du genre « small is beautiful », sont à même de diffuser. Le dynamisme des petites unités dissimule les fortes stratégies d'économies d'échelle et d'intégration juridique ou financière toujours actives au cœur de l'économie contemporaine. La réduction du format des grands groupes, l'externalisation de nombreuses fonctions, le recours croissant à la sous-traitance... cohabitent avec une logique renforcée de coordination. Les « champions » industriels masquent de ce fait aujourd'hui un véritable vivier de prestataires, d'équipementiers, de sous-traitants, parfois partiellement ou totalement filialisés. La PME n'est donc que rarement un agent solitaire. Elle s'inscrit dans des filières de production et des partenariats plus serrés. Elle recentre ses métiers sur des composants de plus en plus élaborés et participe parfois d'une longue chaîne organisée.

L'économie contemporaine fait notamment cohabiter la logique de rendement d'échelle dans les fonctions de conception, de commercialisation ou d'assemblage final des produits, tout en transférant sur une myriade de petites unités disséminées la charge de la réalisation des composants intermédiaires ou de sous-ensembles complets. Ces dernières peuvent travailler aussi bien :

- pour les grandes majors traditionnelles (exemples de l'automobile pour les pays de Franche-Comté avec Peugeot, de Rhone-Alpes, de Bretagne où Citroën anime un véritable réseau de sous-traitants ; de l'aéronautique pour les pays de Midi-Pyrénées et d'Aquitaine) ;

- pour une ex-PME issue du même terreau, ayant su se développer et servir de vitrine ou de « marque ombrelle » à un chapelet de petites structures indépen-

dantes (par le système de la franchise notamment) ;

- pour son propre compte, en agissant de manière collective pour proposer une action commerciale fondée sur la réputation de l'origine (exemple des produits AOC de l'agro-alimentaire ou des produits artisanaux).

De nombreux pays en cours d'émergence inscrivent ainsi dans leurs projets de développement une stratégie de constitution de filières. Certains territoires organisent spontanément les partenariats locaux, les actions collectives ou les échanges de sous-traitance (exemple du Choletais, voir annexe), d'autres souffrent au contraire d'un plus grand individualisme des industriels d'où l'effort de coordination impulsé par l'État comme dans le pays des Cévennes vignaines ou dans le pays Horloger en Franche-Comté pour extraire les PME-PMI de leur « insularité ». À l'image des réseaux bretons de coopératives agro-alimentaires, d'autres exploitants s'organisent. Le Syndicat des vins du pays du haut Poitou cherche par exemple à valoriser l'appellation d'origine contrôlée à travers une action de promotion touristique, des visites organisées mais aussi un suivi commercial mieux assuré de la clientèle. Dans un registre voisin, c'est le pays de la Bresse Louhanaise qui vise à mieux structurer sa filière poulet, notamment pour développer ses exportations. C'est de même le pays de Langres qui cherche à fortifier son pôle de plasturgie. C'est le pays roannais qui vise à restructurer sa célèbre industrie de la maille à partir d'une élévation des valeurs ajoutées et de l'intensité capitaliste des produits (innovations, modernisation des machines) tout en s'appuyant sur des stratégies collectives inspirées des districts italiens. Un programme public de formation de haut niveau va être lancé notamment au profit des 50 PMI les plus motivées.

Oyonnax et sa « plastics vallée » : un pays organisé

Le pays d'Oyonnax (haut Bugey) est représentatif d'un territoire très adaptatif qui a toujours résisté aux logiques d'intégration tayloriennes en maintenant un tissu dense de PME spécialisées dans la fabrication et le traitement du plastique. Bien que longtemps « enclavé », ce bassin aujourd'hui structuré autour d'une petite ville de 24 000 habitants a connu un envol économique à la fin du XIX^e siècle (4 000 habitants alors) à partir de la découverte du celluloïd puis de l'acétate de cellulose. De culture montagnarde et rebelle, toujours réfractaire au cours de l'histoire aux injonctions centrales, la population locale a valorisé les traditions de travail indépendant de ce monde d'ouvriers-paysans jurassien, où individualisme et mutualisme ne s'excluent pas (on retrouve la trace des socialistes jurassiens Proudhon, Fourier, Considérant). Le travail à domicile n'y a jamais été abandonné. Le travail saisonnier a quant à lui été converti en contrats temporaires, les agences d'intérim ayant pris le relais des anciens « placiers ». Le caractère apparemment mono-industriel de la zone masque en fait une profonde diversification des usages du plastique et des produits réalisés localement, des flacons pour grands parfumeurs aux porte-clefs en passant par les équipements automobiles. Véritable fourmilière d'entreprises (environ un millier) comptant de deux à quelques centaines d'employés, le plus souvent familiales, le bassin rappelle les districts italiens caractérisés par la même culture communautaire et de fortes relations entre patrons et ouvriers. L'existence de liens horizontaux et inter-personnels, l'existence de savoir-faire requalifiés de manière continue, les solidarités de proximité

qui permettent de surmonter la concurrence et mener des actions communes... sont la contrepartie du localisme très affirmé dans ce bassin. La forte intégration du réseau bancaire par le biais de la banque régionale de l'Ain (groupe CIC), qui n'a changé que trois fois de PDG en un siècle !, permet une meilleure évaluation des risques et une attitude plus audacieuse, se permettant d'entrer dans les stratégies et même les hauts de bilan des entreprises pour éventuellement, sur la base d'une solide connaissance des métiers, leur faire des recommandations voire exiger des partenariats. Ces organisations entrelacées ont donné lieu à la création récente d'un pôle européen de la plasturgie à Oyonnax qui sera chargé de la veille technologique et des actions de formation-requalification. Toujours performante même si le désenclavement du bassin par l'autoroute est survenu un peu tard, la zone d'Oyonnax n'est pas épargnée par les turbulences économiques actuelles. Elle doit répondre aux exigences de taille des entreprises traitantes formulées par les donneurs d'ordre. Elle s'inquiète de la vente du CIC et des risques que ferait peser une reprise par une banque concurrente sur un des réseaux les plus efficacement régionalisés de France. Elle subit en outre les tendances au resserrement du tissu productif aux portes des usines des donneurs d'ordre. Le groupe Eurotec-Manducher vient par exemple dans cette perspective de décider le transfert de son siège social et de son bureau d'études d'Oyonnax à Vernon dans l'Eure, occasionnant la suppression de 125 postes de travail.

Sources : Nicolas Portier, Centre de sociologie des organisations ; rapport du GLYSI, *Territorialités, PME et monde rural*, CNRS-Lyon, août 1996

La reconstitution de systèmes productifs territoriaux intégrés

L'efficacité et la performance d'un tissu économique ne relèvent plus seulement

des simples coûts basiques de production que sont les salaires ou les matières premières. Les procédés, les systèmes d'organisation, la bonne répartition du travail, l'optimisation des biens externes disponi-

bles (recherche, services, informations...) entrent de plus en plus en ligne de compte dans les avantages comparatifs des économies nationales. L'enjeu de la coordination des acteurs et des ingrédients du succès économique est de ce fait un élément prioritaire, qui revêt surtout une traduction territoriale de première importance.

Les incitations au tissage de réseaux d'entreprises

Les Danois, dont l'économie est depuis longtemps constituée d'une constellation de PME, se sont lancés dans un programme de promotion des réseaux d'entreprises financé à partir d'une réaffectation des crédits d'intervention jugés peu efficaces. Des services de courtiers et des aides financières appuient la constitution de réseaux de 4 à 10 entreprises qui décident de développer un projet conjoint (voir annexe).

Au Québec, un programme public aide les projets de coopération et les actions inter-firmes lancés dans le cadre de 13 « systèmes productifs locaux » identifiés : les « Clusters ». Des fonctionnaires du ministère de l'Industrie, en coopération avec l'université Laval, aident au montage de réseaux et persuadent les chefs d'entreprise des avantages à retirer.

Au pays de Galles, la Welsh Development Agency (WDA) chargée depuis 1976 d'accompagner les restructurations lourdes du charbon et de l'acier, encourage les PME locales à s'organiser en réseaux pour constituer une offre de sous-traitance qualifiée travaillant pour les 280 groupes industriels et investisseurs étrangers implantés localement.

Plusieurs modes possibles de coordination caractérisent des « mondes de production » encore distincts. L'Allemagne est célèbre pour ses liens de proximité banque-industrie (Hausbank) et ses moyennes entreprises (Mittelstand), axées sur la qualité des produits, moins directement attentives aux coûts¹⁴. Ce

que l'on appelle la « troisième Italie », celle du Centre (Toscane, Émilie-Romagne) et du Nord-Est (Vénétie, Lombardie, Frioul...), est désormais réputée pour ses « districts industriels » regroupant des micro-entreprises fortement reliées entre elles à travers des formes originales de mutualisation¹⁵, de partage du risque et de relations de confiance (voir annexes).

Le mode de coordination français semble parfois trop heurté, fondé sur des rapports inter-entreprises davantage conflictuels, liés notamment à la forte bipolarisation du tissu productif, à la « coupure culturelle » souvent constatée entre grands groupes et PME, au déficit d'entreprises moyennes capables de jouer un rôle-tampon, à de mauvaises relations entre PME et réseau bancaire, à une implication territoriale parfois insuffisante des chambres consulaires. Ce sont donc sur ces fragilités, sur cette insuffisante interconnaissance des acteurs, sur ces cloisonnements excessifs qu'il faudra agir en prenant appui sur les structures d'intermédiation, de concertation et de mise en réseau que le pays devrait favoriser et animer à l'échelon local. Le pays sera par exemple un lieu idéal de réception du réseau « Entreprendre en France » récemment constitué à l'initiative de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI). Rassemblant notaires, banquiers, experts-comptables, jeunes chefs d'entreprises... ce réseau vise à faire de l'accompagnement de projets et à élever les capacités de gestion des entrepreneurs. Cette initiative doit être louée lorsqu'on sait que l'accompagnement de créateurs de PME fait passer en moyenne le taux de survie après trois ans de 50 % à 80 % !

Le souci de se rapprocher des PME exprimé par les CCI se manifeste également dans la volonté de l'ACFCI d'appuyer les capacités exportatrices des entreprises en les aidant à mettre en place leur service export.

Renforcer le rôle et la représentativité des chambres consulaires

Nées à la toute fin du XVI^e siècle et fortement développées avec l'émergence de la société industrielle, les chambres de commerce et d'industrie de base (CCI) sont aujourd'hui au nombre de 153 en métropole et de 9 dans les DOM-TOM. 22 chambres régionales s'ajoutent à elles sans exercer de pouvoir hiérarchique. Régies par la loi du 9 avril 1898, elles sont dotées d'un statut original qui les fait entrer dans la catégorie des établissements publics tout en laissant de la souplesse dans la définition de leurs missions et de leurs modalités de fonctionnement. Depuis leur origine, les CCI ont accompli un rôle majeur au service du développement et de l'aménagement du territoire. Gérant aujourd'hui des grandes infrastructures (23 ports, 121 aéroports, gares routières, centres de fret, parcs d'exposition), des zones d'activités (336) et pôles technologiques, des écoles de commerce et des établissements de formation (environ 400), les chambres consulaires disposent d'un champ d'intervention très hétérogène allant jusqu'à la gestion du 1 % logement, d'équipements de loisirs, de centres de documentation... Elles représentent un poids économique important avec des budgets consolidés qui atteignaient en 1991 20,7 milliards de francs, montant supérieur au volume global des interventions économiques des collectivités locales. Assez inégalement dynamiques sur le territoire, les chambres consulaires ont fortement ressenti la concurrence des nouveaux outils opérationnels des collectivités territoriales apparus ces dernières décennies et libérés par les lois de décentralisation : comités d'expansion, agences de développement, systèmes d'intervention di-

recte ou indirecte... Les chambres consulaires souffrent parfois d'une représentativité insuffisante pour être davantage associées aux décisions des pouvoirs publics. La faible participation électorale (moins de 20 % en moyenne), la sur-représentation des professions du commerce, la systématisation des listes uniques... affaiblissent leur légitimité et amplifient la désaffection de ces corps intermédiaires. Le rapport Gerolami sur la réforme des Chambres de commerce et d'Industrie, publié en août 1994, a ainsi demandé une plus grande consultation des CCI en amont des décisions locales relatives au développement économique, en étendant ce qui est déjà prévu pour les POS, les ZAC et la formation professionnelle. M. Gerolami demandait que les CCI soient systématiquement consultées lors de la préparation des différents documents de programmation contractualisée et les schémas de planification. Les CCI aideraient les pouvoirs publics en leur servant de « relais habituel et constant d'information ». En contrepartie, les chambres de commerce devraient veiller à mieux se coordonner à la fois horizontalement (entre chambres de base trop nombreuses) et verticalement avec les CRCI et leur représentation nationale (ACFCI). Enfin, le rapport proposait un système électoral élargi incluant les artisans (par fusion avec les chambres des métiers) et les professions libérales pour permettre une représentation unifiée du monde économique. Cette recomposition serait liée à une meilleure pondération du corps électoral de façon à mieux représenter le poids économique de chaque secteur (les catégories « commerces et services » représentent aujourd'hui 74,33 % des électeurs pour un poids économique de 15 %).

Sans prétendre importer un modèle étranger « clé en main », supposé plus vertueux, il peut néanmoins sembler nécessaire de faire évoluer les modes de coordination du tissu productif français en encourageant des formes plus coopé-

ratives, des relations de confiance, des convergences de stratégies entre acteurs appartenant à un même territoire. C'est également entre entreprises d'un même secteur productif que des formes de coopération peuvent venir se combiner avec

leurs rivalités concurrentielles, notamment à l'exportation. Aussi parle-t-on désormais de dynamiques de « coo-pétition ». La mission d'incitation à la coopération à laquelle les pouvoirs publics semblent de plus en plus s'atteler devra se traduire à de multiples niveaux. Dans une stratégie de ce type, le pays se présente comme l'échelon de proximité manifestement le plus adapté par son recoupement fréquent des bassins d'emploi et par sa vocation naturelle de premier échelon territorial de concertation et de programmation stratégique.

Les systèmes de parrainage mis en place par exemple par Citroën avec ses sous-traitants des pays de Rennes et de Redon ; les « plates-formes inter-entreprises » lancées sous l'impulsion de Renault dans dix bassins d'emploi des régions normandes et du Nord sont préfigurateurs d'une mutation culturelle nécessaire.

Recommandation

Favoriser l'intégration territoriale des systèmes de production en affirmant le pays comme lieu privilégié de coordination locale des acteurs socio-professionnels, des élus et des services de l'État

Le rôle d'aménagement du territoire des PME-PMI

Avec un quart d'entre elles installées dans des communes de moins de 5 000 habitants, les PME remplissent un rôle fondamental d'aménagement du territoire. Certaines régions comme la Franche-Comté, la Bretagne, les Pays de la Loire, le Poitou-Charentes, Rhône-Alpes... connaissant même des formes relativement poussées d'« industries à la campagne ».

Une étude réalisée en 1988 par un quotidien économique montrait qu'une centaine de PME françaises, reconnues parmi les plus performantes au niveau mondial, se trouvaient localisées dans des petits centres ou des zones rurales. De même, de nombreuses « success stories » ont pris naissance au cœur de « pays » peu urbanisés ou de villes moyennes. Leroy-Somer en Charentes, Seb ou Bourgoïn en Bourgogne, le fromager Bongrain en Haute-Marne, Acome en Basse-Normandie, Yves Rocher en Bretagne... sont des exemples de réussites industrielles locales ou régionales. D'autres réussites, contribuent à animer la vie de certains pays ou bassins d'emploi comme le confiseur Aptunion dans le pays d'Apt-Lubéron, le constructeur d'hélices Ratier à Figeac ou le confiturier Andros à Bretenoux-Biars dans le Lot, les boissons fruitées Joker dans le Mâconnais, le transporteur Norbert Dentressangle avec sa flotte de 3 200 camions basée dans la Drôme à Saint-Valmier, la dynamique société Taraflex de Tarare dans le pays des Monts du Lyonnais qui a équipé les terrains de sport des jeux olympiques d'Atlanta...

Pallier l'excessive atomisation des PME françaises

L'impératif d'organiser, à de multiples échelons, de véritables réseaux de compétences est d'autant plus soutenu que la France se caractérise par un entrepreneuriat majoritairement composé de PME de petite taille, souvent limitées dans leurs capacités de financement, de projection à l'export, de recherche voire de recrutement (ingénieurs, cadres supérieurs...). Face à quelques grands « champions nationaux » à la productivité souvent faiblissante et aux effectifs décroissants se retrouve une myriade de PME de moins de 50 salariés ¹⁶ bridées dans leur montée en puissance.

La comparaison France-Allemagne est saisissante. Pour un nombre équivalent de PMI (15 000) situées dans la strate 20-49 employés, la proportion est environ du simple au double en faveur de l'Allemagne dans les catégories 50-99 (8 000 contre 4 700), 100-199 (4 800 contre 2 500) et 200-499 (3 300 contre 1 600).

Source : dossier de *La Tribune*, « Pourquoi les grosses PME sont-elles vulnérables ? », 13 mars 1996.

L'atomisation du tissu entrepreneurial français et sa forte dépendance à l'égard des groupes expliquent en partie leurs relatives faiblesses à l'exportation. En France, en effet, trois PME sur quatre n'exportent pas et une seule PMI sur deux sort des frontières nationales. De fait, la part des PME à l'international ne dépasse pas un tiers du volume total des exportations françaises. Si 100 000 PME-PMI françaises ont exporté en 1995 à hauteur d'une valeur moyenne de 12,8 millions de francs par entreprise, si notre artisanat réalise 24 milliards de recettes à l'export (dont 50 % pour l'artisanat d'art) la pénétration des marchés extérieurs par nos produits n'est sans doute pas encore à la hauteur d'une « qualité France » pourtant réputée. La France par exemple ne détient à ce jour que 2 % des parts du marché chinois et les bons chiffres de notre commerce extérieur, ces dernières années, ne doivent pas nous masquer les forts potentiels dont disposent encore en réserve les PME françaises à condition de s'organiser.

Cette difficulté à s'insérer dans des réseaux ou filières d'exportation explique que la concurrence internationale soit trop souvent vécue en France sur un mode défensif. Heureusement, des progrès ont été opérés ces dernières années et de véritables réseaux de PME se multiplient pour effectuer les démarches communes.

Ce sont, à titre d'exemples illustratifs, les lunetiers de Morez (Jura) qui commencent à prendre pied en Chine ; c'est la PME Armor Lux de Quimper, positionnée dans le textile haut de gamme, qui commercialise désormais ses produits en Asie ; c'est le réseau d'entreprises agroalimentaires bretonnes que fédère la coopérative Unicopa qui réalise 28 % de son chiffre d'affaire à l'étranger ; c'est l'industrie de la chaussure de Romans qui a su résister au déclin du secteur en pariant sur la qualité et l'exportation, avec des chaînes de sous-traitances organisées et des marques fleurons comme Kélian, Clergerie, Jourdan qui exportent 50 % de leur production.

Une croissance limitée par manque de fonds propres

L'opération de préfiguration a permis de constater que de nombreux pays cherchent à répondre aux difficultés de financement des PME et des sociétés en phase de lancement ou de consolidation. Plusieurs pays cherchent à faciliter le drainage de l'épargne locale en mobilisant les solidarités de proximité. Des pays comme le Chinonais organisent des systèmes de prêts à taux zéro, ou de prêts d'honneur, par le biais d'un fonds de développement économique local (doté de 10 millions de francs dans le Chinonais). Le pays du val de Lorraine mène également une expérience de même ordre. Aussi utiles qu'ils soient (bien que théoriquement illicites), ces dispositifs locaux ne doivent pas être considérés comme suffisants pour répondre à l'ampleur d'un enjeu aussi structurel.

Les PME françaises sont caractérisées par une faiblesse souvent soulignée de leurs fonds propres. Elles dépendent par conséquent du réseau bancaire donc de taux d'intérêt même baissiers encore importants, d'autant plus hauts que le « taux de mortalité » parmi les PME françaises

est élevé. Ce climat d'incertitude freine la montée en puissance des PME mais c'est surtout la peur de perdre le contrôle de l'entreprise qui explique cette prudence (39 % des PME de plus de 50 salariés sont filiales de grands groupes contre seulement 12 % pour l'ensemble des PME). Ce diagnostic récurrent des carences en fonds propres du « capitalisme sans capital » à la française a été dressé de manière régulière par les pouvoirs publics. À travers la création de la Banque de développement des PME (BDPME) – holding coiffant l'ancien CEPME et la SOFARIS – l'État entend améliorer les hauts de bilan des entreprises par le truchement d'apports en fonds propres, de garanties de financement et de crédits à moyen et long terme à taux bonifiés. Ce souci de renforcer les capitaux propres des PME, notamment pour les consolider dans la phase critique des trois à cinq ans d'existence, était également à l'origine de la création du Fonds national pour le développement des entreprises (FNDE) par l'article 43 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. On peut néanmoins regretter que ce fonds, destiné à mieux garantir les emprunts des PME, n'ait à ce jour pas encore trouvé de traduction budgétaire.

Organiser le rapprochement local banques-PME

Le dépassement nécessaire des débats bloqués qui opposent des banques jugées trop « frileuses » à un secteur de PME estimé « à haut risque » et à faible visibilité par le réseau bancaire¹⁷, ne pourra provenir que d'une maîtrise croissante des incertitudes. De ce fait, le rôle auxiliaire de structures « expertes » capables de mieux connaître et analyser les projets des entrepreneurs ou des créateurs d'entreprises sera de plus en plus nécessaire pour effectuer une fonction de sélection

préalable des dossiers ; fonction qui passe par la création d'équipes d'analystes à la culture à la fois financière et industrielle et qui, compte tenu de son coût, ne peut être « internalisée » dans les banques elles-mêmes.

La création du « guichet unique » que proposera la BDPME offrira, [espérons-le], le bon interface avec les entreprises. Il pourra en outre servir de plate-forme d'évaluation et d'orientation pour d'autres organismes comme l'ANVAR et la COFACE. Dans cette perspective, les « pays » pourraient jouer un rôle d'animation fine en assurant l'orientation des bons projets vers ce nouveau guichet unique. De même pourront-ils participer d'une information plus complète des équipes d'expertise tant il est évident que le tissu des PME recouvre une hétérogénéité considérable de réalités économiques et qu'une connaissance du terrain est primordiale. Le « réseau d'agences de conseil de proximité » qu'il est prévu, dans le cadre de la création de la BDPME, d'organiser à l'échelon régional trouvera sans doute des interlocuteurs utiles au cœur des « pays » organisés, lieux d'une circulation plus intense des informations et d'une meilleure visibilité de l'action publique. C'est cet interface qu'offrent par exemple la maison des entreprises du centre-ouest Bretagne ou l'équipe technique, particulièrement étoffée, du pays de haute Saintonge (12 chargés de mission qui visitent les entreprises et les aiguillent vers les bons interlocuteurs). Pourquoi ne pas envisager des séances de rencontres consultatives organisées sous l'égide des pays entre chefs d'entreprises et banquiers afin de garantir proximité et personnalisation des relations, échanges réciproques d'informations, visites éventuelles des entreprises, autant de gages de relations banques-PME enfin pacifiées ? Par sa solidité et sa pérennité, sa connaissance du terrain, le pays peut offrir une caution morale à même de rassurer banquiers et investisseurs.

Renforcer les circuits de sélection et d'expertise

« Les pouvoirs publics devraient favoriser notamment par l'action des services déconcentrés de l'État et des établissements publics, la création d'"espaces" d'interaction appropriés (bassins d'emploi, communautés de communes, district...) où se développeraient effectivement les discussions et les relations de confiance nécessaires, les échanges d'information utiles entre les entreprises, grandes et petites, et leurs partenaires, et où se noueraient les négociations permettant de mobiliser au maximum les ressources locales. »

Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans*,
Commissariat général du Plan,
Odile Jacob-La Documentation française,
1995, p. 240.

Cette meilleure information mutuelle est une condition nécessaire de prises de risques maîtrisées et, partant de l'amélioration des relations entre PME et réseau bancaire. Elle est en outre un moyen, après les déconvenues récentes de nombreuses institutions de capital-risque, de relancer des prises de participation d'institutionnels dans des sociétés à fort potentiel de développement. Le désir de l'ANVAR d'apporter des « fonds propres temporaires » à des entreprises innovantes en phase ascensionnelle, là-même où le manque de capitaux se fait souvent ressentir, vise à mobiliser sa capacité d'analyse des entreprises de haute technologie et à faire jouer le « label ANVAR » pour rassurer d'autres investisseurs publics et privés sur des marchés à risques et très techniques. Là aussi des « guichets uniques de l'innovation », coordonnant l'ANVAR, les DRIRE et les DRRT sont en cours de constitution, à l'échelon régional. Il sera de ce fait important d'assurer la connexion des territoires peu denses sur

ces lieux de l'innovation, par l'entremise de la structure-pays, afin d'éviter une trop forte polarisation dans les grands centres urbains des plus hautes valeurs ajoutées. Ce souci d'égalité des chances des territoires passera dès lors par une correction constante des asymétries d'accès aux circuits de financement et aux réseaux d'information.

Le capital-risque : l'impossible improvisation

Les désillusions éprouvées ces dernières années par les institutions de capital-risque invitent à se montrer très prudents en la matière. En vogue au milieu des années 1980, ces institutions inspirées par les techniques de « venture capital » qui ont permis aux États-Unis les prodiges de firmes aussi prestigieuses que Microsoft, Intel, Oracle... ont donné lieu en France à des pertes extrêmement importantes.

Trop focalisées sur les seules logiques financières, nos institutions de capital-risque ont manqué d'expertise pluridisciplinaire, centrée sur les produits et les marchés. Les échecs passés ont donné lieu à un désengagement de nombreux groupes (banques, assurances...) qui avaient créé des filiales de capital-risque. Certaines d'entre elles ont été réorientées vers des formes moins audacieuses et plus classiques de capital-développement et d'aide à la transmission (avec 382 millions de francs en 1995 le volume du capital-risque ne représente plus aujourd'hui que 7 % du volume du capital-investissement). De fait, la France connaît aujourd'hui une inquiétante pénurie de financements à destination d'entreprises innovantes à forte intensité technologique et à développement rapide. Notre tissu industriel risque d'une certaine façon de voir passer le train des très hautes technologies sans réussir à y prendre place.

Il serait illusoire de généraliser la constitution d'équipes de « capital-risqueurs » à l'échelle des bassins d'emplois ou des pays. Même l'échelon régional semble aujourd'hui parfois trop restreint. Le capital-risque fonctionne davantage sur le mode du réseau, capable de mobiliser de manière ad hoc les meilleurs experts d'un marché très spécialisé. La tentation de généraliser des institutions de ce type sur une base infra-régionale, en s'inspirant du modèle des sociétés de développement régional (SDR) des années 1950 n'est donc pas conseiller. En revanche, c'est un travail de détection des projets à fort potentiel et une fonction de mise en relation avec les bonnes équipes de capital-risqueurs (nationales ou européennes) que le pays, adossé à l'échelon régional, pourrait prendre en charge. Le pays ne sera donc pas un territoire de « service à domicile » mais un lieu d'intermédiation et d'animation des territoires.

« Il convient d'aider à la mise en relation des PME avec les sources possibles de capital-risque et avec les intermédiaires financiers. Là encore des initiatives existent, où collectivités locales et entreprises coopèrent ; Renault Développement par exemple, travaille avec des sociétés de capital-risque au profit des PME qui l'entourent. Les pouvoirs publics pourraient apporter un appui à la constitution de ce réseau de "pérennisation" des PME sous plusieurs formes. Ils pourraient apporter une aide aux entreprises dans la phase d'élaboration du projet ; ils réduiraient le coût d'instruction et de suivi du dossier dans la phase d'étude de faisabilité. L'État pourrait abonder les fonds privés d'épargne longue consacrés aux PME-PMI. »

Jean Boissonnat,
Le travail dans vingt ans,
op. cit.

Recommandations

- Organiser au niveau du pays le tissage de réseaux de compétences
- Élargir l'accès des territoires aux circuits de financement et aux lieux de la connaissance

L'artisanat au cœur des pays

Par le biais des 827 000 entreprises et de ses 2 800 000 emplois bien répartis au cœur des territoires, des villes et des villages, l'artisanat représente un ciment essentiel au service de l'aménagement du territoire. Réalisant de belles percées à l'exportation, auxiliaire indispensable des politiques touristiques, l'artisanat doit être intégré dans toute démarche de développement des pays. La première université d'été de l'artisanat organisée en juillet 1996 à Niort en présence du ministre des PME, du Commerce et de l'Artisanat, a néanmoins mis en évidence l'importance de l'enjeu de la qualité et de l'innovation. À l'instar des PMI, les entreprises artisanales ont également besoin d'organiser leurs filières tant de qualification que valorisation des produits sur les marchés extérieurs.

De nombreux métiers d'art tendent à renforcer leurs réseaux tant nationaux que locaux. Des actions collectives se structurent. Des villages à thèmes se multiplient. Dans le Languedoc Roussillon par exemple, de nombreux artisans ont constaté que l'isolement était fatal et que le retour à des spécialisations locales, porteuses de savoir-faire, devait être encouragées. Aussi voit-on se structurer les métiers du verre à Claret, les arts graphiques à Montolieu, la céramique à Saint-Quentin-la-Poterie... Les bourgs ou villages d'ateliers voient s'ouvrir des espaces de commercialisation, des centres de formation dédiés. L'échelon communal est cependant trop restreint pour pouvoir mettre en œuvre seul des politiques de valorisation ou d'organisation des filières. Une appréhen-

sion de ces enjeux au niveau des pays est pour cette raison souvent préconisée.

L'ADAPTATION DES AIDES PUBLIQUES

L'évaluation des aides publiques aux entreprises dévoile une hétérogénéité et une complexité souvent excessives des dispositifs ciblés à l'échelon national. Le rapport sur les aides aux entreprises du député Bernard Carayon¹⁸ recensait récemment plus d'une cinquantaine d'aides ou dispositifs proposés par un très grand nombre d'interlocuteurs différents et surtout insuffisamment coordonnés : État, régions, chambres consulaires, structures sociales, Union européenne, fondations. Une critique récurrente concerne notamment les innombrables aides publiques aux PME parmi lesquelles seuls quelques experts parviennent à se retrouver. Un cinquième seulement d'entre elles serait fréquemment utilisé. De même, du côté des aides à l'emploi, 165 milliards de francs sont consacrés à la lutte contre le chômage pour des résultats souvent déclarés décevants, y compris par des professionnels de l'insertion, bien conscients que tout dispositif ciblé en faveur d'un public déplace partiellement le problème sur un autre. L'activation de ces dépenses, l'optimisation de leur allocation (en faveur de projets dynamiques notamment) sont pour ces raisons un des enjeux majeurs de la bataille de l'emploi.

Le pays : guichet unique ou tête de réseau

Un des principaux enjeux du toilettage de ces aides publiques sera certainement de les rationaliser et de les regrouper afin de rendre leur carte plus lisible. Pour au-

tant, leur abondance correspond souvent à des orientations ou à des incitations délibérément définies par les pouvoirs publics. Une hétérogénéité minimale les caractérisera nécessairement dès lors qu'elles relèveront d'options « stratégiques » nationales et régionales. C'est donc davantage la coordination des dispositifs prévus par les différents partenaires publics qui permettra de simplifier les systèmes de soutien. Une administration plus unifiée, parlant d'une seule voix, c'est ce que les entrepreneurs du pays de Montbéliard se satisfont de trouver dorénavant auprès du réseau de développeurs organisés par le préfet au sein de ses services déconcentrés. Une banque de données transversale, polarisant sur une tête de réseau unique, les informations et conditions des différents dispositifs serait une véritable étape de la simplification administrative. De nombreux pays, à l'instar du pays de l'Auxois en Bourgogne, veulent développer cette fonction de « guichet unique » pour l'ensemble des demandes de financement. Au sein du bassin d'Alès, une association fédérant les différents acteurs, l'ADIRA, joue efficacement ce rôle et rencontre la faveur des industriels.

« Les aides financières sont nombreuses, sans doute trop, car il est très difficile de s'y retrouver dans le "maquis" des différentes filières qui peuvent être utilisées, mais aussi parce qu'elles participent souvent d'une surenchère qui brouille le jeu des acteurs, avec une superposition de pouvoirs et d'influences.

Les entreprises sont assez perplexes devant une telle profusion et de telles sollicitations. Certaines savent en jouer, d'autres tout simplement se découragent. À trop être sollicité, on finit par se lasser.»

Témoignage de Bertrand Duchéneaut,
directeur d'Euro PME, Centre international
de recherche sur les petites
et moyennes entreprises, ESC Rennes.
Inter-régions, n° 196, mars 1996

Aides publiques nationales et règles de la concurrence européenne

Contrairement à ce qui est parfois écrit contre le « colbertisme » français ou les tentations protectionnistes hexagonales, les aides publiques aux entreprises sont loin d'être plus importantes en France que chez nos voisins. Une récente étude comparative menée pour le compte de l'Union européenne a établi que tous secteurs confondus, ces aides n'atteignaient que 1,73 % du PIB en France contre 2,02 % en Allemagne, 2,65 % en Italie, 2,1 % en Belgique et même 3 % au... Luxembourg !¹⁹ Préparant le conseil des ministres de l'Industrie des Quinze du 14 novembre 1996, la Commission européenne a proposé de resserrer son pouvoir d'appréciation de la compatibilité des aides avec les règles de la concurrence. Elle ne veut exercer son rôle que sur les distorsions de concurrence significatives, visant préférentiellement les recapitalisations des grands groupes (exemple d'Air France, de Thomson, du Crédit lyonnais...). En revanche, elle désire ne plus être « encombrée » par l'examen des aides sans impact significatif, et que les États soient dispensés de l'obligation de notifier les financements publics pour les PME ou pour certains secteurs comme l'enseignement, les services sociaux... Cette évolution des positions de l'Union européenne invitera sans doute les États à déplacer leurs systèmes d'intervention, notamment la France, en direction des PME. Aides publiques qui aideront ce tissu à innover ou à se moderniser et, par ricochet, bénéficieront indirectement aux grands groupes donneurs d'ordre.

On notera toutefois que la notion de « guichet unique » ne doit être appréhendée que sous l'aspect d'un « point d'entrée » privilégié dans les multiples systèmes d'aides et circuits de financement disponibles. Le rapport Carayon²⁰ a bien mis en évidence les conséquences

contre-productives qu'engendrerait immédiatement la désignation d'un chef de file unique ou d'un seul interlocuteur. Désignation qui « provoquerait le repli des autres partenaires ». C'est donc la mise en réseau des partenaires qui semble prioritaire, sachant contraindre chaque institutionnel (CCI, DRIRE, ANVAR...) à avoir une connaissance complète des mesures existantes et à faire circuler l'information.

Le pragmatisme permettra de déployer au niveau de chaque pays les ressources disponibles, caractérisées par une grande hétérogénéité, ici un sous-préfet pour le développement industriel local très dynamique, là un assistant technique à l'industrie (ATI) de CCI spécifiquement actif, ailleurs un agent de la DRIRE voire de l'ANVAR... Nous nous retrouvons donc là encore davantage dans une approche de réseau que d'institutionnalisation « sédimentaire ». Le pays serait, au niveau le plus fin, un lieu d'accès aménagé (par des réunions de travail, une interconnaissance des acteurs, des actions d'information et de diffusion des « produits »...) à ces « réseaux de développement économique » qui pourraient être coordonnés plus aisément par un État déconcentré.

Inciter à la rationalisation des zones d'activités

Les coordinations doivent s'opérer dans un premier temps sur la base d'une unité géographique significative afin, par exemple, de remédier à la prolifération coûteuse des zones d'activités. Une mutualisation des retombées rendrait d'une part caduques certaines rivalités et surenchères mais elle permettrait en outre de créer des zones industrielles réellement structurantes, plus équipées, mieux desservies, offrant des services collectifs (restauration, comptabilité, logistique, télétravail, locaux-relais, services com-

muns de secrétariat et de traduction, crèches...) et de meilleures connexions avec les partenaires institutionnels.

Le conseil général du Doubs est par exemple (comme de nombreuses autres collectivités) acquis à une telle démarche qu'il cherche à emprunter dans le cadre du « pays horloger ». Le pays de la Thiérache de l'Aisne cherche de son côté à mettre en réseau les différentes zones d'activité de son territoire pour prospecter en commun et hiérarchiser leurs diverses fonctions dans un but de complémentarité. Le pays de Beauce Gâtinais entend rationaliser les projets de zones futures et concentrer les efforts sur les échangeurs de la future autoroute A19 (projet de plates-formes logistiques). De même, c'est l'avant-pays savoyard qui prévoit de requalifier ses zones d'activités existantes plutôt que d'en créer de nouvelles. L'offre du bassin va être inventoriée et une concentration des efforts sera opérée en faveur d'un « produit d'appel unique ». La péréquation des charges et recettes facilite l'action collective.

Recommandation

Utiliser le pays comme « point d'entrée » privilégié dans les systèmes d'aides aux entreprises

L'enjeu de l'accès à l'innovation

La performance globale d'un territoire se mesure de plus en plus à travers le volume de recherche qu'il est capable de déployer et mettre au service de son économie. L'innovation des produits et des procédés, la différenciation des biens, la réactivité d'un tissu industriel par rapport à la concurrence internationale contribuent dans une proportion croissante à doter les territoires d'avantages compétitifs. On sait qu'au rythme actuel le poids

de l'activité scientifique double tous les dix ans. Pour autant, s'il existe une corrélation entre le taux de recherche-développement rapporté au produit national brut d'une nation et l'évolution à long terme de ce PNB, une analyse trop massive dissimule l'inégale aptitude des économies nationales à valoriser leur propre potentiel de recherche et à convertir les succès de la recherche fondamentale en recherche appliquée. Surtout, notre tissu atomisé de PME n'est pas toujours en mesure de tirer parti des innovations et de la matière grise présents à sa portée. Des cloisonnements institutionnels, un partenariat encore embryonnaire, le déficit d'interfaces ralentissent le processus de diffusion de l'innovation. C'est à ces différents freins que le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST), réuni le 3 octobre 1996, pour la première fois depuis 1982, a décidé de remédier en prévoyant des mesures incitatives fortes pour la diffusion de l'innovation dans les PME et les territoires (Fonds commun d'investissement, intéressement de chercheurs aux retombées de leurs brevets développés dans les PME...).

« Un nombre insuffisant de PME et de sociétés de taille moyenne font de la recherche. Il reste à imaginer un dispositif pour amener des milliers d'entreprises à se familiariser avec les mécanismes de la recherche. »

Bernard Esambert, « Sous les pavés, la croissance », *La Tribune*, 19 novembre 1996.

De nombreux systèmes d'aides (CRITT, crédit d'impôt recherche...) ou de mécanismes conventionnels (CIFRE) visent aujourd'hui à aider la diffusion des résultats de la recherche et à faciliter le transfert d'innovations au sein du tissu économique. Les interfaces et les « con-

vertisseurs » créés dans les années 1980 ont dans de nombreux cas permis aux PME françaises, qui n'avaient pas la capacité d'internaliser des fonctions de recherche, de moderniser leur production et leur organisation. Il reste que, malgré les nouveaux moyens de communication et d'information, le critère de la proximité géographique des centres ou laboratoires de recherche est souvent discriminant. On connaît notamment les effets de « grappes » obtenus par des sites privilégiés proches d'agglomérations importantes comme la ZIRST de Meylan près de Grenoble, la technopôle de Labège aux abords de Toulouse, Sophia Antipolis sur la Côte d'Azur, la zone du Rousset près d'Aix... La technopole Ester à Limoges semble prendre un chemin similaire. L'incorporation rapide des innovations est souvent le fruit d'un partenariat interactif constant, d'une « ambiance » ou d'échanges technologiques que l'on capte plus facilement lorsque l'on se situe dans le voisinage des lieux de l'innovation. C'est cette importance de la proximité qui a conduit les industriels du haut Bugey à créer il y a quelques années le pôle européen de la plasturgie, dédié à la veille technologique et aux requalifications.

Ce lien de proximité explique de même qu'un quart des contrats passés par les unités du CNRS avec des entreprises le soient à l'intérieur de la même région, voire de la même agglomération. Les entreprises créées par des chercheurs naissent en général à portée des laboratoires d'origine pour maintenir le lien organique industrie-recherche. De nombreuses entreprises viennent s'agglomérer à proximité des lieux de l'innovation ou du savoir, comme le montre par exemple l'essaimage opéré au sein du pays compiégnois à partir de l'université technologique. Le développement des activités high-tech au cœur du pays de Giono, autour de Forcalquier est largement lié aux synergies nouées avec les pôles technologiques de Cadarache (CEA)

et d'Aix-en-Provence, désormais rapidement rejoints par l'autoroute A 51.

À Alès, l'École des mines a considérablement appuyé les entreprises regroupées au sein du parc industriel scientifique et technologique en facilitant l'essaimage et le démarrage de nouvelles filières comme celles des sports mécaniques. Comme il n'est guère envisageable de diffuser à un échelon trop fin les unités de recherche, ce sont les réseaux de propagation des innovations en direction des bassins d'emploi des pays qu'il faudra plus solidement constituer. Certains pays intègrent cette dimension éminemment stratégique du développement moderne en réfléchissant aux moyens d'organiser l'accès de leurs entreprises aux ressources de recherche ou d'enseignement supérieur disponibles au sein des agglomérations les plus proches. Des conventions ou des stratégies d'alliances sont ici ou là en projets à l'image du pays de l'Alsace centrale qui vise à tisser des relations partenariales avec l'agglomération de Colmar.

Sous la pression des réalités de la décentralisation, de nouveaux types d'acteurs et de rapports inter-institutionnels sont en cours d'émergence au cœur de certaines régions. De l'ancien système centralisé d'aide aux grands groupes en crise qui caractérisait les pratiques de « l'État brancardier » des années 1975-1985²¹, les dispositifs de soutien du développement économique ont largement commencé à migrer vers des systèmes d'incitation plus diffus, centrés davantage sur l'environnement des entreprises que sur des contributions directes. Le soutien « retardeur » des canards boiteux a progressivement laissé place à des actions plus fines de requalification, accompagnant le « processus de destruction créatrice » au lieu de tenter de le geler. Des procédures plus décentralisées, de nouveaux intervenants, le cadre partenarial des contrats de plan État-région... ont permis de renforcer des actions à effets dissé-

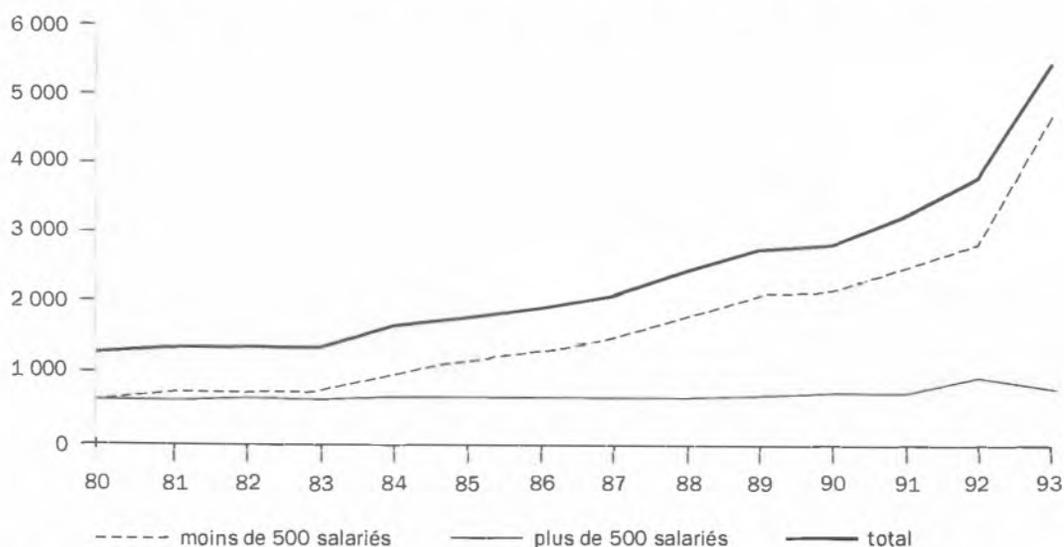
minés et durables de confortation de l'environnement technique, technologique, de recherche, de services... des entreprises. Le nouveau pouvoir d'intervention des régions a donc participé d'une diversification des modes d'action. Surtout, cette multiplication des acteurs a fini par imposer des pratiques de négociation et de concertation. Si toutes les interventions des collectivités locales n'ont pas été également heureuses, ce serait une erreur que d'en sous-estimer la fonction. Éminemment positives, ces conversions progressives des modes d'intervention publique stimulées par la régionalisation devront néanmoins bénéficier au cours des années à venir d'une transcription territoriale plus fine. La territorialisation des actions régionales encore inégale selon les régions, gagnera à s'appuyer sur un cadre opérationnel structuré, proche des espaces quotidiens d'évolution des ménages et des entreprises. Le pays pourrait, en quelque sorte, traduire un effort de parachèvement de la réforme régionale.

Afin d'aider les PME à recruter des cadres supérieurs, la région Lorraine a mis en place un programme spécifique, ARDAN, qui a rencontré un large succès avec un taux d'embauche à la sortie de 92 %. Les Pays de la Loire et la région Nord-Pas-de-Calais ont décidé d'« importer » ce programme en partenariat avec la Lorraine.

Le nécessaire investissement « immatériel »

Les procédures de l'Anvar, du crédit impôt-recherche, les incitations à l'embauche de cadres pour les PME, de chercheurs (bourses CIFRE) ou de techniciens (CORTECHS), les nombreuses aides à l'innovation (PUCE, PUMA, LOGIC...) regroupées désormais dans le cadre de la procédure ATOUT, les systèmes d'appui du transfert technologique (CRITT) ou au conseil (FRAC), l'encouragement à la prise de risques... ont largement impré-

Nombre d'entreprises exécutant de la recherche avec au moins l'équivalent d'un chercheur à temps plein



gné les milieux économiques d'une nouvelle culture de l'« immatériel »²² et de la modernisation continue dont rien ne peut dire que son acquisition aurait pu être spontanée. Dénoncées pour le maquis qu'elles finissent par constituer à force de sédimentation successive, ces différentes aides ont en tout cas permis d'aller plus loin que le système des aides directes ou des « primes », dont l'effet d'entraînement sur la productivité de l'économie est parfois contesté et qui s'avèrent sui generis porteuses de distorsion de concurrence. Plus pertinentes que leurs aînées, ces aides ont néanmoins besoin d'une coordination de plus en plus serrée des acteurs pour ne pas engendrer une interférence de leurs dispositifs et, partant, une confusion généralisée.

L'effet de levier du crédit-impôt recherche

Le crédit-impôt recherche, créé en 1983, a largement favorisé la diffusion d'activités de dans les entreprises et notamment dans les PME qui jusque là en étaient écartées. Entre 1983 et 1993, les entreprises réalisant des travaux de a quadruplé (1 327 à 5 223). Le nombre de PME (- de 500 salariés) concernées a été multiplié par 6, réalisant 20 % du total des dépenses intérieures de recherche-développement contre 11 % dix ans plus tôt et employant 29 % des chercheurs contre seulement 14 % en 1983.

Aussi satisfaisant qu'il soit, cet effet de diffusion est cependant très sélectif selon les secteurs (IAA, textile mal représentés) mais surtout selon la nature des PME. C'est en fait essentiellement les filiales de grands groupes, parfois créées expressément pour bénéficier de l'aide publique, qui ont tiré bénéfice de l'exonération fiscale. Alors que ces PME filialisées ne représentent que 6,4 % des PME françaises, leur part relative en matière de dépenses de recherche monte à 26 % polarisant 33 % des financements publics. Un effort de diffusion auprès des PME indépendantes et géographiquement plus isolées doit dès lors être entrepris.

La région Rhône-Alpes fait, avec quelques autres, figure de pionnière dans la reconversion des moyens de l'action publique. Son outil opérationnel « Réseau présence technologique » (ex-GRIT) s'est engagé, sur la base de contrats d'objectifs passés avec les CCI, à visiter la plupart des PME régionales et en priorité les moins traditionnellement aidées. Cette action de terrain, au cœur des bassins d'emploi, paraît d'autant plus pertinente que les entreprises françaises n'ont pas toujours pris l'habitude de travailler avec les échelons régionaux qui restent jeunes, dans certains cas mal connus. La capitale régionale est parfois éloignée et des actions trop globales, insuffisamment ciblées, se heurtent à l'hétérogénéité du tissu économique. Certaines régions peinent de ce fait, faute de relais ou de « courtiers » locaux, à intéresser les PME-PMI aux initiatives de transfert ou de veille technologique. D'où l'importance de territorialiser à un échelon plus fin, proche des bassins d'emplois, certains dispositifs d'intervention mais aussi surtout d'organiser des fonctions d'interface avec les centres de ressources technologiques locaux (IUT, lycées techniques, voir encadré ci-contre) ou régionaux voire nationaux.

En Rhône-Alpes l'accompagnement de l'entreprise par une cellule experte de proximité permet d'offrir des prestations de conseil, des recommandations et des informations « cousues à la main » beaucoup plus fécondes que les aides directes habituelles fondées sur les primes ou sur des objets à forte visibilité politique mais à impact productif incertain (terrains viabilisés, bâtiment clef en main, primes à l'emploi...) ²³.

Dans la zone d'Ambert, les industriels interrogés dans le cadre d'une étude commandée par la « mission pays » de la DATAR expliquaient leur volonté de sélectionner, par crainte de perdre leur temps, les réunions d'information organisées au niveau régional avec des chercheurs. Ils demandaient en priorité à être orientés sur des acteurs bien identifiés ²⁴.

La notion de « centre de ressources technologiques » est issue des réflexions menées par le groupe de travail interministériel sur l'innovation dans les PME réuni au cours de l'année 1993.

L'expérience acquise au plan national, et l'analyse du contexte international, montrent que l'irrigation technologique des PME se développe de manière efficace au sein de petites unités capables à la fois de répondre de manière professionnelle à la demande des entreprises et de conserver un réel niveau technologique grâce à leur liens avec la recherche. Ces unités, appelées centres de ressources technologiques par le groupe interministériel de réflexion sur l'innovation dans les PME, se présentent sous des appellations différentes selon leur origine ou leur rattachement administratif (CRITT : centre technique agricole ; SRC : société de recherches sous contrat, filiales...). On les trouve également au sein d'organismes de recherche, d'universités et d'IUT, et de lycées techniques.

Ainsi plus d'une centaine de ces centres (121) ont été répertoriés en 1993 et seront prochainement soumis à la reconnaissance d'un comité national d'évaluation des CRT, en cours de constitution. Hors CTI et CTA ils emploient 1 329 personnes à des services de prestations technologiques en direction des PME, et réalisent un chiffre d'affaires de 187,2 MF avec des entreprises privées dont 80 % étaient des PME (6 086 PMI) en 1993.

La fonction de centres de ressources tend à se développer. Plusieurs régions disposent de 5 à 8 centres (Poitou-Charentes, Aquitaine, Bretagne, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Rhône-Alpes) sans compter l'Île-de-France dont le nombre comprend des CTI et des CTA.

Le pourcentage de chiffre d'affaires le plus élevé réalisé avec les entreprises est celui de la région Rhône-Alpes (17,7 %), suivie par l'Aquitaine (12 %), l'Île-de-France (11,3 %), PACA (8 %), et Poitou-Charentes (7,9 %).

Source : Atlas régional de la recherche et de la technologie, La Documentation française, 1996.

Transfert technologique : préciser les tirs

« Faire une base de données dans une logique de l'offre ne sert à rien. Pendant des années, on s'est trompé. Il faut développer une logique de la demande. Nous avons un important travail à réaliser. Il faut faire s'exprimer l'entreprise sur ses besoins et qu'elle prenne conscience qu'avoir un objectif n'est pas la même chose que de disposer d'une stratégie pour l'atteindre. »

Témoignage de Jacques Maissin,
Assemblée des chambres françaises
de commerce et d'industrie,
dossier *La Tribune*, « Les vertus cachées
du transfert de technologies », 8 octobre 1996.

Ce maillage systématique pris en main par l'échelon régional est à même d'accélérer en outre certains processus organisationnels, notamment des rapprochements de firmes régionales complémentaires. Plusieurs activités rhône-alpines sont par exemple sujettes à de nouvelles exigences imposées par l'évolution des métiers ou par les propres contraintes des donneurs d'ordre. Le décolletage, la plasturgie, la mécanique de précision... branches dans lesquelles de nombreuses petites PME font depuis longtemps preuve de dynamisme, sont aujourd'hui traversées de phénomènes de réorganisation. Les grands donneurs d'ordre (constructeurs, équipementiers...) désirent restreindre le nombre de leurs interlocuteurs et tendent à fixer certains seuils de chiffres d'affaires ou de capacités techniques pour nouer des partenariats ²⁵.

La résistance quasi-culturelle des PME françaises à recourir à la croissance externe (souvent significative de partage de pouvoir) les oblige dès lors à mettre en place des formes coopératives nouvelles, des stratégies d'alliances et des protocoles d'accord, des groupements d'intérêt éco-

nomique, des joint-venture, des formules associatives ou des « SARL de PME » capables d'étoffer leurs masses critiques pour franchir collectivement les seuils exigés par les donneurs d'ordre ou les investissements de recherche. Du pays de Roanne au pays du haut Bugéy (exemple du groupement d'achats GIE Ronax de 9 entreprises d'Oyonnax) ou à Cluses (pays de la vallée de l'Arve), plusieurs bassins organisés voient des PMI se fédérer de la sorte souvent conseillées par les chambres consulaires ou le conseil régional.

Depuis une quinzaine d'années, ce sont les partenariats industriels ou commerciaux qui ont commencé à se démultiplier pour concerner aujourd'hui jusqu'à 32 % du chiffre d'affaire des PME de 20 à 50 salariés, et 28 % pour les PMI de 20 à 500 employés. Ce sont huit entreprises sur dix qui désormais s'inscrivent dans le réseau du partenariat, pouvant très bien être conjointement preneurs d'ordre et donneurs d'ordre²⁶. Dans une logique voisine, de nombreux partenariats ou effets de filière tendent à s'organiser au cœur

des pays les moins industrialisés dans des secteurs comme l'agro-alimentaire (plupart des pays du Grand Ouest), la filière bois (pays du plateau de Millevaches, pays du Périgord Noir), les productions artisanales, voire le tourisme.

Dans ce souci de coordination, le pays de haute Auvergne, qui correspond peu ou prou à l'arrondissement de Saint-Flour, vise par exemple à recenser les exploitants agricoles prêts à s'intégrer dans une filière lait de qualité afin de bénéficier d'un label AOC. Cette valorisation de la filière est recherchée à travers une modernisation de la production laitière et des unités de transformation. Des petites entreprises locales sont prêtes à s'inscrire dans un tel schéma global de développement. Sur cette base, un plan de formations pourrait être lancé au sein des lycées agricoles et par les chambres consulaires. De manière conjointe, le pays propose d'expérimenter des créneaux spécifiques à forte image de qualité en recourant à un projet régional de productions agro-biologiques.

Les réseaux du décolletage de la vallée de l'Arve

Situé en Haute-Savoie, autour de la petite ville de Cluses, le bassin industriel de la vallée de l'Arve est réputé pour son haut niveau de spécialisation dans la mécanique de précision et notamment dans la technique du décolletage (fabrication de pièces de métal) dont il représente environ 64 % de la production nationale avec une croissance de 8 % par an depuis 1988 ! Issue d'une tradition horlogère née au XIX^e siècle, en lien de sous-traitance avec les industries genevoises proches, cette spécialisation est le fruit du repositionnement permanent d'une véritable communauté de métier locale. Aujourd'hui près de 700 entreprises et 14 000 travailleurs (sur 38 500 habitants !) participent d'une activité manufacturière. Le décolletage à lui seul regroupe 550 unités et près de 16 000 salariés, produisant en sous-trai-

tance pour l'industrie automobile, la métallurgie, le secteur machine-outils, les instruments de précision, l'électronique. À l'instar d'Oyonnax la spécialisation mono-productive n'empêche pas une réelle diversification des débouchés même si le bassin est tributaire pour 53 % de son chiffre d'affaires de l'automobile. Caractérisée par un rattachement tardif à la France et par une structure anthropologique dominante correspondant à la famille-souche de Le Play, la vallée a toujours marqué son souci d'indépendance et un certain localisme communautaire, tout en restant ouverte, comme Oyonnax, aux vagues d'immigrations. Michaël Storper et Robert Salais ont montré comment s'est constitué le système productif local autour d'une myriade de petites unités organisées par « étages »²⁷. Les donneurs d'ordre com-

mandent des sous-assemblages complets à une entreprise interface qui organise au-dessous d'elle la division du travail au sein d'un réseau étendu de petites firmes hautement spécialisées capables d'obéir à des spécifications très précises. Les pièces simples sont commandées à des ateliers artisanaux moins qualifiés. Une telle organisation repose sur des modes de coordination et des conventions informelles profondément enracinées dans l'histoire locale. Cette structure facilite l'essaimage et entretient des relations de réciprocité confiante sur la base desquelles peuvent facilement s'organiser des actions collectives de sous-traitance. Cette organisation a notamment permis de répondre au resserrement du nombre d'interlocuteurs exigé par les donneurs d'ordre (Peugeot a réduit de 60 à 30 ses décolleteurs dans les années 1980 et vise un objectif de 5). Le mode de coordination informel reste le favori, largement préféré à toute perspective d'intégration juridique ou financière. Le récent désassemblage du GIE Eurodec Industries qui constituait depuis 1992 le plus grand groupe européen de décolletage avec 800 salariés a refroidi les dernières velléités « intégrationnistes » mises à la mode par les exigences des constructeurs. En revanche, les protocoles d'accord ou les

alliances se multiplient, notamment pour prendre des parts de marché à l'étranger (politiques commerciales...).

Comme à Oyonnax, une banque « experte » de proximité (la Banque savoissienne de Crédit), reliée à un réseau de comptables et de conseillers financiers, accompagne 70 % des sociétés. Des institutions de formation (le Centre technique du décolletage issu de l'ancienne École royale d'horlogerie) ou de diffusion et veille technologique (le Centre de promotion à l'innovation et à l'économie), à capitaux mixtes privés-publics, permettent de transformer en permanence l'organisation productive et les savoir-faire, de diversifier les cibles, coordonner les relations avec les élus, financer des infrastructures... La re-spécialisation des années 1980 vers les sous-assemblages complets a demandé aux firmes supérieures de la structure à étages, traitants directs des donneurs d'ordre, de se doter de services d'études, de marketing, de conception... à domicile. Dans le même temps, les plus petites entreprises ont elles-mêmes élevé leur niveau technologique. L'ensemble de cette organisation coordonnée présente de fait une étonnante élasticité, capable de s'auto-adapter à chaque fois aux nombreux coups durs subis par le bassin depuis le XIX^e siècle.

Nicolas Portier, Centre de sociologie des organisations

Logiques de réseaux, logiques de territoires

Les réseaux partenariaux n'ont bien évidemment pas obligation d'être territorialisés pour voir le jour. Certains réseaux, plus orientés sectoriellement, notamment dans des niches très étroites, se constituent à partir d'entreprises situées aux quatre coins du territoire voire à travers des alliances internationales. Pourtant, les exigences du partenariat moderne imposent de plus en plus des flux constants et réciproques d'informations, une communication quasi-quotidienne,

une unification des objectifs et des méthodes qu'il est plus difficile de coordonner à distance. Le resserrement de la géographie économique autour des grands bassins industriels ou de consommation s'explique en partie par ce besoin d'interrelations, cette recherche de proximité que ne pallient que très imparfaitement les nouvelles technologies de communication. L'adoption des systèmes de flux tendus et de « production synchrone » renforce en outre cette logique de rapprochement donneurs d'ordre/fournisseurs (exemple de Citroën dans le pays de Rennes).

« Développer des territoires qui soient d'authentiques milieux compétitifs car ceux-là seuls attirent et permettent de se développer... Et comment ? Certainement en accroissant la proximité entre les acteurs complémentaires que sont les producteurs, les formateurs, les chercheurs... Sinon, à quoi cela servirait-il de multiplier universités, centres de transports, IUT ou lieux de formation les plus divers ? Mais aussi très certainement en suscitant et favorisant les liens de partenariat de toutes sortes entre les entreprises ; car tout démontre aujourd'hui que c'est dans les territoires où les relations entre acteurs sont les plus intenses et les plus fortes que les firmes trouvent le meilleur terrain pour se développer. »

Yves Morvan,
président du CESR de Bretagne,
L'Avis régional, 1994

Les mutations des systèmes productifs imposeront de plus en plus les partenariats industriels et les actions collectives permettant d'engager des stratégies de commercialisation ou d'exportation, développer de nouvelles technologies, financer un programme de recherche ou de formation, organiser des fonctions mutualisées de veille technologique, des systèmes de co-traitance, de certification. Ces nouvelles formes de coordination, fondées sur des conventions formelles ou informelles, permettent de combiner la flexibilité des PME ou des systèmes semi-artisanais de production tout en retrouvant, par fédération des acteurs, des rendements d'échelle et des masses critiques. Le tissage de « réseaux de compétences » territoriaux et/ou sectoriels devra de ce fait être appuyé voire dans certains cas impulsé par les pouvoirs publics. Au sein du pays de la Bresse louhannaise, un GIE agro-alimentaire, appuyé par les finan-

cement européens d'un Programme d'initiative communautaire (PIC), est par exemple en cours de constitution pour développer des synergies entre les entreprises locales et développer de nouvelles activités dérivées ou complémentaires. Les bassins industriels ardennais cherchent également à répondre au fort enjeu de la qualification en réorganisant de manière plus performante leurs secteurs métallurgiques et plasturgiques. L'insertion de multiples acteurs à l'intérieur de processus collectifs d'apprentissage est ainsi une des voies à explorer pour optimiser l'emploi des ressources collectives et progresser vers une « performance globale » de nos territoires.

De nouvelles coordinations

Le pays du Périgord noir (Dordogne) vise à mettre en œuvre des démarches qualité, connectées sur la commercialisation, au sein de ses célèbres productions locales à base de volailles grasses. La création de groupements d'employeurs doit aider à des politiques d'embauche et de formation mieux ciblées. Le pays escompte en outre étoffer les services de proximité disponibles sur les zones d'activité mais aussi arbitrer les litiges qui peuvent localement, comme en Bretagne, mettre aux prises les exploitations agricoles (aux nombreux rejets) et les intérêts des professions touristiques.

Dans le Loudunais, une Maison de pays fédère une centaine d'exploitations agricoles. En plus d'expositions-ventes de leurs produits, et d'itinéraires touristiques de promotion, elle organise des actions de diversification des productions locales. Le pays d'Ancenis a récemment voulu affermir les rapports inter-entreprises locaux en organisant de nombreuses manifestations (avec stands) à l'occasion de l'implantation du nouveau site de Toyota.

Ces nouvelles coordinations, organisées à divers niveaux, permettront aux entreprises d'externaliser certaines fonctions trop lourdes à prendre en charge intra muros. En contrepartie, une participation plus active de leur part dans les comités locaux emploi-formation, les plate formes d'initiative locale... sera attendue afin de préciser leurs besoins, de prendre part à la constitution de qualifications, pour dépasser des attitudes parfois trop attentistes et revendicatrices de « produits finis » et d'un « sur-mesure » technologique ou éducatif que les institutions publiques ne peuvent leur fournir sans leur aide.

La mobilisation locale des systèmes de formation

Dans cette recherche de mobilisation des compétences, les collèges techniques et lycées professionnels, les GRETA, les IUT devront être particulièrement sollicités pour participer au processus de construction en continu des qualifications. Le pays de haute Auvergne pense même mettre ses propres collèges en réseau tout en les ouvrant à des publics différents pour structurer une offre globale de formation. Placé sous l'égide du GRETA local, les établissements scolaires signeraient une charte partenariale avec les collectivités locales. L'avant-pays savoyard a pour projet de multiplier les forums des métiers organisés dans les collèges en présentant les filières de formation et les chaînes des métiers qui concourent à certains produits finaux de haute technologie. Certains responsables d'établissements de formation sont si conscients de l'intérêt d'une telle démarche qu'ils en sont parfois à l'origine, à l'image du pays des Pictons en Vendée porté par le directeur du lycée professionnel local.

Dans le bassin d'Ambert, des industriels se sont il y a quelques mois regroupés pour demander à l'Éducation

nationale, à partir d'une évaluation de la demande locale insatisfaite, de créer un baccalauréat professionnel spécialisé dans la maintenance de systèmes automatisés. Le « bac pro » désiré a récemment vu le jour.

« Dans un tel système partenarial généralisé, l'organisation coopérative s'établirait "en chaîne" à travers tout le réseau des entreprises qui participent à la même activité. De bons "outils" existent pour développer ce type de coopération au niveau territorial : il s'agit des centres régionaux d'appui technique et d'innovation (CREATI). Les CREATI sont des structures légères d'intermédiation entre les grandes entreprises qu'ils représentent et leurs partenaires. Ils peuvent mettre à disposition du tissu industriel régional des moyens d'études et d'essai des grandes entreprises dans des conditions qui respectent l'identité des partenaires. »

Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans*,
op. cit., p. 128

Soucieuse de stimuler le développement des petites entreprises et de densifier les tissus industriels locaux, l'Agence nationale d'ingénierie du développement des territoires (ANTIDE) se donne entre autres pour objectif de valoriser, en partenariat avec la DATAR et les élus, le rôle des lycées qui « par leurs sections de techniciens supérieurs bien reconnues par les professionnels, par la densité de leur réseau sur l'ensemble du territoire » sont un des leviers d'une telle politique de reconstitution/confortation des compétences. Le pays du Chinonais, très recentré sur la formation, a saisi cet enjeu et cherche à prendre appui sur le Lycée d'enseignement professionnel local au sein duquel il voudrait voir s'installer, à l'image de ce qui se fait en Alsace, un centre de formation par l'apprentissage (CFA). Le pays

servira de trait d'union entre le système d'offre des formations mises en place et les besoins des entreprises qu'il se chargerait de recenser.

Le transfert de la compétence de la formation professionnelle aux régions accélère également le rapprochement du système d'offre et des besoins des entreprises.

Les Pays de la Loire ont par exemple mis en place un Dispositif régional d'insertion par la formation (DRIF), doté d'un budget de 200 millions de francs, qui vise à répondre aux besoins d'orientation des jeunes mais aussi à prendre en compte la demande réelle du terrain. Pour ces raisons, à travers un réseau de points d'accueil des jeunes réparti sur l'ensemble du territoire, une large place est donnée aux formations d'initiative locale qui collent aux besoins des différents pays et bassins d'emploi.

Cette recherche de connexion s'inscrit dans une stratégie de « circuits courts » qui rompt utilement avec les anciens dispositifs uniformes définis à l'échelon national. Du côté des entreprises, cette évolution des modes de réponse est susceptible de rencontrer les faveurs de PME de plus en plus regardantes sur l'utilisation des taxes d'apprentissage, décidées à les orienter elles-mêmes de manière plus attentive vers les établissements de leurs choix, jugés sur leurs performances.

C'est une telle logique de circuit court qui a par exemple donné naissance à un pôle de formation professionnelle et à un projet de lycée de proximité (« articulés sur les besoins des milieux socio-économiques des bassins de vie ») au cœur du bassin du Cheylard (zone des Boutières) dans le nord de l'Ardèche²⁸. À partir d'un partenariat serré de tous les ac-

Le rôle de pivot des régions s'est vu récemment souligné par le rapport d'évaluation réalisé par le Comité de coordination des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle continue²⁹. Le lourd travail d'évaluation effectué a mis en évidence les nombreux aspects positifs tant de la régionalisation de la formation professionnelle que des pratiques de concertation au niveau du terrain qui l'ont souvent accompagnée dans certaines régions. Pourtant le rapport regrettait qu'un quart des régions n'aient pas encore pu jouer pleinement leur rôle, la concertation étant encore bridée par une « logique de face-à-face entre la région et l'Éducation nationale, chacun étant replié sur ses missions et ses dispositifs » (la région étant trop orientée vers l'apprentissage selon le rectorat et pas assez attentive aux bas niveaux de qualification selon les directions du travail). D'autres régions ont surtout cherché à s'affirmer à travers un rapport de force, sans nécessairement viser à la constitution d'une « représentation commune » des besoins. Un dernier groupe de régions a réussi à instaurer une véritable atmosphère de partenariat et de coopération. Enfin, le rapport d'évaluation, qui notait le progrès d'ensemble du rapprochement des acteurs au niveau national et à l'échelon régional concluait à la nécessité de prolonger cet effort de communication et de partenariat constructif à l'échelon local (zones d'emploi, bassins de formation, espace local de concertation), remarquant qu'un mouvement est en passe de se dessiner. On saisira aisément la contribution que le pays est à même d'apporter à ce mouvement de rapprochement local des acteurs et des dispositifs.

teurs et d'une charte de développement destinée à lutter contre « l'inégalité de moyens de promotion de ressources humaines pour les entreprises éloignées des centres d'enseignement », les entre-

prises sont engagées à former 54 jeunes en contrats de qualification pour les conduire à des diplômes de niveau 4 ou 5 dans des secteurs de pointe de la bijouterie industrielle, du textile, de la maintenance d'équipements. Le versement orienté de la taxe d'apprentissage devient ainsi le support d'un contrat moral entre entreprises et centres de formation. Le projet de lycée de proximité, accepté par l'académie, devrait ouvrir à la rentrée scolaire 1997. Issus d'une mobilisation sociale purement locale au départ, au sein d'une territorialité renouvelée, le partenariat entamé et la charte qui l'a jusqu'ici concrétisé devraient logiquement se prolonger et se pérenniser par leur intégration dans la logique de contractualisation régionale (contrats globaux de territoire de la région Rhône-Alpes).

Les avantages de l'effet proximité

Dans ces conditions, le « local organisé » offre des externalités positives, des formes potentielles de mutualisation des risques ou des investissements, des possibilités de partenariat ou d'actions collectives d'autant plus nombreuses qu'ils peuvent se doubler d'un sentiment d'appartenance commun à un territoire. Cette valorisation maximale de la proximité peut souvent permettre d'enrayer la polarisation de l'économie contemporaine ; tendance stimulée par « l'assurance tous risques », le flux d'informations et le stock de compétences qu'accumulent les grandes métropoles aux forts avantages concurrentiels et aux nombreuses possibilités de commutation économique, sociale, culturelle.

Un lien de confiance spécifique provient en outre de l'effet-proximité. Contrariée lorsque les entreprises d'un même secteur se retrouvent concurrentes sur le seul marché local, la dynami-

que de coopération l'est beaucoup moins lorsque les marchés visés sont nationaux voire internationaux. « Penser global. Agir local » selon la formule consacrée préserve toute sa valeur même si le localisme rencontre aussi ses limites. Un certain nombre de prestations dédiées ou d'externalités diffuses sont en outre plus difficiles à proposer sans une certaine concentration géographique d'activités. Les écoles techniques spécialisées, les bourses de sous-traitance, les stages de requalification des métiers... se conçoivent moins bien sans un ancrage territorial important. De même, l'intériorisation par le réseau bancaire des stratégies, des contraintes ou des perspectives d'un secteur industriel hautement spécialisé ne peut provenir que d'une phase d'apprentissage prolongée, dont le coût est plus facilement amorti lorsqu'un concentré de clients agissant sur le même segment de production s'adresse au même réseau local (cas de la banque régionale de l'Ain avec la plasturgie locale par exemple). Dans ce cas de figure vertueux, le traditionnel face-à-face entre banques et PME est à même d'évoluer vers des formes plus compréhensives d'échanges et des relations moins heurtées.

« Le territoire devient un facteur de production, non pas tant comme pourvoyeur de main d'œuvre ou de matières premières, mais à travers la qualité et l'intensité des relations qu'il aura su créer et entretenir avec tous les partenaires de l'entreprise, élus, administration, sous-traitants, pôles de recherche et de formation. »

Arnaud Cazin d'Honinchtun,
SNADT, propositions
des commissions thématiques
La Documentation française, 1996

Le territoire local, sans devoir être fétichisé, est donc virtuellement porteur de ressources dans le contexte économique contemporain.

La « firme-point », totalement déconnectée de son environnement immédiat ou plus lointain, est de plus en plus rare. Isolée et faiblement qualifiée, elle subira de plus en plus la concurrence extérieure. La PME d'aujourd'hui, et de demain, sera donc tenue de se relier à des centres de ressources ou à des partenariats externes pour augmenter la différenciation et la technicité de ses produits mais aussi pour bénéficier de dynamiques d'apprentissage communes. Elle n'y parviendra dans les zones peu denses qu'à la condition de soigner ses connexions sur des réseaux d'information pertinents ou sur des filières productives capables de l'accepter comme chaînon. Elle devra de fait être capable d'élever sa valeur ajoutée. Elle aura nécessairement pour ce faire besoin d'un milieu local prêt à l'y aider, à financer un stage qualifiant pour un jeune décidé à s'installer localement, à dénouer les questions récurrentes : celles, par exemple, de l'emploi de l'épouse du cadre supérieur convoité, du logement des employés, de la scolarisation de leurs enfants, des services industriels nécessaires... Le pays des Cévennes-Viganaises, préoccupé par le cloisonnement et le faible renouvellement de ses acteurs économiques, cherche à définir une véritable politique d'accueil de cadres en renforçant ses aménités en matière de logement, de transport, d'offre culturelle... Le pays du centre-ouest-Bretagne, dans un autre registre, s'efforce non seulement d'organiser sa filière agro-alimentaire en la dotant des chaînons manquants (transports, emballage, export) mais aussi de l'environner des services ou prestataires annexes : hygiène, blanchisserie, nettoyage industriel, détoxification des résidus de nettoyage, maintenance, services de gardiennage, stockage frigorifique, transports combinés, traitement des déchets, formations spécifiques...

« La responsabilité du "développement local" se trouve en France reportée avec une force particulière sur les institutions publiques et notamment sur les institutions publiques locales. La capacité de celles-ci à créer de véritables cadres collectifs de représentation et d'action, permettant l'émergence de projets, la définition d'images crédibles de l'avenir, la convergence des anticipations devient le moteur central du dynamisme économique local. À l'inverse, des collectivités locales qui tirent à hue et à dia constituent un facteur répulsif et un lourd handicap pour les territoires.

Dans l'économie de la vitesse et de l'incertitude, l'ancrage territorial, la force des coopérations enracinées dans une histoire et alimentées par des projets, sont les moyens privilégiés de sauvegarder les mécanismes lents de la compétitivité : construction de compétences, des réseaux, des relations. L'État et les collectivités locales ont un rôle fondamental à jouer dans ces processus. Favoriser les coopérations horizontales et les réseaux d'apprentissage mutuel entre firmes ; favoriser un développement solidaire des groupes et des PME ; redéfinir une architecture lisible et efficace des pouvoirs publics : les chantiers ne manquent pas, dans cette zone décisive d'interaction entre l'économique, le social et le politique.»

Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, 1996, p. 244.

Ces exigences conduisent à saisir la philosophie organisatrice qui préside à la mise en place des pays ; cadres spatiaux pertinents pour d'une part « poser sur la table » ce type d'enjeux locaux mais également pour assurer les coordinations pérennes avec les échelons administratifs supérieurs, notamment régionaux (conseil régional et directions stratégiques de l'État), là où s'organiseront de plus en plus les actions structurantes (formation professionnelle, transports, politiques d'innovations, enseignement supérieur et recherche...).

C'est par exemple la logique dans laquelle s'est inscrit le pays du Chinonais qui, depuis six ans a appuyé la qualification de 6 000 personnes dans des formations souvent de haut niveau. Le Chinonais s'appuie pour ce faire sur l'UER de Tours et constitue ses propres réseaux d'intervenants.

Italie :
un nouveau lien régions-districts

Les Italiens ont voté en 1991 une loi (n° 317-1991) destinée à définir les modalités de l'intervention publique en faveur de l'innovation et du développement des petites entreprises au cœur des districts industriels et des « consortia de développement industriel ». L'article 2 de la loi invite les régions italiennes à identifier dans un délai de 180 jours leurs « zones territoriales caractérisées par une concentration élevée de petites entreprises » et une réelle « spécialisation productive ». L'article 3 accorde à ces zones le financement régional des projets d'innovation concernant plusieurs entreprises à partir d'un contrat de programme stipulé entre les consortia et les régions. Ces consortia sont reconnus comme des entités économiques publiques (art. 4) et sont chargés de renforcer « les conditions nécessaires pour la création et le développement des activités productives ». Ils réalisent et gèrent à cet effet, en liaison avec les chambres consulaires et les réseaux patronaux, des infrastructures pour l'industrie, des services réels pour les entreprises, des initiatives pour l'orientation et la formation professionnelle des travailleurs...

Le pays devra de ce fait dépasser l'alternative assez stérile parfois posée entre développement « endogène » ou stimulation « exogène » tant il est évident que ce n'est que par une combinaison étroite des ressources, par une interaction fine des

niveaux d'action qu'il sera possible de mobiliser les solidarités horizontales suscitées localement tout en les activant à travers des réseaux d'acteurs nécessairement plus verticaux et sectoriels. L'esoufflement des districts italiens, fondés naguère sur un localisme exclusif, n'est en passe d'être surmonté que par l'ouverture du modèle sur des ressources plus rares, disponibles à l'échelon spatial supérieur.

Les équipements structurants, les équipes de recherche, les derniers cycles de l'enseignement supérieur, les centres de formation, les grands salons professionnels, les lieux de transfert technologique, les plates-formes logistiques dotées de services qualifiés, l'expertise financière ou les services de haut niveau... ne seront disponibles, s'ils ne veulent pas perdre en qualité du fait d'une excessive atomisation, qu'à l'échelon régional, voire parfois interrégional. Leur effet d'entraînement manifeste sur le tissu économique ne peut être préservé que s'ils demeurent dans l'ensemble suffisamment agglomérés, au cœur des capitales régionales notamment. Cette polarisation nécessaire doit être comprise comme un élément moteur des pays dès lors que ces derniers paraissent à même de brancher l'ensemble de leur tissu économique sur l'échelon régional et tirer parti, sur la base d'une solide organisation interne, de valeurs ajoutées, d'externalités situées dans un rayon d'action tout à fait raisonnable, dans des critères distance-temps de moins d'1 heure 30 et 100 km.

Recommandations

- Appuyer localement l'émergence de systèmes productifs territoriaux cohérents
- Soutenir ou impulser la mise en réseau des entreprises et leurs actions collectives (démarche qualifiante, certification, projet de recherche, filière d'exportation)

Organiser la coordination avec l'échelon régional

L'organisation des pays ne doit donc pas être excessivement calquée sur le modèle des districts italiens, d'une part relativement peu exportable compte tenu des spécificités culturelles et socio-politiques qui les caractérisent, mais aussi parce que ce modèle, porteur d'enseignements indéniables, a commencé lui-même à souffrir depuis le début des années 1990. La France a vu disparaître peu à peu après-guerre la plupart de ses spécialisations régionales et ses bassins mono-productifs. Hormis quelques cas exceptionnels qui ont fait preuve d'une particulière résistance (Yonnax, Thiers, Cholet, Cluses, Romans...), les « aires-systèmes » d'industrialisation homogène comparables aux « districts italiens » sont devenues rares. Si l'on peut espérer voir renaître et se densifier sur le long cours des essaimages locaux ou régionaux de PME à partir de certains savoir-faire spécifiques (Laguiole), d'une communauté de métier et de solidarités de proximité actives, il serait quelque peu utopique de penser les décréter subitement. Par nature, ces systèmes industriels diffus correspondent à des formes d'auto-organisation, de créativité permanente d'un milieu local fortement structuré, de traditions entrepreneuriales héritées et recyclées... autant d'ingrédients qui ne s'inventent pas en un jour. Pour ces raisons, une attitude réaliste doit consister localement à chercher des formes de rapprochement, des synergies, des actions communes... au cœur même de tissus productifs souvent hétérogènes. Surtout, il s'agit d'aider les PME à s'inscrire dans des réseaux professionnels de mailles plus larges. Les pays doivent donc être tout autant des lieux de coordination interne des bassins d'emploi que des interfaces avec des interlocuteurs, des partenaires, des sources d'information, des équipements ou manifestations externes... À l'image de ce que

favorise la solide organisation du pays de haute Saintonge grâce à son équipe pluridisciplinaire d'animation (12 chargés de mission), à ses commissions de travail nombreuses et à son important budget (environ 60 millions de francs), 2 500 emplois industriels ont pu être créés dans ce pays pourtant rural sans qu'aucun sinistre majeur ne soit recensé. Encore une fois, la démarche constitutive des pays ne saurait être purement « localiste ». Les modalités d'intervention publique qui chercheraient à greffer artificiellement des spécialisations productives sur les territoires, par exemple à partir d'universités thématiques, d'instituts technologiques dédiés, d'avantages fiscaux ou en nature... doivent être extrêmement prudentes et demeurer dans une perspective de besoins stables, à l'écoute des projets d'entreprises, répondre davantage à une logique de demande qu'à une logique de l'offre. Les échecs passés de certaines « cathédrales dans le désert » doivent être médités. De même, la création ex nihilo de « technopoles » sans ancrage dans le substrat industriel local et donc sans diffusion sur l'environnement n'aurait guère d'effets d'entraînement sur les territoires, même s'ils sont susceptibles d'en accroître le potentiel fiscal.

La fonction de catalyse des pays

Les entreprises interrogées dans le cadre des pays cherchent à travers des structures porteuses un lieu de rencontre avec les autres acteurs du territoire mais aussi un interlocuteur capable de les aiguiller, de les brancher sur les réseaux opportuns, de mobiliser les bons experts et de coordonner les interventions. La plupart du temps, elles ne voient pas qui pourrait se prétendre plus compétent qu'elles sur leur propre segment d'activité. En revanche, le pays peut jouer un rôle de « décodeur » des dispositifs publics et de la topographie complexe des réseaux d'innovation ou d'informations. En lien

avec les techniciens des services développement des collectivités, des CCI ou des services instructeurs régionaux, les animateurs de pays exerceraient (certains le font déjà) des missions de courtage, de suivi voire de montage « sur mesure » des dossiers. Cette action de « go-between », d'intercesseur donne une légitimité en retour à inciter les entreprises à effectuer certaines démarches (informatisation, qualité, certification, transfert...).

« Il me paraît fondamental qu'elles (les régions) restent des collectivités territoriales différentes centrées sur l'aménagement du territoire. C'est là leur véritable valeur ajoutée. En dehors des régions, plus personne n'assure cette fonction indispensable. La tentation est forte de mêler les régions au problème de l'emploi immédiat. Or elles ne se situent pas en dehors du champ de l'emploi mais elles s'occupent de l'emploi de demain. Il est essentiel qu'elles continuent à développer la création d'entreprises, l'innovation, l'exportation et les formations correspondantes. Le cœur de leur action est là, appuyée par les soutiens aux infrastructures qui favorisent les échanges. »

Olivier Guichard, « Les régions doivent rester des collectivités territoriales centrées sur l'aménagement du territoire », *Régions magazine*, novembre 1996.

Le pays peut être de surcroît un lieu de rapprochement entre chefs d'entreprise lorsque les chambres consulaires ont du mal à jouer ce rôle et lorsque les associations patronales périclitent. Plusieurs pays sont actuellement portés ou dynamisés par un chef d'entreprise local emblématique comme dans le Lauragais. Certains pays à l'exemple du val de Lorraine deviennent également des lieux de cristallisation de nouveaux clubs de chefs d'entreprise, animés d'une logique avant tout économique. Ces nouveaux micro-ré-

seaux, repérés tant dans les Pays de la Loire, en Bretagne qu'en Rhône-Alpes par exemple, peuvent servir de socles à des actions collectives, à des formes de parrainage d'entreprises, de portage de PME à l'export par des groupes déjà implantés à l'étranger, à des actions commerciales communes (recherche de labels, opérations de marketing...), à des prises de participation croisées...

Recommandation

Conforter le couple stratégique pays-région dans une démarche d'animation du développement du territoire

Les pays et l'Union européenne

Pays et fonds structurels européens

Le maillage pertinent du territoire proposé par les pays est par ailleurs susceptible de servir de relais de mise en œuvre à la politique régionale de l'Union européenne. L'élaboration au sein des pays de véritables projets intégrés de développement, obéissant à un réel effort de diagnostic et de réflexion prospective, facilitera en effet la gestion des procédures européennes du FEDER ou du FSE.

En stabilisant des périmètres possibles d'intervention, le pays permettra de limiter les nombreux litiges auxquels donne lieu la négociation de la cartographie des territoires éligibles. Mais plus encore que le tracé géographique de ces derniers, ce sont les modalités d'allocation des fonds qui pourront être simplifiées et allégées. Les fonds structurels sont en effet connus pour être victimes d'une mise en œuvre à la fois lente mais aussi parfois contestée quant au choix des actions soutenues. L'Union européenne, par la voix du commissaire chargé des politiques régionales et de la cohésion, a critiqué de surcroît à plusieurs reprises la sous-consommation de crédits dont la France ferait preuve. Ce

faible taux de consommation est notamment imputable à la contrainte d'additionnalité qui impose aux États de contribuer à parité aux projets financés sur fonds européens. Compte tenu de l'actuelle phase d'austérité budgétaire, cette condition sine qua non est difficilement remplie par les pouvoirs publics et compromet l'exécution de programmes en cours. De ce fait, l'État est accusé par certains élus locaux notamment :

- de risquer dans certains cas une sous-consommation de crédits donnant lieu à un manque à gagner ;
- de tendre à faire financer par Bruxelles son propre engagement dans les contrats de plan État-région ;
- d'accorder un privilège excessif aux infrastructures lourdes et de délaissier les investissements « immatériels », notamment ceux du fonctionnement ou de l'animation économique.

Une autre difficulté pratique tient en outre à la faiblesse du nombre des projets en période de croissance atone. La carence de projets porteurs conduit les acteurs locaux à sélectionner des dossiers que l'Union européenne, à travers le directeur du budget de la Commission, considère comme « accessoires » voire « folkloriques », éloignés en tout cas des objectifs affichés par les politiques structurelles³⁰. Dans certaines régions, de nombreux élus se plaignent en revanche de disposer de véritables projets mais d'être tenus à l'écart des informations ou des procédures de programmation par les administrations.

Une asymétrie d'information et d'accès aux comités de programmation tend de ce fait à être dénoncée. Lenteur et sélectivité des procédures, manque de transparence et d'équité parfois, l'allocation des fonds européens a ainsi fait l'objet récemment de critiques significatives, bien que d'intensité très variable selon les régions. Un rapport de l'inspection générale de l'Administration, publié en novembre 1995, a lui-même estimé que la gestion des fonds

structurels n'était pas pleinement satisfaisante. Pour prendre en compte ces critiques, l'orientation à adopter devrait consister à améliorer les conditions de la concertation locale, en associant plus en amont les différents acteurs et partenaires autour d'un projet global de développement. Il est surtout important qu'une concertation ait lieu à un niveau suffisamment fin pour repérer les porteurs de projets et assurer une sélection pertinente des dossiers.

L'importance croissante des crédits de la politique régionale européenne est donc décisive par la « polysynodie » et la nouvelle « logistique » administrative qu'elle fait émerger auprès des différents échelons territoriaux. Elle s'harmonise davantage dans la pratique, en raison du principe d'additionnalité, avec les contrats de plan État-région et donne lieu à un travail de gestion de plus en plus lourd malgré l'effort de simplification accompli à travers les nouveaux règlements et la possibilité pour les États-membres, depuis la réforme, de recourir à un document unique de programmation (DOCUP)³¹.

La volonté d'associer largement l'ensemble des partenaires et des échelons administratifs alourdit il est vrai considérablement les procédures d'instruction des dossiers. La technicité de ceux-ci non seulement impose la création de « services Europe » au sein des administrations publiques (notamment au niveau des SGAR) mais tend à individualiser ces derniers au cœur de leur environnement. Accaparés par des tâches de gestion, de mandatement et d'évaluation-contrôle, ces services fournissent une expertise désormais convoquée aussi bien pour préparer les contrats de plan, définir les zonages, vérifier la recevabilité des projets. En conséquence, l'organisation d'un tri préalable des dossiers à l'échelon local ainsi que leur préparation sont à même de désengorger des filières d'instruction consommatrices de ressources et lourdes de fonctionnement. Elles sont surtout le moyen de don-

ner un éclairage local, mieux informé, au traitement des projets, tout en les réagencant dans une stratégie plus complète de développement, ce faisant moins sujette au « tropisme » des infrastructures.

Des comités locaux en Pays de la Loire

Afin de mettre en œuvre les programmes européens des fonds 2 (déclin industriel) et 5b (reconversion rurale), la région des Pays de la Loire a systématisé une démarche ouverte, fortement partenariale et menée à deux niveaux, régional et local. Pour chacun des bassins éligibles, les préfets de départements ont désigné des chefs de projets – souvent des sous-préfets ou des directeurs des services déconcentrés de l'État – chargés de recenser les projets, de veiller à leur conformité avec la stratégie définie au niveau local dans le document unique de programmation (DOCUP). Pour remplir cette mission, ils s'appuient sur un comité local de partenariat qui se réunit au moins deux fois par an et associe toutes les forces vives de la zone concernée. Le comité du bassin d'Angers, éligible à l'objectif 2, rassemble par exemple des représentants des conseils régional et général, du SGAR, des élus locaux, des chambres consulaires, des syndicats, des fédérations patronales, soit environ 50 personnes. Un groupe technique restreint instruit les dossiers avant de les soumettre au comité de suivi réuni à l'échelon régional (auquel assiste notamment le représentant de Bruxelles). Le comité de suivi assure le bon déroulement des programmes en termes d'éligibilité, de stratégie, de finances et d'évaluation. Afin de répondre au déficit conjoncturel de porteurs de projets et faciliter le travail des comités de suivi, le SGAR a été doté d'un serveur central connecté avec chaque service régional instructeur et chaque chef de projet. Le serveur comprend un descriptif de toutes les opérations retenues ainsi qu'un tableau d'avancement des programmes.

L'appel du président du CNPF

« Il est, en particulier, deux outils essentiels à l'aménagement du territoire, dont il serait fait meilleur usage si l'interaction entre les pouvoirs publics nationaux et locaux d'une part, les acteurs économiques d'autre part, était mieux assurée : ce sont les Fonds structurels européens et les contrats de Plan État-région [...]

Les organisations professionnelles doivent s'impliquer davantage à tous les stades de la mise en œuvre de ces fonds, depuis leur conception jusqu'à l'évaluation de leur impact économique et social. L'information sur les programmes européens, en particulier, est une dimension importante : les organisations professionnelles ont un rôle spécifique à jouer à cet égard en contribuant au développement d'une communication adaptée au public des petites et moyennes entreprises, au repérage des projets susceptibles d'ouvrir droit à des cofinancements européens, voire au montage des dossiers [...]

L'une des missions du réseau patronal local est précisément de faciliter la prise en considération de l'intérêt général des entreprises. Il lui appartient aussi de sensibiliser celles-ci aux opportunités ouvertes par les contrats de Plan, de provoquer des regroupements de type GIE, de susciter des formations appropriées, etc. pour qu'elles tirent le meilleur parti de la réalisation de ces contrats.»

Jean Gandois, « Entreprises et pouvoirs locaux : une interaction plus efficace », entretien avec le magazine *Inter-régions*, n° 200, juillet 1996.

Du côté des Programmes d'initiative communautaire (PIC)³², les territoires organisés (pays, bassins d'emploi) faciliteront là aussi la réception de systèmes d'intervention plus déconcentrés et plus souples de mise en œuvre. Permettant une meilleure concertation locale et une

plus grande transparence des décisions, les pays peuvent surtout donner une cohérence d'ensemble à des programmes d'action qui parfois tendent à s'atomiser en un catalogue de projets excessivement hétérogènes. Le programme LEADER, à travers les groupes d'action locaux (GAL) constitués pour sa mise en œuvre, a par exemple souvent été un élément déclencheur de la constitution ou de la réactivation des pays (cas des pays du centre-ouest-Bretagne, du Loudunais, de la haute Lande, du Périgord noir, des Bastides – Dordogne...). D'autres pays servent de cadre de concertation et de diagnostic pour faciliter l'instruction des dossiers d'autres programmes communautaires. Le pays de l'Alsace centrale effectuée par exemple, en plus de LEADER, le suivi des programmes KONVER (restructurations de l'armement) et INTERREG (coopération transfrontalière). L'objectif 2 000 a stimulé l'émergence du pays basque intérieur, du pays du haut Entre deux-mers. Le pays des Cévennes vignaines facilite la gestion du programme textile RETEX. Le val de Lorraine se sert de son côté du programme RECHAR pour résorber les friches laissées par les bassins houillers.

Les nouvelles propositions européennes

Les « Pactes territoriaux pour l'emploi » proposés dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi définie aux conseils européens d'Essen et de Madrid, et retenus lors du Conseil européen de Florence, ont à cet égard pris acte de la nécessité de renforcer la dimension partenariale des systèmes de soutien à l'activité économique. Sans constituer de nouveaux programmes d'initiative communautaire ni exiger un financement additionnel, ces projets de Pactes visent à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions à partir d'un processus d'analyse

et de réflexion associant les différents acteurs du territoire. L'objectif recherché est celui de « l'intensification et la concentration des interventions au sein des zones éligibles » à travers un large partenariat régional ou local afin de « mobiliser toutes les ressources disponibles au profit d'une stratégie intégrée, acceptée par tous les acteurs concernés, axée sur leurs vrais besoins, et formalisée par un engagement dénommé pacte territorial pour l'emploi ». Promus à l'initiative de l'autorité publique à l'échelon régional ou local, dans des zones rurales ou urbaines, au cœur de bassins d'emplois éligibles aux fonds structurels, les Pactes territoriaux présupposent l'association de multiples partenaires :

- les autorités et administrations nationales, régionales et locales ;
- le secteur privé : grandes entreprises, représentants de PME, organisations socio-économiques, institutions financières ;
- les présidents des comités de suivi des interventions structurelles de l'Union ;
- les associations et agences de développement ou autres sociétés de reconversion ;
- les partenaires sociaux ;
- les représentants du milieu associatif et coopératif ;
- les organisations professionnelles, les chambres de commerce ;
- les institutions de formation, de promotion technologique et de recherche.

Ces Pactes visent ainsi à optimiser l'emploi des fonds publics européens en les soumettant à un intense travail préparatoire susceptible d'offrir une meilleure analyse de la situation locale. Financés avec la participation de la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement, les Pactes territoriaux proposeraient des engagements en faveur des PME, de la recherche, des technologies de l'information, de l'environnement. Ils pourraient viser spécifiquement certains publics (jeunes, chô-

meurs de longue durée, femmes...), faire des propositions en matière de législation sociale ou de droit du travail, appuyer l'expérimentation de projets pilotes (nouveaux gisements d'emplois, services aux personnes, qualité de vie...), renforcer les capacités opérationnelles des administrations régionales ou locales pour rendre leurs interventions plus efficaces... Leur financement pourrait provenir de l'adaptation des programmes consécutive à la révision à mi-parcours des procédures en cours, ou, dans le cadre de l'objectif 2, des nouveaux programmes établis pour la période 1997-1999.

Ces nouvelles orientations données aux politiques régionales de l'Union viennent par conséquent inciter à un approfondissement de la concertation et de la démarche du projet transversal. On comprend dès lors les synergies à même de se déployer entre ces différents infléchissements des politiques européennes et la politique des pays, d'où, à cet égard, le bon accueil que cette dernière rencontre à Bruxelles.

Recommandation

Prendre appui sur les pays (périmètres et chartes) pour programmer et mettre en œuvre la politique régionale européenne

SERVICES DE PROXIMITÉ ET NOUVEAUX GISEMENTS D'EMPLOIS

La densité du tissu industriel ou même simplement entrepreneurial est trop variable selon les territoires pour que la notion de développement se restreigne à la seule création d'entreprises. Même si l'on peut légitimement douter de l'efficacité de politiques de lutte contre le chômage qui oublieraient l'« ardente

obligation » de créer des entreprises et de faire émerger de nouvelles générations d'entrepreneurs, il reste que des projets de développement complémentaires peuvent viser à étoffer les services, les prestations, les initiatives... disponibles au cœur des pays. Nombre de pays de l'opération de préfiguration, à faible potentiel industriel, se sentent d'ailleurs moins concernés par des stratégies d'attraction, de confortation ou de développement des entreprises que par des orientations fondées sur le tourisme, les activités tertiaires, le cadre de vie... Comme la partie bilan de ce rapport permet d'en rendre compte, de nombreux projets visent à améliorer les prestations offertes, la polyvalence des acteurs, la qualité de la localisation et du maillage des équipements, des commerces, des services au cœur des territoires. Projets de « maisons de pays », points multiservices, pluriactivité des agriculteurs, aides à l'installation des jeunes ménages, procédures de restructurations (ORAC, OPARCA)... nourrissent la plupart des projets de développement des pays. Les pays cherchent à amplifier le développement de nouveaux secteurs d'activités dans les métiers de l'environnement, la préservation des paysages, du patrimoine naturel et bâti (à l'exemple du pays de la Picardie verte) du renforcement des filières porteuses du « tourisme vert » (exemple du pays des côtes des Hautes-Pyrénées)

Politiques de service et d'initiative locale

L'exigence des citoyens étant de plus en plus forte en matière de services, des formes nouvelles de réponses, conjointement créatrices d'emplois de proximité, peuvent ici ou là être apportées. Des systèmes innovants tendent notamment à inviter les collectivités locales à soutenir certains projets en ce sens. Des associations d'in-

sertion, des plates-formes d'initiatives, des programmes locaux d'insertion par l'économique (PLIE), des points-services... permettent de concilier satisfaction de besoins réels et créations d'emplois. Ces actions pionnières, stimulées par les pouvoirs publics dans leur recherche d'« activation des dépenses de chômage », sont à même d'encourager l'émergence de nouveaux marchés. L'appel à projets Actuel lancé en 1995 par la DATAR et le ministère du Travail visait par exemple à « conforter des démarches qui conjuguent ces différentes préoccupations : création d'emplois, développement organisé des territoires, satisfaction auprès des populations des besoins en services nouveaux »³³. Les emplois-ville prévus par le Pacte de relance pour la ville au profit des jeunes issus des quartiers défavorisés obéissent également à une stratégie voisine. De nombreux pays sont concernés par des quartiers classés en zones urbaines sensibles ou éligibles à des contrats de ville, comme le pays du Pithiverais, le pays de l'Artois-nord, le pays de Bourges... Le Livre blanc « Croissance, compétitivité et emploi. Débats et voies pour entrer dans le XXI^e siècle » rédigé en 1994 à l'initiative de l'Union européenne a dans le même esprit mis l'accent sur le potentiel des services de proximité en termes de réponses à de nouveaux besoins et de nouveaux gisements d'emplois. La Commission a depuis lors mené une enquête sur « les initiatives locales de développement et d'emploi » (ILDE) et a invité les États à mobiliser davantage les potentialités d'animation territoriale des politiques actives d'emploi en recommandant notamment³⁴ :

- la décentralisation des différentes composantes du système d'emploi (formation, liquidation des prestations, contrôle, prospection, placement) ;
- un engagement renouvelé des gouvernements nationaux à l'égard de la démarche des initiatives locales d'emploi, notamment dans un enrichissement des

instruments financiers (chèques-service, fonds d'épargne locale) agréés au plan national.

Un impératif de structuration de l'offre

Les réflexions et les expériences retirées du projet Actuel ont conduit à mettre en évidence la nécessité d'inscrire le développement des services de proximité dans une problématique de développement local. Concrètement, ce lien signifie la nécessité d'un consensus politique fort autour de la stratégie à mener et, le plus souvent, la présence d'un véritable leadership local pour fédérer les acteurs. Les services de proximité gagneront à bénéficier d'un ancrage territorial et d'une identité locale consistante afin de se pérenniser. La prise en main au niveau local rassure en outre les usagers sur le sérieux de l'offre. Elle permet de la fiabiliser et éventuellement de la perfectionner (à l'image de ce que fait l'Agence de développement du bassin de Pompey dans le val de Lorraine par exemple). Enfin, seule l'initiative locale peut exercer un rôle de détection des besoins.

Les collectivités locales peuvent donc avoir un rôle médiateur et fédérateur auprès des opérateurs locaux pour structurer des marchés de services dans des secteurs actuellement dénués de prestataires marchands. Elles peuvent surtout aider à la solvabilisation progressive des nouveaux besoins, soit pour des publics encore réticents à l'idée de recourir à certains types de prestations payantes soit pour des ménages à faibles ressources. Une telle démarche, nécessairement progressive, requiert néanmoins un travail préalable important, fondé sur une ingénierie de projet et une expertise financière qui ne peuvent être improvisées. Si les collectivités doivent s'engager dans la phase amont de conception-démarrage des projets, il est important que ceux-ci

Les zones d'emploi (1994)



puissent se diriger peu à peu vers l'auto-financement. Faute de cette solvabilisation progressive du marché, les services de proximité souffriraient d'une réputation d'activités « occupationnelles » ou de « petits boulots » financés par des mécanismes d'assistance coûteux, ce qui les compromettrait. Souvent réticentes, les collectivités locales ont besoin pour s'investir dans ce champ d'initiatives d'une meilleure visibilité tant de l'offre (pérennité et professionnalisme) que de la demande exprimée ou potentielle. La nécessaire professionnalisation de ces stratégies de structuration de marchés latents passe notamment par la formation des opérateurs, la qualité de l'encadrement mais aussi par un dépassement de la simple perspective d'insertion sociale. Souvent constitutif de ces projets, l'objectif d'insertion ne saurait en effet les épuiser et il serait dommageable de subordonner le développement des services de proximité à sa seule logique.

Ces projets qui ont trouvé un levier puissant avec l'annonce par le Président de la République de la création du contrat d'initiative locale (CIL), s'inscrivent dans le prolongement des réflexions menées pour développer des nouveaux gisements d'emplois et des filières d'insertion-qualification conduisant à terme, par un processus progressif de consolidation, à de véritables activités marchandes. Les dynamiques à créer reposent sur des systèmes hybrides de financement, pris en charge conjointement par les usagers et par les institutionnels. Elles appellent de fait une coordination étroite des différents partenaires : élus, associations, entreprises, opérateurs de services, organismes de formation publics ou privés, travailleurs sociaux, administrations (DDTE, ANPE, UNEDIC...). Le pays, par sa proximité avec le bassin d'emploi³⁵ et par sa pertinence géographique en matière de services aux populations, est le cadre tout indiqué pour mettre en œuvre de telles

politiques en faveur de l'emploi et structurer des interfaces actives entre le champ de l'insertion et celui du développement économique local. Le pays peut être un bon périmètre pour définir des indicateurs de besoins, mobiliser des partenaires et des financements croisés pour instituer des pôles de service de proximité. On comprend pourquoi de nombreux projets retenus par le jury de l'appel d'offre Actuel sont le fruit d'une démarche menée au niveau soit de pays déjà constitués soit de territoires d'une configuration voisine (sud-Saumurois, bassin d'Aurillac, haute marche Combraille, Bauges, pays Mellois, Trégor rural, Biterrois, pays de Soule, arrondissement de Montbri-son...).

Recommandations

- Instaurer au niveau des pays des indicateurs ou observatoires de besoins en matière de services de proximité ou d'utilité sociale
- Structurer le marché local de services en fiabilisant les organismes prestataires et en appuyant la solvabilisation progressive de la demande

Une bonne organisation territoriale peut aider à parrainer les créateurs d'activités relayant ainsi l'effet des seules primes ou prêts disponibles. Le pays est un bon cadre territorial pour développer les plates-formes d'initiative locale, entités qui regroupent en général des entreprises, les collectivités territoriales et des experts financiers pour accorder des prêts d'honneur (taux zéro) à des créateurs d'entreprises. Ces plates-formes ont en outre pour mérite de se coordonner entre elles à travers l'organisme France initiatives réseau et de s'informer mutuellement des projets en cours, des marchés porteurs ou des tentatives avortées. Son directeur estimait récemment nécessaire de territorialiser l'action de telles plates-formes qui, souvent, s'appuient sur le bé-

névolat et, partant, sur la construction progressive d'un lien de confiance réciproque entre les acteurs de terrain³⁶. Les plates-formes ont besoin pour jouer un rôle réel de catalyseur de prendre appui sur des territoires représentant entre 30 000 et 100 000 habitants, ce qui recoupe approximativement les proportions des pays. Ces plates-formes, partiellement financées par les collectivités locales, sont en outre soutenues par des grandes entreprises qui voient en elles un bon interface avec le territoire. EDF, la SAE... les soutiennent au niveau national. Une entreprise comme Péchiney prend appui sur une d'entre elles pour reconverter un de ses sites localisés dans le pays de Bigorre. Organismes de cautionnement, les plates-formes apportent une expertise qui permet de prévenir certaines initiatives individuelles hasardeuses grâce à leurs fonctions de veille et de parrainage. Ceci explique le succès rencontré auprès des collectivités, des banques, des grandes entreprises et même de la Caisse des dépôts qui prolonge parfois les prêts d'honneur du réseau France-Initiatives.

L'activation des solidarités locales

La dimension participative du pays pourrait faire progresser le champ sous-exploré de la mobilisation de l'épargne locale au profit d'entreprises ou de projets locaux. La proximité, l'interconnaissance locale, sont à mêmes de stimuler de nouvelles formes d'actionnariat populaire de « voisinage » (très répandues en Italie) réactivant ou initiant des traditions coopératives et mutualistes. Dans le Morbihan par exemple, une commune de 1 400 habitants, Pleucadeuc, pratique depuis plusieurs années des formes d'« investissement citoyen ». Les habitants prennent des parts dans la constitution de sociétés en phase de démarrage. Ces dernières les

leur rachètent une fois leur pérennité assurée. 800 emplois ont ainsi été initiés par de telles techniques collectives. Au sein du pays du Loudunais, dans la Vienne, un outil financier ad hoc, ALPHA DL, draine l'épargne de proximité pour apporter des aides financières aux PME-PMI sous forme de prêts d'honneur à taux zéro. D'autres initiatives de même ordre, mentionnées plus haut, caractérisent le pays de Chinon et le val de Lorraine (voir par ailleurs l'encadré p. 106).

La coordination nécessaire des échanges non marchands

Réagissant à la perdurance du chômage structurel de masse et à la précarisation croissante de certains publics défavorisés, de nouvelles formes d'organisation et d'échanges tendent à apparaître au cœur même des nations industrielles. Dans de nombreuses agglomérations ou localités confrontées à de fortes difficultés sociales, des systèmes de transaction directe s'élaborent qui permettent, en dehors de toute logique marchande ou monétaire, à des ménages ou individus non-solvables d'échanger de gré à gré des prestations ou des services et, partant, de renouer des liens sociaux. Des petits travaux de mécanique contre un déménagement, une garde à domicile contre une leçon d'informatique, une coupe de cheveux contre un désherbage... le retour au troc de biens ou de services tend non seulement à s'amplifier mais aussi à s'institutionnaliser. Des monnaies fictives ou symboliques font leur apparition, du « talent » et de la « truffe » (Dordogne) au « grain de sel » (Ariège), le dö-mark ou le kreuzer en Allemagne, les strouds ou les links en Grande-Bretagne. Des cercles d'échanges locaux se multiplient. Plus de 400 Local Exchange Trading Systems (LETS) en Angleterre, plu-

sieurs centaines au Canada, des dizaines en Europe continentale, permettent à des ménages souvent endettés de trouver réponse à leurs besoins tout en leur redonnant l'occasion d'exercer une activité à

réelle utilité sociale. Dans certains états, comme aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne, ces réseaux sont désormais coordonnés au niveau national par des structures fédérales.

Québec : vitalité de l'économie coopérative

Au Québec, l'ancienneté et la solidité du mouvement coopératif ont récemment permis à des formes nouvelles d'actions collectives de se déployer au profit du développement local. Le célèbre regroupement coopératif Desjardins participe par exemple, par le truchement d'une des caisses locales d'épargne et de crédit lui appartenant, à la reprise d'une station de sports d'hiver laissée à l'abandon. Ailleurs, c'est la Caisse d'économie des travailleuses et travailleurs du Québec qui participe au financement d'un projet d'équipements collectifs pour une coopérative d'artistes. En plein Montréal, dans le quartier Rosemonde-Petite-Patrie, une action menée par les habitants du quartier vise à restructurer une friche industrielle laissée par l'entreprise ferroviaire Canadien-Pacifique. Le mouvement Desjardins s'engage à financer une zone industrielle pour PME. La banque coopérative s'investit ainsi dans des opérations de capital risque à travers un réseau finement maillé de 1 350 caisses de proximité. Ayant su préserver une forte autonomie, ces dernières se particularisent par des solidarités locales intenses nouées avec les habitants. Au total, la caisse Desjardins, première institution financière québécoise, investit près de 20 % de son actif dans le développement industriel local.

Inscrits dans une tradition mutualiste voisine, les syndicats québécois tendent eux-mêmes à participer à des réseaux économiques locaux de revitalisation des grands centres urbains. La Fédération des travailleurs du Québec, très présente dans la finance, enracine localement ses inter-

ventions à travers des « solides », des cercles locaux d'emprunteurs associatifs, municipaux et bancaires qui soutiennent le démarrage de sociétés.

Enfin, c'est le dynamique secteur associatif de la Belle Province qui apporte sa contribution à travers 5 000 groupes de services de proximité pour l'aide aux personnes âgées, les soins à domicile, la formation et la qualification des chômeurs. L'État québécois appuie ces initiatives intermédiaires qui permettent le démarrage d'activités ou de programmes au profit de publics en voie d'exclusion. De plus en plus structuré, ce mouvement a pris un nouvel essor depuis le début des années 1980, donnant lieu notamment à la création en 1984 de corporations de développement économique communautaire (CDEC) associant les diverses bonnes volontés œuvrant au cœur des zones urbaines touchées par le chômage. Ces groupes, principalement préoccupés par l'aménagement du territoire et l'employabilité des publics défavorisés, se composent d'associations, de syndicats, de groupes locaux, de PME, de grandes entreprises, d'institutions financières... cherchant à favoriser le développement d'entreprises d'insertion sociale. Utiles pour assurer des passerelles avec les entreprises du secteur marchand, ces CDEC sont désormais placées au centre d'un nouveau partenariat État-associations fondé sur la concertation permanente, à plusieurs niveaux territoriaux, de l'ensemble des forces vives de la « communauté » (du « milieu » selon l'expression québécoise).

Source : « Un capital au risque de la solidarité », *Alternatives économiques*, n° 140, septembre 1996.

Le SEL pyrénéen

À Mirepoix en Ariège, le système d'échange local pyrénéen créé en 1994, dénombre plusieurs centaines de membres réunis autour d'une sorte de « bourse » aux services. Organisé sous la forme d'une association loi 1901, ce SEL se veut un réseau multilatéral d'échanges pour des personnes sans pouvoir d'achat. Chaque participant se fait ouvrir un compte en « grains de sel » crédité par les membres à qui il rend des services et débité en cas contraire. Chaque prestation voit sa valeur négociée de gré à gré et peut concerner aussi bien des petits travaux que des biens de consommation. Impulsé au départ, par des néo-ruraux fuyant la ville, le SEL a depuis fait tâche d'huile auprès des habitants locaux. Le pouvoir de consommation qu'il redonne à des chômeurs ou RMistes explique cet effet de diffusion. Un bulletin assure la liaison entre les membres et sert de journal d'annonces. Une machine à coudre contre une réparation automobile, des travaux agricoles en échange de produits... Le compte de grains et des bons d'échanges jouent l'interface. Premier-né en France, le SEL pyrénéen a depuis fait des émules dans les pays du Grand Sud-Ouest mais aussi dans des villes comme Toulouse ou Tours. On en comptait plus de 120 au début de 1997.

Ces réponses de « moindre mal » à la crise prolongent les Réseaux d'échange réciproque de savoir (RES) nés dans les années 1970 sur une base contestataire et aujourd'hui adoptés pour leur utilité sociale. De 15 RES en 1980, le réseau est passé en France à 350 en 1994, représentant 40 000 personnes. Ils permettent à des personnes en voie de désaffiliation de mettre leurs compétences au service d'autrui et de recevoir en contrepartie des enseignements ou des savoirs pratiques.

Dans un registre moins « anecdotique » ce sont les échanges directs entre entreprises qui tendent à se développer dans

les interstices des rapports marchands et des circuits bancaires. En Autriche, en Allemagne, à moindre échelle en France, des cercles d'échanges inter-entreprises organisent des systèmes de compensation qui permettent à des petites entités d'éviter les frais financiers liés à des carences temporaires de trésorerie. Sur la base des prix du marché, un petit entrepreneur pourra s'équiper sans emprunter à des taux élevés. Il bénéficiera de fait d'un prêt à taux zéro le temps de rétrocéder en prestations directes aux autres membres du cercle l'équivalent de sa dette. La société TEC SA est en France la plus connue pour organiser cette réciprocité hors-circuit. Son volume d'affaires représente un total d'environ 150 millions de francs. En Allemagne, le plus important cercle d'échanges, le BCI, connaît un volume d'affaires de près de 600 millions de francs à travers ses 45 000 échanges annuels et ses 7 000 clients. Des filiales permettent à des artisans ou à des PME de se rapprocher et de s'entraider à l'échelon local.

Ces différentes manifestations d'un retour à l'économie de troc témoignent des failles qui tendent à s'élargir au cœur des États-providence et des économies monétaires³⁷. Vertueux pour les besoins qu'ils satisfont en faveur de demandeurs non-solvables ou pour la remise en activité de certains individus qu'ils facilitent, ces divers systèmes, profondément hétérogènes, posent de nombreuses difficultés d'encadrement juridique et même d'éthique. Les incertitudes qui entourent d'une part leur coordination et l'indexation des « monnaies fictives » sur des valeurs objectives, les distorsions de concurrence qu'ils imposent par ailleurs au secteur marchand, les entorses au droit du travail, au code des impôts et aux systèmes de protection sociale qui les caractérisent sui generis sont autant de sujets d'interrogation. En France, l'URSSAF, l'inspection du Travail... sont dans l'expectative vis-à-vis de ces palliatifs, notamment dans le sud-ouest (Aude, Dordogne, Lot-

et-Garonne, Hérault, Haute-Garonne...) où ils se sont davantage développés. Quelle est la frontière entre l'entraide et le travail au noir organisé ? Faut-il les réglementer et de quelle manière ? Faut-il les valoriser pour faire jouer leur effet d'amortisseur de l'exclusion ? Conscients des risques de conflit, certains animateurs de SEL n'hésitent pas à déclarer leurs revenus en « grains de sel », jouant la carte de la transparence et veulent éviter toute concurrence déloyale à l'égard du secteur marchand.

Difficiles à réprimer tant que les politiques de l'emploi et de lutte contre l'exclusion s'avéreront défaillantes, il semble que la priorité consistera à réinscrire ces systèmes dans un continuum économique gradué afin d'éviter toute dualisation radicale des « mondes sociaux » ou toute généralisation d'une économie parallèle. Premier maillon de l'insertion, ces systèmes devront être notamment coordonnés à l'échelon local pour limiter, par leur orientation préférentielle vers de nouveaux services, les distorsions de concurrence avec les professionnels en exercice du secteur marchand. Le rôle des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État auront de ce fait un rôle régulateur précieux au sein de ce « tiers-secteur » en gestation. En tant qu'espace de concertation et de coordination des politiques, le pays/bassin d'emploi pourrait jouer un rôle de structuration et d'encadrement de ces initiatives, évitant toute dérive vers l'économie grise. Il atténuerait les éventuels conflits avec les branches professionnelles locales (artisans, commerçants, professions libérales notamment) et veillerait à la fiabilité de ces systèmes. Il pourrait s'assurer notamment du caractère ponctuel et non répétitif des prestations échangées au sein de ces lieux d'entraide. Le pays aurait surtout pour but d'empêcher que ces derniers ne deviennent des fins en soi en ne les autorisant qu'à titre de « sas » dans un processus vigilant de retour vers l'économie marchande et monétaire.

Recommandation

Assurer au niveau des pays l'encadrement des pratiques d'échange hors marché et accompagner leur transformation en activités marchandes ou semi-marchandes

La valeur ajoutée du pays

« Qu'il s'agisse de bassin d'emplois, de bassin de vie ou de pays, chacun admet que nous avons là, l'échelon territorial de base pour faire des progrès significatifs dans la lutte contre le chômage... Quand la situation devient aussi grave, c'est, je crois, le moment historique où l'on peut faire cette jonction entre politique territoriale et politique de l'emploi, et consacrer la notion de pays. »

Gérard Delfau, sénateur, président du CLCBE, *Le pays, nouveau territoire de développement local*, La Documentation française, décembre 1996

Appelé à devenir le premier échelon réellement opérationnel du développement économique notamment dans les zones moins denses du territoire, le pays propose par conséquent une certaine « optimalité territoriale » par les masses critiques démo-économiques, les critères de distance-temps, les solidarités entre villes, réseau de bourgs et villages dont il est virtuellement porteur. Cet argument fonctionnel de la « pertinence » éclaire notamment l'enthousiasme que la politique des pays rencontre en général à l'échelon local auprès des animateurs de développement, des chefs d'entreprise les plus informés, des associations d'insertion, de nombreuses chambres de commerce, d'agriculture ou des métiers... Cet engouement traduit de fait un déficit d'organisation de l'espace local et un manque manifeste de lieu-carrefour où puissent s'unifier les actions privées ou publiques,

lancées par les multiples acteurs du développement. Il traduit en outre l'exigence croissante de simplification des procédures et dispositifs multiformes de soutien au développement ou à l'emploi qu'un paysage institutionnel local très encombré déploie dans un certain désordre.

La valeur ajoutée du pays s'éprouvera donc dans sa capacité à impulser des dynamiques d'action moins éclatées à partir de nouvelles synergies territoriales. Les actions réussies par le passé ou les progrès accomplis durant l'opération de préfiguration illustrent le rôle d'apprentissage pédagogique, d'assemblage patient des acteurs et des institutions que le pays est à même de jouer, à des rythmes il est vrai divers selon les traditions spécifiques, les héritages particuliers, les configurations économiques ou politiques hétérogènes des territoires. Les entreprises et les ménages sont de plus en plus demandeurs de « guichets uniques », de simplification des formalités, d'accès rapide aux bons réseaux administratifs ou circuits tant d'informations que de financement. Les maisons de pays, les pôles ou plates-formes de services publics, les centres de formalité des entreprises... sont ces initiatives multiples souvent lancées dans le cadre des pays qui viennent peu à peu non seulement resserrer la topographie des lieux de décision mais aussi effacer les cloisonnements institutionnels et les rivalités d'organisations. La diversification des tissus productifs, la variété croissante des demandes sociales font pression pour exiger des acteurs institutionnels une capacité accrue d'adaptation, le passage d'une « logique d'octroi de services normalisés » à une « logique de promotion de services adaptés ». Aides publiques aux entreprises, appuis à l'innovation, actions de qualification ou de conversion, apports de fonds propres, projets de recherche... ces demandes sociales éclatées ne vont pas sans nourrir elles-mêmes la complexité des dispositifs de

réponse lorsque ceux-ci se figent ou se définissent trop à distance des réalités du terrain. À partir de cadrages nationaux et régionaux des dispositifs d'intervention, les pays devront servir à ajuster les modalités de l'action publique et à les faire progresser, à partir d'un engagement mutuel des acteurs, vers un « sur-mesure » producteur d'excellence et de compétitivité des territoires. De même devront-ils faciliter l'optimisation des ressources locales en ouvrant à l'échelon de proximité les institutions les plus « autarciques », en organisant un usage polyvalent des équipements (lycées professionnels, hôpitaux, gares...), en tissant des réseaux locaux d'acteurs, en diffusant de nouvelles pratiques de face-à-face et de compromis. Le maintien ou le renforcement des avantages comparatifs des territoires tiendra de plus en plus dans la capacité du local à arbitrer ses conflits, à mobiliser rapidement des moyens, à fédérer sans rigidités excessives des réseaux de compétences cohérents, faire et défaire des partenariats indexés sur des projets de plus ou moins long terme. Le processus de mondialisation ou de globalisation de l'économie, loin de rendre obsolètes l'effet-territoire ou les solidarités de proximité, tend au contraire à les activer et à en accroître la valeur. En compétition hier sur des marchés restreints, les entreprises d'un territoire sont conduites aujourd'hui à s'entraider pour accéder aux marchés internationaux, pour élever la réputation d'un savoir-faire local ou d'un label de territoire. L'isolement compromet en sens inverse l'accès à des investissements lourds ou à des biens collectifs (formations, instituts technologiques, centres de recherche, commercialisation...) qui exigent des concentrations minimales d'entreprises. C'est donc de cet effort d'organisation, de cet impératif de densifier les relations sociales au cœur des territoires que le pays, sans prétendre avoir réponse à tout, tirera sa légitimité et sa propre raison sociale.

NOTES

1. Un travail statistique réalisé sur la période 1986-1990 par l'Institut de recherche sur les entreprises de l'ESC de Lyon a mis en évidence l'existence de 116 000 déplacements, tous secteurs et toutes tailles confondus. Les transferts représentaient environ 2,5 % de la population totale des entreprises. 85 % des déplacements observés étaient réalisés à l'intérieur d'une même commune et 95 % à l'intérieur d'un même département. Les déplacements inter-régionaux ne dépassaient pas 2 %. Pour les déplacements des sièges sociaux d'entreprises de plus de 100 salariés, le calcul effectué évalue à 120 déplacements par an sur le territoire national dont plus de la moitié à l'intérieur de la région Île-de-France. Source : Jean-Paul Valla, « Développement économique et dynamique des territoires », annexe 12, propositions des commissions thématiques, Schéma national d'aménagement et de développement du territoire.
2. Cour des comptes, « Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises », Rapport de synthèse des travaux réalisés par seize chambres régionales des comptes, novembre 1996.
3. En 1990, une étude de l'IRE a montré que dix régions bénéficiaient de 78 % des créations d'entreprises et 79 % des transferts. Ces dix régions étaient celles qui disposent des métropoles les plus puissantes. Relativement aux transferts inter-régionaux des sièges sociaux d'entreprises, trois régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, Paca) bénéficiaient de 47 % des mouvements. Cf. Jean-Paul Valla, op. cit.
4. La part relative croissante des activités tertiaires au sein des statistiques de l'emploi a conduit à faire parler de « société tertiaire » ou de société « post industrielle ». C'est oublier que la forte progression des services a surtout concerné depuis la fin des années 1960 les services aux entreprises, multipliés par 8 en valeur ajoutée, loin devant les services aux particuliers (x 1,5). La progression des services est donc indexée sur la vitalité du tissu industriel. Elle est de surcroît stimulée par des phénomènes d'externalisation qui ont renvoyé dans les activités tertiaires des postes naguère comptabilisés dans les effectifs industriels.
5. Il est à noter que ce pays, initialement intégré dans le pays test du « Choletais-Mauges, Bocage » s'est fait constaté par la CDCI des Deux-Sèvres indépendamment de la démarche globale envisagée.
6. Reproduit dans Jean Boissonnat, *Le travail dans vingt ans*, Commissariat général du Plan, Odile Jacob-La Documentation française, 1995.
7. Pierre Veltz, « Décentralisation et économie locale : à la recherche de la compétitivité territoriale » in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, La Découverte, 1996.
8. On dénombre ainsi aujourd'hui environ 300 000 emplois tertiaires de haut niveau à Paris contre seulement 22 000 à Lyon, 8 000 à Strasbourg, 3 500 à Montpellier..., ce qui témoigne de la surdomination parisienne en termes également qualitatifs. Cf. Philippe Julien, « La métropolisation des emplois », *INSEE Première*, n° 349, décembre 1994.
9. Cf. Bernard Ganne, « Les approches du local et des systèmes industriels locaux. Esquisse de bilan critique du cas français », *Sociologie du travail*, n° 4, 1991.
10. On peut évoquer ici, sans souci d'exhaustivité, le cas Moulinex, si éprouvant pour la Basse-Normandie ; mais aussi l'industrie de la chaussure du bassin de Limoux dans l'Aube (Myris), le textile du Roannais ou des massifs vosgien et jurassien. Depuis 1991, l'entreprise Weil a par exemple fermé successivement ses sites de Dole puis de Besançon et du Creusot, licenciant environ 700 employés, pour se réimplanter en Hongrie et en Tunisie. Ne restent autour de Besançon que les seuls services de création, de logistique, administratifs et commerciaux. Cf. Isabelle Mas, « La survie par la délocalisation », *L'Expansion*, 18 avril 1996 : « Le textile français garde la tête haute, mais ses mains sont ailleurs. »
11. La pénétration du marché intérieur par des produits étrangers (dans le textile, les chaussures...) est certes destructrice d'emplois dans certains secteurs mais permet d'abaisser les prix et de libérer de la richesse au profit d'autres consommations et d'autres produits. De nouvelles spécialisations nationales sont alors possibles et permettent des stratégies offensives sur les marchés étrangers.
12. Cf. Rapport du Conseil économique et social (rapporteur : Hervé Sérieyx), *Les incidences des changements d'organisation des entreprises sur la nature et l'organisation du travail et sur l'emploi en France*, octobre 1996.
13. Cf. le Plan PME présenté en décembre 1995 par le gouvernement comme les dispositifs de soutien prévus dans le « Pacte de confiance » pour l'emploi proposé par l'Union européenne (simplification réglementaire, amélioration de l'environnement financier, meilleur accès à la recherche et aux sources de capital-risque et de fonds propres).
14. Le pari de la qualité qui fondait le « compromis social » allemand est néanmoins mis à l'épreuve depuis quelques années, avec le retour en force de la concurrence-prix sur les biens d'équipement. Les entreprises allemandes ont été à leur tour tenues ces derniers mois de comprimer leurs prix et de modifier aussi bien leur pratiques salariales généreuses que leurs relations partenariales avec leurs sous-traitants.
15. Le « miracle » italien des années 1980, fondé sur un tissu économique composé à 99 % d'entreprises familiales, a mis en exergue la vitalité de cette « industrialisation diffuse » fondée sur des réseaux de PME à la fois concurrentes et coopératives, prêtes à se fédérer pour pénétrer des marchés étrangers ou pour répondre à des commandes de gros donneurs d'ordre.
16. Les PMI françaises ont fait preuve en 1995, selon une enquête menée par le service statistique du ministère de l'Industrie (SESSI) auprès de 23 000

sociétés de plus de 20 salariés, d'une vitalité supérieure à celle des grands groupes avec un chiffre d'affaire global en croissance de 5,4 % contre 3,6 %. Leur progression sur les marchés extérieurs était de 10,8 % contre 6,5 % pour les groupes. Cf. *Les Échos*, « Les PMI plus dynamiques que les grands groupes, selon le ministère de l'Industrie », 16 juillet 1996.

17. L'Association française de banques explique que les banques françaises ont autant perdu d'argent dans les PME que dans l'immobilier ces dernières années.

18. Bernard Carayon, *Les aides aux entreprises : technologie, innovation, qualité et entreprises en difficulté*. Rapport et propositions au Premier ministre, août 1996.

19. Cf. *La Tribune*, 8 novembre 1996.

20. « Elle mérite d'être étendue à la problématique générale du développement économique mais sur des territoires sans doute plus réduits que la région. En la matière, il ne faut pas céder à la tentation d'imposer un modèle unique, peu compatible avec la diversité des situations locales. Chaque réseau aura sans doute une configuration différente, en fonction notamment de la plus ou moins forte implication des CCI et des collectivités locales. Un tel réseau de développement économique évite par ailleurs de créer de nouvelles structures, qui se superposent à l'existant et génèrent des conflits et des surenchères entre institutions. Un simple comité de pilotage suffit ». Rapport Carayon

21. Voir Elie Cohen, *L'État brancardier : politiques du déclin industriel (1974-1984)*, Calmann-Lévy, 1989. Sept grands groupes français cumulaient à eux seuls la moitié des aides à l'industrie.

22. Cf. Bernard Ganne, « Politiques publiques industrielles et systèmes d'aide aux entreprises en France depuis 25 ans. Évolutions générales et aperçus sur le cas de la région Rhône-Alpes », *Espaces et sociétés* (numéro spécial à paraître)

23. Expérimentant, à travers une convention signée avec l'État, un système régional d'incitation à la réduction du temps de travail, la région Rhône-Alpes a conditionné son aide à l'avis d'un cabinet spécialisé dans l'organisation du travail, Aravis, antenne lyonnaise de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT). Ce système d'intervention centré sur le conseil en organisation semble recueillir un succès largement supérieur aux traditionnelles aides à l'emploi même s'il est plus « indiscret ». Il s'inscrit en tout cas dans la direction récemment demandée par de nombreux patrons : celle de la réforme des aides publiques aux entreprises.

24. Cité par le rapport remis à la DATAR par le Groupement lyonnais de sociologie industrielle (GLYSI), *Territorialisés, PME et monde rural*, Lyon II-CNRS, août 1996, p. 55.

25. Ce système se répercute en cascade puisque les équipementiers le reproduisent vis-à-vis de leurs propres interlocuteurs. Le groupe Valéo a par exemple réduit le nombre de ses fournisseurs de 4 000 en

1990 à 2 000 en 1994, avec comme objectif à terme de ne plus travailler qu'avec un millier de sous-traitants. Valéo fixe à 100 millions de francs de chiffre d'affaires le seuil critique à partir duquel son prestataire sera capable de disposer des ressources humaines et techniques nécessaires à ses besoins.

26. Cf. la revue du SESSI, *Liaisons industrielles*, 1994 qui présente le résultat d'une enquête menée auprès de 6 000 entreprises. Ces relations partenariales peuvent être particulièrement fortes dans certaines secteurs comme la métallurgie où elles équivalent à près de 35 % du chiffre d'affaire.

27. Cf. Robert Salais et Michaël Storper, op. cit., pp. 265-274.

28. Cité par le rapport remis à la DATAR par le Groupement lyonnais de sociologie industrielle, *Territorialisés, PME et monde rural*, Lyon II-CNRS, août 1996.

29. Comité de coordination des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle continue, *Rapport d'activité 1993-1996. Première partie. Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle*, juillet 1996. Ce comité est un organisme créé en 1983 pour accompagner la mise en œuvre de la décentralisation de la formation professionnelle. Il se compose de 26 conseillers régionaux, 12 représentants des organisations syndicales et patronales ainsi que de 12 représentants de l'État. Sa particularité est d'être la seule instance nationale où se retrouvent ces trois parties.

30. La Commission citait notamment un petit spectacle culturel d'intérêt local dans une ville bourguignonne, le nouveau bâtiment du conseil général d'un département de la région Rhône-Alpes. Cf. *Les Échos*, « La France critiquée pour sa mauvaise gestion des fonds structurels européens », 27 mars 1996.

31. Voir DATAR, *Vade-Mecum sur la mise en œuvre des fonds structurels communautaires en France. 1994-1999*.

32. Treize programmes d'initiative communautaire (PIC) ont été lancés en 1988 par la Commission européenne à la suite de la réforme des fonds structurels qui a escorté l'élaboration de l'Acte unique. Les PIC ont été réformés en 1994 à l'issue du Livre vert sur les initiatives communautaires.

33. Groupe Actuel, *Emploi et territoire. Une contribution au débat sur l'emploi*, DATAR, octobre 1995, 52 p.

34. Cf. communication du président de la Commission du 20 mars 1996 sur « Interventions structurelles et emploi ».

35. Voir carte

36. Cf. *La Gazette*, « Une fédération au service du développement local », 18 mars 1996.

37. Cf. Marie-Pierre Subtil, « La crise favorise l'émergence de réseaux de troc entre particuliers », *Le Monde*, 28 octobre 1995.

CONCLUSION

Ce rapport, s'est attaché à offrir un diagnostic et des propositions placés le plus possible sous le sceau du réalisme, tout autant préoccupés par les opportunités et les finalités ambitieuses que porte en elle la politique des pays que par le cheminement possible d'une mise en œuvre efficace. Par ailleurs, conformément au mandat fixé (cf. lettre de mission en annexe) un souci majeur a consisté à raccorder le projet d'organisation des pays à un certain nombre de réformes en cours tant il est clair que c'est de l'action croisée de plusieurs grands chantiers de réformes qu'il sera possible de faire évoluer notre système politique et administratif local.

Certaines de ces réformes représentent des enjeux qui excèdent assurément la seule politique des pays, voire même celle de l'aménagement du territoire. La réforme de l'État, l'enjeu de la simplification administrative ou de la déconcentration des effectifs, de la polyvalence des agents, le dossier différé de la fiscalité locale, l'approfondissement de la démocratie locale, la modernisation des services d'intérêt public... sont autant de difficiles sujets, étroitement présents dans la loi d'orientation du 4 février 1995, qui occupent depuis plusieurs années, avec une récurrence souvent désarmante, l'agenda gouvernemental. Nécessairement, quelles que soient à l'avenir les orientations fixées, la politique des pays aura à prendre en compte les réformes impulsées. Plus encore, elle aura vocation à servir de cadre de mise en œuvre de projets qui chercheront en toute probabilité à :

- accroître la polyvalence et la déconcentration des agents de la fonction publique ;

- globaliser et contractualiser les financements consacrés au développement ;

- favoriser les mécanismes d'intégration et de péréquation fiscale entre collectivités territoriales.

Opérant dans des directions approximativement connues, à un rythme qui l'est certes beaucoup moins, ces réformes trouveront, par le biais du pays un véritable cadre géographique de modernisation de l'action publique. Le pays serait non seulement une quête d'optimalité spatiale mais le territoire-pivot du développement intégré. Lieu de la coordination des acteurs, instance collégiale de décision, le pays offrirait de nouvelles perspectives à la décentralisation dans le respect des compétences des uns et des autres. Il serait en premier lieu un gage de transparence et un niveau judicieux pour amplifier la participation de certaines autorités sociales ou de représentants de la société civile à la vie publique. Mais il serait surtout un premier échelon d'harmonisation et de coordination des politiques publiques complexes, multi-sectorielles, et partant à fort ancrage territorial : politiques de la ville, dispositifs d'insertion ou d'emploi-formation, orientation des fonds structurels, schémas divers de planification (logement, déplacements, urbanisme commercial...), politiques de l'habitat, de l'environnement.

Défini tout autant par son périmètre que par de nouvelles pratiques procédurales et une conception substantielle des politiques publiques, le pays ne sera ni la cause, ni la conséquence d'un improbable

« grand soir » de la carte administrative française mais une entité évolutive, portant en elle un « processus d'apprentissage mutuel » de nouvelles modalités de décision et de coopération des acteurs. Laisant à chaque territoire le soin de s'organiser à son rythme et de traiter à cet échelon des enjeux variables, le pays jouera en l'occurrence une fonction pédagogique et persuasive, davantage que coercitive. Plus petite unité territoriale prise en compte par l'État en matière de développement et d'aménagement du territoire, le pays permettrait de redéfinir les missions et redéployer les ressources des administrations. Échelon de planification stratégique et de programmation, le pays se décalerait des nombreuses missions de gestion incombant tant aux services extérieurs de l'État qu'aux conseils généraux, aux communes et à leurs groupements. En servant de « briques de base » pour les futures procédures de contractualisation État-région, auxquelles seraient étroitement associés les départements, le pays par cette orientation stratégique deviendrait le correspondant naturel des échelons régionaux et départementaux. Des services régionaux de l'État renforcés dans leurs capacités d'expertise et des conseils régionaux confortés dans la territorialisation de leurs interventions pourraient faire évoluer des procédures de contractualisation aujourd'hui encore trop orientées en direction des infrastructures.

Explicitement installé dans des missions d'animation de la réflexion stratégique locale, ouvert par conséquent à l'ensemble des collectivités parties prenantes et des forces vives socio-professionnelles, le pays pourrait de ce fait faciliter le nécessaire décloisonnement horizontal des administrations publiques sans lequel aucune décentralisation efficiente n'est concevable. Il serait également le lieu d'une réflexion approfondie

sur la continuité et l'interaction entre eux des différents services publics mais aussi sur une stratégie de « chaînage » des opérateurs publics et des opérateurs privés, prenant acte du fait que les services large sensu (transports, logement, santé, commerces, école, action culturelle...) s'inscrivent de plus en plus dans un continuum. En jouant ce rôle « panoramique » d'assemblage, le pays constituerait ainsi le premier niveau d'une recomposition en profondeur de l'Administration territoriale de la République, rappelant son unité dans le cadre d'une décentralisation approfondie. Affichant cette ambition, ouvrant la voie à des procédures plus déconcentrées de décision et à des circuits plus courts, plus transparents de financement, multipliant les « pratiques négociantes » et l'agrégation locale des intérêts par un face-à-face responsabilisant entre les différents acteurs du territoire, le pays apporterait sa pierre à l'entreprise de réconciliation des citoyens et de leurs institutions. Son caractère participatif et ouvert sur des délibérations collectives serait susceptible d'associer les forces vives et les citoyens d'un territoire, phénomène en soi porteur de vertus civiques et de nouveaux liens sociaux ou communautaires. Étroitement coordonné aux échelons administratifs supérieurs, le pays ne s'inscrit donc pas dans une quelconque « fétichisation » du local ou une espèce de nostalgie du slogan *Volem viure al país* des lendemains de 1968. Il correspond au contraire à l'impératif de jeter de nouvelles passerelles entre les institutions et les acteurs d'un paysage local dont de nombreux rapports publics ont montré l'émiettement problématique. Partant, le pays pourra venir consolider et cimenter, conformément aux objectifs de la LOADT du 4 février 1995, le nouveau « pacte républicain » d'une France décentralisée.

ANNEXES

ANNEXE 1
LETTRES DE MISSION

Le Ministre de l'intérieur

*Le Ministre de l'aménagement du territoire,
de la ville et de l'intégration*

Paris, le 22 mars 1996

Monsieur,

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a défini la notion de pays, territoires identifiés par leur "cohésion géographique, culturelle, économique et sociale", exprimant une "communauté d'intérêts économiques ou sociaux", et cadres de définition d'un "projet commun de développement" établi à l'initiative des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Avant même que les pays, conformément à la loi, ne soient constatés par les commissions départementales de la coopération intercommunale, le Gouvernement a décidé de lancer une opération expérimentale de préfiguration portant sur une sélection de quarante deux pays. Cette expérimentation est destinée à évaluer le fonctionnement d'un certain nombre de "pays-tests", afin d'en tirer tous les enseignements utiles à la poursuite de la politique des pays.

La remise d'un rapport d'étape par M. Bernard Leurquin sur ces quarante deux pays tests permet de disposer aujourd'hui d'une base de données sur ces territoires, précisant notamment les modalités de mise en oeuvre des partenariats internes, une première analyse des projets communs de développement ainsi que l'approche de la contractualisation territorialisée.

Nous avons décidé de vous confier la mission de conduire la seconde étape dont l'achèvement est prévu pour le 30 septembre 1996, date à laquelle vous remettrez votre rapport de mission.

Votre mission devra en particulier analyser la contribution de la politique des pays à la réalisation de trois objectifs prioritaires de l'action gouvernementale :

- la création d'emplois, en examinant l'impact des projets de développement ;
- la maîtrise de la dépense publique, en mettant en exergue les moyens d'une meilleure efficacité.
- l'aménagement équilibré de notre territoire,

Monsieur Michel KOTAS
Administrateur civil hors classe
Délégation à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale
1, avenue Charles Floquet
75007 PARIS

.../...

- 2 -

En étudiant plus particulièrement les pays de préfiguration, mais en suivant aussi les autres initiatives qui se développeront, vous aurez également à déterminer la contribution que peut apporter l'émergence des pays à différentes politiques ou initiatives dont la mise en oeuvre est prévue par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 :

- politique d'organisation et d'amélioration des services aux publics ;
- approfondissement de la démocratie locale par les clarifications et transferts de compétences à destination des institutions décentralisées ;
- principes et orientations du schéma national pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- projet de loi pour le développement rural et ses mesures d'accompagnement.

Enfin, vous examinerez les éventuelles démarches comparables entreprises dans les autres états de l'Union européenne afin d'en tirer, le cas échéant, d'utiles enseignements.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous êtes placé auprès de M. Raymond-Max Aubert, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale qui mettra à votre disposition les moyens nécessaires.

Vous veillerez par ailleurs à ce que le corps préfectoral soit étroitement associé à la démarche en cours. En outre, vous pourrez saisir les administrations de l'Etat, les établissements publics et les organismes assimilés de toute question relative aux modalités de mise en oeuvre de la politique des pays.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Jean-Louis DEBRÉ



Jean-Claude GAUDIN

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Le Ministre

MINISTERE DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE, DE LA VILLE ET
DE L'INTEGRATION

Le Ministre

Paris, le 23 Avril 1997

Monsieur,

Vous nous avez récemment remis, au terme de la mission que nous vous avons confiée, votre rapport sur la politique des pays.

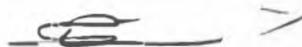
La qualité de ce document a été unanimement reconnue lors d'une récente réunion interministérielle convoquée par le cabinet du Premier Ministre.

Nous souhaitons vous remercier pour le travail ainsi mené.

Nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Jean-Louis DEBRÉ



Jean-Claude GAUDIN

Monsieur Michel KOTAS
Conseiller auprès du Délégué
à l'Aménagement du Territoire
et à l'Action Régionale
pour la politique des pays

ANNEXE 2

DISTRICTS ITALIENS ET SYSTÈMES TERRITORIAUX INTÉGRÉS

Les succès des districts industriels italiens ont donné un nouveau souffle à partir des années 1980 à l'analyse des PME et de l'industrialisation diffuse du « NEC » (Nord-Est-Centre de l'Italie). Ils ont permis de constater que, sur la base de modes d'organisation spécifiques, un développement économique de haut niveau est susceptible de se déployer « au cœur des vignes », sur la base de bourgs ou de petites villes. Autre enseignement : leur développement fulgurant en deux décennies, sur la base de très petites unités, a obligé la science économique à réviser certains de ses présupposés et de ses certitudes quant à la nécessaire corrélation entre taille des entreprises et productivité. Enfin, les succès italiens, fondés sur des modes de coopération intenses, ont imposé une interprétation nouvelle des phénomènes économiques, hybrides de relations concurrentielles de marché et de conventions informelles, d'institutions, de ressources socio-culturelles mobilisées par les agents économiques.

L'analyse en termes de « construction sociale du marché » a permis de remettre au goût du jour les études de Karl Polanyi ainsi que celles que le grand économiste britannique Alfred Marshall a consacrées au début du siècle aux « districts industriels ». Ces travaux précurseurs ont notamment été empruntés pour scruter ces

phénomènes d'extrême flexibilité (souplesse du temps de travail, facilités de débauchage, travail à domicile, freelance¹...) que rend possibles et moins traumatisants une cohésion sociale locale de nature communautaire. Les solidarités de proximité maintenues, les relations directes et personnelles entre patrons et ouvriers issus des mêmes origines paysannes, les anciennes pratiques du métayage de l'Italie centrale transformées en une culture du travail indépendant et de mise à son compte... nourrissent une conscience d'identité de destin et de véritables dynamiques entrepreneuriales. Cette cohésion anthropologique, renforcée par des cultures politiques territoriales (la démocratie chrétienne en Vénétie ou en Lombardie, la tradition communiste en Émilie-Romagne et en Toscane), ont offert une remarquable capacité d'intégration interne aux « districts ».

La très forte syndicalisation des employés de ces régions (plus de 50 %), supérieure à celle de la grande industrie du nord-ouest pourtant emblématique des grands conflits sociaux, favorise en fait la définition de conventions collectives, de compromis négociés localement, suffisamment fermes pour que la flexibilité ne soit pas précarisante, mais « suffisamment raisonnables pour ne jamais toucher à l'outil de production, même en période

de grave conflit syndical, et ne jamais réclamer des conditions de travail ou des niveaux de rétribution excessifs par rapport à la moyenne nationale »². Des attitudes coopératives, des traditions d'échange inter-entreprises, un soutien actif du milieu local, associatif ou politique, l'accompagnement bancaire de proximité, les stratégies de mutualisation des risques (à l'export notamment), l'organisation de réseaux commerciaux communs, le dynamisme des chambres de commerce... sont ces ressources endogènes et souvent informelles qui contribuent à former l'« atmosphère créatrice » très élastique des 70 ou 80 districts italiens repérés par les universitaires Beccatini et Garofoli et que, depuis quelques années, de nombreuses monographies ont permis d'analyser avec précision. Modernisant des savoir-faire artisanaux ou semi-industriels, mobilisant l'épargne locale, croisant des participations³... de tels micro-territoires organisés sont apparus par exemple à Modène dans le secteur de la mécanique où 40 000 personnes, réparties dans 5 000 PME, offrent une sous-traitance de premier plan à l'industrie italienne ; à Carpi, où 12 000 travailleurs du textile se regroupent dans 2 750 micro-entreprises de confection qui attirent des créateurs aussi bien nationaux qu'européens ; à Sassuolo, le haut lieu de la céramique où 3 000 entreprises (représentant 30 000 emplois) fabriquent des carrelages célèbres dans le monde entier, ou bien le district du bio-médical « high-tech » à Mirandola, le « district-couloir » de la machine-outil qui s'étend de la Romagne jusqu'à Milan, celui de la chaise à Udine (50 % des chaises de la CEE !)... ; à Bologne et en Émilie, leaders européens de l'habillement et du meuble métallique (304 000 PMI en Émilie-Romagne). Si elle peut poser des problèmes de concurrence locale, la proximité et la spécialité mono-productive offrent pourtant des avantages comparatifs qui ont assuré la prospérité de ces bassins d'emploi.

Rendant compte d'une mission de l'OCDE au cœur de ces territoires, le conseiller d'entreprises Jean Bounine-Cabalé expliquait il y a quelques mois l'intérêt de cette organisation flexible : « Il tombe sous le sens qu'un candidat-entrepreneur, par exemple un ancien compagnon, éprouve, dans un tel milieu, beaucoup moins de difficultés que chez nous à créer une entreprise. Il lui est loisible d'exercer une spécialité très étroite, ce qui limite ses investissements initiaux. Il trouve, dans son environnement immédiat, une offre abondante et concurrentielle de services de support pour la paye, la comptabilité et les formalités administratives. En même temps, il a l'assurance d'obtenir rapidement des commandes, en raison de la densité des implantations similaires à la sienne, du grand fractionnement des activités du district et, par conséquent, du nombre de transactions qui s'y opèrent en permanence. En bref, il se trouve de plain-pied sur un marché tout prêt à reconnaître ses mérites. »⁴ Bounine parle ainsi, à la suite d'Alain Peyrefitte, d'un « éthos de confiance compétitive » diffusé au sein de ce bouillon de culture industrielle particulièrement fécond. La trame de PME des districts italiens dévoile un scénario exemplaire de développement bâti sur un modèle intensif, recherchant davantage l'élévation des valeurs ajoutées, la différenciation par la qualité et l'innovation, que par l'objectif classique de gains de compétitivité par l'abaissement des coûts retiré des économies d'échelle.

Cette atmosphère entrepreneuriale autorise les audaces et porte des projets de reconquête de marchés intérieurs à l'image de celle qu'ont entreprise les constructeurs de motos Cagiva, Gilera et Aprilia⁵ pour disputer aux *majors* japonaises leur domination de la fin des années 1970. Là aussi, positionnées dans les seules phases de conception initiale et d'assemblage final, ces firmes « virtuelles » tirent leur productivité et leur compétitivité de

la qualité de la sous-traitance regroupée dans ces districts. Aprilia, par exemple, définit ses modèles et les assemble mais s'appuie pour la réalisation sur un tissu de 300 fournisseurs vénitiens ou italiens qui travaillent avec elle en flux tendus⁶.

**Carpi : un exemple
de « district industriel » italien**

À Carpi, 88 % des entreprises (soit 2319) emploient moins de 10 salariés et 11 % entre 10 et 50. On distingue trois types d'entreprises :

- les entreprises de produits finis qui vendent principalement à des grossistes ou à des détaillants ;
- les sous-traitants spécialisés dans une ou plusieurs phases de production (tricotage, coupe, assemblage, broderie, repassage, finition, emballage...) et qui emploient en moyenne 3 salariés pour de multiples clients ;
- les entreprises complémentaires qui se situent en amont et en aval du processus de production (fabrication des machines ou des emballages).

74 % de la production du district est destinée à l'exportation. Si la concurrence est réelle entre les unités, aucune ne peut prétendre dominer le marché. Cette concurrence n'empêche pas l'existence de véritables phénomènes de coopération qui peuvent aller de formes de prêts d'outils ou de matières premières, d'alliances ponctuelles jusqu'à des formes plus immatérielles d'échanges d'informations ou de connaissances. Un langage commun permet d'accélérer le processus de transfert des innovations et des compétences.

Source : Commissariat général du Plan,
Systèmes productifs, emploi et territoires,
avril 1996.

NOTES

1. 30 % de la main d'œuvre de l'industrie italienne se classe dans la catégorie des travailleurs indépendants.

2. Carlo Trigilia, « La leçon des districts » in Arnaldo Bagnasco et Charles F. Sabel (dir.), *PME et développement économique en Europe*, Paris, La Découverte, 1994. p. 75.

3. Une enquête menée auprès de 230 petites entreprises mécaniques de Modène devait montrer il y a deux ans que 30 % d'entre elles sont actionnaires d'entreprises développant leur activité dans le même secteur. Cette même étude montrait que 40 % du nouvel actionariat de ces entreprises provenaient de leurs propres salariés.

4. Jean Bounine-Cabalé, « *Be the best, not the biggest* », *Les Échos*, 5 février 1995.

5. Aprilia est le type même de la petite structure familiale ayant explosé pendant le « miracle italien ». Reprise en main en 1968 par Ivano Peggio à la succession de son père, la petite entreprise de bicyclettes de l'arrière-pays de Venise s'est positionnée à partir de 1975 sur le marché des deux-roues à moteur. Commencant par les petites cylindrées et les « replica » des motos de course, l'entreprise va prendre un envol rapide au début des années 1990 avec le retour à la mode du scooter. En 1990, 50 000 deux-roues sortent de la firme et, en 1995, 167 000. Présente sur les circuits de compétition notamment dans la gamme 125 cm³, elle commence à attaquer le marché des grosses cylindrées et à sous-traiter l'entrée de gamme de BMW (modèle F650).

6. Cf. Christian David, « *Le sorcier vénitien révolutionne le deux-roues* », *La Tribune*, 20 juin 1996.

ANNEXE 3

UN DISTRICT TEXTILE ET CUIR :

LE CHOLETAIS

Le Choletais est marqué par un développement communautaire original porté surtout par la solidarité paroissiale et le syndicalisme chrétien. Le modèle familial inégalitaire local s'est avéré en soi peu porteur de solidarité économique interne (combinaison originale de la famille nucléaire avec l'absence de droit d'héritage égal des descendants). « Moins repliée sur les structures familiales, elle est, en revanche, plus perméable aux influences "coordonnatrices" de l'église et de la bourgeoisie catholique locale ; la résistance à Paris fournit, par ailleurs, une base pour le localisme. »¹ Cette matrice culturelle produit une tendance à l'organisation paternaliste fondée sur la branche d'activité et l'entreprise, plus que sur la famille ou le métier. Un climat de confiance mutuelle donne lieu à des contrats informels et facilite les investissements mutualisés à risques. Le succès du Choletais est d'être parvenu à réaliser un district aux fortes « économies externes » au moment où l'industrie de l'habillement commençait à son tour à vouloir rapprocher les différentes phases de la production, dessin-conception-coupe-commercialisation. Alors que la plupart des bassins d'emplois du textile et de l'habillement déclinaient dans les années 1970, le Choletais a fait preuve d'un remarquable dynamisme en se positionnant stratégiquement sur une pro-

duction de milieu de gamme difficile à concurrencer pour le Sentier ou pour les pays-ateliers (Tunisie, Extrême-Orient) et en développant un réseau de façonniers souple et réactif capable de réaliser des petites séries dans des délais très courts. Coordonné par des PME familiales, dont la plus emblématique a longtemps été Gaston Jaunet, qui ont peu à peu essaimé autour d'elles d'autres unités sous-traitantes ou partenaires², le bassin d'emploi n'est pas exactement une aire de production périphérique de la mode parisienne même si elle travaille largement pour des grands couturiers tels que Guy Laroche, devenu maison-mère de Gaston Jaunet en 1976. Recherchant l'excellence et la reconnaissance d'un standard choletais, la communauté patronale locale s'est efforcée de développer sur place l'industrie de l'habillement (ensemble des fonctions) et de la chaussure. Utilisant les fonds publics, des institutions locales comme le Centre d'études techniques de l'industrie et de l'habillement (CETIH) furent redynamisées ou créées comme le Centre d'affaires de la mode et de l'industrie (CAMI), en 1979. Des actions collectives, mutualisant les risques et les méthodes, ont ainsi permis de moderniser les procédés de production, de diffuser les systèmes de juste-à-temps, de proposer des stages de formation afin d'améliorer les techniques

de coupe et de couture. Le CAMI sert en outre à faire jouer la réciprocité entre producteurs en organisant une sorte de bourse des fonctions de sous-traitance qui permet une utilisation optimale des capacités de production. L'industrie de la chaussure pour laquelle travaillent environ 8 000 salariés et 300 petites unités disséminées dans la région a réussi, à partir d'une main d'œuvre principalement féminine et polyvalente, formée sur le tas, à attirer des grandes marques comme Myris ou Eram.

Sur la base d'un effort technologique permanent et d'une solide organisation logistique, le secteur s'est développé sur les marchés étrangers avec une croissance de 8 % des exportations en 1994. Longtemps en croissance en dépit du caractère sinistré de ces deux branches industrielles au niveau national, le bassin de Cholet a dernièrement connu à son tour d'importantes difficultés liées notamment aux dévaluations compétitives espagnoles et italiennes et à l'effondrement du marché français des marques moyen de gammes. 30 % des effectifs environ ont été perdus ces dix dernières années par le secteur cuir-textile. Le groupe Guy Laroche a notamment annoncé un plan social voire la disparition du site Gaston Jaunet de Treize-Vents malgré des gains de productivité importants accomplis ces dernières années. Par ailleurs, le groupe Newman s'est récemment retiré et l'entreprise Manufo (393 salariés) a déposé son bilan.

Cela montre qu'aussi efficace qu'il soit, le modèle d'organisation communautaire du district ne peut faire abstraction de la santé globale de l'économie et des grands ajustements macro-économiques. En revanche, il offre une capacité de remobilisation constante et de réaction aux mutations industrielles. La diversification entreprise, notamment dans l'agroalimentaire (brioche Pasquier, biscuits Saint-Georges...) offre déjà de nouvelles perspectives de recyclage du dynamisme choletais.

Source : Nicolas Portier.

Centre de sociologie des organisations
d'après R. Salais et M. Storper,
*Les mondes de production. Enquête sur
l'identité économique de la France*,
Éditions EHESS, 1993, pp. 253-265.

NOTES

1. Voir Robert Salais et Michaël Storper, *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, éditions de l'EHESS, 1993, pp. 253-265.

2. Au début des années 1990, Gaston Jaunet produisait en moyenne 650 000 vêtements par an dont 42 % étaient sous-traités. 60 % de sa sous-traitance était effectuée par des entreprises locales, les productions moins qualifiées étant commandées aux pays de l'Est. Un partenariat avec le district italien de Carpi associait l'entreprise choletaise dans le domaine du tricot.

ANNEXE 4

LES « MICROCOSMES » DU JUTLAND

(DANEMARK)

L'économie danoise est marquée par une forte prédominance des PME-PMI au sein de son tissu productif. Les dernières décennies ont donné lieu à un déplacement des zones du dynamisme économique des îles orientales (en particulier Copenhague) de vieille industrialisation vers les terres occidentales du Jutland qui, après être longtemps demeurées rurales se sont peu à peu transformées en véritables « districts industriels » à partir d'un chapelet resserré de petites entreprises indépendantes. L'émergence de cette industrialisation diffuse, proche du modèle italien, a pu surprendre au sein d'une nation dont l'économie est structurée verticalement par branches, sur la base de compromis syndicats/patronat négociés à l'échelon national. Pourtant, malgré la pression des régulations « néo-corporatistes », un mouvement coopératif puissant a permis à de nombreux réseaux de PME de résister au cours du siècle aux prises de contrôle par les grands groupes financiers. Le Jutland a notamment bénéficié de son ancienne organisation coopérative agricole pour bâtir des circuits indépendants tant de production que d'exportation. Fertilisant ses traditions artisanales anciennes (pratiquées sous forme d'activités saisonnières en hiver) et ses techniques de « production groupée », le complexe agricole a en quelques décen-

nies donné naissance, par un processus constant d'innovation, à une multitude d'activités diversifiées et de PME manufacturières.

Adoptant des méthodes modernes de production, de stockage et de vente, ces PME se sont orientées aussi bien vers les marchés régionaux, nationaux qu'internationaux en développant des produits fondés sur la qualité (machines pour l'industrie alimentaire, biens d'équipement de congélation, construction navale spécialisée...). Malgré l'absence de centres urbains importants, le Jutland a utilisé l'ancienne trame du monde agricole pour mettre en place des « centres de services », des ateliers de réparation puis de fabrication, qui, de proche en proche, ont donné naissance à des PME de très haut niveau. Renonçant aux stratégies protectionnistes (compte tenu notamment de l'étroitesse du marché national), les syndicats de métiers ont orienté leur influence dans le sens de la formation professionnelle et de la production de qualité, ce qui explique que la fabrication en série fordo-taylorienne se soit peu répandue. Des établissements de formation professionnelle, des instituts technologiques se sont de fait multipliés depuis le début du siècle. Même les grosses usines ont souvent pris appui sur une multitude d'ateliers spécialisés. Cette souplesse de l'organisa-

tion, adossée à une main d'œuvre mobile (fortes traditions du compagnonnage), a facilité la propagation des connaissances et des techniques.

Les petites entreprises manufacturières des « microcosmes » du Jutland surent prendre place sur le marché national à partir de la crise des années 1930 alors que les groupes étaient sanctionnés par l'impossibilité d'exporter. De fait, le développement industriel du Danemark après-guerre sera porté par ces petites unités en croissance, constamment renouvelées et de plus en plus spécialisées dans des créneaux étroits. Cette spécialisation a obligé les entreprises à se tourner vers l'étranger ce qui explique que l'économie danoise soit l'une des plus exportatrices d'Europe. La relocalisation progressive de l'industrie danoise vers l'Ouest rural ne s'est pas opérée par une stratégie nationale de « décentralisation » d'anciennes unités mais par un processus de substitution d'un nouveau mode de production, enraciné dans les communautés locales très solidaires des « microcosmes ». Les habitudes du travail indépendant offrent une flexibilité remarquable au modèle, compensée par la présence de nombreuses possibilités de requalification ou de réemploi. Les écoles techniques, les instituts technologiques, les centres « AMU », les centres d'enseignement pour adultes... permettent de consolider les liens entre PME et lieux de formation. Cette concentration de compétences a donné lieu à l'apparition de systèmes productifs territorialisés comme le district de l'habillement de Herning-Ikast, l'aire du meuble à Salling. Ces systèmes de réseaux ont mieux résisté aux difficultés des années 1980 en s'adaptant avec plus de réactivité, en intégrant rapidement par exemple le

système de « flux tendus » pour réduire les stocks. Les écoles professionnelles se sont elles-mêmes mises en réseau pour offrir des formations « sur mesure », ajustables à partir de combinaisons de modules à une demande sociale hétérogène et spécialisée. Moins organisées par filières ou par branches, les écoles jouent la polyvalence et facilitent le tissage de réseaux locaux de compétences. Les dynamiques d'intégration locale de la communauté économique (du « milieu ») l'emportent sur les anciennes spécialisations verticales. Un jeune banquier, par exemple, peut aujourd'hui rencontrer dans des structures de formation continue des employés de PME et approfondir ses connaissances des segments de marché. La diversification du tissu économique n'empêche pas des formes nouvelles de coordination et de croisement de compétences d'émerger.

Afin de renforcer les coordinations internes de ce tissu diversifié et fondé sur des petites unités, les pouvoirs publics ont mis en place un programme de soutien à la mise en réseau des entreprises. Le Danish Technological Institute finance partiellement la constitution de grappes de 4 à 10 entreprises, reliées soit sur une base territoriale, soit sectorielle, dans une logique de projet conjoint (co-traitance, services de recherche-développement, exportation...).

Source : Nicolas Portier,
Centre de sociologie des organisations,
d'après Peer Hull Kristensen,
« Le Danemark, une multitude
de microcosmes », in Arnaldo Bagnasco
et Charles F. Sabel (dir.),
*PME et développement économique
en Europe*, Paris,
La Découverte, 1994. pp. 99-120.

ANNEXE 5

UNE PROPOSITION DE RÉPARTITION NATIONALE DE LA FISCALITÉ LOCALE BASÉE SUR LA PRODUCTION

Indépendamment de tout projet de réforme qui consisterait à modifier les bases de calcul de la taxe professionnelle pour moins pénaliser l'emploi (en la faisant reposer sur la valeur ajoutée par exemple ¹), des raisons d'équité fiscale et de solidarité interterritoriale militent en faveur d'un système de « nationalisation » de l'impôt sur la production (taxe professionnelle et taxe sur le foncier bâti des entreprises) ² qui, sur la base d'indicateurs et de critères de pondération simples, définis par le Parlement, serait réparti en cascade à trois niveaux selon un système de juste retour :

- au niveau national entre les différentes régions ;
- au niveau infra-régional, entre pays et agglomérations ;
- au niveau du pays : entre communes et communautés de communes.

Purement comptable, ce mécanisme d'allocation prendrait la forme d'une globalisation des recettes et d'une réaffectation sur la base d'indices de pondération à débattre démocratiquement (nombre d'habitants, charges de centralité, reve-

nus des ménages, écarts de potentiel fiscal par rapport à la moyenne nationale, conjoncture économique, coûts du service rendu ³). Le mécanisme n'impliquerait en pratique aucun passage par le budget national puisque les transferts s'opèreraient directement. Ce système a le mérite de la clarté et de pouvoir consacrer la *subsidiarité* en organisant un mécanisme à double ou triple-détente : le niveau national pré-quant entre les régions des enveloppes globales, une deuxième répartition s'opèrerait à l'échelle régionale entre bassins d'emploi (pays et agglomérations), puis un ultime partage au niveau local entre communes et groupements. L'État, en tant que gardien de l'équité fiscale, organiserait ou surveillerait à chaque niveau le juste retour. Le gros des enveloppes serait partagé sur la base d'indicateurs stables définis, avec l'aide de l'INSEE, par le ministère du Budget et la DGCL, mais une quotité résiduelle serait modulable pour tenir compte des charges exceptionnelles ou spécifiques (centralités, quartiers sensibles, équipements lourds, catastrophes naturelles...) des collectivités ⁴. Cette *quotité négociable*, inspirée du système actuel

des « parts » de la DGF, serait isolée à chaque étage de la répartition. Sous l'autorité de l'État, la répartition de cette quotité d'ajustement local serait l'élément de souplesse du système, capable de l'adapter aux diversités territoriales dans un souci d'équité et de solidarité.

Ce système nous réconcilierait, sur l'ensemble du territoire, avec le principe de « traitement fiscal égal des égaux ». Il s'approcherait du « fédéralisme financier » nécessaire à toute poursuite de la décentralisation et dont la loi du 4 février 1995 a jeté les bases à travers son principe de péréquation inter-régionale dans le cadre d'une fourchette 80 %-120 % autour de la moyenne nationale des ressources par habitants ⁵.

Ce système serait le plus solidaire et proche de celui d'un pays aussi décentralisé par ailleurs que l'Allemagne. D'une certaine façon, ce système apparemment recentralisateur serait au contraire la contrepartie du transfert des compétences lié à la décentralisation ; transfert de prérogatives ou de compétences qui réduit mécaniquement la fonction automatique de péréquation que jouent au niveau national les services publics d'État et les entreprises publiques. Il est dès lors évident que toute avancée de la décentralisation dans la gestion des infrastructures de transport (lignes SNCF), des bâtiments scolaires et universitaires, de la formation ⁶, de l'action sociale... réduit l'effet péréquateur interne que le service public national opérait auparavant. Les inégalités de recettes entre collectivités deviennent alors chaque jour plus douloureuses ⁷.

Le système idéal n'existant pas en matière de fiscalité locale puisque les diverses exigences visées sont contradictoires entre elles, il doit être noté qu'un système moins décentralisé du vote des taux aura pour effet de desserrer la responsabilité directe des élus locaux. Le mécanisme de la subvention globale échappe en effet au contrôle direct du contribuable local. La

recherche de saine gestion s'affaiblit au profit de revendications accrues vis-à-vis de l'État. Pour ces raisons, il convient de ne « nationaliser » et redistribuer sous forme de dotation que l'impôt sur la production en maintenant les impôts des ménages sous le contrôle démocratique de proximité du contribuable.

NOTES

1. Cette proposition souvent formulée se heurte à l'argument solide du caractère anti-cyclique, profondément stabilisateur, d'un impôt fondé sur l'emploi et les investissements. La valeur ajoutée, ou les bénéfices, sont en effet soumis à des marges de fluctuation bien supérieures. Il est donc difficile d'envisager, sans un remaniement d'ensemble de la fiscalité, un profond changement d'assiettes fiscales. En tout état de cause, le choix de la valeur ajoutée ou du chiffre d'affaires (peu significatif), obligerait à une nationalisation-redistributive de l'impôt sur les entreprises tant il est évident que sans ce préalable les entreprises mettraient en concurrence les collectivités et opéreraient sans difficultés les artifices comptables permettant de dégager leurs marges dans les « paradis fiscaux » du territoire. Les inégalités d'assiettes seraient encore bien supérieures à leur état actuel. C'est le syndrome des sociétés de location de voiture et des immatriculations réalisées dans la Marne.

2. La nationalisation de l'impôt local sur la production est le plus logique et le plus facile à réaliser puisque les entreprises ne votent pas (ou alors « avec les pieds ») et ne répondent pas au nécessaire lien (constitutionnel) entre élection et levée de l'impôt. Une élévation d'un taux de taxe professionnelle est d'ailleurs externalisée soit sur les prix des clients, soit sur les dividendes des actionnaires, soit sur les salaires des employés ; autant d'acteurs souvent extérieurs à la commune. La théorie de l'incidence fiscale parle alors d'« exportation » de l'impôt. Pour ces raisons une hausse de taxe professionnelle qui bénéficie à une commune est souvent financée par les contribuables indirects d'autres localités. L'écueil d'une nationalisation-redistributive de l'impôt payé par les entreprises serait de désinciter les communes à accueillir des sociétés. Hormis l'enjeu non-négligeable de l'emploi, celles-ci ne seraient plus perçues avec le même intérêt direct. Les entreprises productrices de nuisances feraient même l'objet de violents rejets. De fait, des aménagements devront être opérés pour ne pas passer d'un excès l'autre et préserver un intéressement pour les communes d'accueil.

3. Ce calcul donnerait des surprises puisqu'organiser le même service dans une agglomération dense ou dans un arrondissement très rural n'a pas le même coût. Les collectivités rurales tendent parfois à oublier que, sur certains dossiers, l'effort de la collectivité nationale est considérable si on le rapporte au nombre d'usagers desservis.

4. À chaque niveau, le « juste retour » serait assuré par un principe à peu près proche de celui de la taxe professionnelle communautaire qui distingue trois parts : une affectée au reversement au profit des collectivités inférieures, une qui bénéficie à la structure elle-même ; une dernière qui sert de surplus de solidarité au profit des collectivités moins favorisées.

5. Système de péréquation initialement proposé par le Rapport du Sénat (Pdt : Jean François-Poncet), *Refaire la France. Propositions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire*, 1994. pp. 164-167.

6. Une région comme les Pays de la Loire consacre aujourd'hui 57 % de son budget à la formation initiale et continue, ce qui représente en volume environ cinq fois ce que représente la dotation de décentralisation octroyée par l'État en guise de compensation du transfert de compétence.

7. En 1993, les impôts locaux représentaient 18 % des impôts nationaux (hors cotisations sociales) et 57 % des recettes des collectivités locales (les autres étant les redevances et les emprunts). Ces ressources finançaient 47 % des services publics totaux. Cette part n'était que de 38 % en 1985 ! Le ratio est encore plus significatif en matière d'investissements civils puisqu'en 1992, 85 % du total étaient pris en charge par les collectivités. Cette progression de la participation des collectivités à la dépense publique rend de fait chaque jour plus ténue les fonctions de péréquation interne des budgets nationaux. Source : Rémy Prudhomme, « Mérites et limites du système français » in J-C. Némery et S. Wachter, op. cit., p. 85. Dans cet article, l'auteur montre comment d'un point de vue fiscal la France constitue l'un des pays les plus décentralisés d'Europe occidentale si l'on conjugue taux de décentralisation des impôts, taux de décentralisation des dépenses et taux d'autofinancement des collectivités. L'Allemagne la devance mais seulement si l'on oublie que les impôts locaux allemands sont « partagés » avec le niveau fédéral ; ce dernier étant seul responsable des taux. Surtout, l'auteur remarque que les subventions globales allouées en France par l'État aux collectivités sont parmi les moins liées ou pré-affectées contrairement aux obligations constitutionnelles instaurées dans d'autres pays.

ANNEXE 6

LISTE DES PAYS

Liste des pays tests et des pays hors préfiguration portés à la connaissance de la Datar
(les pays constatés par les préfets sont indiqués en gras)

Alsace

PAYS TESTS

Pays du Sundgau

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays de l'Alsace centrale

Aquitaine

PAYS TESTS

Pays du Périgord noir
Pays du Dropt

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays Basque

Pays de la Haute Lande
Pays du Médoc
Pays du Béarn
Pays de Luys
Pays d'Arcachon
Pays de Nérac
Pays du Blaynais
Pays de Guyenne
Pays du Marmandais
Pays du Confluent
Pays d'Albret
Pays de l'Agenais
Pays du Lot

Auvergne

PAYS TESTS

Pays de Haute-Auvergne

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Nord-ouest Cantal
Pays d'Aurillac
Pays de la Châtaigneraie
Pays d'Ambert
Pays de Saugues

Bourgogne

PAYS TESTS

Pays de Bresse louchainaise
Pays de l'Auxois
Pays de l'Avallonnais

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays de la Puisaye

Pays de Cosnes-sur-Loire
Pays du Bazois

Bretagne

PAYS TESTS

Pays de Vilaine et Redon

Pays de Ploërmel

Pays du Centre-ouest Bretagne

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Centre Bretagne

Pays de Dinan

Pays de Brocéliande

Pays d'Auray

Pays de Rennes

Pays de Vitré

Pays de Fougères

Pays de Brest

Pays de Quimper

Pays de Morlaix
Pays de Landivisiau
Pays de Quimper
Pays bigoudin
Pays du Port de Cournouailles
Pays de Lorient
Pays du Trégor

Centre

PAYS TESTS

Pays du Saint-Amandois
Pays de Chinon
Pays de Beauce, Gâtinais-en-Pithiverrais

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Perche
Pays du Loiret-Sologne
Pays giennois
Pays de Bourges
Pays de Sologne-Sancerrois
Pays de Vierzon
Pays du Boischaut nord
Pays chartrain
Pays drouais
Pays dunois
Pays beauceron
Pays vendômois
Pays Beauce-val de Loire
Pays de la forêt des Loges et de la Loire
Pays du Gâtinais est
Pays du Lochois
Pays de Germigny
Pays du val de Creuse val de l'Indre
Pays de la Chatre-en-Berry
Pays du Parc naturel de la Brenne
Pays de Montdidier
Pays de la Beauce
Pays de la Sologne cynégétique
Pays de la Sologne viticole
Pays de la vallée du Cher
Pays de la vallée Ligérienne

Champagne-Ardenne

PAYS TESTS

Pays de la Pointe

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays d'Argonne
Pays de Langres
Pays du Triangle
Pays de Blaise et Der

Pays du Nogentais
Pays d'Othe et d'Amance
Pays de la côte des Bars
Pays des Grands Lacs
Pays des Grandes Plaines
Pays de l'agglomération troyenne

Corse

PAYS TESTS

Pays de Balagne

Franche Comté

PAYS TESTS

Pays horloger

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays de Montbéliard
Pays du Mont d'Or
Pays de la vallée de la Loue

Île-de-France

PAYS TESTS

Pays de la Bassée-Montois

Languedoc-Roussillon

PAYS TESTS

Pays des Cévennes vignanaises

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Lauragais
Pays du Lunellois
Pays du Lodevois
Pays de Carcassonne
Pays du Narbonnais
Pays du Lézignanais
Pays de la Haute Vallée
Pays du Limouxin
Pays de la plaine du Roussillon
Pays de la Cerdagne
Pays du Tech
Pays cathare

Limousin

PAYS TESTS

Pays de Tulle
Pays du plateau de Millevaches

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays arédien

Lorraine

PAYS TESTS

Pays du val de Lorraine

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays de Madine

Pays du Triangle

Pays du Saulnois

Pays du Lunévillois

Midi Pyrénées

PAYS TESTS

Pays bourian

Pays des côteaux des Hautes-Pyrénées

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Lauragais

Pays du Couserans

Pays de la vallée de la Dordogne

Pays des Trois Rivières

Nord/Pas-de-Calais

PAYS TESTS

Pays de l'Artois nord**Pays des Sept Vallées**

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Sud Artois**Pays du Boulonnais****Pays de l'Audomarois****Pays du Ternois**

Pays de Pévèle

Pays de la Flandre intérieure

Basse-Normandie

PAYS TESTS

Pays d'Auge

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Mortainais**Pays de Falaise****Pays d'Auge calvadosien**

Pays de Caen

Pays du Coutançais

Pays de Saint-Lô

Pays avranchin

Pays cotentin

Haute-Normandie

PAYS TESTS

Pays de Risle-Estuaire

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays des Hautes-Falaises

Pays de la Loire

PAYS TESTS

Pays d'Ancenis**Pays segréen**

Pays des Pictons

Pays du Choletais-Mauges-Bocages

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Vignoble nantais

Pays du Layon, du Lys et de l'Aubance

Pays des Trois Rivières

Pays du Loire Béconnais

Pays du Saumurois

Pays de Retz

Picardie

PAYS TESTS

Pays du plateau Picard

Pays de la Thiérache de l'Aisne

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays de la Picardie verte**Pays du Compiégnois****Pays du Valois****Pays du Vexin Sablon****Pays du Noyonnais****Pays du Trait vert (ou de Montdidier)****Pays du Ponthieu Marquenterre****Poitou-Charente**

PAYS TESTS

Pays du Loudunais**Pays de Haute Saintonge**

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Mellois**Pays de Gâtine****Pays du bocage Bressuirais****Pays d'Aunis****Pays du val de Saintonge****Pays de Saintonge romane****Pays de Marennes et d'Oléron****Pays du Rochefortais****Pays du Rochelais**

Pays de l'Île de Ré
Pays du Royannais
Pays de la vallée du Clain
Pays des Six Vallées
Pays du Haut Poitou
Pays du Ruffécois
Pays du Thouarsais

Provence-Alpes-Côte d'Azur

PAYS TESTS

Pays de Giono
Pays d'Apt-Lubéron
Pays de Briançon

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays d'Avignon
Pays de Brignoles
Pays du Haut Var
Pays de Fayence
Pays du golfe de Saint-Tropez
Pays de Centre Var
Pays de l'Estérel
Pays dracenois
Pays de la vallée de l'Ubaye
Pays de Verdons
Pays du Siséronais
Pays dignois
Pays de Grasse

Rhône-Alpes

PAYS TESTS

Pays de Bièvre-Valloire
Pays de Chartreuse
Pays de la vallée de l'Arve
Pays du Bugey

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Sud-Grésivaudan

Pays de la Tour du Pin
Pays voironnais
Pays du Cheylard
Pays d'Annonay
Pays d'Oyannax
Pays du Diois
Pays du Grésivaudan
Pays du Sud-Isère
Pays de Gex-bassin Bellegardien
Pays genevois haut savoyard
Pays du mont Blanc
Avant-pays savoyard
Pays de la Tarentaise
Pays de la Maurienne
Pays de la Drôme des Collines
Pays Tricastin Baronnies
Pays de l'Ardèche méridionale
Pays de l'Ardèche rhodanienne méridionale
Pays des montagnes ardéchoises
Pays de la vallée de l'Eyrieux
Pays du Doubs, Rhône-moyen
Pays du Nord Ardèche
Pays du Gier est stéphanois
Pays Ondaine Haut Pilat
Pays des monts du Lyonnais
Pays des monts du Forez
Pays roannais
Pays des monts du Beaujolais et du Lyonnais
Pays du Beaujolais-plaine de Saône
Pays de Bourg-en-Bresse
Pays de la Bresse, Revermont, val de Saône
Pays de la plaine de l'Ain

Martinique

PAYS HORS PRÉFIGURATION

Pays du Grand Nord

TABLE DES MATIÈRES

■ AVANT-PROPOS	9
■ INTRODUCTION	11
■ SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE ET MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES	13
PREMIERS CONSTATS :	
DE NOUVEAUX TERRITOIRES EN GESTATION	13
Un besoin de langage commun	13
La confusion issue du découpage à géométrie variable	14
Des services extérieurs de l'État inégalement mobilisés	16
Le relâchement de l'échelon cantonal	18
Le pays, une pertinence de la démarche reconnue	20
IDENTIFICATION DE QUELQUES LEVIERS D'ACTION	21
La nécessité d'éléments déclencheurs externes ou de personnalités porteuses	21
Valoriser les acquis de l'intercommunalité et des formes antérieures de coopération	22
Intercommunalité de gestion et supracommunalité de projet	24
Les initiatives antérieures de contractualisation	32
Un changement de contexte porteur d'évolutions	35
DES PAYS POUR QUOI FAIRE ?	36
Un espace de planification stratégique et de programmation des investissements communs	36
Favoriser l'élaboration de schémas directeurs	37
Le pays comme espace de mise en œuvre des actions collectives	39
Assurer la mobilisation participative des socio-professionnels	41
Pays et Schéma national pour l'aménagement et le développement du territoire	44

DÉCONCENTRATION ADMINISTRATIVE ET ÉQUITÉ FISCALE	44
Vers une plus grande concidence des cadres d'action et d'intervention des administrations publiques	44
La dotation budgtaire globale : enjeux et difficultés de sa mise en œuvre	46
Le pays : territoire de mise en œuvre d'une administration déconcentrée	52
Le pays niveau d'ajustement de la fiscalité locale	57
■ DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, EMPLOI, SERVICES : VERS L'ORGANISATION DES TERRITOIRES	65
LES FRAGILITÉS STRUCTURELLES DES TERRITOIRES FRANÇAIS	65
Des territoires inquiets	65
Construire de nouveaux avantages comparatifs	67
Le pari de la réactivité	69
Le poids de l'héritage taylorien des années 1950-1970	70
Des besoins d'interface pour les reconversions industrielles	71
PAYS, PME ET NOUVEAUX SYSTÈMES PRODUCTIFS TERRITORIAUX	73
Le fer de lance de l'emploi : les PME-PMI	73
La reconstitution de systèmes productifs territoriaux intégrés	75
Le rôle d'aménagement du territoire des PME-PMI	78
Organiser le rapprochement local banques-PME	80
Renforcer les circuits de sélection et d'expertise	81
L'artisanat au cœur des pays	82
L'ADAPTATION DES AIDES PUBLIQUES	83
Le pays : guichet unique ou tête de réseau	83
L'enjeu de l'accès à l'innovation	85
Le nécessaire investissement « immatériel »	87
Logiques de réseaux, logiques de territoires	91
Organiser la coordination avec l'échelon régional	98
Les pays et l'Union européenne	99
SERVICES DE PROXIMITÉ ET NOUVEAUX GISEMENTS D'EMPLOIS	103
Politiques de service et d'initiative locale	103
L'activation des solidarités locales	107
La coordination nécessaire des échanges non marchands	107
La valeur ajoutée du pays	110

■ CONCLUSION	115
■ ANNEXES	117
ANNEXE 1	
LETTRES DE MISSION	119
ANNEXE 2	
DISTRICTS ITALIENS ET SYSTÈMES TERRITORIAUX INTÉGRÉS	123
ANNEXE 3	
UN DISTRICT TEXTILE ET CUIR : LE CHOLETAIS	127
ANNEXE 4	
LES « MICROCOSMES » DU JUTLAND (DANEMARK)	129
ANNEXE 5	
UNE PROPOSITION DE RÉPARTITION NATIONALE DE LA FISCALITÉ LOCALE BASÉE SUR LA PRODUCTION	131
ANNEXE 6	
LISTE DES PAYS	135

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

POLITIQUE DE PAYS

« Les structures territoriales actuelles ne sont pas toujours un espace pertinent pour le développement. La réflexion sur d'autres espaces comme les pays [...] doit être conduite, dans une conception renouvelée de la politique d'aménagement du territoire au service de la compétitivité de notre pays en Europe. Il faut à cet égard faire preuve de pragmatisme et ouvrir un espace plus large à l'expérimentation et à la contractualisation, en tenant compte des réalités géographiques et des spécificités locales » indiquait en septembre 1997 le Premier ministre.

Dans cet esprit, la préfiguration de la politique de pays dans 42 pays-tests avait permis de franchir une première étape. Une seconde vient de l'être avec la poursuite de l'expérimentation et son extension à de nombreux autres territoires : 250 pays sont actuellement constitués ou en cours d'organisation.

Établi par Michel Kotas, dans le cadre de la mission que lui ont confiée les ministres de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ce rapport propose les principales orientations qui découlent d'un premier bilan de la dynamique des pays deux ans après le vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Ses propositions, placées sous le sceau du réalisme, n'en sont pas moins en accord avec les finalités ambitieuses de la politique de pays. Une politique qui prône avant tout une recherche d'efficacité et de simplification de l'action publique.

Prix : 110 F TTC
Imprimé en France
ISBN 2-11-003898-5
ISSN 1152-4928
DF 5 4429-9

La Documentation française
29, quai Voltaire 75344 PARIS cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01.40.15.72.30

9 782110 038982

